

DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869-607115121-18>

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

© Т. Е. ИСАЧЕНКО¹, А. В. КОСАРЕВ²

Санкт-Петербургский государственный университет

E-mail: ¹ tatiana.isachenko@gmail.com² a.kosarev@spbu.ru

Прослеживается история становления правового законодательства, связанного с рекреационным освоением территории. Выделено пять этапов; для каждого этапа охарактеризованы типы рекреационных территорий, которые находят отражение в нормативных правовых актах данного периода. Особенно подробно анализируется современная нормативно-правовая база рекреационного природопользования, занимающего сегодня значимое место в структуре природопользования в России. Проведенное исследование позволило выявить основные проблемы вовлечения территорий в рекреационную сферу с позиций основных нормативных документов — кодексов Российской Федерации: Земельного, Водного, Лесного и Градостроительного и дополняющих их федеральных законов. Анализ действующего законодательства и используемого в нем терминологического аппарата дает основание для соотнесения рекреационного природопользования с пятью категориями земель: землями лесного фонда, землями сельскохозяйственного назначения, землями водного фонда, землями населенных пунктов и землями особо охраняемых территорий и объектов. В статье обоснована необходимость интеграции понятий «культурный ландшафт», «ландшафтное планирование» и «ландшафтный план» в правовое поле с целью упорядочения процесса планирования и проектирования рекреационных территорий и синхронизации действующего законодательства в сфере рекреационного природопользования.

Ключевые слова: рекреационное природопользование, рекреационная территория, рекреационный комплекс, нормативные правовые акты, рекреационное законодательство.

Введение. Рекреационное (туристско-рекреационное) природопользование сегодня занимает значимое место в структуре природопользования многих стран и регионов. На европейской части России вблизи городских поселений оно приходит на смену традиционному сельскохозяйственному использованию территории. Рекреационное природопользование представляет собой совокупность всех форм эксплуатации природного и природно-культурного потенциала территории, а также мер по его сохранению и воспроизводству в процессе рекреационной деятельности с учетом перспективных интересов общества и сохранения здоровья людей. При изучении процессов, связанных с рекреационным освоением пространства, планировании рекреационной деятельности в пределах конкретных территорий, проектировании рекреационных комплексов важно понимать, как понятие рекреационных территорий отражено в нормативной правовой базе Российской Федерации.

Методы исследования. О массовой рекреации в России и соответственно о существенном рекреационном воздействии на пространство и следовательно о появлении особых рекреационных территорий можно говорить только начиная с конца XIX в. Анализ документов, затрагивающих вопросы, связанные с формированием: 1) туристско-рекреационных комплексов: территорий курортов, домов и баз отдыха и т. д.; 2) селитебно-рекреационных комплексов: дачных поселков, территорий садоводства и огородничества; 3) природоохранно-рекреационных комплексов: национальных и природных парков, городских особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и т. д., позволил выявить этапы становления российского рекреационного законодательства и проанализировать отражение понятийного аппарата рекреационного природопользования в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации.

Результаты и обсуждение.

I. Зарождение российского рекреационного законодательства было связано с выделением территорий для организации на них курортов.

Первым законодательным актом, имеющим отношение к появлению курортов в России, стал Указ 1717 г. *«О приисках в России минеральных вод, которыми возможно пользоваться от различных болезней»*, а в 1719 г. Указом Петра I *«О целительных водах, отысканных на Олонце»* был создан первый российский курорт «Марциальные воды». Именно Указ 1719 г. и стал первым нормативным документом, регулирующим курортное дело в России. В 1803 г. был опубликован Указ императора Александра I *«О признании Кавказских вод целебной местностью государственного значения»*, который подчеркнул территориальный аспект курорта, введя понятие «целебная местность». Сам термин «курорт» (нем. *kurort*: *kur* — излечение, *ort* — место) в юридических документах до начала XX в. не упоминался. До 1860 г. большая часть курортов находилась в ведении казны [5].

В начале XX в. определился правовой статус территорий курортов, законодательно были закреплены понятия «лечебная местность», «округ горной охраны лечебной местности», «округ санитарной охраны лечебной местности». В 1914 г. принимается закон *«О санитарной и горной охране лечебных местностей»*, в соответствии с которым к лечебным местностям относились: 1) места с источниками лечебных вод и с лечебными грязями; 2) места морских купаний; 3) климатические станции; 4) места, устроенные для пользования кумысным лечением. Горная охрана устанавливалась для ограждения источников лечебных вод и лечебных грязей «от порчи или истощения». Цель установления округа санитарной охраны лечебной местности прописана менее определенно — «для ограждения в санитарном отношении». В его границы входила вся лечебная местность и источники, которые снабжали данную лечебную местность питьевой водой, а также могли быть включены императорские резиденции. Были созданы предпосылки для обособленного правового регулирования использования и охраны обширных курортных территорий. Анализ закона показывает, что вокруг лечебных местностей постепенно складываются комплексы, которые функционируют как лечебно-рекреационные. Так, законом предусматривается взимание санитарного сбора с владельцев «увеселительных и всякого рода торговых и промышленных заведений», расположенных в пределах округа санитарной охраны. Земли округов охраны принадлежали государственной казне (государственные земли), а лечебные местности, как правило, передавались в арендное пользование городам, земствам, частным компаниям и лицам императорской фамилии [1].

Термин *курорт* начал употребляться в законодательстве после 1917 г. Под курортом начинает пониматься территория населенного пункта, в который приезжают в целях оздоровления. В начале XX в. с появлением идеи создания единой курортной зоны Северного Кавказа и северо-восточного берега Черного моря началась разработка проекта *«Положения о курортах»*. В Положении предполагалось законодательно определить курорт как лечебную местность. Принятию проекта помешала Первая мировая война и революция 1917 г. [5].

II. Становление советского рекреационного законодательства связано с развитием массовой рекреации, жестко контролируемой государством. Коренные изменения в вопросах организации отдыха населения и курортного дела в России наступили после Октябрьской революции.

Лечебные местности и курорты. С образованием Советского государства и права в курортном законодательстве понятия «лечебная местность» и «курорт» стали отождествляться. Была установлена единая форма собственности (государственная) на все лечебные местности, усилилась централизация государственного руководства курортным делом, регламентированы вопросы развития и застройки курортов. Декрет *«О лечебных местностях общегосударственного значения»*, принятый в 1919 г., провозгласил курорты общенациональной собственностью, определил основные принципы курортного дела: массовость, доступность, специализация. Декрет во многом повторял закон 1914 г.: к лечебным местностям или курортам относились территории, аналогичные указанным в этом законе; устанавливались округа горной и санитарной охраны, а произрастающие в пределах охранных зон леса объявлялись защитными.

С 1919 г. курорты были переданы Народному комиссариату здравоохранения со всеми землями и водными пространствами. В соответствии с *«Общими началами землепользования и землеустройства»*, утвержденными в 1928 г., земли курортов были отнесены к землям специального назначения.

Дома отдыха. В 1921 г. был подписан Декрет *«О домах отдыха»*, в котором указано, что «дома отдыха организуются... в целях предоставления рабочим и служащим возможности восстановить свои силы и энергию в течение получаемого ими ежегодного очередного отпуска в наиболее благоприятных и здоровых условиях». В 1935 г. вышло Постановление *«О закреплении за профсоюзами муниципализированных строений, занимаемых профсоюзными домами отдыха, санаториями и другими социально-профилактическими учреждениями»*.

Дачные поселки и дачно-строительные кооперативы. В 1927 г. Постановлением *«О дачных поселках»* впервые было определено, что дачными поселками признаются населенные пункты, расположенные вне городской черты и имеющие основным назначением обслуживание городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха. В дачном поселке сельское хозяйство является основным занятием не более чем для 25 % взрослого населения. В 1930-е гг. стали возникать дачно-строительные кооперативы, то есть ведомственные поселки для ученых, врачей, писателей, служащих различных государственных учреждений, в которых строились маленькие деревянные домики для летнего отдыха. В 1958 г. Постановление *«О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»* признало целесообразным более широкое развитие строительства дач в пригородах за счет собственных средств членов кооперативов, организованных по ходатайствам предприятий, учреждений и организаций. В то же время в 1960 г. Постановлением *«Об индивидуальном строительстве дач»* было повсеместно запрещено выделение земельных участков под индивидуальное дачное строительство.

Государственные дачи после революции полагались партийным чиновникам высшего ранга, которые строили себе за счет государства огромные загородные дома. Выделяемые под строительство участки могли иметь площадь более 1 га. Постановление 1938 г. «*О дачах ответственных работников*» регламентировало нормативы строительства: устанавливалось предельное допустимое количество комнат на дачах чиновников (8 комнат — для семейных и 5 комнат — для несемейных).

Огородничества и садоводства. В 1949 г. вышло Постановление «*О коллективном и индивидуальном огородничестве и садоводстве рабочих и служащих*» [2]. В целях решения продовольственных проблем послевоенного времени, а также организации отдыха советских граждан Постановление предписывало в месячный срок выявить и отвести под огороды рабочих и служащих свободные земли городов, поселков, предприятий, организаций, государственного земельного фонда в полосах отвода железных и шоссейных дорог. Земля для размещения садоводческих товариществ предоставлялась в бессрочное пользование предприятиям, при профкомах которых они организовывались. Предприятия наделяли рабочих и служащих участками в размере до 600 м² в городах и до 1200 м² вне городов. Владельцы участков были обязаны в течение первых трех лет полностью освоить личным трудом или трудом членов своих семей отводимые им земельные участки, посадить фруктовые деревья и ягодные кустарники (крыжовник, малина, смородина и др.) в количестве, устанавливаемом городскими и поселковыми исполкомами. Строительство домов на таких участках не предусматривалось.

Лесопарковые зоны. Советское законодательство по рекреационному использованию лесов опирается на Декрет «*О лесах*», принятый в 1918 г. Согласно Декрету выделялась особая категория — защитные леса, в том числе леса в пригородных зонах. Первые пригородные лесопарковые зоны, среди функций которых было обеспечение отдыха трудящихся, создавались вокруг Ленинграда (с 1932 г.) и Москвы (с 1935 г.).

III. Развитие советского рекреационного законодательства связано с качественными изменениями правового регулирования земель в 1960—1970-е гг. собственно, с этого времени можно говорить о появлении дефиниций «рекреационные земли» или «земли рекреационного назначения».

В 1960 г. при Всесоюзном центральном совете профессиональных союзов был образован Центральный Совет по управлению курортами профсоюзов, основной задачей которого было управление и разработка планов развития курортов, санаториев и домов отдыха. В 1962 г. был образован Центральный совет по туризму и экскурсиям, который курировал организацию рекреационной деятельности в стране.

Курорты и лечебные местности. В законе СССР «*Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении*» 1969 г. было впервые дано определение курорта как местности, обладающей природными лечебными средствами и условиями, благоприятными для лечения и профилактики. «*Основы земельного законодательства СССР и союзных республик*» 1968 г. и вслед за ними «*Земельный кодекс РСФСР*» 1970 г. отнесли земли курортов к категории «земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения». Включение земель курортов в категорию земель промышленности заставляло оценивать прибыль от их использования по параметрам оценки земель, приносящих явную прибыль. Земли курортов не приносили прямого дохода государству,

что снижало показатели прибыльности использования земель промышленно-сти. Соответственно увеличение площади земель курортов и заповедников вело к ухудшению показателей, что не способствовало выделению дополнительных земель для их создания.

Первый нормативно-правовой акт, регламентирующий статус курортных земель появился лишь в 1973 г. «Положение о курортах» устанавливало порядок признания местности курортом, оговаривало условия отвода земельных участков для строительства санаторно-курортных учреждений, регламентировало мероприятия по охране природных лечебных ресурсов. В Положении устанавливалась структура курорта, выделялась собственно курортная зона, в которой располагаются природные лечебные средства, санаторно-курортные учреждения и учреждения отдыха и культуры, а также зрелищные предприятия, предприятия общественного питания, торговли и бытового обслуживания. После появления этого документа началось проектирование курортных зон, а также зон отдыха и туризма по всей стране.

Зоны отдыха. Впервые понятие «зона отдыха» встречается в Постановлении 1970 г. «О мерах по упорядочению застройки территорий курортов и зон отдыха и строительства санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха». А в 1974 г. Постановление «О мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных богатств в бассейне озера Селигер Калининской области, а также развитию зоны отдыха и туризма в этом районе» закрепляет понятие «зона отдыха и туризма».

Огородничества и садоводства. Вышедшее в 1966 г. Постановление «О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР» [2] способствовало превращению садоводческих участков в дачные, поскольку содержало разрешение строить на участках садовые домики летнего типа полезной площадью от 12 до 25 м² с террасами до 10 м² на семью. Однако регламентация коллективного садоводства и огородничества ужесточилась после издания в 1984 г. Постановления «Об упорядочении организации коллективного садоводства и огородничества» [2], которое установило уменьшение площади участков, ограничив их 400—600 м², и указало на то, что в некоторых садоводствах под видом летних садовых домиков ведется строительство особняков дачного типа с гаражами и банями. Постановление 1986 г. «О мерах по дальнейшему развитию коллективного садоводства и огородничества» [2] подтверждало существующий порядок выделения земельных участков для садоводства и огородничества предприятиям, организациям и учреждениям, а не персонально членам садоводческих товариществ. До 1991 г. права самих граждан на земельные участки никак не фиксировались, а правоустанавливающие документы на них не выдавались.

IV. Предпосылки становления постсоветского рекреационного законодательства закладываются в период, последовавший за распадом Советского Союза в 1991 г., когда в рекреационной деятельности в России устанавливаются рыночные отношения. В этот период появляются новые термины в правовой регламентации рекреации, закрепляется плюрализм хозяйствующих субъектов и форм собственности на земельные участки, расположенные в пределах курортных зон, зон отдыха и туризма.

В соответствии с «Земельным кодексом РСФСР» 1991 г. впервые была выделена отдельная категория земель, куда входили земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. Землями рекреационного назначения признаются участки земли, используемые для организованного массового отдыха и туризма насе-

ления: территории домов отдыха, пансионатов, санаториев, кемпингов, спортивно-оздоровительных комплексов, туристических баз, стационарных и палаточных туристско-оздоровительных лагерей, домов рыболова и охотника, детских туристических станций, парков, лесопарков, учебно-туристических троп, маркированных трасс, пионерских и спортивных лагерей, а также земли пригородных зеленых зон. Приватизация земель этого назначения была запрещена Указом Президента Российской Федерации (РФ) 1992 г. *«Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»*. В границах населенных пунктов также выделялись земли рекреационного назначения.

Что касается дачного строительства и садоводства, то хозяева дачных домов теперь могли стать непосредственно и владельцами земельных участков. Закон РФ 1992 г. *«О праве граждан РФ на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»* ограничивал права собственника только целевым использованием участка.

С середины 1990-х гг. в отраслевом законодательстве наряду с понятием «земель рекреационного назначения» начинают фигурировать понятия «зоны рекреационного назначения», «рекреационные зоны», позднее — «особые экономические зоны туристско-рекреационного типа».

V. Актуальные нормативные правовые акты РФ, регулирующие рекреационное природопользование, опираются на четыре кодекса: Земельный, Водный, Лесной и Градостроительный. Они дополняются федеральными законами и другими документами, определяющими более конкретные аспекты, связанные с регламентацией рекреационных территорий.

Лесной кодекс РФ (№ 200-ФЗ от 04.12.2006 г.) предусматривает возможность использования лесов для осуществления рекреационной деятельности (ст. 41), самодеятельной рекреации (ст. 11), строительства и эксплуатации зданий и сооружений для организации отдыха населения (ст. 21). Использование лесов для рекреационных целей (отдыха, туризма, спорта) осуществляется с учетом сохранения биологического разнообразия лесов, неистощительного характера природопользования, оздоровительных и иных полезных функций леса. Рекреационное использование лесов регламентируют *«Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности»*. В соответствии с Лесным кодексом РФ по целевому назначению леса подразделяются на три основные категории: защитные, эксплуатационные и резервные. Осуществление рекреационной деятельности возможно в эксплуатационных лесах и в пределах некоторых категорий защитных лесов: в зеленых и лесопарковых зонах, городских лесах, в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, в зонах горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Лесной кодекс вводит понятия «зеленая зона», «лесопарковая зона», «городские леса» (ст. 102), однако их определения и четкого разграничения в кодексе нет. Более подробно они обозначены в *«Положении об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон»*. Согласно Положению, зеленые зоны устанавливаются в целях обеспечения защиты населения и сохранения окружающей среды, их площадь определяется в зависимости от природной зоны. Лесопарковые зоны

устанавливаются в целях организации отдыха населения и сохранения эстетической ценности природных ландшафтов, их площадь определяется в зависимости от численности населения города. Использование городских лесов, наиболее подверженных антропогенным, в том числе рекреационным, воздействиям, регламентируется *«Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации»*. Документ вводит понятие и выделяет в структуре города «зеленый фонд», включающий озелененные и лесные территории всех категорий и видов в пределах городской черты и «лесные территории за ее пределами», если они переданы в ведение органов местного самоуправления для экологической защиты и организации рекреации городского населения.

Особенности рекреационного использования лесов, расположенных в пределах ООПТ, определены в приказе Министерства природных ресурсов РФ *«Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях»*. Правовой режим рекреационной деятельности в таких лесах зависит от категории ООПТ и правового режима зон в их составе, определяемого Федеральным законом (ФЗ) *«Об особо охраняемых природных территориях»*.

Важно проанализировать с точки зрения рекреационного использования лесов статью 41 Лесного кодекса РФ, обратив внимание на два момента: 1) предоставление гражданам возможности аренды лесов; 2) незаконность возведения капитальных строений при рекреационном использовании лесов. Для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам — по договору аренды сроком от 10 до 49 лет (ст. 72). При осуществлении рекреационной деятельности в лесах создание рекреационных комплексов с капитальными строениями (гостиницами, базами отдыха и т. д.) не предусмотрено. Обойти данный запрет можно только путем перевода земельного участка из категории земель лесного фонда в состав земель населенных пунктов или особо охраняемых территорий и объектов (земли рекреационного назначения). Перевод осуществляется на основании ФЗ *«О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»*, однако процедура эта достаточно сложна.

Проблемное поле. Все ныне действующие на землях лесного фонда объекты капитального строительства рекреационного назначения должны по закону располагаться на землях иных категорий. Сложившаяся практика их существования в течение последних десятилетий фактически противоправна, что обусловлено, в том числе, чрезвычайной сложностью процедуры перевода лесного земельного участка в иные категории земель (земли рекреационного назначения, земли населенных пунктов) и согласования перевода на федеральном уровне.

Сегодня отсутствует практика выделения лесопарковых зеленых поясов как зон с ограниченным режимом природопользования, что порождает конфликты, особенно вокруг крупных промышленных городов и в пределах городских агломераций. В правовых документах также не решен вопрос о соотношении городских лесов с зелеными и лесопарковыми зонами.

Водный кодекс РФ (№ 74-ФЗ от 03.06.2006 г.) декларирует принцип общедоступности берегов морей, рек, озер, прудов и безвозмездности их использования населением. Согласно кодексу рекреационное природопользование на водных объектах общего пользования осуществляется по трем направ-

лениям: 1) для лечебных и оздоровительных целей (ст. 49); 2) для рекреационных целей: отдыха, туризма, спорта (ст. 50); 3) для целей охоты и рыболовства (ст. 51, 51.1). Использование водоемов для лечебных и оздоровительных целей осуществляется на основании ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Порядок любительской и спортивной охоты и рыболовства прописан ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов...» и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Для рекреационного, оздоровительного и промыслового использования предназначаются как сами водные объекты (ст. 50), так и их береговые полосы шириной 20 м. Для каналов, небольших рек и ручьев протяженностью не более 10 км береговая полоса составляет 5 м. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (ст. 6). Региональные власти совместно с надзорными органами ежегодно определяют перечень «зон рекреации водных объектов», под которыми понимаются водные объекты или их участки с прилегающим к ним берегом, используемые для отдыха. В состав этих зон могут входить пляжи и иные зоны массовой околотоводной рекреации (места массового отдыха населения на водоемах). Классификация пляжей и оценка их соответствия требованиям безопасности проводится на основании приказа Министерства культуры РФ «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями». Качество воды и песка на пляжах должно соответствовать требованиям санитарных норм и правил, определяемым по Государственному стандарту «Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов». В соответствии с Требованиями на территории пляжа выделяются следующие функциональные зоны: зона отдыха (аэрарий, солярий, теневые навесы); зона обслуживания (гардеробные, здание проката, буфеты и пр.); спортивная зона (площадки для настольного тенниса, волейбола, бадминтона, вышки для прыжков в воду, лодочные станции и т. п.); зона озеленения; детский сектор (песочницы, качели и пр.); пешеходные дороги. Кроме благоустройства для официальных пляжей требуется проведение технического надзора, регламентированного «Правилами технического надзора за судами, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха населения на водоемах, поднадзорными Госинспекции по маломерным судам РФ».

Помимо пляжей к местам массового отдыха населения на водоемах относятся неблагоустроенные околотоводные территории, включая территории, не отвечающие санитарным и иным требованиям. Как правило, купание в таких местах официально не разрешено. При соответствующей инженерной подготовке, благоустройстве и аккредитации подобные зоны массовой околотоводной рекреации могут быть отнесены к официальным пляжам. Места массового отдыха населения на водоемах контролируются органами местного самоуправления, которые вправе законодательно ограничить или запретить купание, использование маломерных судов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах. Многие пляжи находятся в оперативном ведении предприятий и организаций, в долгосрочной аренде, на основании чего свободный доступ граждан на их территорию может быть закрыт полностью или осуществляться на коммерческой основе.

Проблемное поле. Несмотря на декларирование Водным кодексом доступности береговой полосы вдоль водных объектов общего пользования (ст. 6) на практике выход к водоемам часто незаконно перекрывается. Это происходит преимущественно по инициативе владельцев частных домов и элитных рекреационных комплексов.

Земельный кодекс РФ (№ 136-ФЗ от 25.10.2001 г.) предусматривает организацию рекреационной деятельности на землях особо охраняемых территорий и объектов, а также на землях населенных пунктов. Земли особо охраняемых территорий и объектов изъяты полностью или частично из хозяйственного использования, и для них установлен особый правовой режим (ст. 94). К данной категории относятся земли: 1) особо охраняемых природных территорий, 2) рекреационного назначения, 3) лечебно-оздоровительных местностей и курортов, 4) историко-культурного назначения, 5) природоохранного назначения, 6) иные особо ценные земли.

Развитие рекреации на землях особо охраняемых природных территорий, регулируется ФЗ *«Об особо охраняемых природных территориях»* (ООПТ). Организация рекреационной деятельности обозначена в качестве задачи при создании и функционировании национальных и природных парков (ст. 12, 18), система которых в России еще только формируется. Национальные (ст. 12) и природные (ст. 20) парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории которых предназначены, в числе прочего, и для организации регулируемой рекреации и туризма. В их пределах выполняется функциональное зонирование и устанавливается дифференцированный режим охраны и использования. В заповедниках рекреационная деятельность не является ни приоритетной, ни равной по значению охране природы. Однако в их границах допускается ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма. В биосферных заповедниках для развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается даже размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры (ст. 10). Закон дает регионам и муниципалитетам возможность при соблюдении действующего законодательства расширять перечень ООПТ, устанавливая иные категории (ст. 2). Соответственно, в региональной законодательной практике встречаются дополнительные категории ООПТ, которые также позволяют сочетать цели охраны природы с целями развития рекреации и туризма, например «туристско-рекреационные местности».

Отношения в сфере использования, развития и охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов регулирует ФЗ *«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»*. Лечебно-оздоровительная местность определяется законом как территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения (ст. 1). В определении курорта его связь с рекреацией не прослеживается. Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны определяется законом как «курортный регион (район)» (ст. 1).

Согласно Земельному кодексу к землям рекреационного назначения (ст. 98) относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха граждан, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, на которых запрещается деятельность, не соответствующая их целевому

назначению. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся или планируются объекты туристско-рекреационной инфраструктуры.

Рекреационные зоны в составе земель населенных пунктов включают в себя земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используемыми для отдыха граждан и туризма (ст. 85). На землях населенных пунктов рекреационное использование территории регулируется Градостроительным кодексом РФ и определяется функциональным зонированием населенных пунктов.

Земельные участки, отведенные под садоводство и огородничество, располагаются на землях сельскохозяйственного назначения (ст. 78). Их размещение на землях населенных пунктов в соответствующих функциональных зонах регулирует Градостроительный кодекс РФ. В соответствии с ФЗ 1998 г. «*О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан*» гражданам выделялись 3 вида земельных участков: огородный, садовый и дачный. Огородный земельный участок предназначался для ведения сельского хозяйства с возможностью сооружения некапитальных строений. Садовый земельный участок предоставлялся как для ведения сельского хозяйства, так и для отдыха, и предполагал возможность возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем. Дачный земельный участок предполагал использование его в целях отдыха и строительство жилого дома с правом регистрации проживания в нем. В 2017 г. принят новый ФЗ «*О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*», который вступил в силу с 01.01.2019 г. Новый федеральный закон упраздняет в актуальных нормативных правовых документах, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах, понятия «дачный земельный участок» и «дачное хозяйство». Вид разрешенного использования подобных участков меняется на иной — ведение садоводства или индивидуальная жилая застройка.

Проблемное поле. Практика показывает, что значительная часть существующих объектов рекреационной инфраструктуры располагается на землях лесного фонда, сельскохозяйственного назначения и земель запаса. Соответственно, правовые основания для осуществления рекреационной деятельности на территории многих существующих объектов рекреационной инфраструктуры весьма условны. Правовой статус курортов также определен недостаточно четко. В 2013 г. курорты и лечебно-оздоровительные местности были исключены из состава категорий особо охраняемых природных территорий. Это упрощает реорганизацию земельных отношений в их границах, которая может спровоцировать деградацию рекреационно-оздоровительных ресурсов. Особенно уязвимыми становятся курортные районы Кавказских минеральных вод и Черноморского побережья.

Градостроительный кодекс РФ (№ 190-ФЗ от 29.12.2004 г.) определяет правовую основу территориального планирования. Однако на федеральном уровне порядок резервирования земель для рекреационной деятельности не рассматривается, а в документах территориального планирования субъектов РФ рекреация отнесена к «иным областям» социально-экономической деятельности, соответственно, в схемах территориального планирования регионов проектирование рекреационных территорий не обязательно [4]. На уровне муниципальных образований указание на необходимость учета рекреационных потребностей населения при разработке градостроительной доку-

ментации дано только для правил землепользования и застройки, где в перечне территориальных зон обозначены «зоны рекреационного назначения». В их состав включены: городские леса, скверы, парки, городские сады, пруды, озера, водохранилища, пляжи, береговые полосы водоемов общего пользования, а также иные территории, используемые и предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом (ст. 35). «Зоны садоводства и огородничества» в составе земель населенных пунктов могут входить в состав жилых зон (ст. 35, п. 3), а также относиться к зонам сельскохозяйственного использования (ст. 35, п. 9).

Проблемное поле. Расширение зоны влияния рекреационного природопользования, превращение его в значимую составляющую при освоении пространства определяет необходимость включения схем развития рекреации и туризма в основные документы территориального планирования на всех уровнях.

Выводы. Рекреационные комплексы и территории в российском законодательстве рассматриваются через имеющиеся в нем понятия особо охраняемых природных территорий, курортов и лечебно-оздоровительных местностей, пляжей, зеленых и лесопарковых зон, городских лесов и различных рекреационных зон, садовых и огородных участков (см. таблицу). Анализ действующего законодательства и используемого в нем терминологического аппарата дает основание для соотнесения рекреационного природопользования с пятью категориями земель: землями лесного фонда, землями сельскохозяйственного назначения, землями водного фонда, землями населенных пунктов и землями особо охраняемых территорий и объектов.

Отражение понятийного аппарата рекреационного природопользования в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации

Reflection of terminology of recreational nature management at the current regulatory legal acts of the Russian Federation

Понятие	Документ	Определение или трактовка понятия
	Зеленые и лесопарковые зоны, городские леса	
Зеленые зоны	Лесной кодекс РФ (ст. 102)	Относятся к категории защитных лесов: леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов.
	Положение об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон	Разновидность особо охраняемых территорий. Устанавливаются в целях обеспечения защиты населения от неблагоприятных природных и техногенных воздействий, сохранения и оздоровления окружающей среды.
Зеленый фонд	Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (п. 1.1)	Составная часть природного комплекса города; включает озелененные и лесные территории всех категорий, образующие систему городского озеленения в пределах городской черты, а также озелененные и лесные территории за пределами городской черты, переданные в ведение городского самоуправления для экологической защиты и организации рекреации городского населения.

Понятие	Документ	Определение или трактовка понятия
Территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов	ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 62, п. 1)	Прилегают к лесам лесопаркового пояса или составляют с ними единую естественную экологическую систему и выполняют средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические и рекреационные функции.
Озелененные территории общего пользования	Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (п. 1.1)	Часть зеленого фонда. Территории, используемые для рекреации всего населения города, включая туристов и приезжих.
Зеленые зоны городов	Состав и размер зеленых зон городов	Выделяются в установленном порядке за пределами городской черты, заняты лесами, лесопарками и озеленительными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции и являющиеся местом отдыха населения
Лесопарковый зеленый пояс	ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 62, п. 1)	Зона с ограниченным режимом природопользования, включающая в себя территории, на которых расположены леса, водные объекты или их части, природные ландшафты, и территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов, которые прилегают к указанным лесам или составляют с ними единую естественную экологическую систему и выполняют средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические и рекреационные функции.
Лесопарковые зоны	<p>Лесной кодекс РФ (ст. 102)</p> <p>Положение об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон</p> <p>Состав и размер зеленых зон городов</p> <p>Охрана и рациональное использование лесов зеленых зон городов. Общие требования</p>	<p>Относятся к категории защитных лесов: леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов</p> <p>Являются частью зеленых зон. Устанавливаются в целях организации отдыха населения, сохранения санитарно-гигиенической, оздоровительной и эстетической ценности природных ландшафтов.</p> <p>Лесопарковая часть выделяется из входящих в зеленую зону города лесов с эстетически ценными ландшафтами.</p> <p>Часть зеленой зоны города, используемая в целях организации массового отдыха населения с режимом хозяйства, направленным на сохранение, создание и формирование устойчивых лесных ландшафтов и создание благоприятных условий для отдыха населения.</p>

Понятие	Документ	Определение или трактовка понятия
Городские леса	Лесной кодекс РФ (ст. 102)	Относятся к категории защитных лесов: леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов.
	Земельный кодекс РФ (ст. 85, п. 9)	Включаются в состав рекреационных территориальных зон в составе земель населенных пунктов, используются для отдыха граждан и туризма.
Лесные участки для осуществления рекреационной деятельности	Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности	Нет определения и трактовки понятия.
Места массового отдыха на водоемах, зона рекреации водного объекта, пляжи		
Береговая полоса водного объекта общего пользования	Водный кодекс РФ (ст. 6)	Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования, которая предназначена для общего пользования.
Места массового отдыха населения на водоемах	Правила технического надзора за судами, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха населения на водоемах... (п. 4)	Нет определения понятия, объединены с понятием «пляж».
Пляж	Водный кодекс РФ (ст. 50)	Нет определения и трактовки понятия.
	Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов	Составная часть зоны рекреации водного объекта, представляющая собой оборудованный и используемый для отдыха и купания берег водного объекта.
	Правила технического надзора за судами, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха населения на водоемах... (п. 4)	Пляжи отнесены к местам массового отдыха населения на водоемах, определение которых в тексте документа не приводится.
	Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи... (п. 38)	Нет четкого определения понятия; выявляются две трактовки: 1) пляж — самостоятельная территория; 2) пляж объединен одной территорией в комплекс с определенными границами, который охватывает ряд объектов туристской инфраструктуры (размещения, питания, оздоровления, развлечений и пр.).
Курорт, лечебно-оздоровительная местность		
Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов	Земельный кодекс РФ (ст. 96)	Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов относятся к землям особо охраняемых территорий и объектов, предназначены для лечения и отдыха граждан.

Понятие	Документ	Определение или трактовка понятия
Курорт	ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (ст. 1)	Освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.
Курортный регион (район)	ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (ст. 1)	Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны.
Лечебно-оздоровительная местность	ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (ст. 1)	Территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.
Земли рекреационного назначения	Земельный кодекс РФ (ст. 98)	Земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.
Зоны рекреационного назначения	Градостроительный кодекс (ст. 35, п. 11)	В состав зон рекреационного назначения могут включаться территории, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также иные территории, используемые и предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.
Рекреационные зоны в составе земель населенных пунктов	Земельный кодекс РФ (ст. 85, п. 9)	В рекреационные зоны в составе земель населенных пунктов входят городские леса, скверы, парки, городские сады, пруды, озера, водохранилища, которые используются для отдыха граждан и туризма.
Зона рекреации водного объекта	Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов	Водный объект или его участок с прилегающим к нему берегом, используемый для отдыха.
Рекреационная функциональная зона особо охраняемой природной территории	Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (п. 14)	Нет определения и трактовки понятия.
Рекреационная зона в составе национального парка	ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 15)	Предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров.

Понятие	Документ	Определение или трактовка понятия
Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа	ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (ст. 10, 11)	Нет определения и трактовки понятия.
	ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ст. 2, 4)	Нет определения и трактовки понятия. Особая экономическая зона — часть территории РФ, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.
Садовый, огородный земельный участок		
Садовый земельный участок	Земельный кодекс РФ (ст. 78)	Земельный участок для ведения садоводства в составе земель сельскохозяйственного назначения.
	ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 3)	Земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей.
Огородный земельный участок	Земельный кодекс РФ (ст. 78)	Земельный участок для ведения огородничества в составе земель сельскохозяйственного назначения.
	ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 3)	Земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур.
Зоны садоводства и огородничества	Градостроительный кодекс (ст. 35, п. 3, 9)	Территории, предназначенные для ведения садоводства и огородничества, выделяемые в составе жилых зон и зон сельскохозяйственного использования в границах населенных пунктов.

Земли лесного фонда широко вовлекаются в рекреационный оборот путем организации зеленых зон и выделения в их составе лесопарковых зон. Отдельного внимания заслуживают наиболее востребованные отдыхающими и соответственно наименее защищенные от рекреационной дигрессии городские леса, статус которых во многих случаях являет собой яркий пример двойного учета земель (лесного фонда и населенных пунктов). Отсутствие

в базовом отраслевом документе — Лесном кодексе РФ — конкретизации таких терминов, как «зеленая зона», «лесопарковая зона», «городские леса» приводит к путанице и затрудняет эффективное рекреационное проектирование. Отдельную сложность вызывает неопределенное соотношение понятий «зеленая зона» и «лесопарковый зеленый пояс». Выделение лесопарковых зеленых поясов не имеет сложившейся практики и особенно проблематично вокруг городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), где они наиболее востребованы.

Земли сельскохозяйственного назначения используются в рекреационных целях по двум основным направлениям. 1. На них располагаются многочисленные садоводства и дачные поселки (дачные поселки с 1 января 2019 г. изменили статус на садоводства или жилые поселки). Сокращение сельскохозяйственного производства в непосредственной близости к крупнейшим городам приводит к увеличению площади земель, отводимых под садоводство и огородничество. 2. Земли сельскохозяйственного назначения выступают в качестве резерва земель для развития населенных пунктов, в том числе расширения площади земель рекреационного назначения в составе земель населенных пунктов. При этом неперенным условием является изменение категории земель на основании решений генерального плана. При отсутствии иных вариантов развития территории низкий рекреационный потенциал заброшенных сельскохозяйственных угодий не учитывается.

Вовлечение в рекреационное использование земель водного фонда выявляется через ключевые понятия: «зона рекреации водного объекта», «место массового отдыха населения на водоемах», «пляж». Однако содержание этих понятий не раскрывается ни в Водном, ни в Земельном кодексах РФ; соответственно, выделение рекреационных территорий как отдельной категории в границах земель водного фонда не предусмотрено правовыми нормативными документами.

На землях населенных пунктов допускается наиболее либеральный режим рекреационного природопользования, прежде всего за счет возможности капитального строительства в зонах рекреационного назначения на землях населенных пунктов. Рекреационные зоны представлены широким перечнем разнообразных по профилю земельных участков, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, объектами рекреационной инфраструктуры. Земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования на землях населенных пунктов в настоящее время являются резервными для расширения зон рекреационного назначения и индивидуального жилищного строительства: по мере сокращения сельскохозяйственной освоенности именно эти земли выделяются под коттеджное строительство и рекреационное использование, в том числе под садовые участки.

Земли особо охраняемых территорий и объектов в подкатегории земли рекреационного назначения наиболее «удобны» для реализации большинства видов рекреационной деятельности и капитального строительства для нужд рекреации. Основные проблемы заключаются в сложности перевода земельных участков других категорий в состав земель рекреационного назначения.

Рекреационная деятельность допускается на землях особо охраняемых природных территорий в пределах земельных участков частичного хозяйственного использования. В пределах национальных и природных парков вы-

деляются особые рекреационные зоны, предназначенные для осуществления рекреационной деятельности, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров.

Рекреационные территории должны формироваться на основании положений Градостроительного, Земельного и Лесного кодексов РФ. Однако между ними имеются существенные правовые и терминологические несоответствия, что зачастую приводит к изъятию рекреационного природопользования из числа приоритетов освоения территорий [3]. С точки зрения планирования и проектирования рекреационных комплексов и зон важным элементом действующего законодательства могли бы выступить понятия «культурный ландшафт», «ландшафтный план» и «ландшафтное планирование». Дополнение нормативных правовых актов представленными понятиями стало бы важным шагом на пути оптимизации рекреационного природопользования.

Исследования, положенные в основу настоящей статьи, выполнены при поддержке гранта РФФИ № 19-05-00088.

Список литературы

- [1] *Горовой Н. К.* Становление и развитие курортного законодательства России: с начала XVIII до конца XX в. / Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2010. 23 с.
- [2] Коллективное садоводство и огородничество. Сборник нормативных актов М.: Юридическая литература, 1991. 416 с.
- [3] *Колбовский Е. Ю.* Ландшафтное планирование: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Издательский центр «Академия», 2008. 336 с.
- [4] *Косарев А. В.* Территориальные рекреационные системы в российском законодательстве: анализ и оценка // Географическое пространство России: образ и модернизация. СПб., 2011. С. 310—323.
- [5] *Самарина Т. В.* История и правовое регулирование отечественного курортного дела / Дис. ... канд. юр. наук. М. 2009. 184 с.

Development of the legal framework of recreational nature management in Russia

© *T. E. Isachenko*¹, *A. V. Kosarev*²

St. Petersburg State University
E-mail: ¹ tatiana.isachenko@gmail.com
² a.kosarev@spbu.ru

The article traces the history of the development of legal legislation related to the recreational development of the territory. Five stages of formation are considered. For each stage the types of recreational areas are characterized. These types are reflected in the regulatory legal acts of each time period. Recreational nature management takes a significant place in the structure of nature management in Russia. It's modern regulatory and legal framework is analyzed in particular. The study revealed the main problems of involving territories in the recreational sphere from the standpoint of the main normative documents — the codes of the Russian Federation: Land, Water, Forest and Town-planning and Federal laws supplementing them. The analysis of the current legislation and the terminology used in it provides the basis for the cor-

relation of recreational nature management with five categories of land: forest lands, agricultural lands, water resources, build-up areas (settlements) and lands of specially protected areas and objects. The necessity of integration of the concepts of «cultural landscape», «landscape planning» and «landscape plan» in the legal field with the aim of streamlining the process of planning and design of recreational areas and synchronization of the legislation in the sphere of recreational nature management is suggested in the article.

Key words: recreational nature management, recreation area, recreation complex, regulations, recreational legislation.

References

- [1] *Gorovoj N. K.* Stanovlenie i razvitie kurortnogo zakonodatel'stva Rossii: s nachala XVIII v. do koncza XX v. / Avtoref. dis. ... kand. jur. nauk. Krasnodar, 2010. 23 s.
- [2] Kollektivnoe sadovodstvo i ogorodnichestvo. Sbornik normativny'kh aktov M.: Yuridicheskaya literatura, 1991. 416 s.
- [3] *Kolbovskij E. Yu.* Landshaftnoe planirovanie: ucheb. posobie dlya studentov vuzov. M.: Izdatel'skij centr «Akademiya», 2008. 336 s.
- [4] *Kosarev A. V.* Territorial'ny'e rekreacionny'e sistemy' v rossijskom zakonodatel'stve: analiz i ocenka // Geograficheskoe prostranstvo Rossii: obraz i modernizaciya. SPb., 2011. S. 310—323.
- [5] *Samarina T. V.* Istorija i pravovoe regulirovanie otechestvennogo kurortnogo dela / Dis. ... kand. jur. nauk. M. 2009. 184 s.

Поступила в редакцию 21.01.2019 г.

После доработки 25.02.2019 г.

Принята к публикации 26.02.2019 г.