

УДК 379.85

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ СОЗДАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРИРОДООХРАННО-ТУРИСТСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Ротанова И.Н.<sup>1</sup>, Селезнева Е.В.<sup>2</sup>, Куликова Е.Н.<sup>3</sup>

*(<sup>1</sup>Алтайский государственный университет,*

*<sup>2</sup>Барнаульская городская станция юных натуралистов, <sup>3</sup>КГКП «Учебно-исследовательский экобиоцентр» управления образования по г. Усть-Каменогорску)*

На рубеже XX-XXI веков в связи с продолжающимся усилением антропогенного воздействия на природу ведутся работы по совершенствованию природоохранного законодательства, в том числе, международного. Глобальное значение имели международные природоохранные саммиты, в числе которых конференции ООН по устойчивому развитию («Рио 1992», «Рио+20»), конференции по изменению климата (Париж, 2009, 2015) и др. Международными природоохранными организациями были предложены работы по созданию совокупности сетей особо охраняемых природных территорий (ООПТ), включающих в частности, трансграничные, охватывающие несколько стран [1].

Под особо охраняемыми природными территориями законодательно понимаются участки земель, водных объектов и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты государственного природно-заповедного фонда, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение и для которых установлен режим особой охраны [2, 3].

Международная трансграничная территория – территория, состоящая из взаимодействующих приграничных территорий, прилегающих к государственной границе двух или более соседних стран и обладающих сочетаниями природных ресурсов и тех или иных видов хозяйственной деятельности, природным основанием которых является либо единая геосистема, либо сочетание двух или более геосистем регионального уровня, взаимодействующих в зоне государственной границы. Другими словами, международная трансграничная территория – это, чаще всего, комплексная географическая структура, сочетающая в себе определенные природные ресурсы, объекты инфраструктуры, расселения населения, а также его хозяйственную деятельность в границах крупной геосистемы. Важным условием существования и эффективного развития международной трансграничной территории служат добрососедские отношения между странами, взаимовыгодное использование потенциала соседних приграничных территорий [4].

В пределах трансграничных территорий для активизации въездного туризма формируются трансграничные туристские территории – территориальные образования, состоящие из двух и более соседних или близко расположенных друг к другу стран (или районов этих стран), имеющих взаимное стремление для развития международного туризма, создания единого туристского продукта и реализации обмена туристами [5]. Трансграничные туристские территории следует отнести к когерентным (связным) регионам, поскольку в основе их формирования лежат связи, ориентированные на взаимном интересе в сотрудничестве и развитии туристских отношений, поддерживаемых на государственном уровне [6, 7].

Трансграничная природоохранно-туристская территория (ТПОТТ) – территория соседних стран, которая примыкает к государственной границе, имеет определенные сочетания природных ресурсов, выступающих как природоохранными объектами

(ООПТ), так и объектами эколого-познавательного туристского интереса [8]. Международные трансграничные территории нередко могут включать объекты охраны окружающей среды и сохранения биологического и ландшафтного разнообразия приграничных регионов, в частности, трансграничные ООПТ [4, 6].

Согласно международным подходам к трансграничным природоохранным территориям, в частности, в рамках концепции «непрерывного сохранения» биоразнообразия, разработанной Международным союзом охраны природы (МСОП), предусматривается сохранение биологического и ландшафтного разнообразия «без границ», а экологические процессы рассматриваются не только в рамках национальных и региональных сетей ООПТ, но и на сопредельных территориях [9].

При организации ТПОТТ руководствуются законодательными актами и формами организации природоохранных учреждений стран-участников, в частности, уделяется особое внимание вопросам международной природоохранной координации.

В сфере устойчивого развития горных территорий был разработан и принят ряд международно-правовых актов, в частности, Альпийская конвенция; Карпатская конвенция; Конвенция о биологическом разнообразии; Конвенция об изменении климата и Киотский протокол; Конвенция по борьбе с опустыниванием; Конвенции об охране всемирного наследия; Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС) и о мигрирующих видах (СМС); Орхусская Конвенция об участии общественности; программный план «Повестка дня на XXI век»; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию; Центрально Азиатская горная хартия и др. [10]. Разрабатывается модельный закон «О развитии и охране горных территорий», в котором отношения в области стратегического планирования, охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, миграции населения и др. регулируются законодательством государства, в границах которого расположены горные территории, если иное не предусмотрено настоящим законом.

Анализ законодательных актов в области ООПТ России и Казахстана показывает, наряду с общими принципами и основополагающими положениями правового регулирования вопросов сохранения окружающей среды, имеется и ряд различий. Природоохранная деятельность регулируется в трех главных направлениях: в сфере взаимодействия общества с природой, в сфере природопользования и в сфере охраны окружающей среды.

Одним из основных нормативных документов в области охраны окружающей среды в Российской Федерации (РФ) является закон «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 № 7-ФЗ), который является головным во всей системе природоохранного законодательства. Также одним из ключевых законов является закон «Об особо охраняемых природных территориях» (от 14.03.1995 № 33-ФЗ) [3]. Распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р утверждена «Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» [11].

Основными правовыми актами в Республике Казахстан (РК) являются Экологический кодекс (от 09.01.2007 № 212) и Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (от 7.07.2006 № 175-III) [2, 12].

В одноименных законах РФ и РК «Об особо охраняемых природных территориях», содержащих основополагающие вопросы природоохранной деятельности на государственном уровне, предусматриваются различные категории ООПТ, что связано с различными принципами выделения единиц ООПТ, традиционными подходами к охране природы, особенностями природных условий и экосистем. Так, в ФЗ РФ «Об особо охраняемых природных территориях», указано, что с учетом особенностей режима ООПТ различаются следующие категории:

государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады.

Природоохранное законодательство разрабатывается и на региональном уровне. Так, принят региональный Закон Алтайского края «Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае» (от 18.12.1996 № 60-ЗС), в котором указано, что могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий краевого и местного значения [13].

На основании Закона об ООПТ РК выделяются следующие виды ООПТ республиканского значения: государственные природные заповедники; государственные национальные природные парки и государственные региональные природные парки; государственные природные резерваты; государственные зоологические парки; государственные ботанические сады; государственные дендрологические парки; государственные памятники природы; государственные природные заказники; государственные заповедные зоны [2]. Региональных законов об ООПТ нормативно-правовыми актами РК не предусмотрено.

Рассмотренные правовые потенциалы для развития экологического и познавательного туризма на ООПТ в РФ и РК позволяют сделать вывод об организации эколого-туристской деятельности на разных категориях ООПТ в соответствии с государственным законодательством страны. В таблице 1 приведены данные по РФ.

Таблица 1. Нормативные возможности использования ООПТ для развития экологического туризма, определяемые ФЗ РФ от 14.03.1995 № 33-ФЗ

Категория ООПТ	Наименование статьи	Содержание статьи в контексте возможностей развития экологического туризма на ООПТ
Государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники	Статья 9. Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников	Пункт 2, е. Ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма
	Статья 10. Государственные природные биосферные заповедники	Пункт 4. На специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, <b>развития познавательного туризма</b> , физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством РФ для каждого биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника.
Национальные парки	Статья 15. Режим особой охраны территорий национальных парков	Пункт 1, б. Особо охраняемой зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются <b>проведение экскурсий</b> , посещение такой зоны в целях <b>познавательного туризма</b> . Пункт 1, в. Рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления <b>рекреационной деятельности</b> , развития физической культуры и спорта, а также <b>размещения объектов туристской индустрии</b> , музеев и информационных

		<p>центров.</p> <p>Пункт 1, г. Зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также <b>рекреационной деятельности</b>.</p>
Природные парки	Статья 21. Режим особой охраны территорий природных парков	<p>Пункт 1. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и <b>рекреационной ценности природных участков</b>.</p> <p>Пункт 2. Исходя из этого, на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, <b>рекреационные</b>, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.</p>
Государственные природные заказники	Статья 24. Режим особой охраны территорий государственных природных заказников	<p>Пункт 1. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.</p> <p>Пункт 2. Задачи и <b>особенности режима особой охраны территории</b> конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.</p> <p>Пункт 3. Задачи и <b>особенности режима</b> особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов РФ, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.</p>
Памятники природы	Статья 27. Режим особой охраны территорий памятников природы	<p>Пункт 1. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон <b>запрещается всякая деятельность</b>, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.</p>
Дендрологические парки и ботанические сады	Статья 29. Режим особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов	<p>Пункт 1. На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.</p> <p>Пункт 2, а. Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:</p> <p>а) экспозиционную, <b>посещение которой разрешается в порядке</b>, определенном соответствующими органами и учреждениями, осуществляющими управление дендрологическими парками или</p>

		ботаническими садами.
--	--	-----------------------

Таким образом, в ФЗ для таких категорий ООПТ, как заповедники, национальные парки, природные парки, достаточно четко определяется возможность развития рекреационной деятельности и туризма. При определении режимов функционирования в государственных природных заказниках и памятниках природы в ФЗ не упоминаются термины «рекреационная деятельность, туризм», но данный вид деятельности предполагается в связи с ограниченным и целенаправленным режимом охраны. Этот аспект даёт основание региональным природоохранным структурам в рамках разработки положений охраняемых территорий определять возможности развития экологического туризма [14].

В Казахстане организационно-правовые подходы к развитию туризма существенно разнятся по видам ООПТ, что получило закрепление на уровне положений Закона «Об особо охраняемых природных территориях» [2]. В этих условиях нет возможности для рассмотрения какого-либо унифицированного подхода к организации туризма на соответствующих территориях, но приходится иметь дело с различными схемами регулирования в зависимости от вида ООПТ [15] (табл. 2).

Таблица 2. Подходы к организации туризма по видам ООПТ в Республике Казахстан

Вид ООПТ	Статья Закона об ООПТ	Подходы к организации туризма
Государственный природный заповедник	Пункт 2 статьи 39 Пункт 3 статьи 42	Туризм со строго ограниченными целями, в том числе эколого-просветительскими и научными. Регулируемый экологический туризм
Государственный национальный природный парк	Статья 46	Регулируемый туризм и рекреация
Государственный природный резерват	Пункт 3 статьи 52	Туризм со строго ограниченными целями, в том числе эколого-просветительскими и научными. Регулируемый туризм и рекреация.
Государственный региональный природный парк	Статья 49	Регулируемый туризм и рекреация.

Согласно казахстанскому законодательству, туристская деятельность на территории государственных природных заповедников (ГПЗ) носит гораздо более ограниченный характер по сравнению с национальными парками и ориентирована на его развитие в соответствии со строго определенными целями (эколого-просветительскими, учебно-познавательными, научными).

Выполнен сравнительный анализ законодательных документов в области ООПТ РФ и РК на основе рассмотрения более 30 законодательных актов РФ и более 20 нормативно-правовых документов РК. Особое внимание уделено природоохранному законодательству в целях приграничного сотрудничества и создания трансграничных ООПТ, а также для использования их в эколого-туристской деятельности. Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы: основополагающим природоохранным нормативным документом в РФ и РК является закон «Об ООПТ»; основными законодательными актами являются нормативно-правовые документы и кодексы, регламентирующие использование водных, лесных, земельных ресурсов, биологического разнообразия. Законом «Об ООПТ» в РФ и в РК предусматривается эколого-туристская деятельность на охраняемых природных территориях, использование их в целях развития науки, культуры, просвещения, образования.

Правовое регулирование в области ООПТ РФ и РК способствует эффективному сохранению уникальных природных комплексов, созданию и функционированию трансграничных ООПТ России и Казахстана, определяет их в качестве компонентов мировой экологической сети. Для эффективного правового функционирования

трансграничных природоохранных территорий необходима разработка ряда законов и нормативных документов, регламентирующих возможность организации ТПОТТ. Так, создание ТПОТТ может руководствоваться концепцией биосферных резерватов ЮНЕСКО, положениями Севильской стратегии и Лимского плана действия для биосферных резерватов. Одним из примеров служит создание трансграничного биосферного резервата «Большой Алтай» на базе Государственного природного биосферного заповедника «Катунский» (Россия) и Катон-Карагайского государственного национального природного парка (Казахстан) [16].

Однако, на государственном уровне России и Казахстана пока не разработаны совместные нормативно-правовые документы, позволяющие организовать деятельность трансграничных территорий. Совместные двусторонние отношения России и Казахстана в настоящее время регламентированы межправительственными соглашениями, планами действий в области трансграничного природоохранного сотрудничества. Наряду с положительными моментами, могут быть и ограничения при организации трансграничных природоохранных территорий и туристских дестинаций, которые обоснованы миграционным законодательством в части перемещения через государственную границу. В виду того, что переходы через границу локализованы в определенных местах, перемещение по всей ТПОТТ может быть затруднено. Решение данного вопроса в настоящее время остается открытым и требует нормативно-правовой проработки сопредельных государств.

#### Литература

1. Селезнева Е.В., Ротанова И.Н. Региональные сети особо охраняемых природных территорий Алтайского края и Восточно-Казахстанской области: сравнительный анализ в контексте международной интеграции природоохранной деятельности // Географические исследования молодых ученых в регионах Азии: материалы Всероссийской молодежной конференции с международным участием (Барнаул – Белокуриха, 7-11 ноября 2016 г) / ред. О.В. Останин. – Барнаул: Пять плюс, 2016. – С. 280-284.
2. Закон Республики Казахстан от 07.07.2006 № 175-III «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.06.2018 г) [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30063141](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30063141)
3. Федеральный закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03. 1995 г. № 33-ФЗ (с изменениями и дополнениями на 15.01.2018) // <http://base.garant.ru/10107990/#ixzz5Tv5aIXUw>.
4. Приграничные и трансграничные территории Азиатской России и сопредельных стран: (проблемы и предпосылки устойчивого развития) / отв. ред. П.Я. Бакланов, А.К. Тулохонов. - Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2010. - 610 с.
5. Мирзеханова Д.Г. Формирование туристического продукта в пределах трансграничных территорий (на примере Хабаровского края) // Автореферат на соискание уч. степени канд. геогр. наук. Калининград, ФГАОУ ВПО «Балтийский Федеральный университет им. И. Канта», 2013. – 25 с.
6. Ротанова И.Н. Векторы развития сферы туризма в природоохранных территориях Алтайского края в условиях становления рынка экологических услуг // Переход к зеленой экономике и устойчивому развитию в Алтайском крае: перспективы, механизмы, ключевые направления: материалы межрегиональной конференции с международным участием, 22-24 октября 2015 г., г. Барнаул / отв. ред. М.Ю. Шишин. – Барнаул : Изд-во АлтГУ, 2015. – С. 110-121.
7. Федоров Г.М., Корнеевец В.С. Трансграничные регионы в иерархической системе регионов: системный подход // Балтийский регион, 2009. № 2. – С. 32-42.
8. Селезнева Е.В., Ротанова И.Н. Понятие о трансграничной природоохранно-туристической территории и возможности ее организации в Западном Алтае // Природные условия, история, культура и язык Западной Монголии и сопредельных регионов / Материалы XIV международной конференции. Часть 1. Ховд, Ховдский ун-т. Соёмбо Принтинг ХХК-д хэвлэв. 2019. С. 151-156.
9. Баденков Ю.П., Ротанова И.Н. Новые природоохранные инициативы и подходы в Алтае-Саянском экорегионе // Ползуновский вестник, 2011. № 4-2. – С. 55-59.
10. Багаева А. А. Международный опыт и сотрудничество в сфере устойчивого развития горных территорий // Коллективная монография по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Устойчивое развитие горных территорий: история и предпосылки оптимизации природопользования». Грозный, 2018.

11. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения до 2020 года. Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. N 2322-р. <http://base.garant.ru/70116598/>

12. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года N 212 (с изменениями, внесенными Законами РК от 27.12.2017 №126, 24.05.2018 № 156) <http://ecogofond.kz/2018/08/01/31463/>

13. Закон Алтайского края от 18 декабря 1996 года N 60-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае» (с изменениями на: 03.05.2017) <http://docs.cntd.ru/document/940102991>

14. Антюфеева Т.В., Мардасова Е.В., Танкова М.В. Возможности использования ООПТ для развития экологического туризма. /Использование потенциала особо охраняемых природных территорий для развития экотуризма: материалы научно-практической конференции, г. Барнаул, 12 декабря 2014 г. /под ред. И.Н. Ротановой, М.В. Танковой. – Барнаул, 2014. – С. 15 – 21.

15. Тонкобаева А. Организационно-правовые аспекты осуществления экотуризма на ООПТ. /Руководство по развитию экологического туризма в Казахстане. / Под общей редакцией А. Тонкобаевой. – Алматы, 2009. – С.16-23.

16. Яшина Т.В., Крыкбаева Р.Н. Трансграничный биосферный резерват «Большой Алтай»: история создания и стратегии деятельности // Природа, культура и устойчивое развитие Алтайского трансграничного региона: материалы международной научно-практической конференции (Усть-Кокса, 23-26 ноября 2017 г.) / Отв. ред. Т.В. Яшина. – Горно-Алтайск, 2017. – С. 96-104.