

О содержании понятия «экологический туризм» в российском законодательстве

О. А. Трубникова¹, Н. И. Калашник²

Алтайский государственный университет

пр. Социалистический 68, 656049, Барнаул, Россия. E-mail: ¹trubnikova_67@mail.ru, ²nat.kalashnik@gmail.com

В статье анализируются документы программного характера и нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие понятие «экологический туризм». Отмечается, что значимость экологического туризма отражается уже достаточно продолжительное время в различных актах. Указывается, что реализация положений Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года требует дальнейшего реформирования российского законодательства в части изменения подходов, направленных на развитие экологического туризма. Исследуя действующее законодательство, авторы приходят к выводу о наличии недостатков нормативных положений, препятствующих эффективному правовому воздействию на развитие экологического туризма. Авторы анализируют понятия экологического туризма, закрепленные в различных правовых актах, цели этого вида туризма и приходят к выводу об отсутствии четкого подхода к определению содержания рассматриваемого понятия. Для выявления специфики экологического туризма в статье также исследуются понятия «природный туризм», «сельский туризм», «культурно-познавательный туризм», предпринимается попытка разграничить эти виды туризма и экологический туризм через уточнение сходств и отличий. Рассматривая установленные в правовых актах виды экологических туров, авторы указывают на неэффективность предлагаемых классификаций. По мнению авторов, важность решения проблемы четкого определения понятия «экологический туризм» обусловлена и тем, что согласно действующему законодательству одной из задач особо охраняемых природных территорий (государственных природных заповедников и национальных парков) является организация и осуществление туризма. Учитывая экологическую значимость этих участков природы, решение указанной проблемы является актуальным и необходимым для эффективного регулирования отношений в сфере туристской и природоохранной деятельности.

Ключевые слова: экологический туризм, содержание, нормативные документы.

On the Content of the Concept of “Ecological Tourism” in Russian Legislation

O. A. Trubnikova¹, N. I. Kalashnik²

Altai State University

68 Socialisticheskij St., 656049, Russia. E-mail: ¹trubnikova_67@mail.ru, ²nat.kalashnik@gmail.com

The article analyzes policy documents and regulatory legal acts of the Russian Federation containing the concept of “ecological tourism”. It is noted that the importance of eco-tourism has been reflected for quite a long time in acts of various nature. It is indicated that the implementation of the provisions of the Tourism Development Strategy in the Russian Federation for the period until 2035 requires further reform of Russian legislation in terms of changing approaches aimed at developing eco-tourism. Studying the current legislation, the authors come to the conclusion that there are shortcomings in regulations that impede effective legal influence on the development of eco-tourism. The authors analyze the concepts of ecological tourism enshrined in various legal acts, the goals of this type of tourism and come to the conclusion that there is no clear approach to the definition of the concept in question. To identify the specifics of ecological tourism, the article also examines the concepts of “nature tourism”, “rural tourism”, “cultural and educational tourism”, and an attempt is made to distinguish between these types of tourism and ecological tourism by clarifying the similarities and differences. Considering the types of ecological tours established in legal acts, the authors point out the ineffectiveness of the proposed classifications. According to the authors, the importance of solving the problem of a clear definition of the concept of “ecological tourism” is also conditioned by the fact that, according to the current legislation, one of the tasks of specially protected natural areas (federal nature reserves and national parks) is the organization and implementation of tourism.

Considering the environmental significance of these areas of nature, the solution to this problem is relevant and necessary for the effective regulation of relations in the field of tourism and environmental activities.

Key words: eco-tourism, concept, statutory documents.

Значимость развития экологического туризма в разные годы отмечалась во многих актах программного характера. Среди них Распоряжение Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Распоряжение 2013]; 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) [План 2017]; Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)» [Распоряжение 2018]; Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 мая 2018 г. № 188-СФ «О развитии внутреннего и въездного туризма как факторе экономического роста Российской Федерации» [Постановление 2018].

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 № 2129-р) [Распоряжение 2019] определила экологический туризм как один из видов туризма, для развития которых требуется формирование специальных мер государственной поддержки, снятие административных и социально-экономических ограничений развития (раздел 3). При этом в качестве принципа развития туризма обозначены минимизация негативного воздействия на окружающую среду, экологических и социокультурных рисков, необходимость обеспечения безопасности при планировании развития туризма (раздел 2). Реализация этого принципа предполагает как внесение изменений в отдельные нормативные правовые акты, так и принятие новых нормативных документов.

Так, в частности, в 2023 году Федеральным законом от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Федеральный закон 2023] были внесены изменения в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об ООПТ) [Федеральный закон 1995]. Статья 7 закона, устанавливающая задачи государственных природных заповедников, была дополнена пунктом «ж) организация и осуществление туризма». Кроме того, в части регулирования правового режима национальных парков также были внесены изменения: был добавлен раздел III.1 «Рекреационная деятельность в национальных парках», которым более подробно в настоящее время урегулирована организация этого вида деятельности на такой особо охраняемой природной территории, как национальный парк. Необходимость внесения данного раздела в закон обусловлена, прежде всего, объективными обстоятельствами: поскольку одной из задач при создании национальных парков изначально являлась задача по организации туристской деятельности, и в функциональном зонировании территории национального парка предусматривалось выделение таких зон, как рекреационная зона и зона охраны объектов культурного наследия, зона хозяйственного назначения, в границах всех указанных зон допускается ведение рекреационной деятельности. Установление правового режима этих зон и уточнение его с точки зрения организации рекреационной деятельности является весьма актуальным. Под рекреационной деятельностью по смыслу данного закона понимается деятельность, связанная с выполнением работ, оказанием услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укреплении здоровья граждан (ст. 17.1 Закона об ООПТ).

Таким образом, в число задач государственных природных заповедников и национальных парков в настоящее время согласно Закону об ООПТ включена такая задача, как организация и осуществление туризма (ст. 7 и ст. 13). Причем при внесении изменений в закон были исключены положения о развитии познавательного туризма на территории заповедников, хотя в свое время термин «познавательный туризм» также породил множество вопросов в научных кругах, так как легального определения данного термина не содержалось ни в Законе об ООПТ, ни в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об основах туристской деятельности в РФ) [Федеральный закон 1996]. Сейчас в Законе об ООПТ не упоминается никаких специальных терминов, как то: «познавательный туризм», «экологический туризм» – хотя логично предположить, что, рассуждая об организации туристской деятельности на особо охраняемых территориях, следует вести речь, конечно, об экологическом туризме.

Как указано выше, понятие «экологический туризм» не содержится в Законе об основах туристской деятельности в РФ, которым регулируется туристская деятельность в целом, хотя указание на отдельные виды туризма (например, детский туризм, сельский туризм) там имеется (ст. 1 Закона). Однако в 2021 году был принят ГОСТ Р 56642-2021 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования» (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 29 декабря 2021 г. № 1879-ст) [Приказ 2021], в котором определено, что под экологическим туризмом следует понимать «деятельность, направленную на организацию путешествий в различных формах природного туризма, ориентированную на изучение природы и культурных достопримечательностей, бережное отношение к природе и содействие в ее сохранении». Несколько иное понятие содержится в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: «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». Общими в этих определениях являются цели экологического туризма – получение знаний о природе и сохранение природы.

Проанализируем содержание понятия «экологический туризм», данное в указанном ГОСТе, которое устанавливает, что экологический туризм направлен на «организацию путешествий в различных формах природного туризма». Такая формулировка позволяет поставить вопрос: что такое «природный туризм»? В этой связи следует обратиться к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) [Федеральный закон 2002], где понятие природа определяется как «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов», далее в ст. 1 указанного закона последовательно раскрываются все составляющие этого понятия (компоненты природной среды, природные объекты, природно-антропогенные объекты). Поскольку основным признаком природной среды является наличие экологических связей между ее компонентами, к которым относятся земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле (ст. 1 Закона об охране окружающей среды), то под природным туризмом, полагаем, следует понимать временные выезды (путешествия) граждан на природу. Не вполне ясно, однако, что следует понимать под формами природного туризма, так как в стандарте представлена классификация экологических туров (комплекс туристских услуг, предоставляемых на экологическом маршруте, включающий посещение природных территорий) по различным основаниям. В частности, исходя из целей, путешествия на природе могут совершаться как с целью отдыха и приключений на природе (восстановительный и спортивный экотуризм), так и с целью получения новых знаний о природе (познавательный и образовательный экотуризм). К другим целям можно отнести цель бережного отношения к природе и содействие в ее сохранении (волонтерский экотуризм).

Если рассмотреть иное основание классификации, представленной в стандарте, по видам предоставления туристских услуг, то можно отметить, что перечень экологических туров по данному основанию открыт и предлагаются весьма разнообразные туры: с посещением особо охраняемых территорий, сельских местностей, скалолазание и прочее. Причем хаотичность перечисленных в п. 4.3 ГОСТа туров позволяет говорить о неэффективности такой классификации. В самом деле, почему, например, рекреационный тур не может быть организован на особо охраняемой территории, и чем отличается агротур от фототура, кроме наблюдения не за дикими, а за домашними животными? Так, например, Законом об ООПТ предусмотрено, что земельные участки, расположенные в границах населенных пунктов, могут включаться в состав национальных парков (ст. 12 Закона об ООПТ), а из этого следует, что агротуры и сельские туры (проживание на фермах, в сельских гостевых домах, сельских усадьбах) также могут быть организованы на землях особо охраняемых природных территорий.

В этой связи возникает вопрос о соотношении понятий «экологический туризм» и «сельский туризм». В отличие от понятия «экологический туризм», понятие «сельский туризм» установлено Законом об основах туристской деятельности в РФ: «туризм, предусматривающий посещение сельской местности, малых городов с численностью населения до тридцати тысяч человек, в целях отдыха, приобщения к традиционному укладу жизни, ознакомления с деятельностью сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения материальной выгоды с возможностью предоставления услуг по временному размещению, организации досуга, экскурсионных и иных услуг. Деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма осуществляется сельскохозяйственными товаропроизводителями в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации» (ст. 1 Закона). В Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года дано иное понятие: «сельский туризм – вид туризма, который предполагает временное размещение туристов в сельской местности с целью отдыха и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения туристом материальной выгоды».

Из системного анализа понятий, содержащихся в Законе об основах туристской деятельности в РФ, Законе об ООПТ, а также анализа ГОСТ Р 56642-2021 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования» и ГОСТ Р 57287-2021 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги, предоставляемые на особо охраняемых природных территориях. Требования» (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.12.2021 № 1880-ст) [Приказ 2021], следует, что всё же данные виды туризма (сельский и экологический) отличаются друг от друга. Основное отличие можно провести по субъектному составу: лица, участвующие в организации экологического и сельского туризма (кроме туроператоров и турагентов), различны. В организации экологического туризма принимают участие администрации особо охраняемых природных территорий, причем такого термина нет в Законе об ООПТ. Полагаем, что это, прежде всего, государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями. В организации сельского туризма, как следует из определения, участвуют сельскохозяйственные товаропроизводители, которыми согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [Федеральный закон 2006], являются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку и реализацию этой продукции. Такое отличие, как место организации сельского туризма (а именно сельская местность) не будет являться значимым, если населенный пункт входит в состав особо охраняемой природной территории.

В рамках данного обзора понятий, которые содержатся в нормативных правовых актах и иных нормативных документах, следует также остановиться на соотношении понятий «экологический туризм» и «культурно-познавательный туризм». Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года культурно-познавательный туризм представляет собой «путешествие с познавательными целями, которое знакомит туриста с историко-культурными и природными ценностями, традициями и обычаями, в том числе посредством осуществления экскурсионной деятельности и проведения событийных мероприятий». Необходимость такого

соотношения обусловлена тем, что в содержании понятия экологического туризма мы находим указание на деятельность, связанную с изучением культурных достопримечательностей (ГОСТ Р 56642-2021). На территориях национальных парков могут находиться различные историко-культурные объекты, а также выделяется функциональная зона охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности (ст. 15 Закона об ООПТ).

Перечень объектов культурного наследия весьма разнообразен и содержится в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Федеральный закон 2002]. К таким объектам могут относиться как отдельные постройки, здания, сооружения с исторически сложившимися территориями (памятники), так и группы таких изолированных или объединенных памятников, фрагменты исторических планировок и застроек поселений, произведения садово-паркового искусства (ансамбли), достопримечательные места (ст. 3). Как следует из анализа ст. 3.1. этого закона, земельные участки в составе особо охраняемых природных территорий или иные земельные участки, занятые лесами, водными объектами могут входить в территории объектов культурного наследия, то есть достопримечательные места, а также памятники и ансамбли могут быть тесно связаны с природными объектами. В свою очередь, как в содержании понятия «культурно-познавательный туризм», так и в содержании понятия «экологический туризм» указана одна общая цель – знакомство с природой и природными ценностями, а также с культурными достопримечательностями. Иными словами, наблюдается смешение содержания этих понятий в части указания на цели, казалось бы, отдельных видов туризма. Полагаем, что при разграничении этих видов туризма следует так же, как и при разграничении экологического и сельского туризма, отталкиваться от такого критерия, как субъекты, участвующие в организации турдеятельности.

Таким образом, следует согласиться с позицией ученых (в их числе М. И. Васильева [Васильева 2020: URL], И. В. Погодина, А. Ф. Баранова [Погодина, Баранова 2019: URL], Т. Ю. Оленина [Оленина 2020: URL] и другие), которые полагают, что систематизация видов туризма и четкое определение содержания понятия «экологический туризм» является в настоящее время актуальным и необходимым для эффективного регулирования отношений в сфере туристской и природоохранной деятельности.

Литература

- Васильева М. И.* К юридическому определению понятия экологического туризма / Lexrussica. – 2020. – Т. 73. – № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-yuridicheskomu-opredeleniyu-ponyatiya-ekologicheskogo-turizma>
- ГОСТ Р 56642-2021 Национальный стандарт РФ «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200182520>
- ГОСТ Р 57287-2021 Национальный стандарт РФ «Туристские услуги, предоставляемые на особо охраняемых природных территориях. Требования». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200182521>
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/
- О развитии внутреннего и въездного туризма как факторе экономического роста Российской Федерации: Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 мая 2018 г. № 188-СФ. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=719266#rY6Zr7UoL2lR8OX01>
- О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/
- Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/
- Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/
- Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/
- Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
- Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)»: Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297883/
- 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 15 июля 2013 г. № 1226-р. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149524/
- Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/
- Оленина Т. Ю.* Правовые основы развития экологического туризма как направления экологического просвещения в особо охраняемых природных территориях / Туризм: право и экономика. – 2020. – № 1. С. 11–13.

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). URL:

<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=682119#dgiWr7UU7nvnoZ331>

Погодина И. В., Баранова А. Ф. Экотуризм: необходимость определения и регулирования / Туризм: право и экономика. – 2019. – № 4. С. 21-23.

References

- Action plan to promote the tourism product of the Russian Federation on the global and domestic tourism markets, implemented with the support of the Federal Agency for Tourism in 2017 (approved by Rostourism on January 25, 2017). Available from: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=682119#dgiWr7UU7nvnoZ331> (in Russian).
- GOST R 56642-2021 National standard of the Russian Federation «Tourist services. Ecological tourism. General requirements». Available from: <https://docs.cntd.ru/document/1200182520> (in Russian).
- GOST R 57287-2021 National standard of the Russian Federation «Tourist services provided in specially protected natural areas. Requirements». Available from: <https://docs.cntd.ru/document/1200182521> (in Russian).
- Olenina, T. Yu. (2020). Legal basis for the development of ecological tourism as a direction of environmental education in specially protected natural areas / Tourism: law and economics, 1, 11-13 (in Russian).
- On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of March 18, 2023 № 77-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360/ (in Russian).
- On approval of the Concept of the federal target program «Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2019 – 2025)»: Order of the Government of the Russian Federation of May 5, 2018 № 872-r. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297883/ (in Russian).
- On approval of the action plan for the implementation in 2013 – 2015 of the Strategy of the state national policy of the Russian Federation for the period until 2025: Order of the Government of the Russian Federation of July 15, 2013 № 1226-r. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149524/ (in Russian).
- On approval of the Strategy for the Development of Tourism in the Russian Federation for the period until 2035: Order of the Government of the Russian Federation of September 20, 2019 No. 2129-r. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/ (in Russian).
- On environmental protection: Federal Law of January 10, 2002 № 7-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (in Russian).
- On objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation: Federal Law of June 25, 2002 № 73-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (in Russian).
- On specially protected natural areas: Federal Law of March 14, 1995 № 33-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (in Russian).
- On the basics of tourism activities in the Russian Federation: Federal Law of November 24, 1996 № 132-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (in Russian).
- On the development of agriculture: Federal Law of December 29, 2006 № 264-FZ. Available from: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ (in Russian).
- On the development of domestic and inbound tourism as a factor in the economic growth of the Russian Federation: Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of May 30, 2018 № 188-SF. Available from: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=719266#rY6Zr7UoL2lR8OX01> (in Russian).
- Pogodina, I. V., Baranova, A. F. (2019). Ecotourism: the need for definition and regulation / Tourism: law and economics, 4, 21-23 (in Russian).
- Vasilyeva M.I. (2020) Towards a legal definition of the concept of ecological tourism. Lex russica. Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-yuridicheskomu-opredeleniyu-ponyatiya-ekologicheskogo-turizma> (in Russian).

Citation:

Трубникова О. А., Калашник Н. И. О содержании понятия «экологический туризм» в российском законодательстве // Юрислингвистика. – 2024. – 32. – С. 74-78.

Trubnikova O. A., Kalashnik N. I. (2024) On the Content of the Concept of "Ecological Tourism" in Russian Legislation. Legal Linguistics, 32, 74-78.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License