

Проблемы правового регулирования туристско-рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях

Пшеничных Юлия Алексеевна

Канд. экон. наук, вед. науч. сотр.

ORCID: 0000-0002-3198-8782, e-mail: pshenichnih.julia@gmail.com

Морозова Юлия Владимировна

Магистрант

ORCID: 0009-0008-8276-6312, e-mail: jully_law@list.ru

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) являются уникальными объектами, которые привлекают значительное число туристов благодаря своей природной красоте и экологической ценности. Вопросы правового регулирования туризма на таких территориях становятся критически важными для обеспечения баланса между сохранением природных экосистем и расширением туристской инфраструктуры. Комплексное изучение правовых аспектов позволяет определить пути улучшения законодательства и устранения административных барьеров, что необходимо для устойчивого развития сектора. Данный вопрос приобретает первостепенное значение в контексте современных вызовов, касающихся экологической безопасности и необходимости активного привлечения инвестиций в туристическую отрасль. Проанализировано правовое регулирование туристско-рекреационной деятельности на ООПТ Российской Федерации. Исследованы проблемы нестабильности законодательства и административных барьеров, влияющих на развитие внутреннего туризма, особенно в условиях ограничений выездного туризма. Изучены изменения законодательства об ООПТ, вступившие в силу в 2023 г., и их влияние на развитие экологического туризма. Рассмотрены конфликт интересов между экологическим сообществом и бизнесом в контексте реализации новых правовых норм, а также трудноразрешимые вопросы трактовки понятий туристических маршрутов и троп, их категоризации и необходимости сопровождения экскурсоводами. Приведены рекомендации по совершенствованию понятийного аппарата и разработке подзаконных актов для устранения правовой неопределенности. Изучены правоприменительные и организационные проблемы, возникающие при создании рекреационных объектов в границах ООПТ, предложены пути их решения.

Ключевые слова

Туризм, право, проблемы регулирования, особо охраняемые природные территории, экологический туризм, рекреационная деятельность, охрана окружающей среды

Для цитирования: Пшеничных Ю.А., Морозова Ю.В. Проблемы правового регулирования туристско-рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях // Вестник университета. 2024. № 12. С. 58–68.



Issues of legal regulation of tourism and recreational activities in specially protected natural areas

Yulia A. Pshenichnykh

Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher

ORCID: 0000-0002-3198-8782, e-mail: pshenichnih.julia@gmail.com

Yulia V. Morozova

Graduate Student

ORCID: 0009-0008-8276-6312, e-mail: jully_law@list.ru

Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia

Abstract

Specially protected natural areas are unique sites that attract a significant number of tourists due to their natural beauty and ecological value. The issues of legal regulation of tourism in such areas is becoming critical to ensure a balance between natural ecosystems preservation and tourism infrastructure expansion. A comprehensive study of legal aspects makes it possible to identify ways to improve legislation and eliminate administrative barriers, which is necessary for the sector's sustainable development. The issue is of paramount importance in the context of modern challenges related to environmental safety and the need to actively attract investment in the tourism industry. Legal regulation of tourism and recreational activities in specially protected natural areas in Russia has been analyzed. The issues of legislation instability and administrative barriers affecting the domestic tourism industry development, especially in the context of restrictions on outbound tourism, have been studied. The changes in the legislation on protected areas, which came into force in 2023, and their impact on ecological tourism development have been considered. The conflict of interests between the environmental community and business in the context of new legal norms implementation, as well as intractable issues of interpretation of the "tourist routes" and "trails" concepts, their categorization, and the need to be accompanied by guides have been analyzed. Recommendations on improving the conceptual apparatus and developing bylaws to eliminate legal uncertainty have been given. Law enforcement and organizational issues arising in recreational facilities construction within the boundaries of specially protected natural areas have been studied, and ways to solve them have been proposed.

Keywords

Tourism, law, regulatory issues, specially protected natural areas, ecological tourism, recreational activities, environmental protection

For citation: Pshenichnykh Yu.A., Morozova Yu.V. (2024) Issues of legal regulation of tourism and recreational activities in specially protected natural areas. *Vestnik universiteta*, no. 12, pp. 58–68.



ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день развитие туризма в Российской Федерации (далее – РФ, Россия) является стимулом для модернизации национальной экономики. Туризм повышает занятость населения страны, способствует повышению качества жизни, влияет на развитие малого и среднего бизнеса, экспорта и ключевых отраслей экономики (транспорт, связь, строительство, сельское хозяйство), увеличивает поступления в бюджеты всех уровней. Особую актуальность туристическая отрасль приобретает именно сейчас, когда в силу ряда политических и экономических факторов внимание россиян обращено преимущественно на внутренний, а не на выездной туризм. При этом доля туризма в валовом внутреннем продукте России остается по-прежнему ниже более чем в два раза по сравнению с рядом ведущих стран и мировыми показателями. Это говорит о наличии потенциала для динамичного развития туристической отрасли в стране [1].

Одними из факторов, сдерживающих спрос на туристические услуги, а также в значительной мере влияющих на инвестиционную привлекательность отрасли в целом, являются наличие административных барьеров и несовершенство отраслевого законодательства [2]. В связи с этим важными задачами, направленными на развитие туризма в России, выступают создание конкурентоспособного продукта и совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере туризма с учетом тенденций развития отрасли¹.

Большим потенциалом для развития сферы обладают особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ), которых в стране насчитывается около 12 тыс., что составляет более 14 % от общей площади государства². Однако существуют проблемы, связанные с несовершенством правовых норм, регулирующих осуществление некоторых видов туризма, распространенных на таких территориях. Концептуальные изменения, внесенные в действующее законодательство в 2023 г., породили ряд вопросов, касающихся правового регулирования деятельности на ООПТ³. Указанные проблемы правового регулирования требуют анализа и выработки предложений по их разрешению, чем и обоснована актуальность темы исследования.

Целью настоящего исследования является выявление и изучение основных актуальных проблем правового регулирования туристско-рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

При подготовке данной статьи использованы различные материалы и методы исследования с целью всестороннего анализа правового регулирования туристско-рекреационной деятельности в ООПТ России. В качестве основных источников информации для исследования использовались законодательные и нормативные акты РФ, касающиеся регулирования деятельности в ООПТ, такие как Федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «Об основах туристской деятельности в РФ», Постановления и Распоряжения Правительства РФ и других государственных органов, регулирующие вопросы охраны природы и развития туризма, научные публикации авторов, рассматривающие проблемы правовой регламентации и управления ООПТ, а также материалы специализированных конференций, симпозиумов, семинаров по экологическому праву и туризму.

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ООПТ

Среди актуальных на сегодняшний день проблем правового регулирования деятельности, осуществляемой на ООПТ, можно выделить три условные категории:

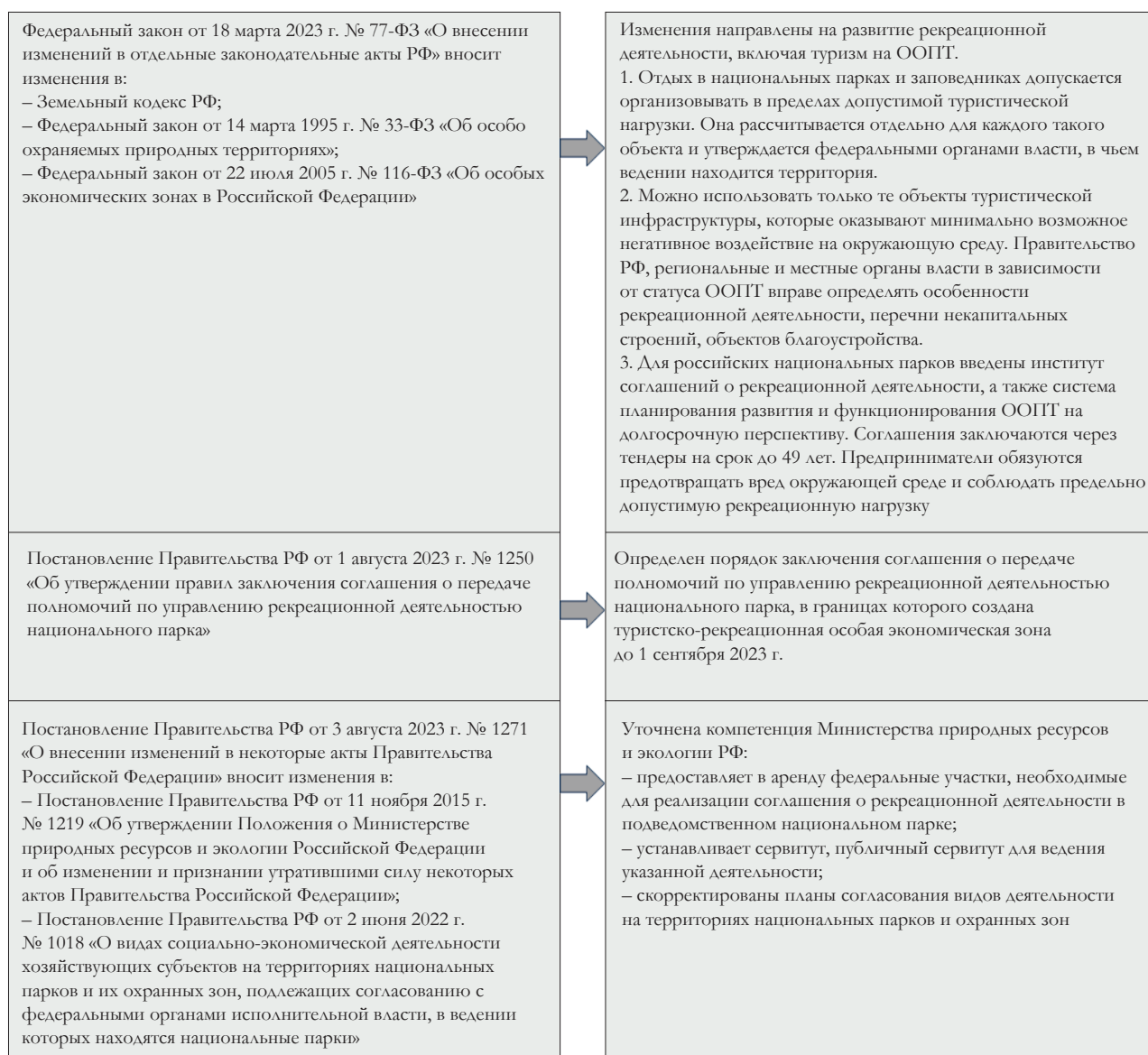
- 1) проблемы, связанные с нестабильностью законодательства об ООПТ, отсутствие действующих механизмов для реализации правовых норм на практике;
- 2) проблемы, сопряженные с несовершенством правовых норм и понятийного аппарата, недостаточностью разработки нормативно-правовой базы, а также конфликтом интересов;
- 3) проблемы правоприменительного и организационного характера.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/ (дата обращения: 27.09.2024).

² Федеральная служба государственной статистики. Сведения об особо охраняемых природных территориях за 2023 г. Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-ООПТ_2023.xlsx (дата обращения: 27.09.2024).

³ Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/ (дата обращения: 27.09.2024).

Рассмотрим первую категорию. За весь период действия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в него внесено более 60 изменений⁴. Скорость изменения законодательства – почти полторы поправки за год, что не идет на пользу принимаемым изменениям. Динамика и характер вносимых изменений в продолжительном временном отрезке указывают на нестабильность законодательства об ООПТ, что порождает определенные сложности для бизнеса и, как следствие, тормозит развитие туризма на соответствующих территориях. В документ вносились кардинальные поправки, которые могли в значительной степени повлиять на заповедную систему страны. Так, наиболее значимые поправки приняты в марте и августе 2023 г. (рис. 1)⁵.



Источник^{6,7,8}

Рис. 1. Аналитический обзор основных изменений в законодательстве об ООПТ в 2023 г.

⁴ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (дата обращения: 27.09.2024).

⁵ Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/ (дата обращения: 27.09.2024).

⁶ Там же.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 августа 2023 г. № 1250 «Об утверждении правил заключения соглашения о передаче полномочий по управлению рекреационной деятельностью национального парка». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453651/ (дата обращения: 27.09.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2023 г. № 1271 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_454079/ (дата обращения: 27.09.2024).

Цель поправок – установить единые принципы правового регулирования туризма и рекреационных мероприятий на ООПТ, а также усилить охрану государственных природных заповедников. Эти изменения призваны обеспечить прозрачность в земельно-правовых вопросах между государством и частными инвесторами. Новое законодательство прописывает условия для туризма на ООПТ и организации рекреационной деятельности в национальных парках⁹.

Документ зафиксировал основные параметры, включая сохранение редких природных экосистем, охрану флоры и фауны, контроль за максимальной допустимой рекреационной нагрузкой, создание специализированных зон и маршрутов для туристов, защиту памятников культурного наследия и гарантирование безопасности при проведении туристических мероприятий. Предполагалось, что внесенные изменения помогут найти разумный компромисс между сохранением экологии и развитием туристической отрасли. Однако на практике они породили ряд правовых проблем, связанных с их реализацией, которые на данный момент не нашли своего разрешения.

НЕСОВЕРШЕНСТВО ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА

Рассмотрим вторую категорию – проблемы, сопряженные с несовершенством правовых норм и понятийного аппарата, недостаточностью разработки нормативно-правовой базы, а также конфликтом интересов. В свете недавних законодательных инициатив и правоприменительной практики, а также обширных исследований среди научного сообщества сформирована твердая и общепризнанная концепция, опирающаяся на глубокие исторические традиции, подчеркивающая значимость ООПТ. Эти территории признаны общенациональными объектами, важными для охраны уникальных экосистем и редких природных форм. Они играют ключевую роль в сохранении биологического разнообразия, исследовании природных процессов биосферы, мониторинге изменений ее состояния и поддержке экологического образования населения [3].

Ключевой аспект туризма на ООПТ заключается в развитии экологического туризма, который на федеральном уровне выделен как одна из приоритетных задач¹⁰. Следует подчеркнуть, что ранее нормативные правовые акты, включая Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», оперировали исключительно понятием познавательного туризма и рассматривали его как подвид экологического туризма [4]¹¹. В правовых кругах выражено мнение об ограниченной форме познавательного туризма в контексте его экологического значения.

Экологический туризм охватывает широкий спектр мероприятий, направленных на организацию разных форм природного туризма. Он включает исследования природной среды и культурных достопримечательностей, а также способствует сохранению и защите природного наследия¹². Стратегия развития туризма в РФ до 2035 г. в то же время подчеркивает важность взаимодействия инвестиционной, туристической (включая научно-познавательную и рекреационную) и социальной деятельности с учетом особенностей ландшафта, природоохранной специфики и влияния человека на территорию¹³.

Однако экологи настаивают на доминировании природосберегающей миссии ООПТ, утверждая, что познавательный туризм должен выступать как средство экологического просвещения, а не как коммерческое предприятие [5]. В сообществе есть мнение о том, что сейчас существует угроза подмены понятий и искажение идеи экологического туризма¹⁴. Зачастую предпринимаются попытки отнесения к экологическому туризму форм рекреации, не совместимых с основной идеей, – масштабная застройка территории объектами гостевой и сопутствующей инфраструктуры и массовая рекреация.

ООПТ – это национальное достояние, природный комплекс, который находится под особой охраной законодательства. Приоритет охраны флоры и фауны должен превалировать над экономическими интересами отдельных предпринимателей или их групп. Важно подчеркнуть, что рекреационная

⁹Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/ (дата обращения: 27.09.2024).

¹⁰ Паспорт национального проекта «Национальный проект «Экология» (утв. Минприроды России). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_394077/ (дата обращения: 27.09.2024).

¹¹Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (дата обращения: 27.09.2024).

¹²Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. ГОСТ Р 56642-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200182520> (дата обращения: 27.09.2024).

¹³Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/ (дата обращения: 27.09.2024).

¹⁴Эксперты обсудили проблемы и перспективы экотуризма в России. Режим доступа: <http://www.ecotravel.ru/news/3197/> (дата обращения: 27.09.2024).

деятельность допустима лишь на строго определенных территориях, где установлен специальный режим природопользования и посещения. При этом не стоит забывать, что для ООПТ существуют предельно допустимые нормы антропогенных и рекреационных нагрузок. Развитие системы ООПТ является ключевым элементом государственной политики в области охраны окружающей среды. Кроме того, оборот земель, принадлежащих ООПТ, строго регламентирован государством и характеризуется рядом специфических особенностей.

Тем не менее невозможно развивать туризм на какой-либо территории, не создавая при этом сопутствующую инфраструктуру со всеми вытекающими из этого последствиями. Развитие туризма и строительство курортов предполагают интенсивное использование земельных участков, включая строительство дорог, средств размещения и сопутствующей инфраструктуры, а также посещение ООПТ большим количеством людей.

Следует отметить, что все терминологические споры относительно соотношения понятий «экологический» и «познавательный» туризм закончились принятием изменений в законодательство об ООПТ в 2023 г. Теперь термин «познавательный туризм» исключен из закона и заменен понятием «туризм» во всем его многообразии без конкретных уточнений. Введена отдельная ст. 5.2, которая описывает особенности и критерии туризма на ООПТ. Согласно этой статье, туризм на особо охраняемых природных территориях определяется как временные выезды (путешествия) граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства с места постоянного проживания на ООПТ для посещения уникальных природных комплексов и объектов, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом¹⁵.

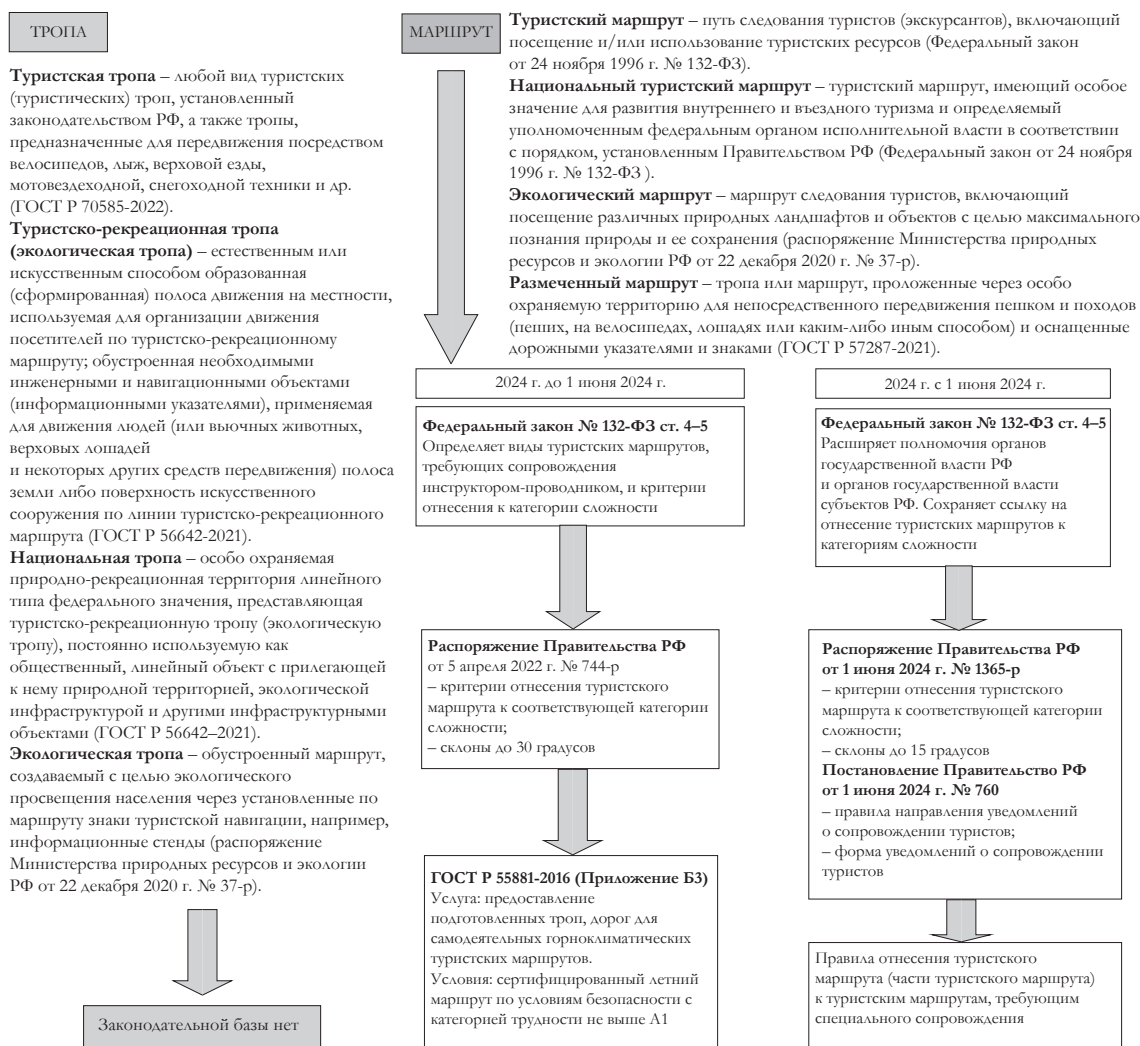
Кроме того, документ дополнен новым разделом 3.1, посвященным рекреационной деятельности в национальных парках. В частности, ст. 37.1 регулирует туристско-рекреационную деятельность в пределах особых экономических зон, находящихся внутри национальных парков. Данные изменения в значительной степени влияют на природоохранную функцию ООПТ, что вызвало серьезные волнения среди научной общественности, которая в январе 2023 г. объединилась в Экспертный совет по заповедному делу¹⁶.

При этом следует понимать, что развитие рекреационной деятельности невозможно без оформления документов, дающих правовые основания для осуществления деятельности хозяйствующего субъекта на ООПТ, а также без соблюдения требований и ограничений, установленных для территорий. Минимизировать противоречия бизнеса и экологического сообщества возможно путем системного проведения встреч и круглых столов с участием их представителей, а также представителей органов власти и уполномоченных органов, способных повлиять на ситуацию на законодательном уровне. Целью таких встреч должен стать разумный конструктивный диалог сторон, а результатом – выработка компромиссных решений, которые должны найти свое отражение на законодательном уровне, а также на уровне применения норм действующего законодательства. С учетом того, что основополагающие изменения в закон уже внесены, представляется, что компромиссные решения должны быть интегрированы в подзаконные нормативно-правовые акты, конкретизирующие и уточняющие порядок применения норм права. Таким образом, существует проблема конфликта интересов экологического сообщества и бизнеса, нарастающая с принятием последовательных изменений, вносимых в нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление деятельности на ООПТ.

Важной составляющей частью туристско-рекреационной деятельности на ООПТ является также оказание экскурсионных услуг и развитие туристических маршрутов. Актуальными проблемами правового регулирования выступают сложность и неоднозначность трактовок «туристские маршруты» и «тропы», а также категоризация маршрутов. В правовом поле отсутствует единообразие понятийного аппарата: маршрут и тропа. Определения, которые встречаются в различных источниках, противоречат друг другу, нет явных критериев различия (рис. 2).

¹⁵Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/ (дата обращения: 27.09.2024).

¹⁶ Экспертный совет по заповедному делу. История. Режим доступа: <https://zapovedcouncil.ru/about/history/> (дата обращения: 27.09.2024).



Источник^{17,18,19,20,21,22,23,24,25}

Рис. 2. Определение понятий «тропа» и «маршрут», встречающиеся в нормативно-правовой базе

¹⁷ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. ГОСТ Р 70585-2022. Национальный стандарт Российской Федерации. Туризм и сопутствующие услуги. Туристские тропы. Требования по маркировке троп. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200195269> (дата обращения: 27.09.2024).

¹⁸ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. ГОСТ Р 56642-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200182520> (дата обращения: 27.09.2024).

¹⁹ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. ГОСТ Р 57287-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги, предоставляемые на особо охраняемых природных территориях. Требования. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200182521> (дата обращения: 27.09.2024).

²⁰ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. ГОСТ Р 55881-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Общие требования к деятельности горнолыжных комплексов. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200138357> (дата обращения: 27.09.2024).

²¹ Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22 декабря 2020 г. № 37-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации эколого-просветительской деятельности федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление особо охраняемыми природными территориями федерального значения, находящимися в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400858/ (дата обращения: 27.09.2024).

²² Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 27.09.2024).

²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 744-р «Об утверждении перечня видов туристских маршрутов, требующих сопровождения инструктором-проводником, категорий их сложности и критериев отнесения туристского маршрута к соответствующей категории сложности, в том числе с учетом обеспечения безопасности туристов». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 27.09.2024).

²⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2024 г. № 1365-р «Об утверждении перечня видов туристских маршрутов (части туристских маршрутов), требующих сопровождения, и категории их сложности и критериев отнесения туристского маршрута к соответствующей категории сложности, в том числе с учетом обеспечения безопасности туристов». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_477810/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 27.09.2024).

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2024 г. № 760 «Об уведомлениях о сопровождении туристов (экскурсантов) на туристском маршруте, требующем специального сопровождения». Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202406100013> (дата обращения: 27.09.2024).

В соответствии с Федеральным законом № 132-ФЗ маршрут – «это путь следования туриста», то есть под данное определение можно отнести любые перемещения туристов²⁶. В то же время в ст. 4.5 Закона приведены классификация туристических маршрутов и уровень их сложности, а также необходимость наличия инструктора-проводника на маршруте.

Распоряжение Правительства РФ от 5 апреля 2022 г. № 744-р распространяется на все виды маршрутов (спортивные, неспортивные)²⁷. При этом все маршруты в соответствии с данным документом, проходящие по простым травянистым, осыпным и снежным склонам крутизной до 30 градусов, требуют сопровождения инструктором-проводником.

С 1 июня 2024 г. введено в действие распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2024 г. № 1365-р²⁸. Остается формулировка «вид и характеристика препятствия». Для горного и пешего маршрутов характеристика для категории сложности 1А звучит как «травянистые, осыпные и снежные склоны крутизной от 15 до 30 градусов». Крутизне склона от 15 до 30 градусов соответствуют горнолыжные трассы синей и красной категорий, прогулка по которым не требует сопровождения. Формулировки таких параметров, как «вид и характеристика препятствий», взяты из Единой Всероссийской спортивной классификации туристских маршрутов (ЕВСКТМ), где категоричность маршрутов определяется по совокупности таких факторов, как протяженность маршрута, его продолжительность и наличие локальных препятствий, которые описаны Федерацией спортивного туризма²⁹. При описании горных перевалов, которые в горном туризме означают места перехода через хребет или его отрог между долинами, учитывается крутизна склонов. Согласно Распоряжениям Правительства РФ № 744-р и № 1365-р, крутизна склонов рассматривается как один из типов препятствий и используется для описания любых препятствий на пешеходных и горных маршрутах. Произошла замена понятий «перевал» – «препятствие». Критерии сложности перевала переложены на все (любые) склоны. Таким образом, пропущено важное звено, а именно определение и критерии некатегорийных маршрутов. При заимствовании критериев категоричности маршрутов из спортивного туризма и при переносе их на туризм досуговый (любительский) упущены важные признаки для категоризации – продолжительность и протяженность маршрута и количество препятствий.

Отсутствие единого понятийного аппарата и определенности относительно четких и обоснованных критериев категоризации маршрутов не позволяет однозначно судить о необходимости сопровождения туристов на маршруте гидами-проводниками, что порождает правовую неопределенность относительно пределов ответственности организации, оказывающей туристические услуги.

В целях разрешения проблемы сложности и неоднозначности трактовок «туристские маршруты» и «тропы», а также категоризации маршрутов целесообразно сделать следующее:

- 1) ввести четкие понятия «тропа» и «маршрут» и различия между ними;
- 2) ввести понятие «категорийный маршрут», определив его как маршрут, имеющий протяженность и продолжительность (уточнить, что такие маршруты обычно проходят по необорудованным тропам и требуют специальной подготовки);
- 3) ввести термин «некатегорийный маршрут» как маршрут, меньший по протяженности и продолжительности по сравнению с маршрутами I категории сложности (уточнить, что такие маршруты проходят по оборудованным тропам, не требуют сложной подготовки и обычно предназначены для познавательных, оздоровительных или рекреационных целей);
- 4) дополнить распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2024 г. № 1365-р списком категорийных туристских маршрутов, которые требуют специального сопровождения, и определить их уровни сложности.

²⁶ Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 27.09.2024).

²⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 744-р «Об утверждении перечня видов туристских маршрутов, требующих сопровождения инструктором-проводником, категорий их сложности и критериев отнесения туристского маршрута к соответствующей категории сложности, в том числе с учетом обеспечения безопасности туристов». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 27.09.2024).

²⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2024 г. № 1365-р «Об утверждении перечня видов туристских маршрутов (части туристских маршрутов), требующих сопровождения, и категорий их сложности и критериев отнесения туристского маршрута к соответствующей категории сложности, в том числе с учетом обеспечения безопасности туристов». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_477810/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 27.09.2024).

²⁹ Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 11 января 2022 г. № 6 «Об утверждении Единой Всероссийской спортивной классификации (виды спорта, не включенные в программы Игр Олимпиады, Олимпийских зимних игр, а также не являющиеся военно-прикладными или служебно-прикладными видами спорта)». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_409496/ (дата обращения 27.09.2024).

РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ВЕДЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ООПТ

Рассмотрим третью категорию – проблемы правоприменительного и организационного характера. При ведении предпринимательской деятельности на ООПТ и в их охранных зонах субъекты предпринимательской деятельности сталкиваются с рядом рисков и ограничений правового характера, в значительной степени влияющих на скорость развития бизнеса и инвестиционную привлекательность бизнес-проектов для потенциальных инвесторов (рис. 3)³⁰.

Риски осуществления хозяйственной деятельности на территории ООПТ	Сложности осуществления хозяйственной деятельности на территории ООПТ и в ее охранной зоне
• частые проверки субъекта предпринимательской деятельности контролирующими органами; • высокие штрафы, установленные в случае выявления нарушений природоохранного законодательства, а также возможное приостановление деятельности; • соблюдение требований, которые установлены в границах охранных зон ООПТ и включены в индикаторы риска, оценивающие контрольно-надзорные органы при проведении проверок; • невозможность масштабирования бизнеса в связи с установлением предельно допустимой рекреационной емкости (предельное количество туристов, которые могут посетить ООПТ в единицу времени); • «дублирование» надзорных функций по проверкам	• необходимость заключения соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке; • значительные ограничения в хозяйственной деятельности, осуществляемой на ООПТ и в охранных зонах, связанных с их особым охранным режимом; • запрет на нарушение почвенного слоя (не всегда возможно возвести строения, проложить дорогу и т.д.); • необходимость согласования хозяйственной деятельности с Министерством природных ресурсов и экологии РФ в ряде случаев; • сложная и длительная процедура оформления прав на земельные участки, с использованием которых будет осуществляться предпринимательская деятельность; • в границах охранных зон есть специальные требования, которые также распространяются на владельцев объектов, – необходимость проведения экологической экспертизы

Составлено авторами по материалам исследования

Рис. 3. Риски и ограничения правового характера, связанные с осуществлением деятельности на ООПТ и в охранных зонах

Для инвесторов существуют значимые законодательные изменения, которые могут повлиять на ведение туристической деятельности на ООПТ.

1. Новый закон запрещает изменение площади, местоположения и границ заповедных зон и зон традиционного природопользования. Он также запрещает расширение участков, выделенных для хозяйственного использования, и новое индивидуальное жилищное строительство в ООПТ.

2. Документ разрешает строительство временных объектов, таких как гостиницы, кемпинги и глэмпинги, а также центров культурной, научной и экологической направленности в специально отведенных местах. Однако акцент делается на минимизацию капитального строительства в пределах ООПТ.

3. В законодательстве предусмотрен механизм инвентаризации всех ранее заключенных договоров. Для новых инвесторов требуется заключение соглашения о рекреационной деятельности, подписываемого федеральным органом исполнительной власти и победителем торгов, которые проводятся в форме аукциона или конкурса³¹. Продолжительность соглашения может составлять до 49 лет с возможностью продления. Земля передается через Министерство природных ресурсов и экологии РФ, что соответствует принципу «одного окна» в сотрудничестве с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество) и Министерством финансов РФ.

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2022 г. № 1018 «О видах экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418340/ (дата обращения: 27.09.2024).

³¹ Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2023 г. № 1444 «Об утверждении примерной формы соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456400/ (дата обращения 27.09.2024).

Важно отметить два ключевых момента:

- инвестор должен будет соблюдать установленную рекреационную емкость (допустимую антропогенную нагрузку) для каждой ООПТ;
- инвестор обязан финансировать или самостоятельно проводить мероприятия по предотвращению вреда окружающей среде.

Вышесказанное позволяет понять, как теперь предполагается работать с инвесторами, которые могут заинтересоваться развитием туризма и горных курортов на ООПТ, однако не отвечает на вопрос каким образом их заинтересовать и как уже сейчас реализовать данный механизм на практике.

Порядок проведения торгов на право заключения соглашения определен постановлением Правительства РФ³². Согласно ему, организатором торгов является федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится национальный парк. При этом есть исключение, в соответствии с которым организаторами торгов также могут выступать федеральные государственные бюджетные учреждения, подведомственные Министерству природных ресурсов и экологии РФ³³.

С введением упомянутых поправок в нормативные акты заключение соглашений для рекреационной деятельности стало одной из самых сложных задач. Закон теперь требует обязательного заключения рекреационного соглашения для осуществления деятельности на ООПТ, подписываемого уполномоченным органом и инвестором, который в свою очередь принимает на себя определенные обязательства и права для ведения бизнеса на ООПТ. Отсутствие этого соглашения нарушает правовой режим ООПТ и влечет значительные риски для инвестора [6].

Министерство подготовило пошаговый план для инвесторов, учитывая последние законодательные изменения. Он состоит из четырех этапов: расчет допустимой рекреационной нагрузки, разработка планов рекреационной деятельности, их согласование и утверждение, а также проведение торгов. Министерство должно также определить территории национальных парков, предназначенные для рекреационной деятельности, и зафиксировать их в соответствующих документах. План рекреационной деятельности национального парка необходимо согласовать с высшим должностным лицом субъекта РФ, где расположен парк.

В настоящее время фактическое заключение рекреационных соглашений невозможно по ряду причин. Так, новые положения о национальных парках и планы рекреационной деятельности еще достаточно продолжительное время не будут утверждены. В текущих условиях невозможно оформить права на земельные участки (аренда, сервитут) по прежним правилам. Также отсутствуют любые переходные положения, которые могли бы практически гарантировать процесс оформления прав на землю в новых условиях. С учетом того, что наличие правовых оснований для осуществления деятельности на той или иной территории является основой для ведения бизнеса на ней, отсутствие надлежащим образом оформленных правоустанавливающих документов является непреодолимым препятствием для ведения бизнеса и, соответственно, дальнейшего развития туристско-рекреационной деятельности на ООПТ.

В свете научного подхода к анализу текущей ситуации можно констатировать, что на данном этапе бизнес столкнулся с существенной проблемой. Хотя нормативные акты, регулирующие порядок ведения рекреационной деятельности на ООПТ, уже разработаны, действенный механизм их реализации на практике пока не создан. Более того, прежний порядок оформления прав на земельные участки, находящиеся в пределах ООПТ, перестал применяться в связи с недавними изменениями в законодательстве.

Представляется, что разрешение обозначенной проблемы заключается в выработке положений, которые разрешили бы вопросы практического применения норм закона на данном этапе. В частности, необходимо:

- на всех уровнях определить перечень проблемных вопросов правоприменения, а также пути и сроки их разрешения;
- наладить четкое взаимодействие между различными структурами (Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему учреждения, Росимущество и др.), к ведению которых относится реализация законодательных нововведений;

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2023 г. № 2112 «Об утверждении Правил проведения конкурсов и аукционов на право заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_464591/ (дата обращения: 27.09.2024).

³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2023 г. № 1432 «Об определении случаев, при которых организатором проведения конкурсов и аукционов на право заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке может выступать федеральное государственное учреждение». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456396/ (дата обращения 27.09.2024).

– выработать положения, которые дадут понимание хозяйствующим субъектам и уполномоченным органам как действовать в переходный период в части оформления прав на землю, когда на практике новый законодательный подход еще не может быть реализован.

В более глобальном смысле должен быть достигнут разумный компромисс между экологической отраслью и туризмом, а также выработана устойчивая политика по системному и поэтапному изменению норм действующего законодательства в целях разрешения противоречий между двумя отраслями.

В целях повышения заинтересованности инвесторов в практическом смысле должно быть нормативно определено какие преференции получают хозяйствующие субъекты, если согласятся вести бизнес по жестким правилам, определенным рекреационным соглашением и действующим законодательством (например, речь может идти о налоговых, финансовых или иных выгодах, а также о предложении реализации готовых бизнес-кейсов).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несовершенство правовых норм, регулирующих порядок организации и осуществления деятельности на ООПТ, связано с недостаточной степенью проработки нормативно-правовых актов, выраженной в недостаточно развитом понятийном аппарате, отсутствии подзаконных актов, определяющих четкий механизм реализации вновь принимаемых или изменяемых норм закона, наличии конфликта интересов бизнеса и экологов, определяющего противоположные концептуальные идеи при разработке и принятии законов.

Проблемы правоприменительного и организационного характера связаны, как правило, с тем, что старый порядок оформления правоотношений уже не действует в связи с вступлением в силу нормативно-правовых актов, изменяющих действующее законодательство, а новый порядок еще не может быть реализован в полной мере в связи с отсутствием выработанных механизмов его практической реализации.

Список литературы

1. Жукова М.А., Жуков В.А., Цаболова О.Р. Перспективы развития отечественного гостиничного бизнеса и подготовки кадров. Управление. 2023;3(11):15–27. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-3-15-27>
2. Ефремова М.С. Экологическая обстановка в современной Российской Федерации: сравнение с другими странами как базис для новых идей развития государства. Управление. 2023;1(11):95–104. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-1-95-104>
3. Афанасьева А.В. Зарубежный опыт управления в сфере экологического туризма: тренды и модели развития. Сервис в России и за рубежом. 2020;3(14):27–56. <https://doi.org/10.24411/1995-042X-2020-10303>
4. Тверитинова О.Г., Салахутдинова К.В. Проблемы правового регулирования оказания туристических услуг на особо охраняемых природных территориях. Экономика. Социология. Право. 2023;2(30):89–93. <https://doi.org/10.22281/2542-1697-2023-02-02-89-93>
5. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма. Lex Russica. 2020;4(161):34–52. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.161.4.034-052>
6. Мамедов С.Н. оgly, Авраменко М.В. Регулирование режима земель национальных парков и развитие туристической деятельности. Туризм: право и экономика. 2023;3:7–10. <https://doi.org/10.18572/1813-1212-2023-3-7-10>

References

1. Zhukova M.A., Zhukov V.A., Tsabolova O.R. Prospects for the development of the domestic hotel business and personnel training. Upravlenie / Management (Russia). 2023;3(11):15–27. (In Russ.) <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-3-15-27>
2. Efremova M.S. Ecological situation in the modern Russian Federation: comparison with other countries as a basis for new ideas for the development of the state. Upravlenie / Management (Russia). 2023;1(11):95–104. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-1-95-104>
3. Afanasyeva A.V. Foreign experience of ecological tourism management: the trends and development models. Services in Russia and Abroad. 2020;3(14):27–56. (In Russian). <https://doi.org/10.24411/1995-042X-2020-10303>
4. Tveritinova O.G., Salakhutdinova K.V. Problems of legal regulation of providing tourist services in specially protected natural areas. Economics. Sociology. Law. 2023;2(30):89–93. (In Russian). <https://doi.org/10.22281/2542-1697-2023-02-02-89-93>
5. Vasilieva M.I. The Legal Definition of the Concept of Ecotourism. Lex Russica. 2020;4(161):34–52. (In Russian). <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.161.4.034-052>
6. Mamedov S.N. ogly, Avramenko M.V. Regulation of the regime of national park lands and the development of tourist activities. Tourism: Law and Economics. 2023;3:7–10. (In Russian). <https://doi.org/10.18572/1813-1212-2023-3-7-10>