

УДК 342.951
DOI 10.52452/19931778_2024_6_100

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ ТУРИЗМА НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

© 2024 г.

П.А. Георгиева

Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург

filyshastepa@yandex.ru

Поступила в редакцию 31.10.2024

В хронологическом порядке сравнительным методом исследуются и описываются изменения законодательства Российской Федерации, связанные с интеграцией туристической деятельности на особо охраняемых природных территориях федерального значения. Приводятся результаты изучения положений о государственных природных заповедниках в части установленных задач по развитию туризма, оказывающих непосредственное влияние на установленный административно-правовой режим. В выводе обосновывается необходимость уточнения формулировок и конкретизации разрешенных видов туристической деятельности как один из способов совершенствования законодательства.

Ключевые слова: административно-правовой режим, особо охраняемые природные территории, туризм, положение о заповеднике.

Специальный правовой статус, установленный на особо охраняемых природных территориях (ООПТ) федерального значения, призван не просто сохранить биоресурсы, имеющиеся на этих территориях в настоящее время, но и дать возможность восстановления и дальнейшего развития естественных экологических систем, созданных природой. Действия по изменению или ослаблению административно-правового режима на этих территориях могут заложить тенденцию негативного влияния на весь комплекс физических факторов, образующих экосистемы, и, как следствие, привести к отрицательному изменению количественного и качественного показателей биоресурсов. Правовое регулирование видов деятельности человека на природных территориях со статусом ООПТ призвано решить проблему нерационального пользования природными ресурсами, в том числе при удовлетворении человеком профессионально-деловых целей и познавательных интересов в результате интеграции туризма на этих территориях. Туризм на ООПТ заключается прежде всего в познании нетронутой антропогенным воздействием биосферы и по своим формам является экологическим и культурно-познавательным. В настоящее время популярность этих форм туризма возрастает, но вместе с тем возрастают и риски отрицательного влияния на сохранение природных территорий, минимизировать или исключить которые призван установленный на них административно-правовой режим.

Ослабление административно-правового режима ООПТ федерального значения (в частно-

сти, заповедников) в дальнейшем приводит к снижению защитной функции по сохранению природной среды. Территории, которые являются заповедными благодаря наличию уникальной флоры и фауны, могут быть подвергнуты значительному влиянию негативных факторов, в результате чего возможно их полное или частичное исчезновение. Повреждение лесных покровов (вырубка лесов), осушение водоемов, строительство дорог и сооружений с целью расширения инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях является преднамеренным отрицательным антропогенным воздействием и происходит в процессе материального производства с целью удовлетворения определенных потребностей общества.

Особо охраняемые природные территории – территориальная форма охраны участков 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 [1].

По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в 2022 году ООПТ федерального значения посетили 13 975 357 человек [2]. В 2023 году ООПТ федерального значения посетил 14 559 961 человек (на 1.5 миллиона больше, чем в 2022 году) [3]. Возрастает потребность расширения инфраструктуры обслуживания и благоустройства,

что в свою очередь влечет за собой увеличение туристических потоков. При отсутствии должного контроля туристической деятельности со стороны органов исполнительной власти возрастает количество неорганизованных посещений и, как следствие, происходит увеличение рисков нанесения ущерба природной среде любой категории ООПТ.

20 марта 1995 года в целях обеспечения надлежащего режима особой охраны природных территорий был издан Федеральный закон № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33). Законодатель установил режим охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях всех категорий ООПТ и их охранных зон. Также было установлено два вида ответственности за нарушение такого режима: административная и уголовная.

В 2002 году в Федеральный закон № 33 были внесены изменения, согласно которым административная ответственность за нарушение режима особо охраняемых территорий была исключена из текста статьи 36, оставлен в первоначальном виде лишь один вид ответственности – уголовная. Отметим, что такая формулировка статьи существует и в настоящий момент. Административная ответственность за нарушение режима особой охраны Федеральным законом № 33 не предусмотрена. В том же 2002 году в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации была введена отдельная статья 8.29, предусматривающая ответственность за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях ООПТ либо в их охранных зонах (на февраль 2024 года указанная статья не была исключена из перечня).

В первоначальной версии Федерального закона № 33 основными задачами той или иной категории охраняемой территории выступали экологическое просвещение и создание условий для регулируемого туризма и отдыха. При этом на территориях национальных парков могли быть выделены функциональные зоны, в том числе для познавательного туризма, предназначенные для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами особо охраняемых природных территорий. Однако на территориях государственных заповедников предусмотрено было только экологическое просвещение населения.

Понимая необходимость не просто развития туризма в Российской Федерации, а прежде всего увеличения информирования всех слоев населения об имеющихся природных заповед-

ных территориях и связанных с этим просветительских функций и воспитания подрастающего поколения, в 2011 году были внесены изменения с учетом соблюдения необходимых требований к сохранению биосферных территорий. Изменениями в статьи 7 и 9 Федерального закона № 33 на территориях государственных заповедников было также разрешено осуществление познавательного туризма, что повлекло за собой принятие ряда мер по ослаблению режима особой охраны сразу на нескольких видах ООПТ (национальные парки и государственные заповедники).

Согласно разделу 10 Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р, экологический туризм подразделяется на несколько специализированных видов, один из которых – познавательный, сущность которого заключается в ознакомлении человека с природными и культурными достопримечательностями [4]. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на ООПТ [5]. Отметим, что ни понятия «экологический туризм», ни «познавательный туризм» в данный период времени юридически закреплено не было.

В 2019 году Правительством РФ была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, которая на сегодняшний день является единственным документом, юридически закрепляющим понятие экологического туризма. Экологический туризм представляет собой деятельность по организации путешествий, в которую включены практически все формы природного туризма. При этом основная цель такой туристической деятельности – наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению [6]. Основным критерием экологического туризма является проявление бережного отношения к окружающей среде [7, с. 54]. Сущность понятия «познавательный туризм» не раскрыта ни в одном нормативно-правовом акте, однако в той же Стратегии существует понятие «культурно-познавательный туризм». Культурно-познавательный туризм представляет собой туристическую деятельность с познавательными целями. Такой вид туристической деятельности позволяет ознакомить туриста с историко-культурными и природными ценностями, традициями и обычаями, в том числе посредством осуществления экскурсионной деятельности и проведения событийных мероприятий [8, с. 151]. Экскурсионная деятельность и

проведение событийных мероприятий на ООПТ может оказывать в том числе и негативное воздействие на уникальную природу, на территории которой распространен режим особой охраны, поскольку предусматривает различные вспомогательные и организационные действия при посещении человеком территорий и объектов.

Последними изменениями и дополнениями в Федеральный закон № 33 формулировка «познавательный туризм» исключена из ряда статей и оставлено лишь экологическое просвещение. Однако введена новая статья 5.2 «Туризм на особо охраняемых природных территориях и его критерии, особенности», в которой понятие «познавательный туризм» было заменено на «туризм», что может расцениваться как значительное расширение категорий туристов, посещающих особо охраняемые природные территории.

Расширенное понятие туризма закреплено в статье 1 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и предусматривает временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания [9]. В новой статье Федерального закона № 33 понятие «туризм» было сокращено и представлено в формулировке «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства на ООПТ в целях посещения уникальных природных комплексов и объектов и иных предусмотренных настоящим Федеральным законом целей», но смысл от этого остается неизменен, разрешено повсеместное посещение уникальных объектов природы под предлогом туризма, что является одной из причин существенного ослабления режима особой охраны природных территорий Российской Федерации. Чем шире понятие «туризм» применительно к ООПТ, тем больше видов деятельности возможно осуществлять на заповедных территориях в ущерб природной среде [10, с. 105].

Таким образом, за период с 1995 года по настоящее время в Федеральный закон № 33, в статьи, в которых были предусмотрены различные виды туризма, вносились изменения не менее трех раз. Так, в статье 7 формулировка

«развитие познавательного туризма», как одна из задач, возложенных на государственные заповедники, три раза добавлялась и исключалась. Статья 9 обновлялась четыре раза в части, касающейся той же самой формулировки – «развитие познавательного туризма». И наконец, в 2023 году последними изменениями была добавлена новая статья 5.2 «Туризм на особо охраняемых природных территориях и его критерии, особенности». Формулировки понятий «экологический туризм», «познавательный туризм» и «культурно-познавательный туризм» в этой статье нет, но появилось обобщенное понятие – «туризм», что дает возможность широкого толкования понятий видов деятельности и категорий людей при посещении ими ООПТ. Размытая формулировка понятия дает повод для ослабления административно-правового режима на ООПТ [11, с. 70] и, как следствие, оказывает негативное влияние на сохранение биосферы. Основной задачей экологического туризма является повышение уровня природоохранного образования населения [12, с. 40], в то время как основной задачей туризма может быть любая деятельность (рекреационная, познавательная или оздоровительная и т.д.) [13, с. 105], которая не конкретизирована в обновленной статье Федерального закона № 33.

Частью 1 статьи 9 Федерального закона № 33 определено, что конкретный режим охраны территории устанавливается положением об одной из категорий ООПТ. При этом пунктом «з» данной статьи установлено, что организация и осуществление туризма допускается в качестве проводимых мероприятий на ООПТ.

Для определения проблемных вопросов при интеграции туризма в систему обеспечения деятельности особо охраняемых природных территорий и необходимых для этого действий по решению новых задач административно-правового режима было проведено исследование, целью которого являлось изучение положений о государственных природных заповедниках и отражение в них задач по развитию туризма.

Всего в процессе исследования было изучено более 50% (62 из 102) положений о государственных природных заповедниках от общего количества заповедников на ООПТ, размещенных на их официальных сайтах.

В качестве примера в таблице 1 представлены ряд различий в положениях о государственных биосферных природных заповедниках, в таблице 2 – различия в положениях о государственных природных заповедниках, связанных с туристической деятельностью.

Таблица 1

Положение о Дарвинском государственном природном биосферном заповеднике	Положение о федеральном государственном учреждении «Лапландский государственный природный биосферный заповедник»	Положение о федеральном государственном учреждении «Байкальский государственный природный биосферный заповедник»	Положение о федеральном государственном учреждении «Воронежский государственный природный биосферный заповедник»
На заповедник возлагаются следующие задачи: ... 4) экологическое просвещение и развитие познавательного туризма	На заповедник возлагаются следующие задачи: ... г) экологическое просвещение, образование, в том числе осуществление познавательного экологического туризма (внутреннего, въездного, социального)	На заповедник возлагаются следующие задачи: ... г) экологическое просвещение	На заповедник возлагаются следующие задачи: – экологическое просвещение
На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: ... 6) ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма	На территории заповедника разрешается осуществление мероприятий и деятельности, направленных на: ... е) ведение эколого-просветительской работы, включая познавательный экологический туризм	На территории заповедника допускается осуществление мероприятий и деятельности, направленных на: – ведение эколого-просветительской работы	На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: – ведение эколого-просветительской работы

Таблица 2

Положение о государственном природном заповеднике «Путоранский»	Положение о государственном природном заповеднике «Ненецкий»	Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Калужские засеки»	Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Столбы»
На заповедник возлагаются следующие задачи: ... 4) экологическое просвещение; ... 6) организация и осуществление туризма	На заповедник возлагаются следующие задачи: ... 4) экологическое просвещение и развитие познавательного туризма	На заповедник возлагаются следующие задачи: – экологическое просвещение	На заповедник возлагаются следующие задачи: – экологическое просвещение
На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: ... 6) экологическое просвещение; ... 8) организацию и осуществление туризма	На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: ... 6) ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма	На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: – ведение эколого-просветительской работы	На территории заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на: – создание условий для проведения экологического воспитания и образования

Анализ данных, полученных при исследовании положений о государственных природных заповедниках, показал различия в целеполагании и формулировании задач по развитию на этих территориях туризма.

В отдельных положениях в качестве одной из основных задач и разрешенного вида деятельности является осуществление туризма, в других – познавательного туризма. В части положений такого вида деятельности, как туризм, может быть не предусмотрено совсем, но при

этом может вестись эколого-просветительская работа [14, с. 26] или экологическое воспитание и образование, что в итоге неизбежно влечет за собой необходимость различного подхода органов государственного управления к ведению деятельности в особом порядке.

Считаем, что при общих принципах организации туризма на ООПТ формулировки понятий не должны быть различными по своему содержанию, поскольку это оказывает существенное влияние на понимание разрешенных видов дея-

тельности на ООПТ. Если ООПТ федерального значения [15, с. 166], то и положения о той или иной категории ООПТ должны быть идентичны друг другу в плане выполняемых задач и создаваемых по единому образцу.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости уточнения формулировок видов туристической деятельности, возможных на особо охраняемых природных территориях. Полагаем целесообразным определение конкретного вида туристической деятельности, который будет разрешен в границах ООПТ федерального значения, а также юридическое закрепление формулировки его понятия в действующем Федеральном законе № 33. Именно в таком случае возможен единый подход к формированию условий по минимизации отрицательных последствий [16, с. 284] от различных видов деятельности, разрешенных на территориях, подлежащих особой охране, в целях сохранения трудновозобновляемых природных ресурсов.

Учитывая необходимость развития действующего законодательства, полагаем, что положения о заповедниках также требуют своевременного внесения в них поправок и изменений для предотвращения правовых коллизий при реализации возложенных полномочий на органы государственного управления при осуществлении административно-правового режима на особо охраняемых природных территориях.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (дата обращения: 20.01.2024).
2. Определён рейтинг самых посещаемых особо охраняемых природных территорий России по итогам 2022 года. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/opredelyen_reyting_samykh_poseshchaemykh_osobo_okhranyaemykh_prirodnnykh_territoriy_rossii_po_itogam_/ (дата обращения: 01.02.2024).
3. Заповедные территории в 2023 году посетило более 14,5 миллиона туристов. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/zapovednye_territorii_v_2023_godu_posetilo_bolee_14_5_milliona_turistov/ (дата обращения: 20.01.2024).
4. Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/11c01c913d270f6b2e4bfb5ad5c738f0ed7b714b/ (дата обращения: 19.02.2024).
5. Тарасова В.В., Гукова А.А., Брезинская Л.В. Развитие познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения // Актуальные проблемы лесного комплекса. 2015. № 41. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-poznavatel'nogo-turizma-na-osobo-okhranyaemyh-prirodnnykh-territoriyah-federal'nogo-znacheniya/viewer> (дата обращения: 22.01.2024).
6. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rYOaVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (дата обращения: 20.01.2024).
7. Иванов В.Д., Панченко О.Д. Экологический туризм как новое направление // Актуальные проблемы педагогики и психологии. 2020. Т. 1. № 2. С. 53–61.
8. Дискуссионные проблемы теории экологического права: Монография / Под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юрлитформ, 2020. 544 с.
9. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c/ (дата обращения: 21.01.2024).
10. Лихарева Т.С. Особенности развития экологического туризма на базе особо охраняемых природных территорий // Сервис в России и за рубежом. 2023. Т. 17. № 3. С. 104–113.
11. Коваленко Е.И. О категориальной неопределенности на федеральном и региональном уровнях в сфере регулирования особо охраняемых природных территорий // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2021. Т. 21. № 2. С. 69–73.
12. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex Russica. 2020. № 4. С. 34–52.
13. Тропина Д.В., Рахаева В.В., Сурикова А.М. Новые правила развития туризма на особо охраняемых природных территориях // Право и государство: теория и практика. 2023. № 8 (224). С. 103–107.
14. Козодубов А.А. Экологический туризм – направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. 2017. № 5. С. 24–27.
15. Анисимов А.П. Развитие экологического туризма в России: проблемы и перспективы // Сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции / Сост. И.В. Мишуткина. [Б. м.]: Аксиос, 2017. С. 165–168.
16. Хохлова Е.Р., Дорофеев А.А., Аверьянова Т.В. Особо охраняемые природные территории как главные дестинации экологического туризма // Курортно-рекреационный комплекс в системе регионального развития: инновационные подходы. 2017. № 1. С. 284–287.

**THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME IN THE CONTEXT OF THE INTEGRATION
OF TOURISM IN THE SPECIAL PROTECTED NATURAL TERRITORIES
OF THE FEDERAL VALUES**

P.A. Georgieva

The article examines and describes changes in the legislation of the Russian Federation related to the integration of tourism activities in specially protected natural territories of federal significance in chronological order using a comparative method. The results of the study of the Provisions on state nature reserves in terms of the established tasks for the development of tourism, which have a direct impact on the established administrative and legal regime, are presented. The conclusion substantiates the need to clarify the wording and specify the permitted types of tourism activities as one of the ways to improve legislation.

Keywords: administrative and legal regime, specially protected natural areas, tourism, regulations on the reserve.

References

1. Federal Law «On Specially Protected Natural Territories» dated 14.03.1995 № 33-FL. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (date of access: 20.01.2024).
2. The rating of the most visited specially protected natural territories of Russia by the dates of 2022 has been determined. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/opredelyen_reyting_samykh_poseshchaemykh_osobokhranyaemykh_prirodnikh_territoriy_rossii_po_itoгам_/ (date of access: 01.02.2024).
3. More than 14.5 million tourists visited the protected areas in 2023. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/zapovednye_territorii_v_2023_godu_posetilo_bol_ee_14_5_milliona_turistov/ (date of access: 20.01.2024).
4. Decree of the Government of the Russian Federation dated 22.12.2011 № 2322-р «On Approval of the Concept for the Development of a system of specially Protected Natural Territories of Federal Significance for the period up to 2020». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/11c01c913d270f6b2e4bfb5ad5c738f0ed7b714b/ (date of access: 19.02.2024).
5. Tarasova V.V., Gukova A.A., Brezinskaya L.V. The development of educational tourism in specially protected natural territories of federal significance // Actual problems of the forest complex. 2015. № 41. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-poznavatel'nogo-turizma-na-osobokhranyaemykh-prirodnih-territoriyah-federal'nogo-znacheniya/viewer> (date of access: 20.01.2024).
6. The Strategy for the development of tourism in the Russian Federation for the period up to 2035, approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated September 20, 2019 № 2129-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rYOaVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (date of access: 20.01.2024).
7. Ivanov V.D., Panchenko O.D. Ecological tourism as a new direction // Actual problems of pedagogy and psychology. 2020. Vol. 1. № 2. P. 53–61.
8. Debatable problems of the theory of environmental law: Monograph / Under the general editorship of A.P. Anisimov. M.: JurLitform, 2020. 544 p.
9. Federal Law № 132-FL of 24.11.1996 (as amended on 25.12.2023) «On the Fundamentals of Tourism Activities in the Russian Federation». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c/ (date of access: 21.01.2024).
10. Likhareva T.S. Features of the development of ecological tourism on the basis of specially protected natural territories // Service in Russia and abroad. 2023. Vol. 17. № 3. P. 104–113.
11. Kovalenko E.I. On categorical uncertainty at the federal and regional levels in the field of regulation of specially protected natural territories // Bulletin of SUSU. Series: Law. 2021. Vol. 21. № 2. P. 69–73.
12. Vasilyeva M.I. Towards the legal definition of the concept of ecological tourism // Lex Russica. 2020. № 4. P. 34–52.
13. Tropina D.V., Rakhaeva V.V., Surikova A.M. New rules for the development of tourism in specially protected natural areas territories // Law and the State: theory and practice. 2023. № 8 (224). P. 103–107.
14. Kozodubov A.A. Ecological tourism as a direction of environmental education: a legal aspect // Environmental law. 2017. № 5. P. 24–27.
15. Anisimov A.P. The development of ecological tourism in Russia: problems and prospects // Collection of scientific papers of the II International Scientific and Practical Conference / Comp. I.V. Mishutkina. Axios, 2017. P. 165–168.
16. Khokhlova E.R., Dorofeev A.A., Averyanova T.V. Specially protected natural territories as the main destinations of ecological tourism // Resort and recreational complex in the system of regional development: innovative approaches. 2017. № 1. P. 284–287.