

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 34:379.83:502.4
ББК 67.407.7

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТУРИЗМА НА ТЕРРИТОРИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ ЗАПОВЕДНИКОВ

Н. И. Калашник, О. А. Трубникова
Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В статье исследуются проблемные вопросы организации и осуществления туризма на территориях государственных природных заповедников. Авторы рассматривают развитие и отражение идеи заповедности в отечественных нормативных правовых актах. На основе анализа действующей нормативной базы выявляются проблемы развития туристской деятельности в заповедниках Российской Федерации. Отмечается, что установленные в законодательстве требования к организации и осуществлению туризма в заповедниках не позволяют в полной мере решить задачу сохранения природных объектов и комплексов, объектов растительного и животного мира, биологического разнообразия в их естественном состоянии в силу отсутствия нормативных положений, предусматривающих особенности, которые позволяют существенно снизить негативное антропогенное воздействие на заповедные участки природы. Авторы делают вывод, что в условиях активного развития туризма в заповедниках с целью сохранения заповедных территорий как эталонных участков природы необходима правовая регламентация отношений в рассматриваемой области туристской деятельности, позволяющая сбалансированно сочетать социально-экономические и экологические интересы общества и государства.

Ключевые слова: экологический туризм, государственные природные заповедники.

CURRENT ISSUES OF ORGANIZING TOURISM IN THE TERRITORIES OF STATE NATURAL RESERVES

N. I. Kalashnik, O. A. Trubnikova
Altai State University (Barnaul, Russia)

The article discusses problematic issues of organizing and implementing tourism in the territories of state natural reserves. The authors consider the development and reflection of the idea of conservation in domestic regulatory legal acts. Based on the analysis of the current regulatory framework, problems in the development of tourism activities in nature reserves of the Russian Federation are identified. It is noted that the requirements established in the legislation for the organization and implementation of tourism in nature reserves do not allow us to fully solve the problem of preserving natural objects and complexes, flora and fauna, biological diversity in their natural state due to the lack of regulations providing for features that allow significantly reduce the negative anthropogenic impact on protected areas of nature. The authors conclude that in the context of the active development of tourism in nature reserves, in order to preserve

protected areas as reference areas of nature, legal regulation of relations in the area of tourism activity under consideration is necessary, allowing a balanced combination of socio-economic and environmental interests of society and the state.

Keywords: ecological tourism, state nature reserves.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)1.6](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)1.6)

Идея целесообразности сохранения отдельных природных территорий в их естественном состоянии имеет давнюю историю. Понятие о заповедниках как эталонах природы, «которых не будет касаться рука человека», было введено в науку профессором Г. А. Кожевниковым [1, с. 68]. В 1908 г. в докладе на Всероссийском юбилейном акклиматизационном съезде «О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы» он отмечал, что необходимо «...иметь заповедные участки в строгом смысле этого слова, где бы отсутствовало всякое вмешательство человеческой деятельности и где бы можно было научно изучать естественные условия жизни... Мы не можем вполне понять окружающей нас природы, если будем изучать ее при условии постоянного, непрерывно прогрессирующего воздействия на нее изменяющего влияния человека» [2].

Принцип неприкосновенности заповедных территорий был отражен в нормативных правовых актах Советского Союза до 1930 г. Позже в юридических актах нашла развитие идея признания заповедников не только научно-исследовательскими, но и культурно-просветительскими центрами. Культурно-просветительская деятельность предполагала прежде всего экологическое просвещение и формирование экологической культуры. Такой подход стал отступлением от принципа «полной заповедности». «Суть и цель заповедности ... прежде всего — в сохранении самой возможности сравнивать освоенные территории с нетронутыми» [3], а открытие заповедников для посещений и проведения разного рода просветительских мероприятий не позволяет сохранить значение заповедников как эталонных участков природы.

Дальнейшим отступлением от сохранения заповедников в неприкосновенном состоянии стала идея развития на таких природных территориях туристской деятельности. Эта идея нашла воплощение в законодательстве СССР в начале пятидесятых годов двадцатого века и была актуальна до начала шестидесятых годов двадцатого века.

Впоследствии интерес к развитию туризма в заповедниках был возрожден в начале двухтысячных годов. В 2011 г. в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [4] были внесены изменения, закрепившие в числе задач государственных природных заповедников развитие познавательного туризма [5]. В Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р [6], определялось, что целью познавательного туризма является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. При этом указывалось, что в заповедниках эта деятельность должна ограничиваться и осуществляться с учетом их размеров, ландшафтной и природоохранной специфики на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках.

В 2023 г. в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» вновь вносятся изменения, и задачу «развитие познавательного туризма» заменяет задача «организация и осуществление туризма» [7]. Кроме того, закон дополняется ст. 5.2 «Туризм на особо охраняемых природных территориях и его критерии, особенности». В этой статье определяется понятие «туризм на особо охраняемых природных территориях», устанавливаются основные критерии, особенности организации и осуществления туризма на особо охраняемых природных территориях, органы, осуществляющие организацию туризма, а также закрепляется порядок утверждения правил организации и осуществления туризма и расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения. При этом статьей не устанавливаются особенности организации и осуществления туризма на территориях государственных природных заповедников.

Указанные изменения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» соответствуют направлениям и подходам развития туризма в Российской Федерации, предусмотренным

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р [8]. Согласно Стратегии туристский сектор России сохраняет значительный потенциал для ускорения темпов роста и усиления роли в развитии экономики. Отмечается, что Всемирная туристская организация назвала экологический туризм в числе приоритетных направлений развития внутреннего и въездного туризма в России. Среди задач экологического туризма указывается увеличение числа посетителей особо охраняемых природных территорий до 16 млн человек к 2035 г. При этом рассматриваемый документ не содержит положений, ограничивающих осуществление туризма на территориях государственных природных заповедников.

Очевидно, что в сегодняшних условиях туризм на особо охраняемых природных территориях становится видом хозяйственной деятельности, направленным на получение экономических ресурсов. Сторонники развития экологического туризма отмечают, что данный вид туризма «направлен на получение ресурсов, необходимых для охраны окружающей среды, научных исследований и образования» [9, с. 27]. Но подход к распределению средств, полученных от рекреационной деятельности, не меняет ситуацию. Анализ положений законодательства свидетельствует, что природоохранное значение особо охраняемых территорий, в том числе заповедников (как эталонных участков природы), перестает быть приоритетным.

Решение задачи, установленной Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», по организации и осуществлению туризма в государственных природных заповедниках ставит под сомнение возможность сохранения естественного развития природных процессов на таких территориях. Развитие туризма как привлекательного для потребителей продукта требует создания современной инфраструктуры. Формирование и содержание объектов инфраструктуры станет значительной нагрузкой на экологические системы. Кроме того, расширение доступности заповедников увеличивает присутствие людей на данных территориях (как посетителей, так и лиц, обеспечивающих предоставление туристских услуг). Представляется, что такое антропогенное воздействие рекреационной деятельности нанесет значительный ущерб природным объектам и комплексам заповедника, лишит их естественности и уникальности.

В числе задач государственных природных заповедников, установленных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», обозначено осуществление охраны уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия в целях поддержания их в естественном состоянии.

Решение этой задачи в условиях организации и осуществления туризма в заповедниках представляется возможным только при условии зонирования территории заповедника с целью выделения зон абсолютной неприкосновенности и зон, на которых допускается осуществление туризма. При этом сохранение уникальности природных комплексов и объектов возможно только при максимально большой площади заповедной зоны. В литературе отмечается, что размер неприкосновенной площади должен составить в среднем до 90% площади заповедника [3].

В сегодняшних условиях внедрение такого зонирования территории заповедника представляется маловероятным в силу нескольких причин.

Незначительная площадь рекреационных зон может уменьшить привлекательность такого вида туризма как у потребителей услуги, так и у инвесторов, что в конечном итоге сократит экономическую эффективность туристской деятельности. Установление меньшей площади неприкосновенных зон (т. е. в размерах менее предлагаемых в литературе 90%), конечно, повысит экономическую привлекательность туризма, но поставит под сомнение реальность решения задачи по сохранению естественных экологических систем, биологического разнообразия объектов животного и растительного мира.

Кроме того, зонирование территории заповедников с целью сохранения природных комплексов и объектов делает еще более актуальным вопрос о различии правовых режимов национальных парков и государственных природных заповедников. Согласно действующему законодательству большинство задач государственных природных заповедников и национальных парков являются аналогичными. Это задачи охраны уникальных и типичных природных комплексов и объектов, экологического просвещения, организации и осуществления туризма, осуществления научной деятельности и государственного экологического мониторинга. Такое сходство задач в определенной степени нивелирует разницу между государственными природными заповедниками и национальными

парками. Принципиальным отличием между рассматриваемыми особо охраняемыми природными территориями сейчас является зонирование территории национальных парков. В границах национальных парков выделяются заповедная зона (для сохранения природной среды в естественном состоянии, в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности), особо охраняемая зона (для сохранения природной среды в естественном состоянии, в границах которой допускается ее посещение в целях туризма), рекреационная зона (для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности) и другие. Реализация идеи зонирования на территории заповедников усугубит проблему различия правовых режимов государственных природных заповедников и национальных парков.

Очевидно, что в настоящее время развитие туристского сектора рассматривается как значительный потенциал для усиления экономики страны. Открытие заповедников для туристского потока усилит антропогенную нагрузку на эти территории и увеличит риски причинения экологического ущерба природным объектам. В этой ситуации необходимы продуманные решения по организации туризма в заповедниках, уменьшающие негативное воздействие на уникальные природные зоны. В настоящее время требования к туристским услугам, предоставляемым на особо охраняемых природных территориях, установлены Национальным стандартом РФ «Туристские услуги на особо охраняемых природных территориях. Требования», утвержденным Приказом Росстандарта от 29 декабря 2021 г. № 1880-ст [10], и Национальным стандартом РФ «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования», утвержденным Приказом Росстандарта от 29 декабря 2021 г. № 1879-ст [11]. Но эти акты не содержат положений, позволяющих минимизировать антропогенный вред туризма на территориях заповедников.

Таким образом, анализ нормативного регулирования туристской деятельности в заповедниках свидетельствует, что положения действующего законодательства не позволяют в полной мере решить задачу сохранения природных комплексов и объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биологического разнообразия в их естественном состоянии в условиях активного развития туризма. В настоящее время экологический туризм является одной из важных сфер экономической деятельности. В такой ситуации с целью сохранения уникальности заповедных зон требуется дальнейшая работа по формированию нормативной базы, отвечающей идее заповедности и позволяющей сохранить баланс экологических и экономических интересов общества и государства в регулировании туристской деятельности на территориях государственных природных заповедников.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Рощупкина О. Е., Перькова М. Е. Развитие заповедных территорий в России в XVI–XXI вв. // Вестник БГТУ им. Шухова. 2022. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-zapovednyh-territoriy-v-rossii-v-xvi-xxi-vv/viewer>
2. Кожевников Г. А. О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы: доклад. URL: <http://krsvoop.com/?p=1780>
3. Штильмарк Ф. Р. Принципы заповедности (теоретические, правовые и практические аспекты). URL: https://tourlib.net/statti_tourism/shtilmark.htm
4. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ. URL: <https://www.consultant.ru>
5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2011 № 365-ФЗ. URL: <https://www.consultant.ru>
6. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р. URL: <https://www.consultant.ru>
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 18.03.2023 № 77-ФЗ. URL: <https://www.consultant.ru>
8. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года : Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р. URL: <https://www.consultant.ru>

9. Оборин М. С. Современная концепция развития экологического туризма в России // Сервис в России и за рубежом. 2020. Т. 14. № 4 (91). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-kontseptsiya-razvitiya-ekologicheskogo-turizma-v-rossii/viewer>

10. ГОСТ Р 57287–2021 Национальный стандарт РФ «Туристские услуги на особо охраняемых природных территориях. Требования». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200182521>

11. ГОСТ Р 56642–2021 Национальный стандарт РФ «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200182520>