

И.С. Уханов

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА В ПРЕДЕЛАХ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

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.

Туризм в пределах особо охраняемых природных территорий в России, по мнению автора статьи, начинает вступать в активную фазу развития. Утверждается, что в нашей стране в последние несколько лет подход к экологическому туризму изменяется, его рассматривают в качестве выгодного бизнеса. Однако неконтролируемый экологический туризм может нанести существенный вред экосистеме. Для более четкого правового регулирования необходимо внести в законы определение понятия экологического туризма. Требуется более четкое законодательное регулирование данного вида деятельности. В статье раскрыты некоторые проблемы, затрудняющие развитие экологического туризма в пределах особо охраняемых природных территорий России.

Ключевые слова: *особо охраняемые природные территории; экологический туризм; экологическое право; биологическое разнообразие; заповедник; национальные парки; правовое регулирование.*

I.S. Ukhanov

ON LEGAL REGULATION OF ECOLOGICAL TOURISM WITHIN 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, Saint-Petersburg; **e-mail:** keshau@yandex.ru.

According to the author, tourism within specially protected natural areas in Russia is beginning to enter an active phase of development. It is alleged, that in our country, the approach to ecological tourism has changed recently, and it is considered to be quite a profitable business. However, uncontrolled eco-tourism might cause significant damage to the ecosystem. To ensure a clearer legal regulation, it is necessary to legislate the definition of eco-tourism. More precise legislative regulation of this type of activity is required. The article reveals some problematic issues that impede the development of ecological tourism within specially protected natural areas of Russia.

Keywords: *specially protected natural areas; ecological tourism; environmental Law; biodiversity; wildlife refuge; national parks, legal regulation.*

Со второй половины XX в. туризм во многих странах становится важной сферой экономической деятельности. В тренде современного развития мировой экономики доля этого сектора постепенно воз-

растает. В настоящее время это – очень выгодный бизнес, который обеспечивает около 4,5% мирового валового внутреннего продукта (ВВП) и предоставляет рабочие места примерно 200 миллионам че-

ловек [7]. Развитие туризма может способствовать устойчивому управлению охраняемыми природными территориями за счет привлечения любителей природы из разных точек мира.

В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» под туризмом понимаются временные выезды (путешествия) граждан с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источника в стране (месте) временного пребывания [2]. Выделяют различные виды туризма с разными основами для классификации. Например, туризм может быть внутренним и выездным, социальным и самодеятельным, экскурсионным и приключенческим, водным и горным, пешим и автомобильным, др.

В отдельный вид выделяют экологический туризм. К сожалению, в действующем российском законодательстве отсутствует определение данного термина. Однако в документах Международного союза охраны природы приведено следующее определение: «Экологический туризм или экотуризм – путешествие с ответственностью перед окружающей средой по отношению к ненарушенным природным территориям с целью изучения и наслаждения природой и культурными достопримечательностями, которое содействует охране природы, оказывает "мягкое" воздействие на окружающую среду, обеспечивает активное социально-экономическое участие местных жителей и получение ими преимуществ от этой деятельности». Похожие по содержанию определения дают Всемирный фонд дикой природы и Международное общество экологического туризма.

Многие считают, что термин «экологический туризм» введен в научный оборот в 1983 г. мексиканским экологом-экономистом Гектором Цебаллос-Ласкурейном. Примерно в указанный период подобный термин появляется и в СССР.

Впервые он использован при подготовке и внедрении пешеходного маршрута «Кругобайкальская железная дорога» (КБЖД), который разработан в Бюро международного молодежного туризма «Спутник» при Иркутском обкоме ВЛКСМ. В нашей стране стремительно произошла эволюция термина: «экологический маршрут», затем «экотуры по КБЖД», а на современном этапе – «экотуризм на Байкале».

Экологический туризм базируется на следующих основах:

- подбирают экологически благоприятные и вместе с тем интересные природные и культурные ландшафты;
- маршруты проходят по специально проложенным экологическим тропам;
- туристы посещают природоведческие и краеведческие музеи, экотехнологические хозяйства;
- происходит знакомство с участками «нетронутой» природы;
- посетителям рассказывают об экологических проблемах на местном уровне;
- в ходе тура происходит изучение традиционных, аборигенных форм природопользования;
- посетителям прививают уважение к местным культурным традициям.

Туризм в пределах особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в России только начинает вступать в активную фазу развития. Вместе с тем такого рода туризм – это значимый бизнес, требующий профессиональной, плановой работы и государственного подхода. Как показывает мировая практика, туризм на ООПТ успешен, если в его развитии обязательно участвуют несколько игроков, роли между которыми четко разделены. Каждый из участников решает свои, свойственные именно ему задачи, и у каждого из них существует своя зона ответственности [7]. Например, по разным оценкам, в Финляндии около шести тысяч ферм предлагают возможность экологического отдыха. Все чаще этим занимаются профессионально, а не в свободное от основной деятельности время. Спрос на экологические туры растет ежегодно на 10–15%. По данным Россельхозбанка, в России ожидается увеличение потока экотуристов до 22 млн

человек в год к 2025 г., в 2021 г. это число составило 10,6 млн [8].

Однако и в нашей стране в последние несколько лет подход к экологическому туризму изменяется, и его рассматривают в качестве выгодного бизнеса. Это требует, однако, грамотной его организации. Возникла необходимость изменить данную идеологию, уйти от «неконтролируемого использования природных ресурсов к рыночному регулированию их эксплуатации в рамках современного экологического законодательства и в целях устойчивого развития» [6]. Экологический туризм может осуществляться на любых природных территориях, в частности на обычных участках лесного фонда или землях, не имеющих особо охраняемого статуса. Объектами для экологического туризма часто выступают ООПТ. Они широко используются для развития экологического туризма и обеспечения активного познавательного отдыха в естественных природных условиях в рамках культурно-просветительской и рекреационной деятельности. Но следует иметь в виду, что неконтролируемый экологический туризм может нанести существенный вред экосистеме. Особенно, если туристические маршруты затрагивают природные объекты, имеющие особые характеристики и требующие специфической охраны.

Количество ООПТ в пределах Российской Федерации постоянно увеличивается. Так, с 1992 по 2011 г. создано 28 новых заповедников, 25 национальных парков и десять федеральных заказников. Кроме того, существенно расширены территории существовавших 25 заповедников, одного национального парка и одного федерального заказника. В целом общая площадь ООПТ федерального значения увеличена практически на 80%.

22 декабря 2011 г. Правительством РФ издано распоряжение № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и плана мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий

федерального значения на период до 2020 года». Цель этой Концепции – развитие системы ООПТ путем повышения эффективности государственного управления в сфере организации и функционирования системы ООПТ в интересах устойчивого развития РФ, обеспечения экологической безопасности, охраны биологического и ландшафтного разнообразия, сохранения и рационального использования природного и культурного наследия [4]. В соответствии с данной Концепцией до 2020 г. предусмотрено создание 11 заповедников, 20 национальных парков и трех федеральных заказников, а также расширение территорий существующих 11 заповедников и одного национального парка.

Срок действующей Концепции истек в 2020 г. Но, анализируя результаты работы по созданию новых ООПТ в России, можно признать, что она была успешной. По данным Росстата, в 2021 г. в России насчитывалось 11,9 тыс. ООПТ федерального, регионального и местного значения. По сравнению с 2020 г. их общая площадь возросла на 2,0 млн га, составив 242,1 млн га в 2021 г. (14,14 % площади РФ). В целом с 2014 по 2021 г. общая площадь ООПТ увеличилась на 39,8 млн га, что является результатом усовершенствования системы управления ООПТ в России [5].

Сегодня происходит разработка нового документа стратегического планирования. Его основной задачей станет реализация обеспечения комплексного подхода к сохранению биоразнообразия на территории страны. В соответствии со Стратегией экологической безопасности на период до 2025 г. приоритетным направлением обеспечения экологической безопасности выступает сохранение биологического и ландшафтного разнообразия страны и развитие сети ООПТ.

В рамках реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма», относящегося к национальному проекту «Экология», к 2024 г. площадь ООПТ должна быть увеличена еще не менее чем на два млн га за счет создания 24 новых ООПТ.

Наиболее традиционным и одновре-

менно жестким способом охраны отдельных природных территорий в России является создание заповедников. Заповедники в течение многих лет оставались практически закрытыми для посетителей. До сих пор возможности развития экологического туризма на их территориях остаются ограниченными. Это в первую очередь обусловлено спецификой заповедников как ООПТ. Но значительное число заповедников, хотя и формально, но обозначили свой интерес к развитию экологического туризма. Несмотря на то, что разработаны методические документы, регламентирующие осуществление экотуризма в заповедниках и созданы программы его реализации, на практике ситуация оказывается значительно сложнее. Насколько активно заповедники готовы принимать туристов на своих территориях, во многом зависит даже не от Положения о том или ином заповеднике, а от позиции его администрации. В большинстве случаев посетителям доступны лишь центральные усадьбы заповедников, в которых можно побывать, например, в Музее природы, осмотреть несколько вольеров с животными и совершить прогулку по коротким маршрутам.

Пребывание граждан на территории заповедника разрешается только по специальным разрешениям, выданным его администрацией, и при наличии документа, удостоверяющего личность, указанного в разрешении. Однако большая часть территорий заповедников по-прежнему закрыты для посещения. Так, в Вишерском заповеднике туристам доступны лишь около 5% его территории. Передвижение допускается только по утвержденным четырем экологическим тропам. Посещение является платным.

Другая территориальная форма охраны природы – национальные парки. В отличие от заповедников, развитие туризма на этих территориях служит одним из основных направлений их деятельности. Национальные парки для России – сравнительно новая форма охраны окружающей среды и сохранения культурного наследия. Создание национальных парков на территории нашей страны началось в

1983 г.

Национальные парки в единой системе ООПТ играют особую роль. В отличие от заповедников, национальные парки наделены не только природоохранной, но и рекреационной функцией. Подобная «двойственность» накладывает определенные ограничения на условия отдыха в национальных парках, но тем не менее способствует развитию экотуризма [9].

Согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [1] в пределах национальных парков выделяют различные функциональные зоны. При этом, несмотря на важность проведения функционального зонирования в национальных парках, в большинстве российских парков оно фактически отсутствует или проведено не в полном объеме. Соответственно, это приводит к нарушениям правового режима использования особо охраняемых природных территорий, а в ряде случаев – и к злоупотреблениям со стороны организаций или должностных лиц.

Вместе с тем можно выделить и сопутствующие проблемы, затрудняющие развитие экологического туризма в пределах ООПТ России:

- недостаточность, а порой практически полное отсутствие маршрутов и программ, разработанных для разных категорий туристов, в том числе иностранных;
- недостаточное количество или практически полное отсутствие объектов туристической инфраструктуры на маршрутах (оборудованных палаточных стоянок, контейнеров для мусора, туалетов, переправ через водные объекты и т.п.);
- нехватка информационных щитов и указателей в пределах парков;
- отсутствие у работников заповедников и национальных парков достаточных знаний и опыта, необходимых для успешного и прибыльного развития туризма;
- малое разнообразие предоставляемых туристам платных услуг, завышенные цены на эти услуги, зачастую низкое качество указанных услуг;
- недостаточное количество мест для размещения туристов (отсутствие кемпин-

гов, недостаток мини-гостиниц, гостевых домов);

– проблемы, связанные с транспортом (в ряде случаев добраться до ООПТ на общественном транспорте затруднительно или невозможно);

– недостаток рекламы, особенно на международном уровне;

– недостаточная приспособленность российских заповедников и национальных парков для приема зарубежных туристов (местное население, как правило, не говорит на иностранных языках, хотя и проявляет гостеприимство);

– отстраненность местного населения от участия в развитии экотуризма;

– отсутствие механизмов, при которых часть финансовых поступлений от экотуризма направлялась бы на нужды местных жителей;

– отсутствие четкого правового регулирования рекреации в пределах ООПТ [9].

Нормы права, регулирующие экологический туризм, разработаны недостаточно, и в системе экологического права занимают неоднозначное положение. Это обусловлено тем, что экологический туризм выступает, с одной стороны, предпринимательской деятельностью, с другой – в качестве способа экологического просвещения и образования. При этом выполняет и ряд социальных функций, в том числе поддерживает уровень жизни местного населения и способствует сохранению местных традиций, обычаев.

Следовательно, для более четкого правового регулирования необходимо внести определение понятия экологического туризма и выделить для него отдельную главу в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Ранее, на протяжении ряда лет, многократно возникал вопрос о необходимости внести соответствующие поправки в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». 18 марта 2023 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении Федеральный закон о туризме на ООПТ, который вступит в силу 1 сентября 2023 г.

[3]. В частности, в законе речь идет о том, что на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих в себя естественные экологические системы, природные комплексы, объекты и не являющихся средой обитания объектов растительного и животного мира, для сохранения которых создан государственный природный заповедник, допускается деятельность, направленная на организацию и осуществление туризма, обеспечение охраны и использования государственного природного заповедника, а также жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории.

Таким образом, постепенно начинает развиваться концепция «регенеративного туризма». Вероятно, эта концепция в ближайшем будущем станет одним из основных аспектов экологического туризма. Данная концепция предполагает относительно новый подход к путешествиям, в процессе которых сделан акцент не только на минимизацию негативных последствий туризма, но и по мере возможности осуществляется позитивное влияние на окружающую среду, местные сообщества. Это может включать в себя проживание в экологически чистых местах, поддержку местных усилий по сохранению природы и участие в мероприятиях, приносящих пользу окружающей среде (в их числе – посадка растений, уборка мусора, рекультивация территорий).

ЛИТЕРАТУРА

1. Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

2. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федер. закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 28.05.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2023. № 12. Ст. 1890.

4. Об утверждении Концепции разви-

тия системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и плана мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

5. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году: государственный доклад. М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2022. 145 с.

6. Дегтярев А.Н., Усманов Ю.И., Солодилова Н.З., Матвеева Л.Д. Природный комплекс Южного Урала как туристический ресурс: эколого-экономические аспекты // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2003.

Т. 5. № 2. С. 240–248.

7. Иглс П., МакКул С., Хайнс К. Устойчивый туризм на охраняемых территориях: руководство по планированию и управлению / пер. с англ. М.: Международный союз охраны природы (МСОП); Смоленск: Маджента, 2005. 184 с.

8. Конева В. Устойчивый туризм. Почему экопутешествия сейчас в тренде // ИА ТАСС. 2022. 18 июля. URL: <https://tass.ru/obschestvo/15241231> (дата обращения: 17.04.2023).

9. Уханов И.С. Развитие национальных парков как объектов туристического бизнеса в Северо-Западном регионе // Государственно- правовая политика в Северо-Западном регионе: сборник материалов Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики, 2010. С. 276.