

Оригинальная статья/ Original article

УДК 349.6

<https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.89-100>**Соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ по законодательству России и стран Европы****Г.Ф. Батыршина***Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия**faritovna-gulnara@yandex.ru***Аннотация**

В настоящей статье рассмотрено договорное регулирование рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях (в частности – в национальных парках) в соответствии с законодательством Российской Федерации, Португальской Республики, Итальянской Республики, Федеративной Республики Германия и Королевства Испания. Подробно исследованы различные типы соглашений, заключаемых между публичными и частными субъектами с целью реализации рекреационных проектов на обозначенных территориях. Проведен сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства об указанных соглашениях. Сделан вывод о том, что португальское, итальянское, германское и испанское законодательство отличается гибкостью, децентрализованным подходом и широкими возможностями договорного регулирования рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях, в то время как российское законодательство более формализовано и требует обязательного проведения аукциона при заключении соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках.

Ключевые слова: национальные парки, рекреационная деятельность, соглашения об осуществлении рекреационной деятельности, особо охраняемые природные территории, правовое регулирование, туризм

Для цитирования: Батыршина Г.Ф. Соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ по законодательству России и стран Европы // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2025. Т. 167, кн. 3. С. 89–100. <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.89-100>.

Agreements on recreational activities in specially protected natural areas under Russian and European law**G.F. Batyrshina***Kazan Federal University, Kazan, Russia**faritovna-gulnara@yandex.ru***Abstract**

The agreement-based regulation of recreational activities in specially protected natural areas, focusing particularly on national parks, was examined under the legal systems of the Russian Federation, the Portuguese Republic, the Italian Republic, the Federal Republic of Germany, and the Kingdom of Spain. Various types of agreements that may be reached between public and private entities of these countries to

carry out such recreational projects were discussed in detail. A comparative analysis of the relevant Russian and European laws was performed. The study concludes that the Portuguese, Italian, German, and Spanish laws are characterized by greater flexibility, decentralized approach, and ample opportunities for concluding agreements on recreational activities in specially protected natural areas. In contrast, the Russian legal system is more formalized and requires mandatory auctions to negotiate and finalize agreements on any recreational initiatives in national parks.

Keywords: national parks, recreational activities, agreements on recreational activities, specially protected natural areas, legal regulation, tourism

For citation: Batyrshina G.F. Agreements on recreational activities in specially protected natural areas under Russian and European law. *Kazan Journal of Historical, Linguistic, and Legal Research*, 2025, vol. 167, no. 3, pp. 89–100. <https://doi.org/10.26907/2541-7738.2025.3.89-100>. (In Russian)

Введение

В современных условиях растущий интерес к туризму на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) усиливает значимость договорного регулирования рекреационной деятельности, осуществляемой во взаимодействии государственных органов с частными субъектами на этих территориях. Одним из важнейших механизмов подобного взаимодействия является соглашение об осуществлении рекреационной деятельности, направленное на реализацию рекреационных и экопросветительных проектов в границах ООПТ.

В рамках европейской модели, представленной правовыми системами Португальской Республики, Итальянской Республики, Федеративной Республики Германия и Королевства Испания, преобладают гибкие и децентрализованные подходы, которые допускают заключение соглашений напрямую, без обязательного проведения конкурсных процедур, тогда как российская модель характеризуется высокой степенью формализованности, предполагающей обязательное проведение торгов в форме электронного аукциона.

Цель настоящей работы – комплексное правовое исследование соглашений, регулирующих осуществление рекреационной деятельности на ООПТ Российской Федерации и ряда европейских государств, для выявления эффективных зарубежных практик, способных повысить результативность соответствующего правового регулирования в России.

1. Соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках: законодательство Российской Федерации

В Российской Федерации заключение соглашений об осуществлении рекреационной деятельности предусмотрено исключительно в отношении одной категории ООПТ – национальных парков. Это означает, что подобные соглашения не распространяются на иные ООПТ федерального, регионального и местного значения.

В России национальные парки представляют собой одну из категорий ООПТ, целью которых является сохранение биологического разнообразия, охрана историко-культурных объектов, экологическое просвещение и устойчивое развитие. В условиях роста интереса к туризму на ООПТ возрастает значение правового регулирования взаимодействия государства с частным сектором. Национальные парки относят к ядрам экологического каркаса Российской Федерации [1, с.18].

Как отмечает Л.Г. Клюканова, «создание условий для привлечения инвестиций на ООПТ, равномерное распределение туристических потоков, привлечение туристов и создание условий для их комфортного пребывания, вовлечение в рекреационно-туристическую сферу местных жителей и развитие волонтерства, заключение соглашений с предпринимателями об осуществлении ими рекреационной деятельности, предоставление земельных участков для осуществления рекреационной деятельности... – вот те важнейшие экономические проблемы, которые должны быть разрешены при реализации экологического туризма на ООПТ» [2, с. 59]. Решение обозначенных задач способствует не только сохранению природного наследия, но и формированию устойчивой экономической базы для развития регионов, на территории которых расположены ООПТ.

В целях нормативного урегулирования указанных форм сотрудничества в российском законодательстве об ООПТ с 2023 г. в связи с введением в действие ст. 17.3–17.5 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (далее – ФЗ «Об ООПТ») было закреплено новое правовое средство – соглашение об осуществлении рекреационной деятельности на территории национальных парков. Данная правовая конструкция совмещает элементы публичного и частного права, регулируя отношения между государством и частными субъектами.

В соответствии с ч. 1 ст. 17.3 ФЗ «Об ООПТ» соглашение об осуществлении рекреационной деятельности может быть заключено с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в целях осуществления рекреационной деятельности. Такое соглашение само по себе не является основанием для возникновения у стороны прав владения, пользования или распоряжения земельным участком, если иное не предусмотрено законом. Однако в соответствии со ст. 17.5 ФЗ «Об ООПТ» в рамках реализации соглашения об осуществлении рекреационной деятельности уполномоченный государственный орган может предоставить юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю земельный участок в аренду, установить сервитут либо разрешить использование участка без оформления вещных прав – в зависимости от характера предполагаемой деятельности.

Как отмечают Д. Некрестьянов и В. Дозорова, застройщики в рамках соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке обязаны предусмотреть мероприятия, направленные на предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду. Конкретный перечень таких мероприятий должен быть прямо закреплен в тексте соглашения [3, с. 92]. Указанное требование способствует обеспечению охраны национального парка, выполняя превентивную функцию, направленную на предупреждение экологических нарушений и сохранение установленного правового режима ООПТ.

По своей юридической природе соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке представляет собой смешанный, двусторонний, возмездный, срочный (до 49 лет) договор. Другой стороной договора является специально уполномоченный орган власти, который обязуется предоставить инвестору в аренду земельный участок, расположенный в границах национального парка и находящийся в федеральной собственности, но только в случае, если соглашением об осуществлении рекреационной деятельности предусмотрены строительство или реконструкция объектов капитального строительства в границах парка. В торгах вправе принимать участие юридические лица и индивидуальные предприниматели, не являющиеся иностранными инвесторами и юридическими лицами с

иностранным участием, зарегистрированные на официальном портале Государственной информационной системы торгов (далее – ГИС «Торги»)¹.

По словам А.П. Анисимова и Ю.И. Исаковой, соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках представляет собой межотраслевой, не поименованный в Гражданском кодексе РФ договор с ярко выраженным присутствием норм публичного права, для которого очевидна публичная цель – улучшение состояния территории. Вместе с тем в соглашении присутствуют элементы частного права: оно заключается между государственным органом и частным лицом. Гарантацией реализации этой цели, по мнению авторов, выступает заключение договора аренды земельного участка [4, с. 79]. Указанный подход позволяет рассматривать данное соглашение как особую договорную форму, находящуюся на стыке публичного и частного права.

В 2023 г. был принят значимый блок подзаконных актов, направленных на правовую детализацию порядка заключения соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, в числе которых Постановления Правительства РФ от 1 августа 2023 г. № 1250, от 30 августа 2023 г. № 1407, от 1 сентября 2023 г. № 1432, от 2 сентября 2023 г. № 1444, от 31 октября 2023 г. № 1827 и от 11 декабря 2023 г. № 2112. Указанные документы регламентируют вопросы передачи полномочий, проведения конкурсов, расчета платы, а также согласования планов и заключения самих соглашений, что свидетельствует о попытке комплексного регулирования рассматриваемой сферы.

Несмотря на утверждение примерной формы соглашения (Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2023 г. № 1444) и порядка согласования плана рекреационной деятельности (Постановление Правительства РФ от 30 августа 2023 г. № 1407), предусмотренный механизм реализации соглашений в большинстве случаев не функционирует в полном объеме. Планы рекреационной деятельности во многих национальных парках до настоящего времени не разработаны, правовой порядок оформления прав на землю остается неурегулированным, а нормативные переходные положения отсутствуют. Как отмечают Ю.А. Пшеничных и Ю.В. Морозова, отсутствие надлежащим образом оформленных правоустанавливающих документов представляет собой непреодолимое препятствие для ведения бизнеса и, соответственно, для развития туристско-рекреационной деятельности на ООПТ [5, с. 67].

До сих пор в России не было заключено ни одного соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке, подтверждением чего является отсутствие каких-либо лотов при выборе строки запроса вида торгов «Соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке» на портале ГИС «Торги». Таким образом, на основании изложенного следует отметить, что предусмотренный ст. 17.3 ФЗ «Об ООПТ» договорный механизм регулирования рекреационной деятельности в пределах национальных парков фактически не функционирует.

В случаях, когда возведение объектов капитального строительства в границах национального парка осуществляется в отсутствие соглашения о рекреационной деятельности, наступают негативные правовые последствия. Так, поскольку План рекреационной деятельности национального парка на момент возведения объектов и разрешения спора не был утвержден, а соглашение об осуществлении рекреационной деятельности с ответчиком не заключалось, объект был признан самовольным строительством (Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 1 апреля 2025 г. по делу № 88-7235/2025).

¹ URL: <https://torgi.gov.ru/new/public>, свободный.

2. Соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ: законодательство отдельных европейских стран

2.1. Португальская Республика

В Португальской Республике основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим охрану природы и устойчивое управление ООПТ, является Декрет-закон от 24 июля 2008 г. № 142/2008 «Об охране природы и сохранении биоразнообразия» (DL 142/2008) (далее – Декрет-закон № 142/2008), который устанавливает правовой режим охраняемых территорий. Уже в преамбуле закона подчеркивается значимость устойчивого использования природных ресурсов в рамках партнерских механизмов управления, в том числе возможность заключения договоров, соглашений, концессий с государственными и частными организациями, а также оказание услуг.

В преамбуле Декрет-закон № 142/2008 отражается гибкий подход к выбору правового механизма в зависимости от характера и целей конкретного проекта и допускается использование как публично-правовых, так и частноправовых форм сотрудничества. Тем самым Декрет-закон №142/2008 не только предусматривает формальное правовое основание для многообразных форм взаимодействия, но и создает нормативную основу для привлечения внешних инвестиций, участия местных сообществ и развития социально ориентированных видов деятельности на ООПТ при условии соблюдения целей охраны окружающей среды.

Указанный подход конкретизирован в ст. 13 названного закона, предусматривающей возможность передачи задач управления ООПТ или их частями, а также осуществления природоохранных мероприятий на основании контрактов с государственными или частными субъектами. В рамках таких соглашений частные субъекты могут выполнять различные виды деятельности, связанные с рекреационной деятельностью на ООПТ.

В частности, в перечень потенциально передаваемых видов деятельности входят: управление объектами инфраструктуры (визит-центры, зоны отдыха, экологические тропы); разработка и сопровождение маршрутов; реализация программ экологического просвещения; предоставление туристических и рекреационных услуг. Такая модель взаимодействия отражает стремление к оптимизации административной нагрузки на государственные органы, а также к привлечению внешних инвестиций в устойчивую туристическую инфраструктуру с сохранением приоритета природоохранных целей.

Следует подчеркнуть, что упомянутые положения распространяются как на национальные, так и на региональные и местные ООПТ, что подтверждает децентрализованный характер португальского правового подхода. В противоположность этому российская модель ограничивает сферу действия подобных соглашений только национальными парками.

Актуальность правового регулирования туристической и рекреационной деятельности на ООПТ подчеркивается в исследовании Х.М.О. Мартинша. По мнению автора, несмотря на то что туризм на ООПТ способен приносить положительные результаты, его развитие нередко сопровождается проблемами, связанными с нагрузкой на экосистемы и инфраструктуру [6, p. 112].

Показателен спор, рассмотренный Центральным административным судом Южного округа Португальской Республики (Tribunal Central Administrativo Sul). Решением от 15 апреля 2021 г. по делу № 1059/12.3BELRS суд рассматривал ходатайство инвестора о продлении срока действия лицензии на строительство отельно-апартаментного комплекса в границах Природного парка Судозшт-Алентежану-и-Кошта-Висентина. Инвестор обосновывал ходатайство «значительным туристическим интересом» проекта, однако муниципа-

литет отказал, сославшись на несоответствие проекта плану управления парка и отсутствие обязательного положительного заключения Института охраны природы и лесов Португальской Республики (ICNF).

Суд, применив ст. 68 (Декрет-закон № 555/1999) и ст. 101–103 (Декрет-закон № 80/2015), подтвердил приоритет охраны окружающей среды и режима плана над экономическими интересами: без должного заключения Института охраны муниципальное решение считается ничтожным, продление невозможно, а ранее выданная лицензия подлежит отмене; застройщик обязан снести возведенные объекты либо заново пройти процедуру с соблюдением требований ООПТ.

Таким образом, правовая система Португальской Республики выстраивает децентрализованный, но жестко ориентированный на природоохранные цели механизм привлечения частных субъектов к развитию ООПТ. При этом она не предусматривает унифицированной процедуры заключения соглашений, сопоставимой с российской нормой ст. 17.3 Федерального закона «Об ООПТ», детально регламентирующей структуру и условия соглашений об осуществлении рекреационной деятельности.

2.2. Итальянская Республика

В Итальянской Республике правовое регулирование вопросов управления ООПТ осуществляется на основании «Рамочного закона об особо охраняемых природных территориях» от 6 декабря 1991 г. № 394 (*Legge quadro sulle aree protette*, далее – Закон № 394).

В частности, ст. 23 Закона № 394 предусматривает возможность заключения соглашений (*convenzioni*) между администрацией парка, с одной стороны, и государственными органами, частными субъектами, а также признанными экологическими ассоциациями – с другой. Целью таких соглашений является управление услугами парка, за исключением функций надзора.

Дополнительные возможности взаимодействия с частным сектором предусмотрены в ст. 1-bis, согласно которой министр охраны окружающей среды содействует заключению программных соглашений с государственными и частными субъектами. Подобные соглашения направлены на реализацию устойчивых форм хозяйственной деятельности в пределах территориальных систем парков альпийской дуги, Апеннин, островов и охраняемых акваторий. Особое внимание при этом уделяется развитию агротуризма и экологического туризма на обозначенных территориях.

Более развернутая модель партнерского взаимодействия содержится в ст. 14 Закона № 394, регламентирующей возможность заключения соглашений и концессионных актов с различными субъектами в целях содействия экономическому и социальному развитию территорий, находящихся в границах национальных парков. Закон прямо предусматривает, что парковое сообщество в процессе разработки многолетнего экономического и социального плана может привлекать к реализации мероприятий как государственные, так и частные субъекты, в том числе коммерческие организации, кооперативы, ассоциации и местные органы власти.

Подобные соглашения могут охватывать широкий круг вопросов, включая управление объектами туристической и экологической инфраструктуры, предоставление услуг, поддержание традиционной ремесленной деятельности, а также инициатив, способствующих развитию туризма и связанных с ним местных мероприятий. Часть обозначенных мероприятий должна быть направлена на содействие трудоустройству молодежи и волонтерству, а также обеспечению доступности и использованию, в частности, для людей с ограниченными воз-

возможностями. Закон устанавливает возможность как непосредственного управления такими объектами со стороны парка, так и делегирования третьим лицам через концессионные и иные специальные соглашения, заключаемые с соблюдением природоохранных целей парка.

Таким образом, итальянское законодательство формирует гибкую и многослойную нормативную основу для партнерского взаимодействия между администрациями парков и государственными, частными или общественными организациями, что позволяет эффективно реализовывать рекреационные, туристические и просветительские проекты при соблюдении экологических требований.

2.3. Федеративная Республика Германия

Правовая основа функционирования ООПТ в Федеративной Республике Германия закреплена в Федеральном законе «О защите природы и охране ландшафта» от 29 июля 2009 г. (Bundesnaturschutzgesetz, далее – BNatSchG), а также в законах федеральных земель – региональных административно-территориальных единиц, входящих в состав государства и обладающих широкой законодательной и исполнительной автономией. Одной из характерных черт германской модели является децентрализованный подход к управлению, при котором значительная часть полномочий делегирована на уровне федеральных земель.

В соответствии со ст. 1 BNatSchG охрана природы и ландшафта направлена на обеспечение биологического разнообразия, устойчивого функционирования природных систем, а также сохранение рекреационной ценности природной среды. Закон подчеркивает необходимость гармоничного сосуществования природоохранных мер и социально-экономической деятельности, включая туризм и отдых.

Согласно ст. 3 BNatSchG, приоритет отдается договорному регулированию: прежде чем вводить обязательные меры, компетентный орган должен оценить, может ли цель охраны природы быть достигнута посредством добровольных соглашений. Это положение отражает общую направленность германской правовой системы на поощрение кооперации с частными и общественными субъектами в рамках договорного регулирования рекреационной деятельности на ООПТ.

В соответствии со ст. 4 BNatSchG управление ООПТ должно осуществляться на основе принципов устойчивости и учета интересов всех вовлеченных сторон, включая частных землевладельцев, ассоциации, местные органы власти и неправительственные организации. Это обеспечивает правовую основу для многостороннего сотрудничества и заключения добровольных соглашений о реализации природоохранных и рекреационных мероприятий.

Как подчеркивают в своей работе Ф. Вебер и Ф. Вебер, природные парки в Федеративной Республике Германия обладают значительным потенциалом для заключения соглашений и установления сетевого взаимодействия между различными субъектами, в том числе частными и общественными организациями, с целью устойчивого управления и развития рекреационной инфраструктуры [7, р. 151].

На практике в ряде земель (например, Бавария, Баден-Вюртемберг) действуют программы поддержки рекреационных проектов, финансируемые как из федерального бюджета, так и за счет ЕС. Эти программы предполагают заключение целевых соглашений между администрациями, муниципалитетами и частными субъектами, направленных на создание и поддержание рекреационной инфраструктуры ООПТ.

Таким образом, правовая и институциональная система Федеративной Республики Германия опирается на механизм горизонтального взаимодействия, в котором договорные отношения с частными субъектами рассматриваются как предпочтительная форма достиже-

ния природоохранных и рекреационных целей, что делает модель управления не только децентрализованной, но и основанной на консенсусе, обеспечивая баланс между защитой природы и устойчивым использованием территорий.

2.4. Королевство Испания

Вопросы охраны природы и управления национальными парками в Королевстве Испания регулируются Законом «О национальных парках» от 3 декабря 2014 г. № 30/2014 (Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales). Документ определяет принципы устойчивого управления, допускающего реализацию рекреационной деятельности и иной совместимой деятельности при условии соблюдения охранного режима.

В преамбуле закона подчеркивается важность содействия устойчивому развитию в зонах социально-экономического влияния национальных парков. Подразумевается, что охрана окружающей среды должна сочетаться с возможностью вовлечения местных сообществ и частных субъектов в деятельность, способствующую сохранению и использованию природного наследия. В ст. 5 закреплены основные принципы устойчивого управления национальными парками, включая участие местных сообществ и согласование охраны природы с социально-экономическим развитием.

В п. 3 ст. 32 упомянутого закона предусматривается возможность заключения добровольных соглашений между администрацией парка и частными субъектами для регулирования рекреационной деятельности. В п. 1 ст. 32 закон предусматривает возможность осуществления экономической или коммерческой деятельности, совместимой с целями охраны природы, что может включать экологическое просвещение, устойчивый туризм и другие формы рекреационной деятельности в границах национального парка.

Испанская модель правового регулирования рекреационной деятельности в национальных парках отличается многоуровневым и программным подходом. В частности, рекреационная деятельность осуществляется в рамках специальных программ, включающих рекреационные, образовательные, научные компоненты. Это создает предпосылки для заключения соглашений с частными субъектами, вовлеченными в предоставление туристических и просветительских услуг, что характерно для управления парком «Эль Ондо» в автономном сообществе Валенсия. А. Ниньо, И. Марко, Д. Ольмедо и М. Альварес в своей работе подчеркивают важность координации между различными сторонами, включая местные сообщества. Как отмечается, «необходимо обеспечить консенсус и координацию всех вовлеченных сторон, особенно фермеров и скотоводов»² [8, p. 52]. Приведенная цитата подтверждает, что добровольные соглашения с участием местных сообществ являются важной формой рекреационного и природоохранного управления.

Таким образом, правовая модель Королевства Испания позволяет активно вовлекать частные субъекты, а также местные сообщества в реализацию совместимых с охраной природы рекреационных проектов на территории национальных парков, причем как через прямое сотрудничество, так и через добровольные соглашения.

3. Соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ: сравнение законодательств Российской Федерации и европейских государств

Как следует из приведенного обзора национальных законодательств Российской Федерации и ряда европейских государств, модели правового регулирования соглашений об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ значительно различаются как по ин-

² Перевод наш. – Г. Б.

ституциональной структуре, так и по механизмам их реализации, в связи с чем целесообразным представляется провести их сопоставительный анализ по ряду ключевых параметров.

Отличительной особенностью правового регулирования в Российской Федерации является императивное требование о проведении аукциона при заключении соглашений об осуществлении рекреационной деятельности (п.1 ст. 17.4 ФЗ «Об ООПТ»): такое соглашение заключается по итогам торгов в форме электронного аукциона за исключением специально оговоренных законом случаев. Это означает, что право на ведение рекреационной деятельности в границах национального парка может быть получено только в результате конкурентной процедуры. Описанная модель направлена на обеспечение транспарентности, равного доступа и снижение коррупционных рисков, однако одновременно она создает институциональные барьеры для развития гибких и устойчивых отношений, особенно с участием социально ориентированных организаций, научных учреждений и местных сообществ.

В правовых порядках большинства европейских стран аналогичных императивных требований не предусмотрено. В Итальянской Республике соглашения о сотрудничестве могут заключаться напрямую, на основании устава парка или регионального плана управления, без проведения торгов. В Федеративной Республике Германия выбор партнеров, как правило, осуществляется на уровне федеральных земель (региональных административно-территориальных единиц) с учетом профессиональных и экологических критериев без обязательной аукционной процедуры. В Португальской Республике выбор процедуры определяется контрактным законодательством, и конкурсная форма применяется, как правило, лишь при передаче имущественных прав, например в рамках концессий.

Следует отметить, что высокий уровень нормализации российского порядка заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке призван обеспечить прозрачность, однако на практике ограниченное количество участников, сложности с доступом к электронным аукционам, а также отсутствие механизмов поддержки социальных инициатив сдерживают реализацию государственно-частного партнерства в сфере рекреации на ООПТ, в то время как государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации и туризма на ООПТ является эффективным механизмом удовлетворения частных, общественных и публичных интересов [9, с. 25].

После заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в Российской Федерации возможно предоставление земельных участков в аренду, установление сервитута (в том числе публичного) либо использование без оформления вещных прав – в зависимости от характера предполагаемой деятельности. В Португальской Республике после заключения контракта допускается передача объектов, расположенных в границах ООПТ, в управление, аренду, концессию или временное пользование – в зависимости от целей и содержания проекта.

Еще одно различие связано с продолжительностью действия соглашений об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ. В Российской Федерации срок ограничен 49 годами (ст. 17.3 Федерального закона «Об ООПТ»), тогда как в законодательствах европейских государств он определяется по согласованию сторон и регулирующими органами, исходя из особенностей конкретного соглашения.

4. Институциональные и практические барьеры реализации соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в Российской Федерации

Несмотря на формальное закрепление соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке в правовом поле Российской Федерации, на практике

реализация этого механизма сопряжена с рядом трудностей. В частности, отсутствие единых методических рекомендаций для органов, уполномоченных заключать соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке, затрудняет внедрение партнерских проектов. Отсутствие типовой формы соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на всех категориях ООПТ, перечня допустимых видов деятельности и минимальных требований к заявителю снижают эффективность договорного регулирования в рассматриваемой сфере.

Кроме того, в отличие от европейской практики, в России практически отсутствуют специальные финансовые стимулы, такие как субсидии, гранты или налоговые льготы, направленные на поддержку инициатив в сфере рекреации. Это особенно важно для субъектов малого и среднего предпринимательства, которые могли бы внести значимый вклад в устойчивое развитие ООПТ. В странах Европы подобные меры институционально встроены в природоохранную и региональную политику, что делает участие частного сектора в управлении и развитии ООПТ более привлекательным. Возможность предоставления субсидий и иной финансовой поддержки частным субъектам, участвующим в управлении или развитии рекреационной деятельности на ООПТ, предусмотрена в Федеративной Республике Германия ст. 3, 5 BNatSchG; в Португальской Республике – ст. 13 Декрет-закона № 142/2008; в Итальянской Республике – ст. 14 Закона № 394; в Королевстве Испании – ст. 5, 32 Закона № 30/2014.

5. Потенциал развития правового регулирования соглашений об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ в России: рекомендации и перспективы

Для преодоления обозначенных барьеров в Российской Федерации необходимо предусмотреть возможность заключения соглашения о рекреационной деятельности на всех иных категориях ООПТ (кроме государственных природных заповедников), а также утверждение типовой формы такого соглашения. Целесообразно разработать механизм отбора проектов на основе их природоохранной и социальной ценности, а не исключительно по критерию наибольшей цены. Рекомендуется внедрить механизмы финансовой поддержки, включая софинансирование инфраструктурных проектов, предоставления налоговых льгот и упрощения процедур предоставления земельных участков. Важным направлением развития соглашений об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ является улучшение системы мониторинга их исполнения с привлечением общественных и научных организаций.

Заключение

Проведенное исследование показало, что правовое регулирование соглашений об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ существенно варьируется в России и ряде европейских странах, отражая особенности правовых систем, институционального устройства и экологической политики. В Португальской Республике, Итальянской Республике, Федеративной Республике Германия, Королевстве Испания такие соглашения рассматриваются как важный инструмент устойчивого природопользования, интегрированный в более широкую систему децентрализованного управления ООПТ. Заключение договоров там осуществляется не только с частными, но и с общественными субъектами (некоммерческие организации) на гибкой основе, без обязательных конкурсных процедур.

В российской правовой модели порядка заключения договора об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке, напротив, преобладает централизованный и формализованный подход. Заключение соглашений об осуществлении рекреационной деятельности возможно только применительно к национальным паркам и требует обязательно-

го проведения аукциона. Формализованный подход российского регулирования и высокая конкуренция при аукционной модели затрудняют участие малого и среднего предпринимательства, потенциально способного реализовывать экопросветительские и социально значимые проекты в сфере устойчивого природопользования. Не предусмотрена возможность заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности на ООПТ для некоммерческих организаций.

Кроме того, в российском законодательстве об ООПТ отсутствуют нормы о соглашениях об осуществлении рекреационной деятельности на других категориях ООПТ, механизмы контроля их исполнения и эффективные формы государственной поддержки частных субъектов. Для эффективного функционирования данного правового института в Российской Федерации необходимо предусмотреть нормы, закрепляющие содержание соглашения об осуществлении рекреационной деятельности не только в национальном парке, но и в других категориях ООПТ (кроме государственного природного заповедника), а также стимулирующие меры поддержки: субсидии, налоговые льготы, инфраструктурную поддержку.

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest. The author declares no conflicts of interest.

Источники

- ФЗ «Об ООПТ» – Федеральный закон от 14.03.1995 № 33 - ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 20.03.1995. № 12. ст. 1024.
- DL 142/2008 – Decreto-Lei de 24.07.2008 n.º 142/2008 «Estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade» // Diário da República. n.º 142/2008. Série I. de 2008-07-24. p. 4596 – 4611. (Португальская Республика)
- Закон № 394 Legge 394 – Legge del 06.12.1991 № 394 «Legge quadro sulle aree protette» // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. n.292. del 13.12.1991. Suppl. Ordinario n. 83. (Итальянская Республика)
- BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009 BGBl. I S. 2542 «Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege» // Zuletzt geändert durch Art. 48 G v. I Nr. 323. (Федеративная Республика Германия)
- Ley 30/2014 – Ley de 03.12.2014 de Parques Nacionales // BOE. núm. 293. de 04.12.2014. (Королевство Испании)

Литература

1. Лунева Е.В. Реализация права рационального природопользования в развитии экологического каркаса России // Экологическое право. 2021. № 5. С. 16–22. <https://doi.org/10.18572/1812-3775-2021-5-16-22>.
2. Клюканова Л.Г. Экологический туризм на особо охраняемых природных территориях: рекреационная деятельность и охрана окружающей среды // Закон. 2023. № 10. С. 59–67. <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2023-20-10-59-67>.
3. Некрестьянов Д., Дозорова В. Новеллы в правовом регулировании недвижимости и строительства // Жилищное право. 2024. № 3. С. 91–110.
4. Анисимов А.П., Исакова Ю.И. Экологический договор: понятие и место в системе гражданско-правовых договоров // Современное право. 2024. № 3. С. 73–80. <https://doi.org/10.25799/NI.2024.57.24.012>.
5. Пшеничных Ю.А., Морозова Ю.В. Проблемы правового регулирования туристско-рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях // Вестн. ун-та. 2024. № 12. С. 58–68. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-12-58-68>.
6. Martins H.M.O. O turismo no Parque Nacional da Peneda-Gerês: a experiência da marca do destino, o apego ao lugar, a satisfação, os comportamentos pró-ambientais e as intenções

comportamentais: Tese de Doutoramento. Coimbra: Univ. de Coimbra, 2017. xxii, 446 p. URL: <http://hdl.handle.net/10316/79717>, свободный.

7. Weber F., Weber F. Naturparke und die Aufgabe der nachhaltigen Regionalentwicklung. Jenseits von Wanderwegemarkierern und Parkbankaufstellern // *Naturparke Regionalentwickl. NuL*. 2015. Bd. 47, H. 5. S. 149–156.
8. Niño Gutiérrez N.S., Niño Gutiérrez N.S., Serrano J.A.S., Niño Castillo I.N., Niño Castillo J.E. Multifuncionalidad y turismo en el Parque Natural “El Hondo” de la Comunidad Valenciana // *El Periplo Sustentable*. 2015. Núm. 29. P. 45–56.
9. Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // *Юрист*. 2014. № 2. С. 25–29.

References

1. Luneva E.V. Integrating the law on sustainable use of natural resources into the legal framework of environmental regulation in Russia. *Ekologicheskoe Pravo*, 2021, no. 5, pp. 16–22. <https://doi.org/10.18572/1812-3775-2021-5-16-22>. (In Russian)
2. Klyukanova L.G. Ecotourism in specially protected natural areas: Recreational activities and environmental protection. *Zakon*, 2023, no. 10, pp. 59–67. <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2023-20-10-59-67>. (In Russian)
3. Nekrest'yanov D., Dozorova V. Legislative innovations in real estate and construction. *Zhilishchnoe Pravo*, 2024, no. 3, pp. 91–110. (In Russian)
4. Anisimov A.P., Isakova Yu.I. Environmental contract: Concept and place in the system of civil contracts. *Sovremennoe Pravo*, 2024, no. 3, pp. 73–80. <https://doi.org/10.25799/NI.2024.57.24.012>. (In Russian)
5. Pshenichnykh Yu.A., Morozova Yu.V. Legal regulation of tourism and recreational activities in specially protected natural areas. *Vestnik Universiteta*, 2024, no. 12, pp. 58–68. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-12-58-68>. (In Russian)
6. Martins H.M.O. O turismo no Parque Nacional da Peneda-Gerês: a experiência da marca do destino, o apego ao lugar, a satisfação, os comportamentos pró-ambientais e as intenções comportamentais. *Tese de Doutoramento*. Coimbra, Univ. de Coimbra, 2017. xxii, 446 p. (In Portuguese)
7. Weber F., Weber F. Naturparke und die Aufgabe der nachhaltigen Regionalentwicklung. *Naturparke und Regionalentwicklung. NuL*, 2015, Bd. 47, H. 5, S. 149–156. (In German)
8. Niño Gutiérrez N.S., Niño Gutiérrez N.S., Serrano J.A.S., Niño Castillo I.N., Niño Castillo J.E. Multifuncionalidad y turismo en el Parque Natural “El Hondo” de la Comunidad Valenciana. *El Periplo Sustentable*, 2015, núm. 29, pp. 45–56. (In Portuguese)
9. Luneva E.V. Public-private partnership in the field of recreation, tourism, and sports development on land plots within specially protected natural areas. *Yurist*, 2014, no. 2, pp. 25–29. (In Russian)

Информация об авторе

Батыршина Гульнара Фаритовна, аспирант кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: faritovna-gulnara@yandex.ru

Author Information

Gulnara F. Batyrshina, Postgraduate Student, Department of Environmental, Labor Law, and Civil Process, Kazan Federal University

E-mail: faritovna-gulnara@yandex.ru

Поступила в редакцию 12.05.2025

Принята после рецензирования 07.07.2025

Принята к публикации 21.07.2025

Received May 12, 2025

Revised July 7, 2025

Accepted July 21, 2025