

К юридическому определению понятия экологического туризма

Аннотация. Экологический туризм традиционно означает путешествия на природные территории в места нахождения природных объектов, не затронутых или мало затронутых антропогенным воздействием, обладающих научной, познавательной, рекреационной, культурной ценностью, осуществляемые природосберегающими способами, способствующие гармонизации отношений человека с окружающей природной средой, экологическому воспитанию и образованию, содействующие охране биологического и ландшафтного разнообразия. Один из обязательных признаков экологического туризма — вовлеченность в него местного населения, предоставляющего туристам работы и услуги в сфере обслуживания. Использование природных территорий для туризма имеет важное социально-экономическое значение для развития регионов, обладающих значительным рекреационным потенциалом. Организация туризма на особо охраняемых природных территориях имеет особенности, связанные с их правовым режимом, направленным на сохранение природных объектов, в целях охраны которых создаются такие территории, и содержащим ограничения использования природных ресурсов и ведения хозяйственной деятельности. Программная постановка развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях в качестве государственной задачи требует легального определения данного понятия, поскольку от его содержания зависит степень вовлеченности особо охраняемых природных объектов, комплексов и экосистем в рекреационную деятельность. Понятие экологического туризма должно содержать указание на предельно допустимые рекреационные нагрузки и соответствие форм экологического туризма задачам особо охраняемых природных территорий, определенным в законодательстве и индивидуальных положениях о них. Перечень объектов туристской инфраструктуры должен утверждаться Правительством РФ для федеральных особо охраняемых природных территорий и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Ключевые слова: экологический туризм; познавательный туризм; особо охраняемые природные территории; рекреация; государственные природные заповедники; национальные парки.

Для цитирования: Васильева М. И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 4. — С. 34—52. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.161.4.034-052.

© Васильева М. И., 2020

* Васильева Мария Ивановна, доктор юридических наук, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК), ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
Гороховский пер., д. 4, г. Москва, Россия, 105064
vasilyeva-mi@yandex.ru

The Legal Definition of the Concept of Ecotourism

Maria I. Vasilyeva, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Land Law and Real Estate Registration, Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAIK); Leading Research Fellow, Department of Environmental and Agrarian Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
per. Gorokhovskiy, d. 4, Moscow, Russia, 105064
vasilyeva-mi@yandex.ru

Abstract. The term ecotourism is traditionally referred to travelling to natural areas in locations unaffected or poorly affected by anthropogenic factors and having scientific, cognitive, recreational, cultural value, and carried out by environmentally friendly methods, contributing to and promoting the harmonization of human relations with the environment, ecological education and education that promotes the protection of biological and landscape diversity. One of the essential features of ecotourism is the involvement of the local population in providing tourists with works and services in the service sector. The use of natural areas for tourism is of great social and economic importance for the development of regions with significant recreational potential. The organization of tourism in protected natural territories has features related to their legal regime aimed at the preservation of natural objects for the purpose of protection of which such territories are created and containing restrictions on the use of natural resources and economic activities. The policy development of ecotourism in specially protected natural areas as an objective laid by the State requires to define this concept in compliance with the law, since its content depends on the degree of involvement of specially protected natural objects, complexes and ecosystems in recreational activities. The concept of ecotourism should include an indication of the maximum permissible recreational loads and the conformity of forms of ecotourism with the objectives of specially protected natural areas as defined in the legislation and individual provisions thereon. The list of objects of tourist infrastructure must be approved by the Government of the Russian Federation for federal specially protected natural territories and the highest executive authorities of constituent entities of the Russian Federation and municipalities for specially protected natural areas at the regional and local levels.

Keywords: ecotourism; cognitive tourism; specially protected natural areas; recreation; state nature reserves; national parks.

Cite as: Vasilyeva MI. K yuridicheskomu opredeleniyu ponyatiya ekologicheskogo turizma [The Legal Definition of the Concept of Ecotourism]. *Lex russica*. 2020;73(4):34—52. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.161.4.034-052. (In Russ, abstract in Eng.).

В настоящее время развитие экологического туризма рассматривается как значимое направление социально-экономического развития территорий, повышающее инвестиционную активность субъектов малого и среднего предпринимательства, способствующее трудовой занятости местного населения, наиболее эффективно использованию потенциала природных рекреационных объектов и ресурсов, стимулирующее развитие транспортной инфраструктуры. В этом качестве экологический туризм упоминается во многих нормативных

актах программного характера. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) для России актуальна задача капитализации ее экологических преимуществ, что должно найти выражение, в частности, в развитии экологического туризма. На развитие экологического туризма указывалось в Стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и ряде других документов¹. Концепция устойчи-

¹ Например: распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»; распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»; постановление Совета Федерации ФС РФ от 30.05.2018 № 188-СФ «О развитии внутреннего и въездного туризма как факторе экономического роста Российской Федерации»; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ); распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной

вого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р) ставила задачу развития экологического туризма с участием представителей малочисленных народов Севера в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, создания необходимых условий для занятости представителей малочисленных народов в экологическом туризме. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р) предполагает разработку отдельной концепции развития экологического туризма в Российской Федерации на период до 2035 г., в которой будет обоснован переход к модели экологического туризма как комплексному направлению, обеспечивающему взаимосвязь туризма, культуры и экологии, а также представляющему современный подход к организации экологического туризма на особо охраняемых природных территориях, прежде всего национальных парков, в целях обеспечения их устой-

чивого развития за счет создания условий для комплементарного взаимодействия инвестиционной, туристской (в том числе научно-познавательной и рекреационной) и социальной деятельности с учетом ландшафтной, природоохранной специфики и антропогенной нагрузки на территорию.

Термин «экологический туризм» встречается в подзаконных актах, принятых еще в 1990-е гг. (Примерный перечень работ и услуг природоохранного назначения, утвержденный Госкомэкологии РФ 06.09.1999), что свидетельствует о давности самой идеи экологического туризма. В специальной литературе считается, что экологический туризм как направление туризма в России зародился в 1980-е гг.² По экспертным оценкам, в настоящее время доля экологического туризма в общем объеме туризма страны составляет 15 %. Экологический туризм встраивается в структуру экономических механизмов развития территорий³.

Тенденции на рынке туристических услуг позволяют говорить об экологическом туризме в широком смысле — как о путешествиях на территории, обладающие природной, климати-

целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019—2025 годы)»; распоряжение Правительства РФ от 15.07.2013 № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013—2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; распоряжение Правительства РФ от 12.10.2012 № 1906-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2012—2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р»; постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 793 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016—2025 годы»; распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»; План мероприятий по продвижению туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках, реализуемых при поддержке Федерального агентства по туризму в 2017 году (утвержден Ростуризмом 25.01.2017); приказ Минрегиона России от 11.10.2013 № 440 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке региональной программы по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России».

² Рудченко В. Н. Экологический туризм как часть туристской стратегии развития пригородной зоны мегаполиса // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2013. № 27. С. 176—185.

³ См., например: Никонов С. М. Эколого-экономические основы развития рекреационных зон (на примере Чувашской Республики) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2014. 49 с. ; Зиганшин И. И., Биктимирова Х. С., Зиганшина Д. И. Проблемы развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях регионального значения // Актуальные проблемы биологии и экологии : материалы междунар. науч.-практ. конференции. 2019. С. 119—124 ; распоряжение Кабинета Министров Чувашской Республики от 29.08.2014 № 513-р «О Концепции развития сельского и экологического туризма в Чувашской Республике на 2015—2020 годы» ; постановление Государственного совета Республики Крым от 28.02.2018 № 1871-1/18 «О развитии аграрного, сельского и экологического видов туризма в Республике Крым».

ческой, географической, ландшафтной привлекательностью, в рекреационных (пансионаты, кемпинги, неорганизованный отдых), лечебно-оздоровительных (санаторно-курортное лечение с использованием природных факторов), познавательных (посещение особо охраняемых природных территорий с целью приобщения к дикой и малозатронутой природе), физкультурно-спортивных и приключенческих (рыболовство, рафтинг, скалолазание) целях.

Экологический туризм, понимаемый в широком смысле, часто переплетается с историко-культурным, сельским, этнографическим туризмом, когда природные территории и объекты как объекты экскурсионного показа сочетаются с памятниками истории и культуры, религиозными святынями, этнографическими комплексами, будучи «на втором плане», но экологический компонент значимо присутствует в составе туристского продукта. Таковы, например, популярные туры «Кизи — Валаам — Соловки», «Ясная Поляна». Экологическим может считаться тур, в основе которого показ природных достопримечательностей, ландшафтов, пейзажей либо природоориентированный отдых. Это, например, туры на озеро Байкал, на Телецкое озеро, в Саянские горы или в Долину гейзеров Камчатки. Туристские дестинации, являющиеся объектами экологического туризма, имеют в качестве основной природоресурсную составляющую, которая является целью туризма. Кроме того, в туристский продукт входят инфраструктурные (транспорт, проживание, питание) и социокультурные компоненты.

Существует множество авторских определений экологического туризма, сформулированных специалистами в данной сфере⁴, а также международными и зарубежными организациями. Считается, что термин «экотуризм» впервые появился в 1984 г. в журнале «Американские птицы»⁵. Экологический туризм определен Международным обществом экотуризма TIES (The International Ecotourism Society) как ответственное путешествие в природные зоны, сохраняющее окружающую среду

и поддерживающее благосостояние местного населения, Международным союзом охраны природы — как экологически ответственные путешествия по относительно ненарушенным природным территориям с целью знакомства и изучения природы и сопутствующих культурных достопримечательностей, способствующие сохранению окружающей среды, наносящие минимальный ущерб природе и создающие социально-экономические выгоды для местного населения путем его активного вовлечения в туристский процесс. По национальной стратегии экотуризма Австралии это природно-ориентированный туризм, включающий программы экологического образования и просвещения и осуществляемый в соответствии с принципами экологической устойчивости. Согласно Модельному закону о туристской деятельности (принят Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27-15) экологический туризм — природоориентированная туристская деятельность, имеющая целью организацию отдыха или получение естественно-научных или практических знаний и опыта, не наносящая вред природной среде. Понятие экологического туризма в ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования» (утвержден для добровольного применения приказом Росстандарта от 14.10.2015 № 1562-ст) раскрывается как деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению. Это определение воспроизведено в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года. Из данного определения следует, что экологическим туризмом является предпринимательская деятельность (соответственно, это вид эколого-ориентированного бизнеса). Кроме того, это может быть и деятельность некоммерческих организаций и администраций ООПТ. При этом самостоятельный (самостоятельный, неорганизован-

⁴ См., например: Арсеньева Е. И., Кусков А. С., Феоктистова Н. В. Основные концепции и направления современного экотуризма: компаративный анализ // Туризм и культурное наследие : межвузовский сборник научных трудов. 2005. Вып. 2. С. 186—205 ; Богатырева Д. С. Экологический туризм: компаративный анализ определений // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2015. № 9—10 (104). С. 78—83.

⁵ 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.

ный) туризм остается за рамками определения, данного в ГОСТе.

В основе понятия туризма, закрепленного в Федеральном законе от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», — временные выезды (путешествия) граждан с постоянного места жительства. Семантически «туризм» относится к поведению (действиям) граждан, а не к туроператорам и турагентам как субъектам туристской предпринимательской деятельности. Поэтому понимание экологического туризма как вида предпринимательской деятельности некорректно, такой деятельностью является не туризм, а туристская деятельность.

Стратегия развития познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях (далее — ООПТ) (одобрена Экспертным советом по особо охраняемым природным территориям при Минприроды России 20.03.2015) содержит определения экологического туризма и познавательного туризма как вида экологического туризма. *Экологический туризм* — все виды туризма, при которых главной мотивацией туристов является наблюдение за природными объектами и явлениями и общение с природой, которые способствуют сохранению окружающей среды и культурного наследия, оказывая на них минимальное воздействие, а также росту благосостояния местного населения. *Познавательный туризм* — вид экологического туризма, осуществляемый с целью ознакомления с природными и тесно связанными с природой культурными достопримечательностями, а также с деятельностью по сохранению и изучению природного и культурного наследия. Как видим, определения экологического и познавательного туризма таковы, что экологический туризм фактически сводится к познавательному, различие же в том, что экологический туризм предполагает общение с природой, что само по себе требует уточнения способов такого общения (видов связанного с природой туризма).

В Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019—

2025 годы)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р) экологический туризм определен как путешествие с целью наблюдения и приобщения к природе, основными принципами которого являются рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды.

В юридической литературе А. П. Анисимов, отмечая, что экологический туризм является как видом экологического предпринимательства, так и способом экологического просвещения, определяет это понятие как преимущественно эколого-предпринимательскую деятельность, направленную на ознакомление граждан с природными достопримечательностями в границах особо охраняемых природных территорий или вне таковых в целях реализации экономических, социальных, образовательных и иных общепользовных задач при участии местного населения и гарантиях прав коренных малочисленных народов⁶. По мнению С. Д. Бекишевой, под экологическим туризмом следует понимать познавательное путешествие физических лиц продолжительностью от 24 часов до одного года либо меньше 24 часов, но с ночевкой в целях исследования особенностей окружающей природной среды и ее компонентов в стране (месте) временного пребывания, не нарушающее целостности экологических систем места пребывания⁷. В экономике природопользования С. М. Никоноров определяет экологический туризм в рекреационной зоне как целенаправленные путешествия с целью физического и психологического восстановления, культурного и (или) познавательного характера на территории с ненарушенными либо минимально нарушенными человеком экосистемами, обеспечивающие непосредственный вклад в охрану и приумножение природных ресурсов с учетом интересов местного населения и подлежащие определенному режиму управления и планирования⁸.

По исследованиям казахстанских специалистов, среди мотиваций экотуристов, помимо посещения природоохраняемых зон и совершения экологических экскурсий, преобладают отдых, досуг и праздники (92,8 %). Опрос туроперато-

⁶ 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. 167.

⁷ Бекишева С. Д. Развитие экологического предпринимательства как направление экологической политики Республики Казахстан // Экологическое право. 2011. № 5. С. 27—32.

⁸ Никоноров С. М. Указ. соч. С. 31.

ров в Республике Казахстан позволил выделить три основные категории предпочтений: обзор дикой природы определен наивысшим приоритетом; наблюдение за птицами, просмотр редких животных, морские и другие водные виды спорта, жизнь коренных народов и археология обладают промежуточным приоритетом; ботаника и геология рассматриваются как наименее привлекательные⁹.

Экологический туризм нередко отождествляется с познавательным туризмом на особо охраняемых природных территориях. Например, Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р) говорит о развитии *познавательного (экологического) туризма* на особо охраняемых природных территориях. А. А. Козодубов понимает экологический туризм как регулируемое посещение особо охраняемых природных территорий и объектов с целью экологического просвещения, популяризации объектов природного наследия¹⁰ — фактически речь идет о переименовании познавательного туризма в экологический. Однако далее тот же автор пишет: «При формулировании определения “познавательный туризм” учесть подход к пониманию экологического туризма и распространить познавательный туризм на иные природные (природно-антропогенные и антропогенные) территории и объекты». Как видим, точка зрения обратна тому, что подразумевает ГОСТ Р 56642-2015.

Познавательный туризм на ООПТ — ограниченный вид экологического туризма, имеющий особенности, связанные с необходимостью соблюдения режима особой охраны данных территорий, а также с тем, что познавательный туризм является для ООПТ формой экологического просвещения, а не бизнеса. В то же время в государственной политике наблюдается тенденция перевода познавательного туризма на ООПТ в сферу действия закономерностей ту-

ристического бизнеса с подчеркиванием важности обеспечения дополнительных доходов для организации деятельности ООПТ (а такой подход к экологическому туризму был с начала зарождения самой идеи, что нашло отражение, например, в приказе Минприроды РФ от 17.05.1994 № 146 «О проведении эксперимента по совершенствованию экономического механизма функционирования особо охраняемых природных территорий»), создания рабочих мест для местных жителей. В Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р) указывается на необходимость разработки и реализации комплекса мер по стимулированию развития малого бизнеса в сфере организации туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях для устойчивого экономического и финансового обеспечения системы ООПТ. По официальным оценкам Минприроды России, рекреационные возможности сети российских заповедных территорий позволяют принимать как минимум вдвое больше экотуристов¹¹. Вместе с тем в официальных документах сохраняется указание на просветительскую роль ООПТ. Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 было сказано, что откроются 24 новых заповедника и национальных парка, надо сделать их доступными для экологического туризма, что важно для воспитания бережного, ответственного отношения к природе.

Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года основным предназначением особо охраняемых природных территорий является предоставление востребованных обществом услуг¹², в том числе в области создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации, реализации эколого-просветительских программ. В це-

⁹ Тлеубердинова А. Т., Салауатова Д. М. Учет потребностей экологического туриста США при использовании природно-рекреационных ресурсов Казахстана // Туризм: право и экономика. 2014. № 2. С. 25—30.

¹⁰ Козодубов А. А. Экологический туризм — направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. 2017. № 5. С. 24—27.

¹¹ Показателем эффективности использования рекреационного потенциала ООПТ и развития на них экологического туризма является отношение количества посещений этих территорий к их рекреационной емкости (в процентах).

¹² Такая терминология пришла из сферы экономики природопользования, экономической оценки природных ресурсов с точки зрения экосистемных услуг окружающей среды, в частности особо охраняемых природных территорий, где предлагается ввести соответствующие виды платежей за пользование

лях развития системы ООПТ Концепция предусматривает вовлечение особо охраняемых природных территорий в развитие экологического туризма. Дано *определение познавательного туризма как одного из специализированных видов экологического туризма*, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. В заповедниках эта деятельность должна ограничиваться и осуществляться с учетом их размеров, ландшафтной и природоохранной специфики на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках.

Согласно Концепции, для обеспечения развития познавательного туризма необходимо: совершенствовать систему планирования, контроля и мониторинга деятельности в сфере познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях; разработать комплекс экскурсионных программ для различных категорий посетителей, уделяя приоритетное внимание демонстрации диких животных в естественной среде; обеспечить обустройство (в том числе информационное) экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов, смотровых площадок, мест наблюдения за дикими животными; создавать новые и модернизировать существующие музеи и информационные центры для посетителей; провести оценку предельно допустимых нагрузок и определить пути минимизации негативного воздействия на природные экосистемы; разработать и внедрить систему добровольной сертификации экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов на особо охраняемых природных территориях; создать инфраструктуру для обеспечения сервисного обслуживания посетителей, в том числе путем привлечения инвесторов; разработать предложения по формированию и совершенствованию экономических механизмов развития системы познавательного туризма, в том числе с учетом международного опыта; содействовать развитию сопутствующего туризму малого и среднего бизнеса; разработать правила, регулирующие поведение посетителей на особо охраняемых природных территориях, с целью обеспечения безопасности людей и предот-

вращения ущерба природным комплексам и объектам.

В последующем по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 11 апреля 2017 г. был утвержден паспорт приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть». Цель проекта — определение и апробация механизмов сохранения, восстановления и устойчивого использования биологического и ландшафтного разнообразия, включая развитие экотуризма на базе 22 особо охраняемых природных территорий федерального значения, в числе участников проекта 18 заповедников и 4 национальных парка. К концу декабря 2017 г. должно было быть проанализировано действующее законодательство в части строительства объектов в рекреационных зонах ООПТ и завершена корректировка действующих нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере развития туризма и рекреации на ООПТ, в том числе в части концессионных соглашений (не выполнено). Развитие экотуризма выделено в качестве отдельного приоритета проекта. В настоящее время реализуется федеральный проект «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» национального проекта «Экология».

Основной критерий познавательного туризма на ООПТ — ознакомление с природными достопримечательностями, его просветительский характер. Основным критерий иного экологического туризма, осуществляемого вне ООПТ, — его рекреационная направленность. Следует критически отнестись к позиции, согласно которой целью посещения природных зон является охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, как это дано в определении экологического тура в ГОСТ Р 56642-2015. Охрана окружающей среды не является непосредственной целью видов экологического туризма ни в контексте понимания экологического туризма как вида предпринимательской деятельности, ни в контексте познавательного туризма на ООПТ, где основной задачей является экологическое просвещение и формирование экологической культуры, что соотносится с собственно охраной окружающей

такими услугами. Однако подобный подход, будучи уместным для решения специальных задач, не должен подменять собой традиционное понимание функций и задач особо охраняемых природных территорий, обозначение которых словом «услуги» представляется некорректным по отношению к таким территориям ввиду его потребительского акцента.

среды только опосредованно. Кроме того, к настоящему времени известно об издержках в охране окружающей среды, связанных с ростом туристических потоков, обуславливающих рост антропогенной нагрузки на природные объекты экологического туризма, и в том числе особо охраняемые природные территории в некоторых странах развитого экотуризма. И. А. Игнатьева обращает внимание на внутреннюю противоречивость в самой формулировке наименования федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», где имеют место противоположные по направленности задачи¹³. Проектом предусмотрено увеличение количества посетителей на ООПТ не менее чем на 4 млн человек¹⁴, к концу 2019 г. создание и развитие инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, в том числе с привлечением внебюджетного финансирования. Глава Минприроды России отмечал, что развитие познавательного туризма не должно входить в противоречие с ключевым предназначением особо охраняемых природных территорий — сохранением биологического и ландшафтного разнообразия, научной работой. По мнению А. В. Зименко, основной угрозой заповедному делу России стала тенденция слияния функций и прерогатив заповедников и национальных парков, то есть навязчивое стремление открыть заповедники для туризма, заставляя их таким образом улучшать свое экономическое положение собственны-

ми силами¹⁵. Т. В. Злотникова считает, что идет правовое и смысловое размывание сугубо природоохранительной функции российских ООПТ, направленной на сохранение биологического разнообразия¹⁶.

Полагаем, что в связи с постановкой развития экотуризма на ООПТ как государственной задачи в первую очередь необходимо установить (в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» в общем виде и в положениях об ООПТ конкретно) предельно допустимые нагрузки на ООПТ, исходящие из непревышения величины туристического потока, количественно создающей угрозу видам растительного и животного мира, природным комплексам и ландшафтам, для охраны которых созданы ООПТ, и урегулировать виды инфраструктурных объектов, допускаемых к строительству на ООПТ. В настоящее время нормативы предельно допустимых нагрузок единичны — установлены нормативы допустимой антропогенной нагрузки на уникальную экологическую экосистему озера Байкал. Допустимые нагрузки на локальные наземные экосистемы центральной экологической зоны Байкальской природной территории при непрерывном пребывании людей в вегетационный период составляют 1—6 человек на 1 га, допустимые воздействия при рекреационном использовании наземных экосистем определены для 500-метровой прибрежной полосы в процентах от территории естественных эко-

¹³ Игнатьева И. А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20—26.

Концепцией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019—2025 годы)» в рамках экологического туризма выделен перспективный туристский укрупненный инвестиционный проект «Байкал» (Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край). Правительству Республики Бурятия, Правительству Забайкальского края и Правительству Иркутской области поручено провести оценку потенциального воздействия туризма и туристской деятельности на Байкальскую природную территорию и обеспечить внесение изменений в программные документы и правовые акты в данной сфере, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение поступления налоговых и других обязательных платежей от указанной деятельности в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению : утвержден Президентом РФ 12.09.2019). Как видим, здесь также ставятся противоположные задачи.

¹⁴ По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2018 г. количество посетителей в государственных природных заповедниках составило 1 814 655 человек, в национальных парках 2 000 315 человек (см.: URL: <https://www.gks.ru/folder/11194>).

¹⁵ Зименко А. В. Заповедное дело в постсоветской России: факторы и тенденции // В фокусе наследия : сборник статей / сост., отв. ред. М. Е. Кулешова. М. : Институт географии РАН, 2017. С. 619.

¹⁶ Злотникова Т. В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. 2019. № 2. С. 18.

систем¹⁷. Предельно допустимые рекреационные нагрузки для пляжей установлены постановлением Правительства Иркутской области от 19.09.2019 № 777-пп «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области» и постановлением Правительства Республики Бурятия от 01.08.2019 № 416 «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Республике Бурятия». Постановлением Правительства РФ от 21.08.2012 № 847 «О федеральной целевой программе “Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012—2020 годы”» предусмотрено увеличение на 28 % отношения количества посещений особо охраняемых природных территорий к их рекреационной емкости на Байкале.

Авторы, придерживающиеся понятия экологического туризма как вида предпринимательской деятельности, предлагают включить понятие экологического туризма и его видов в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹⁸. Включать такое определение понятия в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» нет достаточных оснований, если иметь в виду, что в современном мире практически не осталось сфер, не соприкасающихся с экологией и охраной окружающей среды, и задачей этого закона не может быть описание любых эколого-взаимосвязанных понятий, в противном случае предмет его регулирования разросся бы до неограниченных масштабов. Поскольку в основе понятия лежит «туризм», то, на первый взгляд, логично дать определение в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Такая попытка была предпринята Минприроды России в 2019 г.

Поручением Президента РФ от 30.01.2019 № Пр-118 (пп. 4, 4.1) Правительству Российской

Федерации с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено утвердить план мероприятий, направленный на стимулирование участия бизнеса в развитии экологического туризма на особо охраняемых природных территориях, предусмотрев в нем в том числе мероприятия по установлению критериев экологического туризма и объектов рекреационного назначения, строительство которых допускается на таких территориях. Подготовленный Минприроды России и вынесенный на обсуждение для оценки регулирующего воздействия проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях» в первоначальной редакции¹⁹ включал определения понятий «экологический туризм» и «познавательный туризм», которые предполагалось закрепить в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Экологический туризм определялся как туризм в познавательных, рекреационных, оздоровительных целях, при котором основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению, оказанию на нее минимального воздействия. Познавательный туризм — вид экологического туризма, осуществляемый с целью ознакомления с природными комплексами и объектами, достопримечательными природными образованиями, объектами растительного и животного мира, их генетическим фондом, естественными процессами в биосфере, а также с деятельностью по сохранению и изучению природного и культурного наследия. Как видим, понятия не были прямо ассоциированы с особо охраняемыми природными территориями, несмотря на название законопроекта. Предполагалось дополнить Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» нормой о том, что в целях осуществления экологического, в том числе познавательного,

¹⁷ Приказ Минприроды РФ от 05.03.2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (зарегистрировано в Минюсте РФ 07.06.2010 № 17490) // БНА ФОИВ. 2010. № 26.

¹⁸ Анисимов А. П., Злобин С. В., Рыженков А. Я. Проблемы правового регулирования экологического туризма как вида предпринимательской деятельности // Туризм: право и экономика. 2011. № 3.

¹⁹ URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 31.05.2019).

туризма на особо охраняемых природных территориях требования к туристским маршрутам, виды объектов туристской индустрии, предназначенных для размещения в границах особо охраняемой природной территории, устанавливаются в положении об особо охраняемой природной территории федерального значения. Законопроект не содержал предписаний относительно внесения подобных норм в положения об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения.

Предметом заключения Минэкономразвития РФ стал измененный законопроект²⁰, в котором есть только понятие экологического туризма и отсутствует понятие познавательного туризма, термин «познавательный туризм» исключен из текста Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и заменен на «экологический туризм». Замена термина была произведена в законопроекте таким образом, что экологический туризм осуществляется в равной степени на особо охраняемых и рекреационных зонах национальных парков, при этом о правилах организации отдыха, экологического туризма сказано применительно только к рекреационным зонам. Понятие экологического туризма планировалось внести, как и в предыдущей версии, в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», с дополнением: «осуществляющийся в границах особо охраняемых природных территорий». Во второй версии законопроекта было определено, что правила организации экологического туризма на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников, перечень разрешенных к возведению объектов для организации экологического туризма на их территориях утверждаются федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся названные особо охраняемые природные территории. Об утверждении правил экологического туризма региональными органами исполнительной власти было сказано только применительно к государственным природным заказникам регионального значения. Таким образом, по мнению Минприроды РФ, правила экологического туризма и перечень разрешенных к возведению объектов для организации экологического туризма не утверждаются для иных особо охраняемых природных

территорий регионального значения (могут быть утверждены региональными органами исполнительной власти), для любых ООПТ местного значения (могут быть утверждены органами местного самоуправления), а также для федеральных памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов. Полагаем, что сформулированное полномочие по утверждению перечня разрешенных к возведению объектов потенциально коррупциогенно, такой перечень должен быть утвержден централизованно на уровне постановления Правительства РФ, а не применительно к отдельным федеральным ООПТ.

Заключение Минэкономразвития РФ от 25.07.2019 № 24309-ВЖ/Д26и об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона отрицательное. Минэкономразвития РФ отмечает, что экологический туризм может осуществляться не только на ООПТ, но и на любых природных территориях, возражает против приведенной дефиниции экологического туризма, мотивируя свое мнение следующим. В законодательстве не определено понятие «оздоровительный», что может повлечь за собой осуществление на ООПТ деятельности и строительства объектов недвижимости, не соответствующих или противоречащих целям создания ООПТ. Предлагаемая проектом законодательного акта формулировка «основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению, оказывая на нее минимальное воздействие» не может быть установлена в качестве основной характеристики понятия «экологический туризм», поскольку включает не объективные показатели, а внутреннее предполагаемое состояние туриста (психологический фактор). Норма не соответствует критерию определенности, а также нарушает правила юридической техники. В законодательстве отсутствуют определения терминов «приобщение к природе», «стремление к сохранению природы», «минимальное воздействие». В проекте акта не предусмотрен механизм определения «мотивации» туристов, которая предлагается как основной критерий отнесения туризма к экологическому. Не предусматриваются также разработка и утверждение механизма по выявлению и определению с высокой степенью достоверности стремления туристов к сохранению природы. Таким образом, предлагаемое проектом определение

²⁰ URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=91793> (дата обращения: 29.08.2019).

понятия «экологический туризм» требует доработки. Суть предлагаемых изменений заключается в отсылочных и декларативных нормах и замене понятия «познавательный туризм» на «экологический туризм».

Отрицательное заключение Минэкономразвития на законопроект Минприроды РФ симптоматично с точки зрения того, что не получило поддержку симбиотичное понятие экологического туризма, представляемого в широком смысле по своим *целям* — как осуществляемого в рекреационных, познавательных, оздоровительных целях — и в узком смысле по *территориальному признаку* — как осуществляемого на ООПТ.

В настоящее время возобладало официальное понимание экологического туризма на ООПТ как туризма рекреационно-познавательного. Это видно и из отвергнутого Минэкономразвития РФ определения в рассмотренном законопроекте, и из паспорта национального проекта «Экология» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16), согласно которому задачей федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» является формирование до конца 2019 г. методологической, нормативной и методической базы по созданию инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках и продвижению комплексного туристского продукта на российском и международном рынках, к концу 2024 г. должно быть обеспечено продвижение туристских продуктов национальных парков. Очевидно, что в условиях направленности государственной стратегии на расширение использования рекреационного потенциала ОППТ сводить понятие и будущие реалии экологического туризма на ООПТ до познавательного туризма было бы простым переименованием и не отвечало бы текущим задачам совершенствования законодательства для развития экологического туризма на ООПТ.

Определение экологического туризма в широком смысле (осуществляемого на любых территориях) представляется менее актуальным, нежели определение экологического туризма на ООПТ, хотя и могло бы быть дано в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в целях определенности (адресности) декларируемых мер государственной поддержки экотуристского малого и среднего

бизнеса. Однако тенденции правового регулирования такой поддержки свидетельствуют о ее сокращении. Государственной программой Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316) предусматривалось субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в области экологического туризма. Постановлением Правительства РФ от 11.02.2019 № 110 программа изложена в новой редакции, в которой нет положений о предоставлении таких субсидий. Аналогично был изменен приказ Минэкономразвития России от 14.02.2018 № 67 «Об утверждении требований к реализации мероприятий субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, а также на реализацию мероприятий по поддержке молодежного предпринимательства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» (зарегистрировано в Минюсте России 03.05.2018 № 50966), ранее предусматривавший предоставление субсидий на реализацию мероприятий по созданию и (или) развитию экологического туризма. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» устанавливает, что инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя центры развития сельского и экологического туризма; приказ Минэкономразвития России от 14.02.2018 № 67 содержит нормы о расходовании субсидии федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование центров народных художественных промыслов, сельского и экологического туризма, и это отчасти может объяснять целесообразность определения критериев экологического туризма в широком смысле (как и критериев сельского туризма). Такое определение может быть дано исходя из видов экологических туров, названных в ГОСТ Р 56642-2015: ботанические, зоологические, геологические туры (посещение парков, особо охраняемых территорий); эколого-этнографические, археологические, эколого-культурные, культурологические туры; научно-познаватель-

ные туры; агротуры и сельские «зеленые» туры (проживание на фермах, в сельских гостевых домах, сельских усадьбах и т.п.); спелеологические, водные, горные туры; фауно- и флористические туры (например, наблюдение за дикими животными); приключенческие туры; спортивные; рекреационные; оздоровительные и др.²¹ Однако в этом ГОСТе есть несоответствие определения экологического туризма и его видов. Вряд ли перечисленное можно полагать только наблюдением и приобщением к природе, посещением природных зон в целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, как это определено в понятии экологического тура.

При определении экологического туризма в широком смысле следует соотнести его с нормами земельного законодательства, которые при необходимости могут быть скорректированы. Так, согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, зарегистрировано в Минюсте России 08.09.2014 № 33995) одним из видов разрешенного использования земельных участков является природно-познавательный туризм (размещение баз и палаточных лагерей для проведения походов и экскурсий по ознакомлению с природой, пеших и конных прогулок, устройство троп и дорожек, размещение щитов с познавательными сведениями об окружающей природной среде; осуществление необходимых природоохранных и природовосстановительных мероприятий). Наряду с этим, Классификатор содержит описание вида разрешенного использования земельных участков «отдых (рекреация)»: обустройство мест для занятия спортом, физической культурой, пешими или верховыми прогулками, отдыха и туризма, наблюдения за природой, пикников, охоты, рыбалки и иной деятельности. Как видим, разрешенное использование для отдыха (рекреации) шире разрешенного использования для природно-познавательного туризма.

Как показывает текущая правотворческая практика, новые нормы, направленные на развитие экологического туризма, вносятся вне зависимости от отсутствия определения этого понятия. Так, внесенный Правительством РФ в Государственную Думу РФ проект федерального закона № 793310-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования использования лесов при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, а также при возведении и эксплуатации некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры» предусматривает в предлагаемой новой редакции ст. 41 Лесного кодекса РФ при использовании лесов для осуществления рекреационной деятельности допустить на площади, не превышающей 20 % площади предоставленного для нее лесного участка, размещение объектов туристской индустрии, детских и спортивных лагерей, объектов спорта, туристских парков, а также иных объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений, необходимых для рекреационной деятельности; строительство и реконструкция объектов капитального строительства могут осуществляться на площади до 3 % от площади соответствующего лесничества. Высказываются опасения, что в связи со строительством и возведением заборов будут перекрыты пути свободного доступа граждан в лес²². Законопроектом предусмотрено, что возведение и эксплуатация некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (в том числе оград, объектов благоустройства), на землях лесного фонда допускаются в случаях, предусмотренных Лесным кодексом РФ. В настоящее время Лесной кодекс РФ допускает возможность возведения ограждений в целях охраны лесов, расположенных в лесопарковых зонах, и в качестве

²¹ Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 05.02.2016 № 164-р) называет экологический туризм в числе видов социального туризма наряду с лечебно-оздоровительным, культурно-познавательным, религиозным, круизным. Некоторые авторы относят экологический туризм к спортивному туризму (см.: Агешкина Н. А., Бельянская А. Б., Холкина М. Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л. Л. Руденко. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2016). Это не соответствует понятию, целям, принципам экологического туризма.

²² URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=23757>.

объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся временными постройками.

Нормативные акты программного характера концентрируют экологический туризм именно на ООПТ (австралийская модель экотуризма). Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к основным целям и задачам социально-экономического развития Российской Федерации отнесена задача по созданию инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках. В Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года отмечается: обладая уникальными объектами показа, как природными, так и культурно-историческими, особо охраняемые природные территории могут стать основой для формирования крупных туристских центров. При этом с учетом мирового опыта соответствующая туристская инфраструктура (гостиничные комплексы и др.) должна преимущественно размещаться на прилегающих к особо охраняемым природным территориям участкам, не обремененных ограничениями, связанными с режимом особой охраны. Учитывая также названные ранее стратегические документы по развитию особо охраняемых природных территорий, можно утверждать, что вектор экологического туризма лежит в сфере его развития именно на ООПТ. Поэтому понятие экологического туризма на ООПТ целесообразно дать в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях».

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» использует термин

«познавательный туризм» применительно к государственным природным заповедникам и особо охраняемым зонам национальных парков, «регулируемый туризм» — применительно к основным задачам национальных парков; в Положении о национальных природных парках Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 10.08.1993 № 769) — «регулируемый», «познавательный» туризм. Рекреационные зоны национальных парков предназначены для осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров, рекреационная деятельность допускается в зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Положения об отдельных ООПТ содержат термины «познавательный», «регулируемый», «спортивный», «экологический», «познавательный экологический», «экологический научно-познавательный», «экологически ориентированный» туризм²³.

И. А. Игнатьева обоснованно отмечает, что на первый взгляд чисто юридическая проблема отсутствия необходимых определений делает возможным вариант, что субъекты, ведущие предпринимательскую деятельность, в таких условиях формально правомерно смогут осваивать ООПТ в своих экономических интересах, используя все возможности извлечения прибыли; из отсутствия законодательного определения видов туризма, допускаемых на ООПТ, вытекает уязвимость правового режима разных категорий ООПТ²⁴.

²³ Положение о национальном парке «Плещеево озеро» (утверждено приказом Минприроды России от 15.03.2012 № 60); Положение о федеральном государственном учреждении «Кавказский государственный природный биосферный заповедник» (утверждено Минприроды РФ 01.09.2002); Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный биосферный заповедник «Таймырский»» (утверждено приказом МПР РФ от 16.05.2003 № 428); Положение о федеральном государственном учреждении «Астраханский ордена Трудового Красного Знамени государственный природный биосферный заповедник» (утверждено МПР РФ 31.05.2001); Положение о федеральном государственном учреждении «Лапландский государственный природный биосферный заповедник» (утверждено МПР России 27.05.2001); Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Земля Франца-Иосифа» (утверждено приказом Минприроды России от 16.08.2011 № 679); Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный биосферный заповедник «Командорский»» (утверждено приказом МПР РФ от 17.02.2004 № 159); Положение об особо охраняемой природной территории областного значения «Природный парк «Река Чусовая»» (утверждено постановлением Правительства Свердловской области от 17.06.2004 № 519-ПП); Положение о природном парке «Виштынецкий» (утверждено постановлением Правительства Калининградской области от 19.01.2012 № 9).

²⁴ Игнатьева И. А. Туризм и ООПТ в России: неразрывная связь или непримиримое противоречие // Степной бюллетень. 2019. № 53. С. 8, 9.

При определении экологического туризма на ООПТ следует исходить в первую очередь из целей такого туризма — познавательных и рекреационных. Оздоровительные цели в той части, в какой они достигаются путем посещения ООПТ (физкультурно-оздоровительная деятельность в национальных и природных парках), входят в понятие рекреации, а в той части, в которой предполагается использование объектов санаторно-курортной инфраструктуры, превышает назначение федеральных ООПТ. Вместе с тем такая инфраструктура может быть на ООПТ регионального значения, например на территории природных парков Волгоградской области находятся детские оздоровительные лагеря, туристические базы, базы отдыха, санатории, объекты физической культуры и спорта, объекты дачной рекреации²⁵. Санатории и оздоровительные лагеря по своему назначению не являются объектами экологического туризма. Виды и мера рекреационного воздействия на ООПТ должны быть научно обоснованными с точки зрения сохранения таких территорий в интересах настоящего и будущих поколений. Критерии научной обоснованности следует связывать с нормативами предельно допустимой антропогенной нагрузки на ООПТ и с видами объектов туристской инфраструктуры, которые должны, по версии Минприроды РФ, устанавливаться индивидуально федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся ООПТ, а по нашему мнению — в едином нормативном акте с последующим выбором администрациями ООПТ конкретных объектов из перечня и проведением государственной экологической экспертизы проектов строительства.

В основе понятия туризма — путешествие, передвижение по природно-культурно привлекательным территориям. Если исходить из легального (Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Феде-

рации») определения туризма как временных выездов (путешествий) граждан с постоянного места жительства, то экологический туризм не должен включать посещение ООПТ для отдыха и экскурсий гражданами, проживающими в близлежащих к ООПТ населенных пунктах, которые могут совершать организованные экскурсии или самостоятельно находиться на ООПТ без выезда со своего места жительства (например, в национальном парке «Лосиный остров»). Однако такой подход, основанный на разделении туризма и экскурсий (понятие экскурсанта дано в ст. 1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации») был бы формальным и не отвечающим задачам нормирования рекреационной нагрузки на ООПТ. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует применительно к познавательному туризму «посещение» ООПТ, тип поведения при осуществлении рекреационных видов экологического туризма другой. Объединяющим термином может быть «пребывание» на ООПТ. При этом количество самостоятельных туристов, пребывающих на участках ООПТ, где это разрешено, должно оцениваться (возможно, расчетным путем) и включаться в предельно допустимые нагрузки.

Определенная сложность формулирования понятия экологического туризма связана с тем, что ООПТ имеют различающиеся цели и задачи и, соответственно, различные режимы охраны. В числе задач государственных природных заповедников — экологическое просвещение и развитие познавательного туризма; среди задач национальных парков — экологическое просвещение населения, создание условий для регулируемого туризма и отдыха; задачами государственных природных заказников являются экологическое просвещение²⁶ и развитие познавательного туризма²⁷; задачей памятников

²⁵ Приказ комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области от 05.12.2017 № 2497 «Об утверждении Порядка организации эколого-туристической деятельности на территории природных парков Волгоградской области».

²⁶ Например: Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Белоозерский» (утверждено приказом Минприроды РФ от 08.07.2010 № 241); Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Цимлянский» (утверждено приказом Минприроды РФ от 08.07.2010 № 240); Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Харбинский» (утверждено приказом Минприроды РФ от 08.07.2010 № 242).

²⁷ Например: Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Кижский» (утверждено приказом Минприроды России от 07.08.2018 № 353); Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Позарым» (утверждено приказом Минприроды России от 18.03.2016 № 81).

природы — экологическое просвещение²⁸, также памятники природы используются в рекреационных целях (транзитные прогулки)²⁹, в границах природных парков выделяются зоны, имеющие рекреационное назначение. Законопроектом Минприроды РФ не предполагалось внесение изменений в задачи организации и деятельности ООПТ различных видов, из чего можно сделать вывод о том, что развитие экологического туризма планируется в рамках существующих целей и задач ООПТ. Но тогда встает вопрос: а что именно может дать для правового регулирования и практики правоприменения легальное понятие экологического туризма, равноудаленное от указанных в законодательстве просветительских и рекреационных целей ООПТ конкретных видов? Если в контексте государственных стратегий по развитию экологического туризма на ООПТ речь не идет о смене парадигмы особой охраны природы, то определение такого понятия было бы избыточно. Однако в законопроекте было определено, что допускается деятельность по развитию экологического туризма на специально выделенных участках государственного природного заповедника, а правила организации экологического туризма на территориях государственных природных заповедников, правила организации отдыха, экологического туризма в границах рекреационных зон национальных парков, правила организации экологического туризма на территории государственных природных заказников федерального значения утверждаются федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся заповедники, национальные парки, заказники, правила организации экологического туризма на территории государственных при-

родных заказников регионального значения утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании заказников. Поскольку уполномоченные органы государственной власти дискреционно определяют содержание экологического туризма на конкретных ООПТ, правовое регулирование экологического туризма, по сути, децентрализуется. В такой ситуации наличие общего определения экологического туризма необходимо.

Экологический туризм на особо охраняемых природных территориях может быть определен как *пребывание граждан на особо охраняемых природных территориях с познавательными и рекреационными целями, не нарушающее установленные для таких территорий нормативы допустимой антропогенной нагрузки и соответствующее их задачам*. Показателем (нормативом) допустимой антропогенной нагрузки может быть отношение количества посещений к единице площади охраняемых территорий в определенную единицу времени либо в непрерывном режиме, обеспечивающее сохранение природных объектов, комплексов и экосистем. Нормативы должны закрепляться в положениях об ООПТ. В настоящее время нормативы установлены только для центральной экологической зоны Байкальской природной территории, отсутствует утвержденная методика определения нормативов³⁰. Задачи государственных природных заповедников и национальных парков установлены Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», задачи других особо охраняемых природных территорий определяются в положениях о них, утверждаемых — в зависимости от категории ООПТ — органами государствен-

²⁸ Например: Положение о памятнике природы федерального значения «Городской бор» (утверждено приказом Минприроды России от 27.11.2015 № 513); Положение о памятнике природы федерального значения «Озеро Киево и его котловина» (утверждено приказом Минприроды России от 25.04.2016 № 262).

²⁹ Приказ Минприроды РФ от 25.01.1993 № 15 «Об утверждении Положения о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 02.02.1993 № 134).

³⁰ Исходной нормой для такой методики является ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая, однако, внутренне противоречива: нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, но тогда это нормативы воздействия на окружающую среду, в то время как допустимая антропогенная нагрузка по ее смыслу должна характеризовать качество окружающей среды. О необходимости разработки методики соотношения количества посещений ООПТ туристами и их рекреационной емкости см. также: Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чикильдина А. Ю. Экологический туризм в пределах особо охраняемых природных территорий: правовые аспекты // Евразийский юридический журнал. 2015. № 6 (85). С. 90.

ной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, и могут содержать в себе развитие туризма. Так, Верховный Суд РФ отказал отделению международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» в административном иске о признании недействующими пунктов Положения о Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29.10.2015 № 452, предусматривающих в перечне задач, для выполнения которых образован заказник, создание условий для развития туризма и отдыха, а также допущение строительства объектов туристской индустрии³¹.

Применительно к понятию экологического туризма на ООПТ следует найти *сбалансированные цели рекреационного характера*, когда стремление создать и реализовать привлекательный туристский продукт не шло бы вразрез с природоохранными задачами ООПТ. Именно на рекреационные цели надо обратить первоочередное внимание, поскольку познавательный туризм является для ООПТ традиционным (а для заповедников до внесения Федеральным законом от 30.11.2011 № 365-ФЗ изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», разрешивших на специально выделенных участках биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников капитальное строительство для развития физической культуры и спорта, — единственным видом туризма³²), со сложившейся инфраструктурой. При этом содержание рекреации в федеральных национальных парках и в природных парках регионального значения может быть различно, а законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, которые могут иметь

рекреацию в качестве основной задачи, как, например, природно-исторические парки Москвы выполняют в первую очередь культурно-просветительские и рекреационные функции и одновременно в них также сохраняются уникальные природные объекты. Виды допустимой рекреационной деятельности могут быть определены посредством установления перечней разрешенных к строительству объектов туристской инфраструктуры. В условиях неопределенности в отношении видов таких объектов в рамках федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» национального проекта «Экология» национальные парки «Плещеево озеро» (Ярославская область), «Тункинский» (Республика Бурятия), «Зюраткуль» и «Таганай» (Челябинская область), «Башкирия» (Республика Башкортостан), «Угра» (Калужская область), «Прибайкальский» (Иркутская область) и «Русский Север» (Вологодская область) получают в 2019 г. 100 млн руб. на создание и реконструкцию туристской инфраструктуры³³ — на обустройство троп и кемпингов, строительство визит-центров.

В концепции развития экологического туризма планируется уделить внимание созданию условий для реализации моделей привлечения туристского потока на особо охраняемые природные территории, которые позволяют за счет получаемой прибыли компенсировать антропогенную нагрузку на территорию, а также развивать инфраструктуру, ограничивающую воздействие туристов на окружающую среду. Задачами экологического туризма на период реализации концепции являются: увеличение числа посетителей особо охраняемых природных территорий до 16 млн человек к 2035 г.; реализация к 2035 г. на территории не менее чем половины национальных парков модели экологического туризма с учетом стандартов ведения туристской деятельности в границах особо охраняемых природных территорий; реализация к 2035 г. модели экологического

³¹ Решение Верховного Суда РФ от 14.04.2016 № АКПИ16-67.

³² Согласно Рекомендациям по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в государственных природных заповедниках (утверждены Госкомэкологии РФ 03.08.1999) экскурсионно-туристическая деятельность заповедников имеет исключительно познавательную направленность, посещение территорий заповедников в спортивных и иных развлекательных целях (включая «приключенческий туризм») не осуществляется. В необходимых случаях исключения из этого правила устанавливаются по разрешению Госкомэкологии России и в порядке, предусмотренном индивидуальным Положением о заповеднике.

³³ URL: https://asi.ru/news/112662/?fbclid=IwAR2qsxLOjEG-tSnOWaj2CtygVCgIR5NHMIQgoHtohX4jKyYbXAFlasl_dm0.

туризма на территории не менее половины национальных парков.

Экологический туризм предметно отличается от устойчивого туризма *непосредственной обращенностью к природе*, в то время как устойчивым может быть любой вид туризма, независимо от того, какой аттрактивный потенциал находится в его основе. При устойчивом туризме, согласно определению ВТО, ресурсы используются таким образом, чтобы удовлетворить экономические, социальные и эстетические потребности и при этом сохранить культурную уникальность, важнейшие экологические особенности, многообразие биологических видов и жизненно важные системы. Общим для экологического и устойчивого туризма является непричинение вреда окружающей среде либо минимизация такого вреда. Любое вмешательство человека в природные процессы изменяет естественные экосистемы, что может привести к потере в первую очередь наиболее уязвимых видов или целых природных комплексов. Уменьшение вреда возможно³⁴ путем соблюдения правил поведения экотуристов и научно обоснованных правил показа природных достопримечательностей³⁵. В концепции развития экологического туризма будет уделено внимание сертификации экологических троп и туристских маршрутов на особо охраняемых природных территориях и разработке правил, регулирующих поведение посетителей на особо охраняемых природных территориях, с целью

обеспечения безопасности людей и предотвращения ущерба природным комплексам и объектам.

Экологизация туризма включает экологическую сертификацию туристских маршрутов, экологический менеджмент в гостиничном хозяйстве (эффективное управление отходами, минимизация использования энергоресурсов, воды, одноразовых пластиковых предметов обихода), использование экологичных видов транспорта.

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года планируется в рамках задачи обеспечения экологической безопасности и сохранения окружающей среды как базиса туризма осуществить, в частности, такие мероприятия: формирование системы мониторинга и учета экологической нагрузки и экологической емкости при планировании и развитии туризма; разработка и внедрение системы оценки экологической нагрузки, экологической емкости и предельной нагрузки на туристских территориях; проведение оценки экологической емкости и предельной экологической нагрузки как одного из параметров при предоставлении государственной поддержки реализации отдельных проектов в сфере туризма, а также реализации планов развития туристских территорий; проработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду функционирования транспорта на туристских территориях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агешкина Н. А., Бельянская А. Б., Холкина М. Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л. Л. Руденко. — Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2016.
2. Амосов П. Н. Научное обоснование снижения уровня воздействия туризма и других форм экологического просвещения на особо охраняемые природные территории // Астраханский вестник экологического образования. — 2011. — № 2 (18). — С. 158—161.
3. 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.
4. Анисимов А. П., Злобин С. В., Рыженков А. Я. Проблемы правового регулирования экологического туризма как вида предпринимательской деятельности // Туризм: право и экономика. — 2011. — № 3.

³⁴ См., например: Амосов П. Н. Научное обоснование снижения уровня воздействия туризма и других форм экологического просвещения на особо охраняемые природные территории // Астраханский вестник экологического образования. 2011. № 2 (18). С. 158—161.

³⁵ ГОСТ Р 57287-2016 «Туристские услуги, предоставляемые на особо охраняемых природных территориях» (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 25.11.2016 № 1798-ст).

5. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чикильдина А. Ю. Экологический туризм в пределах особо охраняемых природных территорий: правовые аспекты // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 6 (85). — С. 86—90.
6. Арсеньева Е. И., Кусков А. С., Феоктистова Н. В. Основные концепции и направления современного экотуризма: компаративный анализ // Туризм и культурное наследие : межвузовский сборник научных трудов. — [Б. м.], 2005. — Вып. 2. — С. 186—205.
7. Бекишева С. Д. Развитие экологического предпринимательства как направление экологической политики Республики Казахстан // Экологическое право. — 2011. — № 5. — С. 27—32.
8. Богатырева Д. С. Экологический туризм: компаративный анализ определений // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. — 2015. — № 9—10 (104). — С. 78—83.
9. Зименко А. В. Заповедное дело в постсоветской России: факторы и тенденции // В фокусе наследия : сборник статей / сост., отв. ред. М. Е. Кулешова. — М. : Институт географии РАН, 2017. — С. 615—629.
10. Игнатьева И. А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. — 2019. — № 1. — С. 20—26.
11. Козодубов А. А. Экологический туризм — направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. — 2017. — № 5. — С. 24—27.
12. Никоноров С. М. Эколого-экономические основы развития рекреационных зон (на примере Чувашской Республики) : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. — М., 2014. — 49 с.
13. Рудченко В. Н. Экологический туризм как часть туристской стратегии развития пригородной зоны мегаполиса // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. — 2013. — № 27. — С. 176—185.
14. Тлеубердинова А. Т., Салауатова Д. М. Учет потребностей экологического туриста США при использовании природно-рекреационных ресурсов Казахстана // Туризм: право и экономика. — 2014. — № 2. — С. 25—30.
15. 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.

Материал поступил в редакцию 11 октября 2019 г.

REFERENCES

1. Ageshkina NA, Belyanskaya AB, Kholkina MG, Rudenko LL, editor. Commentariy k Federalnomu zakonu ot 24 noyabrya 1996 g. № 132-FZ «Ob osnovakh turistskoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) [Commentaries to the Federal Law of November 24, 1996 № 132-FZ “On the Basics of Tourist Activity in the Russian Federation” (annotated). Prepared for the ConsultantPlus Reference System; 2016. (In Russ.)
2. Amosov PN. Nauchnoe obosnovanie snizheniya urovnya vozdeystviya turizma i drugikh form ekologicheskogo prosveshcheniya na osobo okhranyaemye prirodnye territorii [Scientific Substantiation of Reducing the Level of Impact of Tourism and other Forms of Environmental Education on Specially Protected Natural Territories]. *Astrakhan Journal of Environmental Education*. 2011;2 (18):158—161. (In Russ.)
3. Anisimov AP. Razvitie ekologicheskogo turizma v Rossii: problemy i perspektivy [Development of ecological tourism in Russia: Problems and Prospects]. *Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference*. Aksios; 2017. (In Russ.)
4. Anisimov AP, Zlobin SV, Ryzhenkov AY. Problemy pravovogo regulirovaniya ekologicheskogo turizma kak vida predprinimatelskoy deyatel'nosti [Problems of Legal Regulation of Ecological Tourism as a Type of Business Activity]. *Tourism: Law and Economy*. 2011;3. (In Russ.)
5. Anisimov AP, Ryzhenkov AY, Chikildina AY. Ekologicheskiy turizm v predelakh osobo okhranyaemykh prirodnikh territoriy: pravovye aspekty [Ecotourism within Specially Protected Natural Territories: Legal Aspects]. *Eurasian Law Journal*. 2015;6(85):86—90. (In Russ.)
6. Arseneva EI, Kuskova AS, Feoktistova NV. Osnovnye kontseptsii i napravleniya sovremennogo ekoturizma: komparativnyy analiz [Basic concepts and directions of modern ecotourism: comparative analysis]. *Tourism and Cultural Heritage: Interuniversity Collection of Research Papers*. 2005;2:86—205. (In Russ.)

7. Bekisheva SD. Razvitie ekologicheskogo predprinimatelstva kak napravlenie ekologicheskoy politiki Respubliki Kazakhstan [Development of Ecological Entrepreneurship as a Direction of Ecological Policy of the Republic of Kazakhstan]. *Environmental Law*. 2011;5:27—32. (In Russ.)
8. Bogatyreva DS. Ekologicheskij turizm: komparativnyy analiz opredeleniy [Ecotourism: A Comparative Analysis of Definitions]. *Izvestia of the Volgograd State Pedagogical University*. 2015;9—10 (104):78—83. (In Russ.)
9. Zimenko AV. Zapovednoe delo v postsovetskoj rossii: faktory i tendentsii [Preserve management and studies in post-Soviet Russia: factors and tendencies]. In: Kuleshova ME. In the Focus of Heritage: Collection of Articles. Moscow: Institute of Geography RAS; 2017.
10. Ignatieva IA. Problemy razvitiya ekologicheskogo zakonodatelstva v kontekste zadach natsionalnogo proekta «Ekologiya» [Problems of development of environmental legislation in the context of tasks of the “Ecologiya” National Project]. *Environmental Law*. 2019;1:20—26. (In Russ.)
11. Kozodubov AA. Ekologicheskij turizm — napravlenie ekologicheskogo prosveshcheniya: pravovoy aspekt [Ecological tourism — direction of ecological education: legal aspect]. *Environmental Law*. 2017;5:24—27. (In Russ.)
12. Nikonorov SM. Ekologo-ekonomicheskie osnovy razvitiya rekreatsionnykh zon (na primere Chuvashskoy Respubliki) : avtoref. dis. ... d-ra ekonom. nauk. [Ecological and economic bases of development of recreational zones (on the example of the Chuvash Republic): Author’s Abstract of Doctoral Dissertation]. Moscow; 2014.
13. Rudchenko VN. Ekologicheskij turizm kak chast turistskoy strategii razvitiya prigorodnoy zony megapolisa [Ecotourism as part of a tourist strategy of development of the suburban area of the metropolis]. *Proceedings of the Russian State Hydrometeorological University*. 2013;27:176—185. (In Russ.)
14. Tleuberdinova AT, Salauatova DM. Uchet potrebnostey ekologicheskogo turista SShA pri ispolzovanii prirodno-rekreatsionnykh resursov Kazakhstana [Taking into Account the Needs of the USA Ecological Tourist in the Use of Natural and Recreational Resources of Kazakhstan]. *Tourism: Law and Economics*. 2014;2:25—30. (In Russ.)
15. Khokhlova ER, Dorofeev AA, Averyanova TV. Osobo okhranyaemye prirodnye territorii kak glavnye destinatsii ekologicheskogo turizma [Specially Protected Natural Areas as the Main Destinations of Ecological Tourism]. *Resort and recreational complex in the system of regional development: innovative approaches*. 2017;1:284—287. (In Russ.)