

И.С. Уханов

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЛАТЫ ЗА ПОСЕЩЕНИЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иннокентий Сергеевич Уханов – доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса, Санкт-Петербургский университет МВД РФ, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail:** keshau@yandex.ru.

Аннотация. Особо охраняемые природные территории (ООПТ) обеспечивают существенный вклад в сохранение и изучение экосистем, стабилизацию экологической обстановки, экологическое просвещение и отдых населения. Развитие экологического туризма в России, помимо создания и обустройства особо охраняемых природных территорий, сопровождается и развитием такого явления, как установление платы за посещение ООПТ. Порядок определения указанной платы, а также случаи освобождения от взимания платы устанавливает Правительство Российской Федерации. Однако постановление Правительства РФ предусматривает лишь нижний предел стоимости посещения ООПТ, потолок цен не определен. В настоящей статье проведен анализ правомерности и целесообразности взимания подобных платежей.

Ключевые слова: правовое регулирование; особо охраняемые природные территории; национальные парки; взимание платы; экологический туризм; экологические тропы; отдых населения.

I.S. Ukhanov

ON LEGAL REGULATION OF SETTING ADMISSION FEES TO SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS

Innokentiy Ukhanov – Senior Lecturer, the Department of Civil Law and Civil Procedure, Saint-Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia, Ph.D, in Law, Associate Professor, St. Petersburg; **e-mail:** keshau@yandex.ru.

Annotation. Specially protected natural areas (SPNA) provide a significant contribution to the conservation as well as to the study of ecosystems, stabilization of the environmental situation, environmental education and recreation of the population. The development of ecological tourism in Russia, in addition to the creation and development of specially protected natural areas, is accompanied by the development of such a phenomenon as the establishment of fees for visiting protected areas. The procedure for determining the specified fee, as well as cases of exemption from charging the fee, are established by the Government of the Russian Federation. However, the Government Resolution only sets a lower limit for the cost of visiting protected areas, but the price ceiling has not been determined. The main purpose of this article is to analyze the legality and feasibility of collecting such payments.

Keywords: legal regulation; specially protected natural areas; national parks; fee collection; eco-tourism; ecological trails; public recreation.

Конституционное признание права человека на жизнь в благоприятной окружающей среде как естественного, неотчуждаемого права, принадлежащего к третьему поколению прав человека, предполагает его гарантированность и закрепление приемов и способов юридической защиты [1]. В настоящее время в Российской Федерации в соответствии с международными нормами в области прав человека действует разветвленная система законодательства, направленная на регулирование и защиту права на благоприятную окружающую среду.

Одной из особенностей современного периода развития России является законодательное регулирование многочисленных социально значимых проблем, среди которых наиболее актуальной видится экологическая. Статья 7 Конституции РФ гласит о том, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Говоря о достойной жизни, нельзя не обратить внимания на то, что это относится и к правам человека на благоприятную для жизни окружающую среду. Развитие этого положения можно найти в ст. 42 Конституции РФ, в которой и предусмотрено право каждого на благоприятную окружающую среду, а также на достоверную информацию о ее состоянии. Следовательно, можно констатировать, что решение проблем окружающей среды в интересах человека и общества служит одним из элементов создания в России социального государства [5, с. 189]. Одним из способов, позволяющих улучшить состояние окружающей среды и тем самым способствовать реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, является создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

ООПТ обеспечивают существенный вклад в сохранение, восстановление и изучение экосистем, биологического и ландшафтного разнообразия, возобновляемых природных ресурсов, здоровой среды для жизни настоящего и будущего поколений

людей, стабилизации экологической обстановки, а также в экологическое просвещение населения, исследование природных процессов, выполнение международных обязательств РФ в сфере охраны природы. По данным Росстата, в 2023 г. в России насчитывалось 11,9 тыс. особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения. По сравнению с предыдущим годом их общая площадь увеличилась на 2,1 млн га, составив 244,3 млн га к 2023 г.¹, в том числе 112 государственных природных заповедников, 64 национальных парка, 2422 государственных природных заказника, 7 390 памятников природы, 73 дендрологических парка и ботанических сада, а также 494 ООПТ, относящихся к иным категориям. Из около 12 тыс. существующих сегодня в России ООПТ большая часть имеет региональный статус (88%), лишь у 296 (включая дендрологические парки и ботанические сады) – федеральный статус. Кроме того, насчитывается 10625 ООПТ регионального значения. 1 071 ООПТ имеют местное значение.

В рамках реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма», относящегося к национальному проекту «Экология», к 2024 г. площадь особо охраняемых природных территорий должна быть увеличена еще не менее чем на 2 млн га за счет создания 24 новых особо охраняемых природных территорий [4]. Для жителей Европы и Америки отдых в национальных парках и других особо охраняемых природных территориях является одним из самых популярных. В целом в мире активно развивается экотуризм (экологический туризм). Но в настоящее время в России большинство граждан не в полной мере представляют, чем экотуризм отличается от обычного отдыха на природе. Классические экотуры нацелены прежде всего на экологическое просвещение путешественников, хотя и пред-

¹ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году: государственный доклад. М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2023. С. 145.

полагают знакомство с историческим прошлым населяющих регион народов, их традиционным образом жизни, ремеслами, фольклором, способствуют развитию местной экономики. Экотуры, ориентированные на различные категории путешественников, могут включать в себя как элементы активного туризма (сплавы по рекам на катамаранах и рафтах, велопутешествия, лыжные походы) с проживанием в палатках, так и «цивилизованное» размещение в домах отдыха и на турбазах, многочисленные экскурсии.

Однако развитие экологического туризма в России, помимо создания и обустройства ООПТ, сопровождается и развитием такого явления, как установление платы за посещение ООПТ. Основная цель настоящей статьи состоит в анализе правомерности и целесообразности взимания подобных платежей.

Взимание платы за посещение ООПТ – это общемировая практика. Например, стоимость разового пропуска в национальные парки США составляет 8–10\$. При желании можно приобрести годовой абонемент за 80\$. Существуют скидки для инвалидов, людей старшего возраста, бесплатно для детей определенного возраста. В Канаде годовой абонемент для взрослого обойдется в 69,19\$, детям до 17 лет – бесплатно. Предусмотрены скидки для инвалидов и людей старше 62 лет. При этом, например, в Финляндии, посещение национальных парков является бесплатным для всех категорий граждан, включая иностранцев.

Подробно рассмотрим, каким образом эту проблему решают в России. Начнем с обзора нормативных актов, регулирующих порядок взимания денежных средств в пределах ООПТ.

В первую очередь обратим внимание на основной нормативный акт, регулирующий порядок использования и охраны ООПТ, в частности Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Согласно п. 2 ст. 5.1 этого Федерального закона физические лица, не проживающие в населенных пунктах, расположенных в границах ООПТ, могут посещать такие

территории бесплатно или за плату. Порядок определения указанной платы, а также случаи освобождения от взимания платы устанавливает Правительство РФ.

Кроме того, существуют и такие подзаконные акты, как:

– постановление Правительства РФ от 18 июля 2007 г. № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристического продукта»;

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 6 сентября 2010 г. № 351 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, оказываемые ими в пределах установленного и сверх установленного государственного задания»;

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 9 декабря 2014 г. № 546 «Об утверждении Порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма»;

– постановление Правительства РФ от 13 июля 2020 г. № 1039 «Об утверждении Правил определения платы для физических лиц, не проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, за посещение особо охраняемых природных территорий и установления случаев освобождения от взимания платы».

Постановление Правительства РФ от 13 июля 2020 г. № 1039 оказало существенную роль в упорядочивании взимания платы за посещение физическими лицами ООПТ. До вступления этого Постановления в силу размер платы для граждан на федеральном уровне не был урегулирован и установлен руководителем учреждения самостоятельно.

В настоящее время размер платы, устанавливаемой учреждениями ООПТ, составляет:

а) для особо охраняемых природных территорий федерального значения – не

менее 1% установленной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ за посещение;

б) для особо охраняемых природных территорий регионального значения – не менее 0,5% установленной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ за посещение;

в) для особо охраняемых природных территорий местного значения – не менее 0,25% установленной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ за посещение.

С 1 января 2024 г. величина прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ составляет 16 844 руб. Таким образом, минимальная стоимость посещения ООПТ федерального значения (например, заповедников и национальных парков) будет равна 168 руб. 44 коп., ООПТ регионального значения (например, заказников, природных парков или памятников природы) – 84 руб. 22 коп., ООПТ местного значения (например, оздоровительных троп) – 42 руб. 11 коп. За посещение физическими лицами ООПТ федерального значения размер платы устанавливаются федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление соответствующими ООПТ федерального значения, по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся такие учреждения.

В целом, проанализировав федеральные и региональные нормативные акты, регулирующие правила посещения ООПТ, можно утверждать, что платные услуги предоставлены физическим и юридическим лицам с целью:

– повышения эффективности использования ресурсов ООПТ РФ;

– наиболее полного удовлетворения потребностей населения в туристских, экскурсионных и других услугах;

– получения дополнительных финансовых источников для развития уставной деятельности учреждения ООПТ, укрепления материально-технической базы, материального стимулирования и оплаты труда работников учреждения ООПТ.

Существуют данные о том, что в среднем бюджет учреждений ООПТ примерно на 20% формируется за счет взимания платы с посетителей [3]. Поддерживается следующий порядок оказания платных услуг:

– оказываемые услуги должны соответствовать обязательным требованиям, установленным законом;

– платные услуги могут быть оказаны исключительно при наличии желания потребителя;

– стоимость платных услуг определяются на основе расчета экономически обоснованных затрат материальных и трудовых ресурсов.

Следует обратить внимание и на то, что, согласно постановлению Правительства РФ от 13 июля 2020 г. № 1039, плату устанавливают за «одно посещение». Однако в данном Постановлении не раскрыто значение понятия «одно посещение». И разные учреждения ООПТ это понятие трактуют по-разному. Так, в некоторые национальные парки оплачивают разовый билет на вход, и затем в них можно находиться непрерывно, в течение от нескольких дней, иногда до месяца. Например, в национальном парке «Алханай» (Забайкальский край) разовый билет стоит 200 руб. с человека. Столько же и в национальном парке «Кодар» (Забайкальский край). Оплатить можно на КПП национального парка (в Алханайе) или дистанционно, на сайте ООПТ (национальный парк «Кодар», КПП отсутствует).

Вместе с тем в национальном парке «Забайкальский» плату берут за каждый день пребывания в пределах ООПТ. Приведем пример из собственного опыта. В июле 2023 г. с нас взяли по 200 руб. с человека в день и 100 руб. за машину (платеж единоразовый). Пропуск приобретали на три дня. Оказалось, что считают календарный день, а не сутки, то есть в 17:30 нами оплачен полный день, который, соответственно, завершается в 23:59. Так, въехав в парк 7 июля 2023 г., в 17:30, разрешение мы получили до 23:59 9 июля 2023 г. Так что под вечер въезжать в национальный парк невыгодно.

Подобная ситуация складывается и

при посещении Кавказского биосферного заповедника. Например, посещение плато Лаго-Наки (входит в территорию заповедника) стоит 300 руб. в день с человека. Если ехать на машине, то через шлагбаум пропускают бесплатно, но проехать можно только 1,5 км по каменистой дороге до парковки.

Однако постановление Правительства РФ от 13 июля 2020 г. № 1039 устанавливает лишь нижний предел стоимости посещения ООПТ, а так называемый потолок цен не определен. Поэтому наиболее посещаемые учреждения ООПТ могут существенно увеличить стоимость пребывания. Например, посещение природного парка «Териберка» (ООПТ регионального значения в Мурманской области) с 1 июня 2023 г. составляет 360 руб. для граждан России и 720 руб. для иностранных граждан. Размер этих платежей определен постановлением Правительства Мурманской области № 405-ПП от 30 мая 2023 г.

К тому же постановление Правительства РФ от 13 июля 2020 г. № 1039 устанавливает и льготы для отдельных категорий граждан. В первую очередь от платы освобождены местные жители, зарегистрированные для постоянного проживания в населенных пунктах, расположенных в пределах соответствующих ООПТ. Этим документом предусмотрено освобождение от взимания платы еще семнадцать категорий граждан. Среди них – инвалиды войны, участники Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., ветераны боевых действий, Герои России и Советского Союза, люди с ограниченными возможностями, дети дошкольного и школьного возраста, малоимущие семьи, многодетные родители, дети-сироты, пенсионеры и др.

Порядок установления льгот для пенсионеров отдельно регулируется письмом Минприроды России от 5 апреля 2021 г. № 15-53/9378 «О плате за посещение ООПТ гражданами Российской Федерации пенсионного возраста». В нем Минприроды России предусматривает, что гражданами пенсионного возраста, которые в соответствии с подп. п) п. 9 Правил освобождены от платы за посещение

ООПТ, являются лица, достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины), а также иные лица, определенные в соответствии со ст. 30–32 Федерального закона «О страховых пенсиях» от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ. Таким образом, пенсионеры по выслуге лет, в том числе пенсионеры силовых структур, в категорию лиц, имеющих льготы при посещении ООПТ, не входят.

Но следует обратить внимание и на то, что существуют немало ООПТ, которые можно посещать бесплатно. В качестве примера приведем Ленинградскую область. На территории этой области действуют три ООПТ федерального значения, 49 – регионального, четыре – местного. Посещение почти все этих территорий не требует оплаты.

В последние годы в окрестностях Санкт-Петербурга, преимущественно на территории Ленинградской области, проводят активную деятельность по созданию новых ООПТ. В основном это – государственные природные заказники, природные парки и памятники природы. В отличие от заповедников и национальных парков, в пределах таких ООПТ действует наиболее благоприятный режим для лиц, желающих их посещать. Все заказники Ленинградской области доступны для посещения без разрешительных документов, и плату за их посещение не требуют.

Более того, для удобства людей, желающих прогуляться по живописным местам и насладиться северной природой, продолжается работа по созданию экологических троп. Сегодня Ленинградская область – один из лидеров по созданию инфраструктурных туристических проектов. Дирекция ООПТ Ленинградской области организует деятельность ООПТ регионального значения, в частности по реализации приоритетного проекта «Тропа 47» с созданием сети функционирующих туристских маршрутов на природных территориях Ленинградской области. За последние десять лет создано около 40 маркированных экологических маршрутов. Но только за два года проложили туристические маршруты общей протяженностью более 200 км. В 2019 г. в 47 регионе

проходило всего 26 км экологических троп, и располагались они в основном на известных, исхоженных любителями пеших путешествий вдоль и поперек территорий: в Линдуловской роще, на Токсовских высотах и некоторых других. В конце 2023 г. в Ленинградской области уже функционировало около 40 маршрутов. Согласно проекту «Тропа-47», до конца 2024 г. предполагается строительство еще семи экотроп.

Что подразумевает под собой экологическая тропа, или экологический маршрут? В классическом понимании – это обустроенный путь следования, созданный с целью экологического воспитания и охраны особых природных зон, так как экотропы в большинстве случаев проходят через ООПТ. Протяженность экологических троп Ленинградской области варьируется от 400 м до 12,5 км, в среднем 3–5 км. Почти по всем экотропам можно гулять круглый год. И пока все это бесплатно! Но Правительство Ленинградской области рассматривает вопрос о введении с 1 мая 2024 г. платы за посещение экотроп, расположенных на ООПТ. В настоящее время речь идет лишь о пяти территориях: заказниках «Линдуловская роща», «Раковые озера», «Выборгский», «Кургальский» и памятнике природы «Колтушские высоты». Плата за вход в «Линдуловскую рощу» составит около 200 и 400 руб. для граждан РФ и иностранцев соответственно, в остальные – по 150 и 300 руб.²

Таким образом, анализируя сложившуюся в настоящее время в России ситуацию, связанную с взиманием платы за посещение ООПТ, можно утверждать, что плату преимущественно взимают за посещение заповедников и национальных парков. Плату за посещение ООПТ регионального и местного значения взимают реже, но платежи могут быть существенно выше рекомендованных (например, природный парк «Гериберка», о котором говорилось выше).

² До 400 рублей. Власти Ленинградской области собираются сделать вход на экотропы платным // 47news. 2024. 29 марта. URL: <https://47news.ru/articles/248054/> (дата обращения: 31.03.2024).

В целом, по нашему мнению, взимание платы за посещение ООПТ влечет ряд правовых коллизий с некоторыми конституционными нормами относительно свободы передвижения на территории РФ, а также с законодательством о туристической деятельности граждан и налоговым законодательством. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 27.01.2023 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ст. 8) предусматривает случаи, в которых право граждан РФ на свободу передвижения и выбор места пребывания может быть ограничено. Но в исчерпывающем перечне не говорится об ООПТ. Между тем взимание платы в какой-то мере является ограничением свободы передвижения. На подобный вопрос обращает внимание и О.В. Воронцова, которая пишет о том, что установление платы за посещение национального парка в туристических целях является нарушением налогового законодательства России [2].

Действительно, за посещение физическими лицами территорий национальных парков (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) в целях туризма и отдыха взимают плату. В соответствии со ст. 8 Налогового кодекса (НК) РФ такая плата названа сбором. Но, согласно п. 5 ст. 3 НК РФ, «ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом».

Кроме того, п. 5 ст. 12 НК РФ гласит о том, что «не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом». Однако за посещение ООПТ сборов и пошлин НК РФ не предусматривает! Следовательно, установление платы за посещение ООПТ нарушает налоговое законодательство.

Считаем, что взимание платы именно за посещение ООПТ нарушает конститу-

ционное право граждан на свободное передвижение по нашей стране. Зачастую установление высоких ставок платы за пребывание в пределах заповедников, национальных парков, заказников и других охраняемых территорий отрицательно влияет на развитие внутреннего туризма. Дополнительный доход учреждения ООПТ могли бы получать, активно развивая инфраструктуру этих территорий. За предоставление дополнительных услуг вполне можно брать деньги. Развитие сети кемпингов, гостевых домов, локального транспорта, музеев, предприятий общественного питания может приносить существенный доход, а также обеспечивать создание рабочих мест для местного населения. Территории же с развитой инфраструктурой будут привлекать большее количество туристов, которые, соответственно, будут оплачивать предоставляемые услуги.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Велиева Д.С.* Конституционно-правовые вопросы реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в России: автореф. дис. ...

канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 27 с.

2. *Воронцова О.В.* К вопросу о правомерности взимания платы за посещение национального парка (на примере ФГБУ «Национальный парк «Югыд ва») // *Культура: управление, экономика, право.* 2014. № 1. С 9–12.

3. *Жуковский А.Ю.* Особенности взимания платы за посещение особо охраняемых природных территорий в Республике Крым // *Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэрофотосъемка.* 2018. Т. 62. № 2. С. 179–185.

4. *Уханов И.С.* О правовом регулировании экологического туризма в пределах особо охраняемых природных территорий // *Журнал правовых и экономических исследований.* 2023. № 3. С. 101–106.

5. *Уханов И.С.* О реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду в пределах особо охраняемых природных территорий // *Права человека и правоохранительная деятельность: сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. памяти профессора А.В. Зиновьева, (г. Санкт-Петербург, 24 мая 2012 г.).* СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2012. С. 189.