

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

**Проблемы правовой организации туристического бизнеса на
особо охраняемых природных территориях**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 262 группы
направления подготовки 40.04.01 **Юриспруденция**
юридического факультета
Юдаковой Алисы Дмитриевны

Научный руководитель
профессор кафедры
гражданского права и процесса,
д.ю.н., доцент

Н.Н. Аверьянова
инициалы, фамилия

подпись, дата

Заведующий кафедрой
гражданского права и процесса
к.ю.н., доцент

Е.Н.Тогузаева

подпись, дата

Саратов 2025

Введение

Россия является самым большим государством по площади в мире. На ее территории множество природных достопримечательностей, сохранение которых требует внедрения особого режима охраны. В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 охрана природы – это система естественнонаучных, технико-производственных, экономических и административно-правовых мероприятий, осуществляемых в пределах данного государства или его части, а также в международном масштабе и направленных на сохранение и контролируемое изменение природы в интересах развивающегося человечества, на поддержание и увеличение ее продуктивности, обеспечение рационального использования (включая восстановление) природных ресурсов и окружающей среды. На данный момент организация особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ) является одной из самых эффективных форм охраны окружающей среды на территории любой страны.

Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий регламентируется Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и рядом подзаконных актов. Начиная с 2001 года, в данный закон было внесено более 35 изменений, но, тем не менее, в нем до сих пор присутствуют некоторые внутренние противоречия, пробелы и неоднозначные формулировки. Все это требует дальнейшего совершенствования законодательства в области правового регулирования ООПТ.

Политика Российской Федерации в сфере природоохранных отношений направлена на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних угроз экологической безопасности. К основным направлениям природоохранной политики относится:

1. Совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности.

2. Внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств.

3. Развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создание индустрии утилизации.

4. Расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также развитие системы особо охраняемых природных территорий.

5. Развитие системы экологического образования и просвещения, повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности.

6. Углубление международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования с учётом защиты национальных интересов.

Кроме того, одним из основных направлений государственной политики в России является развитие предпринимательской деятельности в стране. В послании Федеральному собранию от 29 февраля 2024 года президент РФ В.В. Путин обозначил некоторые стратегии развития бизнеса в стране. Правительство РФ отмечает, что к 2030 году Россия должна войти в ТОП-20 рейтинга B-Ready (проект по оценке условий для ведения бизнеса в разных странах).

Данные направления государственной политики неразрывно связаны друг с другом. Наиболее явно эта взаимосвязь проявляется при организации туризма на особо охраняемых территориях, когда не только нужно организовать туристический бизнес, осуществить мероприятия по его развитию, но и необходимо при организации туризма учитывать особенности земель с особым статусом охраны, обеспечить максимальное сохранение

данных территорий. Это отражает **актуальность** настоящей магистерской работы.

Степень теоретической разработанности проблемы. Проблематика организации туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях получила отражение в трудах российских и зарубежных ученых. Стоит отметить, что данная проблема затрагивает разные области науки: право, экологию, биологию, экономику. Вместе с тем, научные труды посвящены в основном общим вопросам организации туризма на территориях с особым статусом охраны, тогда как формы туристического бизнеса и проблемы его организации на отдельных видах ООПТ практически не изучены.

Наиболее значимый вклад в разработку данной тематики внесли А.П. Анисимов, Н.Н. Аверьянова, Е.С. Виноградов, М.А. Винокуров, Е.А. Есина, И.А. Еремина, Т.В. Злотникова, А.С. Кротик, Е.В. Корнеева, Н.В. Кузнецова, Ю.Э. Киль, И.В. Миронова, Н.Ф. Реймерс, О.А. Рябова, А.А. Транин, А.В. Феоктистов, Ф.Р. Штильмарк и другие. Проблема организации туризма на ООПТ имеет прочную теоретическую основу, сформированную благодаря работам многочисленных исследователей в различных областях науки и практики. Тем не менее, в настоящее время отсутствует единый подход к организации туризма на отдельных видах ООПТ, не изучены в полной мере формы организации туризма. Анализ трудов российских ученых показывает, что до настоящего времени практически не проводилась теоретическая разработка вопросов реализации различных форм туризма с учетом исторических, природных и иных особенностей конкретного вида ООПТ.

Таким образом, несмотря на наличие определённой теоретической базы, степень научной разработанности проблемы требует дальнейшего комплексного анализа, направленного на устранение пробелов и противоречий в законодательстве, формирование единой правовой позиции и практических механизмов защиты особо охраняемых природных территорий.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, складывающихся в области регулирования организации туристического бизнеса на особо охраняемых территориях.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие создание и функционирование ООПТ, порядок организации туристического бизнеса на данных территориях, акты правоприменения антимонопольных органов, а также труды отечественных и зарубежных ученых в исследуемой области.

Целью магистерской работы является комплексный анализ правовых оснований, целей, форм организации туристического бизнеса на ООПТ, выявление направлений совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в данной сфере общественных отношений.

Достижение указанной цели обусловило необходимость постановки и решения следующих задач:

1. Рассмотреть основные категории особо охраняемых природных территорий и особенности их правового режима.
2. Проанализировать правовую регламентацию ООПТ и ответственность за ее нарушение.
3. Рассмотреть историю формирования ООПТ и организации туристического бизнеса на данных территориях.
4. Проанализировать нормативно-правовую базу, регулиующую организацию туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях.
5. Провести сравнительный анализ организации туристической деятельности на ООПТ в России и зарубежных странах.
6. Выявить в правовых системах зарубежных стран формы организации и регулирования туризма на ООПТ, которые представляются возможными для заимствования и внедрения в российское законодательство.
7. Определить основные формы организации туризма на ООПТ в Российской Федерации.

8. Определить особенности организации туризма на отдельных видах ООПТ.

9. Разработать предложения по совершенствованию законодательства в сфере организации туризма на особо охраняемых природных территориях.

Методология исследования. В рамках проведения настоящего исследования использовались всеобщие методы познания (диалектический материализм), общенаучные методы познания (диалектический, логический, системный, дедукции, анализа, синтеза), а также частно-научные методы познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования и др.). Использование перечисленных методов позволило комплексно исследовать поставленные в работе вопросы.

Нормативную базу исследования составляют положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, а также разъяснения уполномоченных органов и антимонопольная, судебная практика.

Эмпирическая база исследования включает в себя материалы правоприменительной и судебной практики, в том числе судебные акты Верховного суда Российской Федерации, иных судов, в также официальные статистические данные и иную информацию, содержащуюся в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Научная новизна магистерского исследования заключается в комплексном анализе форм и правовых проблем при организации туристической деятельности с учетом изменений, внесенных в 2023 г. в российское законодательство в сфере регулирования особо охраняемых природных территорий.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Создание ООПТ преследует не только цель охраны окружающей среды, но и реализацию образовательной, научной и туристической деятельности. Однако основная цель создания ООПТ – это охрана окружающей среды, поддержание биоразнообразия, иные цели, в том числе,

туристическая деятельность являются сопутствующими, их реализация должна происходить в строгой взаимосвязи с природоохранной целью.

2. При анализе зарубежного опыта организации туристического бизнеса на ООПТ стоит обратить внимание на решение проблемы финансирования туристической деятельности. В настоящее время в зарубежных странах выделяют следующие способы решения данной проблемы, которые могут быть применимы и в России:

1) Плата за вход на территорию ООПТ. Данная практика наиболее популярна в большинстве национальных парков стран Африки, Азии, Южной и Северной Америки и Австралии. Доходы, полученные в качестве входной платы, идут на покрытие расходов по содержанию национального парка. В России подобная практика также действует в некоторых ООПТ.

2) Сборы за пользование дорогами на ООПТ или неподалеку от них. Данная практика наиболее популярная в США, Канаде, Новой Зеландии, ЮАР, Японии.

3) Налоги за проживание в кемпинге, мотеле или отеле. Во многих странах мира (например, в ЮАР, Турции, Руанде, Нигере, Намибии, Венесуэле) в счета всех посетителей отеля вписывается небольшая доплата на охрану природы. Данная сумма может являться добровольной или обязательной.

4. Несмотря на уникальность каждого объекта ООПТ, позволяющую использовать широкий спектр форм туристической деятельности, тем не менее, самой популярной формой туризма является организация туристических маршрутов на экологических тропах.

Данная форма туризма является наиболее эффективной и гибкой, позволяющей организовать туризм практически на любой территории, однако, субъекты туристической деятельности при организации туризма, используя только её, начинают игнорировать возможности для организации других форм. На единичных объектах с особым статусом охраны

реализуются формы туризма, которые учитывают особенности местности, её историю, а также являются отличными от обыденных форм.

5. Предлагается в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» расширить легальное понятие «туризма на особо охраняемых территориях», а также провести унификацию правовых понятий «экологический туризм», «познавательный туризм», «туризм на особо охраняемых природных территориях» применительно к ООПТ.

Таким образом, научная новизна работы заключается в комплексном и междисциплинарном подходе к исследованию вопросов, связанных с туристической деятельностью на ООПТ, а также внедрению предлагаемых изменений, которые могут быть использованы для усовершенствования законодательства и правоприменительной практики в данной области.

Теоретико-практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы заключается в углубленном анализе правовых аспектов, связанных с туристической деятельностью на особо охраняемых природных территориях. В рамках исследования разработаны новые концептуальные подходы и предложены научно обоснованные решения для устранения выявленных правовых пробелов, что способствует развитию правового регулирования туризма на ООПТ в Российской Федерации.

Особое внимание уделено теоретической проработке модернизации и внедрения типовых форм туристической деятельности под конкретный вид особо охраняемой природной территории, а также анализу зарубежного опыта, заимствование которого позволит усовершенствовать туристическую деятельность на ООПТ. Результаты исследования будут полезны как для теоретического осмысления актуальных правовых проблем, так и для практического применения в сфере организации туризма на особо охраняемых природных территориях.

Структура работы: Магистерская работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагается методологическая, эмпирическая база работы, доказываются ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования и о структуре работы.

Глава 1 «Правовой режим особо охраняемых природных объектов как территорий ведения туристического бизнеса в России» включает в себя три параграфа:

В параграфе 1.1 *«Понятие и цели организации особо охраняемых природных территорий в России»* проводится анализ теоретического и законодательного материалов по вопросу определения исследуемой категории. Отмечается, что наряду с законодательно закрепленным понятием «особо охраняемые природные территории» существует также понятие «охраняемая природная территория» (далее – ОПТ). Автор пришел к выводу о том, что в настоящее время различие между понятиями ООПТ и ОПТ практически отсутствует, при этом понятие «охраняемые природные территории» является наиболее широким по сравнению с понятием «особо охраняемые природные территории». Особое внимание в работе уделено определению целей и задач создания и функционирования ООПТ, подчеркивается, что создание ООПТ преследует не только цель охраны окружающей среды, но и реализацию образовательной, научной, туристической деятельности. Необходимо отметить, что в первую очередь основная цель создания ООПТ – это охрана окружающей среды, поддержание биоразнообразия, иные цели являются сопутствующими, их реализация должна происходить в строгой взаимосвязи с природоохранной целью.

В параграфе 1.2 *«Виды особо охраняемых природных территорий в России»* приводится основательный анализ федерального и регионального законодательства по вопросам правового режима отдельных категорий (видов) ООПТ, по результатам которого автор работы, пришел к выводу о проблеме дублирования федерального законодательства на региональном уровне при создании оригинальных видов особо охраняемых природных территорий. Стоит отметить, что еще в 2002 г. С.Л. Антонова и А.Н. Белозеров, авторы комментариев к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», приводили определение Верховного суда РФ и отмечали, важность установить региональный вид ООПТ, отличный от федерального законодательства.

В параграфе 1.3 *«История развития законодательства об организации туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях в России»* история становления института правовой защиты земель с особым статусом охраны и организации туризма на них. Отмечается, что история создания особо охраняемых природных территорий берет начало со времен правления великого князя Владимира и Владимира Мономаха (конец XI – начало XII века), однако, наибольшее развитие заповедных земель получило в период правления Петра I. Следующий этап развития законодательства об особо охраняемых территориях начался к концу XIX века и началу XX, результатом которых явилось нормативно-правовое закрепление правовых понятий, категорий, порядок создания и функционирования. Развитие законодательства в сфере особо охраняемых территорий продолжается до сих пор, развитие экотуризма или туристического бизнеса получило свое развитие значительно позже.

О необходимости развития туризма на ООПТ было объявлено на Первом Всероссийском съезде по охране природы в 1929 г. профессором Д.Н. Кашкаров. По его мнению, необходимо было создать национальные парки, в которых существуют несколько зон: абсолютной заповедности, для педагогических целей и для отдыха, доступного широким массам

посетителей. Следует отметить, что именно идеи Д.Н. Кашкарова легли в основу создания современных национальных парков.

Следующий этап в развитии туризма на ООПТ связывают с деятельностью Бюро молодежного туризма «Спутник» Иркутской области. В 1980-х гг. специалистами этой организации были разработаны туристические маршруты по береговой зоне о. Байкал, которые получили название «экотуры». Кроме того, именно с деятельностью данной организации связывают термин «экологический туризм».

В истории современной России Федеральным законом от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» впервые была предусмотрена возможность туризма на территориях национальных парков, где могут создаваться функциональные зоны познавательного туризма, предназначенные для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка. Важным этапом в развитии туризма стало внесение изменений в 2023 г. в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ, согласно которым было дано толкование легального определения «туризм на ООПТ», определены основные критерии и особенности организации туризма на ООПТ и т. д.

Во второй главе «Роль туристического бизнеса в обеспечении баланса экологических и социальных интересов граждан на особо охраняемых природных территориях» параграф 2.1 «Правовые формы организации туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях в России». Автор раскрывает понятие туризма на ООПТ и правовые формы его организации. На основе анализа доктринального и законодательного определения «туризма», был сделан вывод о необходимости дополнить законодательное определение «туризма на особо охраняемых природных территориях» и указать, что туризм на ООПТ реализуется с учетом экологических стандартов, имеет природо-ориентированную направленность и нацелен на выстраивание бережного

отношения к окружающему миру. Кроме того, необходимо унифицировать законодательство и исключить из законодательных актов понятия, отличные от «туризма на ООПТ». Поднимается проблема осуществления туристической деятельности при заключении договора (контракта) на основании законодательства в сфере государственных закупок. Анализ практики позволяет сделать вывод, что Заказчик при осуществлении закупки не может быть уверен, что победитель закупочной процедуры будет являться добросовестным участником гражданских правоотношений. В результате халатного отношения Подрядчика (поставщика, исполнителя) к исполнению Контракта не только Заказчик лишается возможности получить тот результат, на который он рассчитывал при заключении контракта, но и граждане лишаются возможности получить надлежащим образом оборудованные туристические места в пределах ООПТ.

В параграфе 2.2 *«Зарубежный опыт организации туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях»* исследован зарубежный опыт при организации туристической деятельности на землях с особым правовым статусом охраны и возможность его адаптации при регулировании туризма на ООПТ в РФ. Например, представляется возможным, ввести обязательную сертификацию туроператоров, которые осуществляют или планируют осуществлять свою деятельность непосредственно на территории земель с особым правовым статусом охраны, а также строгие санкции за осуществление деятельности без соответствующего сертификата. При анализе зарубежного опыта организации туристического бизнеса стоит обратить внимание на решение проблемы финансирования туристической деятельности. Особое внимание заслуживает практика по взиманию налогов за проживание в отеле на территории ООПТ, так как в российском законодательстве уже активно применяется туристический налог. Удачный российский опыт по внедрению туристического налога, а также зарубежный опыт применения такого налога на ООПТ позволит эффективно использовать этот способ финансирования.

В параграфе 2.3 «*Особенности организации туристического бизнеса на отдельных видах особо охраняемых природных территорий*» представлен анализ форм осуществления туристического бизнеса на конкретном виде ООПТ. Автор приходит к выводу, что, несмотря на уникальность каждого объекта ООПТ, позволяющую использовать широкий спектр форм туристической деятельности, тем не менее, самой популярной формой туризма все еще остается организация туристических маршрутов на экологических тропах. На единичных объектах с особым статусом охраны реализуются формы туризма, которые учитывают особенности местности, её историю, а также являются отличными от обыденных форм. Стоит отметить, что небольшое разнообразие форм туристической деятельности – это не единственная проблема организации туризма на ООПТ. К их числу можно отнести недостаточное материальное обеспечение туристической деятельности, отсутствие должного продвижения туристического продукта, отсутствие квалифицированных специалистов, коррупция на местах, низкая предпринимательская активность населения.

В **заключении** работы представлены основные результаты проведенного исследования и сформулированы следующие выводы:

1. Необходимость внесения изменений в законодательное определение «туризм на особо охраняемых природных территориях», под которым предлагаем понимать «временные выезды (путешествия), носящие природоориентированный характер, направленные на выстраивание бережного отношения к окружающему миру и осуществляемые с учетом экологических стандартов, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства на особо охраняемые природные территории в целях посещения уникальных природных комплексов и объектов и иных предусмотренных настоящим Федеральным законом целях». Кроме того, необходимо унифицировать законодательство и исключить из законодательных актов понятия отличные от «туризма на ООПТ».

2. Дублирование федерального законодательства на региональном и местном уровнях при определении форм туристической деятельности. Решение данной проблемы возможно путем закрепления на законодательном уровне, что при применении Типовых правил организации туристической деятельности на ООПТ региональные органы власти должны устанавливать правила туристической деятельности на ООПТ, руководствуясь данными правилами, но с обязательным учетом природных и исторических особенностей местности.

3. Отсутствие профессиональной квалификации, понимания организации туризма на территориях с особым статусом охраны среди субъектов туристической деятельности. Необходимость внесения изменений в законодательство о получении обязательного сертификата для туроператора, планирующего осуществлять деятельность на особо охраняемых природных объектах, дополнить положения законодательства о получении разрешения для туриста на посещение ООПТ.

Публикации автора, отражающие выводы, сделанные в работе

1. Юдакова А. Д. Проблемы реализации законодательства об организации туристического бизнеса на особо охраняемых природных территориях в России // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XVII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, Саратов, 18 апреля 2024 года. Саратов: Саратовский источник, 2024. С. 268-272.

2. Юдакова А. Д. Правовые формы организации туристического бизнесана особо охраняемых природных территориях в России // Современные правовые проблемы: взгляд молодого поколения : сборник научных трудов по материалам Всероссийской научной студенческой конференции (г. Саратов, 29 ноября 2024 г.)/ [под общ.ред. Д.Е. Петрова,

И.М. Кадушечкиной]; Саратовская государственная юридическая академия.
Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2025. 1 CD-ROM. Текст.
Изображения:электронные.