

УДК 347.45.47

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКИХ УСЛУГ НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Тверитинова О.Г., Салахутдинова К.В.

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, Брянск

Развитию туризма, в том числе экологического туризма на особо охраняемых природных территориях, являющимся одним из приоритетов государственной политики, в настоящее время способствовала внешнеполитическая обстановка. В данной статье анализируются актуальные проблемы экологического туризма с различных точек зрения, как со стороны экологов, так и со стороны предпринимателей. Для урегулирования спорных ситуаций, необходимо осуществить доработку проекта Федерального закона РФ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях».

Ключевые слова: туризм; туристические услуги; экологический туризм; особо охраняемые природные территории

DOI 10.22281/2542-1697-2023-02-02-89-93

Оказание туристических услуг на внутреннем рынке в последнее время приобретает огромное значение не только для потребителей, но и для Российской Федерации в целом. Их развитие стало одним из приоритетов современной государственной политики, что нашло отражение в разработке соответствующих нормативных актов в данной сфере. Для формирования и развития внутреннего туризма в 2021 году были приняты соответствующие нормативные акты, такие как Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие туризма» от 24.12.2021 № 2439; Национальные проект «Туризм и индустрия гостеприимства», утвержденный Ростуризмом в 2021 году; Федеральный проект «Повышение доступности туристических продуктов» (паспорт федерального проекта утвержден Ростуризмом) и другие акты.

Таким образом, очевидно, что в последнее время развитию внутреннего туризма государство уделяет особое внимание, связано это, прежде всего, с тем, что туризм – это источник денежных средств как для страны, так и для обеспечения занятости населения; он способствует росту занятости в данной сфере, росту доходов населения того или иного региона страны, а также повышает уровень благосостояния; увеличивает уровень ВВП страны; способствует изменению экономики, благодаря созданию отраслей, которые обслуживают сферу туризма.

Одним из видов внутреннего туризма является экологический туризм. Министр природных ресурсов и экологии А.А. Козлов в интервью Российской газете сказал, что: «Экологический туризм в России набирает обороты – в 2021 году федеральные заповедники, заказники и национальные парки посетили 10,6 млн. человек» [1]. По данным статистики в 2016 году особо охраняемые природные территории (далее ООПТ) посетили 820 тыс. человек, а в 2021 году – 1,7 млн. человек.

Экологический туризм дает возможность познакомиться с редкими природными комплексами, погрузиться в чистую и безопасную среду. Программы экотуризма содержат в себе составные части экологических семинаров, способствующих росту экологической культуры. При этом нужно понимать, что организация и осуществление программ экологического туризма подразумевают под собой сокращение воздействия и защиту экосистем. По своей природе данный вид туризма является сочетанием природоохранного и рекреационного видов природопользования и представляет собой один из самых облегченных, экобезопасных видов природопользования.

Основой развития экологического туризма являются ООПТ. Согласно Федеральному закону об ООПТ под ООПТ нужно понимать: «участки земли, водной поверхности и

воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны» [2]. К данным территориям относятся объекты общенационального достояния. При создании ООПТ нужно учитывать:

- значение такой территории для защиты биологических видов;
- обладание на такой территории редких природных комплексов и объектов, которые являются культурной или научной ценностью;
- существование на такой территории природного ландшафта, обладающего какой-либо ценностью.
- ООПТ имеет значимость для развития экотуризма, которая обусловлена факторами, такими как:
 - имеют различные возможности для развития такого вида туризма;
 - есть риск деградации природы, которая не готова к рекреационным нагрузкам;
 - есть устойчивая и модернизируемая система мониторинга, способная регулировать нагрузки;
 - существует возможность развития различных форм экотуризма.

Правовой режим различных ООПТ отличаются индивидуальными чертами, с помощью которых выделяют определенные виды:

- абсолютно заповедный, подразумевает под собой режим, где природный комплекс или объект полностью изъят из хозяйственного и рекреационного использования, запрещено любое вмешательство в процессы природы;
- относительно заповедный, подразумевает под собой тот режим, в котором разрешено частичное изъятие природного объекта или комплекса для хозяйственного и рекреационного использования;
- смешанный режим, который включает в себя элементы как абсолютного, так и относительно заповедного режимов, следовательно, разрешает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования определенных территорий природной среды.

Основные задачи экологического туризма определены в Национальном проекте «Экология». Одной из таких задач является: «создание условий устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и экологического туризма» [3]. В такой постановке нам видится противоречие, поскольку как бы ни был хорош туризм, даже экологический, он увеличивает нагрузку на ООПТ, что может повлечь нарушение или разрушение уникальных природных комплексов, что вызывает опасение, как экологов, так и население, проживающих на соответствующих территориях. В этой связи при регулировании экологического туризма необходимо оценить все риски и предотвратить их проявление на территории ООПТ для уменьшения воздействия на уникальные природные территории.

Анализ действующего законодательства позволяет констатировать отсутствие понятия «экологический туризм», а его организация на ООПТ вообще не имеет детального регулирования. Минприроды России в 2019 году был разработан проект ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях». Данный проект закона предусматривает внесение изменений в два нормативно-правовых акта федерального значения в Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». В этом проекте раскрывается понятие экологический туризм, а также приводится разновидность такого туризма, как познавательный туризм. Основным различием в этих двух видах туризма является цель, с которой осуществляется тот или иной вид туризма.

Для исследования специфики осуществления экотуризма остановимся на том, что

необходимо для его реализации. Развития данного вида туризма предполагает создание условий для потребителей данного вида услуг, то есть осуществление рекреационных действий, подразумевающих под собой деятельность, относящуюся к организации отдыха, туризма и спорта. Развитие рекреационной деятельности на ООПТ должно основываться на ряде принципов:

- следование основам заповедного дела;
- обоснование выбора рекреации и туризма в роле определенного объекта ООПТ, контроль над потоками туристов;
- упор на региональные достопримечательности прилегающих территорий;
- взаимодействие с научными и экологическими структурами, подготовленными туроператорами;
- экономическая эффективность объекта и др.

К числу наиболее часто используемых видов туристско-рекреационной деятельности на ООПТ выделяют:

- спортивный туризм;
- рыболовный и охотничий туризм (для такого вида туризма администрация ООПТ определяет сроки, способы, квоты и т.д.);
- познавательный туризм;
- осуществление лечебной и реабилитационной деятельности;
- промысловый отдых (сбор ягод, грибов и т.д.);
- этнографический туризм.

Результат от такой деятельности способствует пополнению бюджета соответствующего уровня. Кроме того, при реализации такой деятельности необходимо осуществление основных природоохранных задач, например, сохранение природных богатств, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной или иной деятельности. Данный вид туризма способствует развитию научного потенциала, выработки опыта в сфере защиты природы, сохранению местной культуры, подготовке необходимых квалифицированных кадров. Однако осуществление указанных мероприятий не нашло отражения в проекте вышеуказанного закона.

Важным вопросом является также создание соответствующей инфраструктуры для развития экотуризма. Необходимо понимать, что не каждый объект инфраструктуры может быть сооружен на территории ООПТ. По общему правилу для возведения объекта недвижимости нужно соблюсти определенные условия, например, правовой режим участка должен разрешать застройку; строительство необходимо вести с учетом вида разрешенного использования соответствующего участка и др. Что касается строительства на ООПТ, то п.14 ст. 2 Закона об ООПТ допускает строительство на таких территориях исключительно в пределах параметров разрешенного строительства, и результат такой деятельности должен соответствовать целям создания. В данном случае целью такого строительства является сохранение «девственной» природы. Следовательно, строительство характеризуется более строгим режимом, обусловленным необходимостью сохранения таких земель. Однако, такой подход представляется недостаточным. Для сохранения уникальных природных территорий со своими экосистемами необходимо ввести строгий запрет на любое строительство на таких территориях. Вместе с тем, представляется очевидным, что развитие экотуризма невозможно без развитой инфраструктуры. Выходом из данной ситуации может стать предоставление возможности осуществления строительства за границами или же на границах территорий ООПТ.

В данный момент строительство необходимой инфраструктуры на территории ООПТ разрешается, но это порождает проблемы в определении собственника результатов такой деятельности. Согласно действующему законодательству, земли на ООПТ: «могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности» [5]. Создание, дальнейшее развитие и расширение территорий ООПТ является одним из приоритетных направлений государственной

экологической политики. ООПТ могут иметь различное значение: федеральное, региональное и местное, с учетом чего определяются их принадлежность и определяются формы и виды собственности на такие земли. С учетом принадлежности ООПТ к федеральной, региональной и местной собственности осуществляется управление и контроль в их использовании и охраны. Соответственно, частным лицам указанные земельные участки могут предоставляться лишь во временное владение, например в аренду. Однако, возможности приобретения права собственности на результат работ по созданию соответствующей инфраструктуры на арендованном земельном участке на ООПТ действующее законодательство не предусматривает. Исключением из этого правила выступает строительство на территории населенного пункта в пределах ООПТ, согласно п.2 ст. 95 ЗК РФ. Складывающаяся ситуация негативно сказывается на привлечении в данную сферу частных инвесторов. В случаях, когда инициатором строительства выступают публично-правовые образования, то вопрос о праве собственности на результат строительной деятельности не возникает, поскольку собственником становится заказчик. Но если строительство осуществляется на арендованном земельном участке ООПТ, то вопрос о праве собственности на результаты строительства остается открытым. Для урегулирования данной ситуации законодателю необходимо пересмотреть подходы к регулированию порядка предоставления и использования земельных участков на ООПТ с учетом интересов предпринимателей.

На основании всего вышеизложенного следует констатировать, что ООПТ требует особого внимания при регулировании экологического туризма. Для сохранения особых уникальных территорий необходимо детально доработать вышеназванный проект закона, включив в него положения, которые способствовали бы урегулированию возникающих спорных вопросов, что позволит не только стимулировать развитие экологического туризма, но и сохранить окружающую среду.

Список использованных источников

1. Глава Минприроды Александр Козлов рассказал о развитии экотуризма в России // URL: <https://rg.ru/2022/04/17/glava-minprirody-aleksandr-kozlov-rasskazal-o-razviti-ekoturizma-v-rossii.html>.
2. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об особо охраняемых природных территориях // Собрание законодательства РФ. – 22.03.1995. – № 12. – ст. 1024.
3. «Паспорт национального проекта «Экология» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16). - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/(дата обращения: 14.11.2022 г.).
4. Проект Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях" (подготовлен Минприроды России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2019). - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=184520#RQ9sBNTXYSgBQ7qF> (дата обращения: 14.11.2022 г.).
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – № 44. – ст. 4147.

Сведения об авторах

Тверитинова Ольга Георгиевна – кандидат юридических наук, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского» Адрес: 241036 г. Брянск, ул. Бежицкая, 14. E-mail: tveritinova.olga@bk.ru.

Салахутдинова Ксения Валериевна – магистрант 1 курса юридического факультета ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского». Адрес: 241036 г. Брянск, ул. Бежицкая, 14. E-mail: ksen.salakhytidnova@mail.ru

UDC 347.45.47

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PROVIDING TOURIST SERVICES IN SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS

Tveritina O.G., Salahutdinova K.V.

Bryansk State Academician I.G. Petrovski University, Bryansk

The development of tourism, including ecological tourism in specially protected natural areas, which is one of the priorities of state policy, has now been promoted by the foreign policy situation. This article analyzes the current problems of ecotourism from various points of view, both from environmentalists and from entrepreneurs. In order to settle disputes, it is necessary to finalize the draft Federal Law of the Russian Federation «On amendments to some Legislative Acts of the Russian Federation in order to organize activities for the implementation of ecological tourism in specially protected natural territories».

Keywords: tourism; tourist services; ecological tourism; specially protected natural territories

References

1. The head of the Ministry of Natural Resources Alexander Kozlov spoke about the development of ecotourism in Russia // URL: <https://rg.ru/2022/04/17/glava-minprirody-aleksandr-kozlov-rasskazal-o-razvitii-ekoturizma-v-rossii.html>.

2. Russian Federation. Laws. Federal Law No. 33-FZ of 14.03.1995 (as amended on 28.06.2022) "On Specially Protected Natural Territories // Collection of legislation of the Russian Federation. – 22.03.1995. – No. 12. – Article 1024.

3. "Passport of the national project "Ecology" (approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects, Protocol No. 16 dated 12/24/2018). - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096 /(date of request: 14.11.2022).

4. The draft Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation for the Purpose of organizing activities for the Implementation of ecological tourism in specially protected Natural Territories" (prepared by the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation) (not included in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of 29.05.2019). - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=184520#RQ9sBNTXYSgBQ7qF> (date of application: 14.11.2022).

5. Land Code of the Russian Federation of 25.10.2001 No. 136-FZ (ed. of 14.07.2022) (with amendments and additions, intro. effective from 13.10.2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 29.10.2001. – No. 44. – Article 4147.

Authors` information

Tveritina Olga Georgievna – candidate of Legal Sciences, head of the Department of Civil Law Disciplines Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky. Address: 241036, Bryansk, Bezhitskaya str., 14. E-mail: tveritina.olga@bk.ru

Salahutdinova Kseniya Valerievna – Master Course student, 1 year, Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky. Address: 241036, Bryansk, Bezhitskaya str., 14. E-mail: ksen.salakhytidnova@mail.ru