

**Рекомендации**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по вопросу развития экологического туризма и рекреационной**  
**деятельности на особо охраняемых природных территориях**

27 августа 2021 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее также – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды проведены круглые столы на тему «Вопросы организации и развития глэмпинга на природных территориях: природоохранный и экологический аспект» (4 июня 2021 года, Республика Крым) и на тему «Экологическая экспертиза объектов строительства туристской инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях» (10 июня 2021 года, г. Москва) (далее – круглые столы, мероприятия, дискуссия).

В мероприятиях приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма, администраций государственных природных заповедников, национальных парков и особо охраняемых природных территорий, организаций туристской индустрии и отраслевых ассоциаций, общественных экологических организаций и научного сообщества.

Участники мероприятий обсудили природоохранные и экологические аспекты развития экологического туризма и рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ), а также вопросы проведения экологической экспертизы объектов строительства туристской инфраструктуры на ООПТ.

В настоящее время в Российской Федерации большое внимание уделяется государственной политике в сфере развития внутреннего и въездного туризма. Участники мероприятий с положительной стороны отметили деятельность

руководства страны и органов государственной власти по поддержке туристской отрасли в период пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Благодаря принятию комплекса своевременных и эффективных мер по поддержке сферы туризма в период пандемии, по мнению участников дискуссии, появилась возможность перейти к вопросам стратегического развития сферы туризма в Российской Федерации.

Важным шагом на этом пути стала разработка Правительством Российской Федерации и Федеральным агентством по туризму (далее – Ростуризм) национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

В апреле 2021 года состоялась презентация указанного национального проекта<sup>1</sup>, включающего в себя три федеральных проекта:

- «Развитие туристской инфраструктуры»;
- «Повышение доступности туристских услуг»;
- «Совершенствование управления в сфере туризма».

По информации главы Ростуризма, озвученной в ходе презентации, инструментарий федерального проекта «Развитие туристской инфраструктуры» направлен на создание новой современной туристической инфраструктуры за счет привлечения в отрасль инвесторов. Для крупного бизнеса в национальном проекте предусмотрены льготные кредиты, для субъектов малого и среднего предпринимательства – грантовая поддержка. Ключевым моментом национального проекта является экстерриториальный и межрегиональный подход к планированию развития туристического пространства. Предполагается создание туристических мастер-планов целых территорий, а не отдельных кластеров, на основании которых будут осуществляться пространственное планирование и дальнейшее развитие туристических макротерриторий.

По мнению участников мероприятий, именно формат национального проекта способен обеспечить плодотворное межведомственное взаимодействие по вопросам развития туризма в Российской Федерации, добиться эффекта

---

<sup>1</sup> <https://tourism.gov.ru/news/17319/>

синергии от взаимоувязанных мероприятий, входящих в указанные выше федеральные проекты.

Обсуждая вопросы развития туризма и рекреационной деятельности на ООПТ, участники круглых столов отметили их актуальность и значимость с точки зрения экологического просвещения и расширения возможностей как для граждан России, так и для иностранных туристов, посещения уникальных природных комплексов, приобретения знаний о природных богатствах, животном и растительном мире нашей страны. С другой стороны, экологический туризм и рекреационная деятельность – это дополнительная возможность для финансовой стабильности и экономического развития ООПТ. В частности, организация и развитие экологического туризма и рекреационной деятельности на ООПТ может стать «точкой» экономического роста муниципального образования или региона в целом в том числе за счет привлечения инвестиций для создания необходимых объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и развития традиционных промыслов.

Участники круглых столов отметили, что последние несколько лет развитию познавательного и экологического туризма, в том числе в границах ООПТ, уделяется большое внимание как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных регионов и их территорий.

Так, в рамках национального проекта «Экология»<sup>2</sup> предусмотрена реализация федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», включая проведение мероприятий, направленных на:

– формирование методологической, нормативной и методической базы по созданию инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках и продвижение комплексного туристского продукта на российском и международном рынках;

---

<sup>2</sup> Паспорт национального проекта «Экология» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 года № 16).

- создание и развитие инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках в том числе с привлечением внебюджетного финансирования;
- обеспечение продвижения туристских продуктов национальных парков.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года № 2129-р утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года. В указанной Стратегии в целях развития экологического туризма предусмотрено создание условий для реализации моделей привлечения туристского потока на ООПТ, которые *позволят за счет получаемой прибыли компенсировать антропогенную нагрузку на территорию, а также развивать инфраструктуру, ограничивающую воздействие туристов на окружающую среду.*

Участники круглых столов отметили, что эффективное развитие экологического туризма и рекреационной деятельности на ООПТ невозможно без строительства различных объектов туристской инфраструктуры как некапитальных (эко-тропы, места для размещения кемпингов и т.д.), так и капитальных (гостиницы, визит-центры и т.д.), включая объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур. Такие инфраструктурные объекты должны соответствовать современным требованиям качества и обеспечивать необходимый уровень комфорта для посетителей, в том числе быть безопасными для туристов, особенно для детей и маломобильных граждан.

При этом, по мнению участников мероприятий, представляется крайне важным, чтобы объекты инфраструктуры на ООПТ в полной мере отвечали природоохранным требованиям, а также могли обеспечивать сохранение природных комплексов и объектов, минимизировать негативное воздействие на окружающую среду.

В указанных целях особую актуальность приобретают вопросы подготовки и реализации наиболее эффективных механизмов правового регулирования, устанавливающих допустимые виды объектов временного и капитального

строительства, их параметры и порядок строительства, реализацию природоохранных мероприятий на ООПТ.

В настоящее время отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются положениями Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

В соответствии с отдельными положениями Федерального закона № 33-ФЗ на ООПТ возможно осуществление познавательного туризма (пункт «г» статьи 7, подпункт «е» пункта 2 статьи 9, пункт 4 статьи 10, подпункт «б» пункта 1 статьи 15), а также рекреационной деятельности (пункт 1 статьи 12, пункт «д» статьи 13, подпункты «в» и «г» пункта 1 статьи 15, пункт 1 статьи 17, пункт 1 статьи 18). В то же время действующая редакция Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» не содержит понятия «познавательный туризм» и «экологический туризм». В законодательстве Российской Федерации также отсутствует понятие «рекреационная деятельность», нормативно не закреплены перечни необходимых объектов туристской инфраструктуры, строительство и размещение которых допустимо в границах ООПТ.

В соответствии с пунктом 14 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ основные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах ООПТ, определяются положением об ООПТ. При этом в случаях если разрешенное использование земельных участков в границах ООПТ допускает строительство на них, то *в положении об ООПТ должны устанавливаться предельные (максимальные и (или) минимальные) параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.* Кроме того, если в состав ООПТ включены населенные пункты (статья 3.1 Федерального закона № 33-ФЗ), виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства *устанавливаются правилами землепользования и застройки.*

Вместе с тем участники мероприятий отметили, что на практике параметры разрешенного строительства, включаемые в положения об ООПТ, содержат универсальные для всех ООПТ требования (минимальный отступ от границы земельного участка при строительстве, предельное количество этажей зданий и сооружений и максимальный процент застройки в границах земельного участка), *не основанные на критериях расчета допустимой нагрузки.*

Необходимо отметить, что по итогам пленарного заседания форума автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», состоявшегося 13 ноября 2020 года, Президент Российской Федерации утвердил перечень поручений от 19 декабря 2020 года № Пр-2177<sup>3</sup>, в соответствии с подпунктом «а» пункта 9 которого в целях развития экологического туризма и создания необходимой инфраструктуры в границах ООПТ Правительству Российской Федерации поручено рассмотреть вопрос о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих определение параметров разрешённой в границах ООПТ деятельности, *исходя из критериев допустимой антропогенной нагрузки на природные комплексы и объекты, расположенные в границах ООПТ*, предусмотрев при этом сохранение таких комплексов и объектов при осуществлении разрешённой в границах ООПТ деятельности.

Учитывая изложенное, по мнению участников мероприятий, представляется целесообразным в первую очередь определить критерии допустимой антропогенной нагрузки, обеспечивающие сохранение природных комплексов и объектов, расположенных в границах ООПТ, на основании которых впоследствии утвердить параметры разрешенной деятельности (строительства) в границах ООПТ, в том числе в целях развития экологического туризма.

---

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64694>

19 мая 2021 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона № 1130300-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – законопроект), направленный на регулирование осуществления рекреационной деятельности на ООПТ.

Представитель Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) проинформировала участников дискуссии о ходе работ по доработке указанного законопроекта ко второму чтению. Так, законопроект дополнен положениями, регулирующими осуществление экологического туризма на ООПТ, также вводится понятие экологического туризма применительно к ООПТ. Федеральный закон № 33-ФЗ предлагается дополнить новой статьей, устанавливающей основные критерии (особенности) осуществления экологического туризма на ООПТ, а также предусматривающей утверждение правил организации и осуществления экологического туризма на ООПТ и порядка расчета предельно допустимых рекреационных и антропогенных нагрузок на ООПТ при осуществлении в ее границах экологического туризма. Кроме того, поправки к законопроекту предусматривают возможность осуществления рекреационной деятельности в границах национальных парков на основании утверждаемых планов рекреационной деятельности национального парка, а также на основании соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, заключаемых с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях привлечения инвестиций в развитие рекреационной деятельности на территориях национальных парков. Поправки к законопроекту ко второму чтению также предусматривают наделение Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по *утверждению перечня некапитальных строений, сооружений и объектов благоустройства,*

---

<sup>4</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1130300-7>

допускаемых к созданию на ООПТ федерального, регионального и местного значения соответственно.

Участники мероприятий положительно оценили изложенную представителем Минприроды России концепцию изменений в законодательство, регулирующее вопросы осуществления экологического туризма и рекреационной деятельности на ООПТ<sup>5</sup>.

Однако участники мероприятий отметили, что термин «рекреационная нагрузка на ООПТ» не может быть в полной мере применим к развитию экологического туризма на ООПТ, так как не учитывает возможность инфраструктурного обустройства природных комплексов и объектов на ООПТ (в результате чего количественные показатели рекреационной нагрузки, могут быть увеличены в несколько раз), а также не учитывает фактор психофизиологической комфортности, социальную емкость и другие важные показатели. По мнению участников мероприятий, целесообразно использовать термин «рекреационная емкость», который учитывает не только устойчивость природных комплексов к рекреационному воздействию, но и инфраструктурное обустройство и территориальную психофизиологическую комфортность, которая характеризует возможность одновременного присутствия на определенной территории некоторого числа людей без нарушения психофизиологических и гигиенических условий.

Кроме того, представители туристской индустрии, реализующие пилотные проекты на ООПТ и принявшие участие в круглых столах, подчеркнули, что отсутствие нормативно установленных правил, норм и параметров разрешенного строительства туристических объектов и сопутствующей социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, может привести к осуществлению туризма и рекреационной деятельности на ООПТ, не отвечающих современным

---

<sup>5</sup> 3 августа 2021 года в Общественной палате проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 1130300-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также проекта поправок Правительства Российской Федерации к нему, поступившего в Общественную палату из Минприроды России. Подготовленное в установленном порядке заключение по итогам прошедшей общественной экспертизы будет направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Минприроды России.



запросам и не соответствующих установленным стандартам качества и безопасности. В целях снижения указанных рисков, повышения эффективности развития туризма и рекреационной деятельности на ООПТ, а также в целях ускорения реализации указанных выше проектируемых ко второму чтению поправок к законопроекту № 1130300-7 положений представляется целесообразным параллельно начать разработку проектов нормативных правовых актов, устанавливающих:

- правила организации и осуществления экологического туризма на ООПТ;
- порядок расчета рекреационной емкости на ООПТ при осуществлении в ее границах экологического туризма и рекреационной деятельности;
- перечень некапитальных строений, сооружений и объектов благоустройства, допускаемых к созданию на ООПТ федерального, регионального и местного значения.

Кроме того, важным представляется подготовить и предложить бизнесу для реализации готовые технические решения или типовую проектную документацию объектов туристской и сопутствующей (социальной, инженерной, транспортной) инфраструктуры, которые разрешены к размещению на ООПТ, согласованные с контрольно-надзорными органами.

Отдельное внимание участники мероприятий уделили вопросам осуществления государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) объектов капитального строительства и их реконструкции в границах ООПТ.

Как отметили участники мероприятий, экологическая экспертиза – это один из важнейших инструментов, призванный предотвратить негативные воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Правовые отношения в области экологической экспертизы регулируются Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ).

Согласно статье 1 Федерального закона № 174-ФЗ под экологической экспертизой понимается *установление соответствия* документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, *в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду*.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 174-ФЗ в Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

В соответствии с пунктом 7.1 статьи 11 Федерального закона № 174-ФЗ к объектам ГЭЭ *федерального уровня* относится проектная документация:

– объектов капитального строительства, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах ООПТ федерального значения, *за исключением объектов социальной инфраструктуры*, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации<sup>6</sup>, которые не относятся в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды к объектам I, II категорий, и строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в населенных пунктах, указанных в статье 3.1 Федерального закона № 33-ФЗ (*прим.* населенные пункты в составе ООПТ);

– особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны страны и безопасности государства, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах ООПТ регионального и местного значения в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов в границах ООПТ допускаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно анализу указанных выше правовых норм в настоящее время ГЭЭ подлежит проектная документация всех объектов капитального строительства в

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2021 года № 1486-р «О Перечне объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не является объектом государственной экологической экспертизы».

границах ООПТ, *независимо от их реального воздействия на окружающую среду.*

Кроме того, имеющиеся пробелы правового регулирования, озвученные участниками мероприятий и указанные выше, в том числе в части отсутствия утвержденных параметров разрешённой в границах ООПТ деятельности, исходя из критериев допустимой антропогенной нагрузки на природные комплексы и объекты, расположенные в границах ООПТ; порядка расчета рекреационной емкости на ООПТ при осуществлении в ее границах экологического туризма; перечня некапитальных строений, сооружений и объектов благоустройства, допускаемых к созданию на ООПТ федерального, регионального и местного значения, *свидетельствуют, по мнению участников мероприятий, о невозможности проведения в ходе ГЭЭ полноценной оценки проектной документации строительства туристской инфраструктуры в границах ООПТ на предмет их реального воздействия на окружающую среду и возможности сохранения ценных природных комплексов и режима охраны ООПТ.* Данное обстоятельство создает препятствие для развития туризма на ООПТ и не способствует сохранению ценных природных комплексов и обеспечению режима охраны ООПТ.

Участники мероприятий также отметили, что ГЭЭ не должна играть роль запретительного инструмента, а являться главным инструментом устойчивого развития территорий, в том числе ООПТ. В связи с этим представляется целесообразным в рамках ГЭЭ рассматривать не проектную документацию отдельных объектов капитального строительства, а проекты комплексного развития ООПТ, схемы их территориального планирования в целом или непосредственно проекты развития экологического туризма и (или) рекреационной деятельности в определенном кластере ООПТ.

Отдельно участники круглых столов отметили сложность и длительность процедуры ГЭЭ. Кроме того, 1 сентября 2021 года вступает в силу приказ Минприроды России от 1 декабря 2020 года № 999 «Об утверждении требований

к материалам оценки воздействия на окружающую среду»<sup>7</sup>, в соответствии с которым материалы оценки воздействия на окружающую среду будут *основанием для разработки обосновывающей документации по планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, в том числе по объектам ГЭЭ* в соответствии со статьями 11, 12 Федерального закона № 174-ФЗ (пункт 1 Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду).

Участники мероприятий полагают целесообразным проработать вопрос о законодательном закреплении специальной «облегченной» экспертизы для ряда объектов вспомогательной инфраструктуры, не обладающих признаками объектов капитального строительства (например, причалы, пирсы, санитарно-бытовые объекты, навигация и т.д.), перечень которых будет утверждаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, либо рассмотреть возможность включения таких вспомогательных объектов инфраструктуры в перечень, предусмотренный в абзаце втором пункта 7.1 статьи 11 Федерального закона № 174-ФЗ и утверждаемый Правительством Российской Федерации, исключив таким образом подобные вспомогательные объекты из перечня объектов, проектная документация которых подлежит обязательной ГЭЭ. Целесообразным также представляется установление классификации таких объектов вспомогательной инфраструктуры по уровню их воздействия на окружающую среду.

Также в ходе мероприятий участники подчеркнули необходимость усиления роли научно-технических советов при проектировании и строительстве вышеуказанных объектов вспомогательной инфраструктуры.

Учитывая вышеизложенное, по итогам прошедших мероприятий Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

**Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации** рассмотреть возможность:

1. Разработки совместно с представителями администраций особо охраняемых природных территорий, организаций туристской индустрии и

---

<sup>7</sup> Зарегистрирован в Минюсте России 20 апреля 2021 года, регистрационный № 63186.

общественных экологических организаций и утверждения нормативных правовых актов, устанавливающих:

- критерии допустимой антропогенной нагрузки, обеспечивающие сохранение природных комплексов и объектов, расположенных в границах ООПТ;
- правила организации и осуществления экологического туризма на ООПТ;
- порядок расчета рекреационной емкости на ООПТ при осуществлении в ее границах экологического туризма и рекреационной деятельности;
- перечень некапитальных строений, сооружений и объектов благоустройства, допускаемых к созданию на ООПТ федерального, регионального и местного значения.

2. Проработки вопроса о целесообразности внесения изменений в Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», предусматривающих:

- определение в качестве объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней проекты комплексного развития ООПТ, схемы их территориального планирования в целом или непосредственно проекты развития экологического туризма и (или) рекреационной деятельности в определенном кластере ООПТ (а не проектную документацию отдельных объектов капитального строительства);
- законодательное закрепление специальной «облегченной» экспертизы для ряда объектов вспомогательной инфраструктуры, не обладающих признаками объектов капитального строительства (например, причалы, пирсы, санитарно-бытовые объекты, навигация и т.д.), перечень которых будет утверждаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, либо рассмотреть возможность включения таких вспомогательных объектов инфраструктуры в перечень, предусмотренный в абзаце втором пункта 7.1 статьи 11 Федерального закона «Об экологической

экспертизе» и утверждаемый Правительством Российской Федерации, исключив таким образом подобные вспомогательные объекты из перечня объектов, проектная документация которых подлежит обязательной ГЭЭ. Целесообразным также представляется установление классификации таких объектов вспомогательной инфраструктуры по уровню их воздействия на окружающую среду;

– усиление роли научно-технических советов при проектировании и строительстве вышеуказанных объектов вспомогательной инфраструктуры.

**Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации** рассмотреть возможность разработки совместно с представителями организаций туристской индустрии, согласования с заинтересованными контрольно-надзорными органами и утверждения типовых технических решений или типовой проектной документации объектов туристской и сопутствующей (социальной, инженерной, транспортной) инфраструктуры, разрешенных к размещению на ООПТ.