

сильно пересеченным рельефом. В результате этого натаптываются обходные тропы, что увеличивает сбой напочвенного покрова. Исследование троп на маршрутах показало, что их интенсивное использование посетителями особо не отражается на состоянии живого напочвенного покрова лесов парка, поскольку деформация почвы и растительности происходит только в пределах ширины тропы, при условии, что по ней удобно передвигаться. Особенного благоустройства требуют только отдельные фрагменты троп, проходящие через болотистую местность. Например, на некоторых частях склона тропа на г. Кивакку не оборудована настилами. Поэтому посетители, стараясь обойти сырые и «грязные» места, вытаптывают покров близ троп, что приводит к расширению нарушенных участков и снижает эстетическую привлекательность этого, важного для парка, рекреационного объекта.

Выводы

Основными изменениями лесов НП «Паанаярви», находящихся на сильных стадиях дигрессии (нарушенности), является резкое сокращение площади травяно-кустарничкового и мохово-лишайникового покровов (а не олуговение, как это характерно для рекреационных лесов более южных районов Карелии). При увеличении степени рекреационного воздействия проективное покрытие растительности снижается, а видовое богатство, напротив, возрастает, снижаясь лишь в сильно вытоптанной зоне. Сильная деградация живого напочвенного покрова происходит только в пределах периметра туристических стоянок. За границами стоянок и троп нарушения лесных фитоценозов практически незаметны. Это обусловлено наличием и грамотной расстановкой на каждой площадке элементов быта (избы, хозпостройки, костровище). Независимо от давности образования и расположения, стоянки несут сходные черты нарушений напочвенного покрова. В дальнейшем, при сохранении существующих режима и интенсивности использования, площадь нарушенных участков существенно увеличиваться не будет. Возможно увеличение степени деградации в пределах имеющихся площадей. Дальнейшие изменения, вероятно, будут связаны с заносом луговых и сорных видов. Следует подчеркнуть, что режим охраны парка предусматривает размещение туристов только на специально оборудованных стоянках, благодаря этому остальная территория парка не испытывает никакого антропогенного воздействия.

УДК 338.48:332.3

Харитонов Г.Н.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛЕСНЫХ ЗЕМЛЯХ И ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Статья посвящена актуальной задаче государственной поддержки туризма, которая заключается в совершенствовании механизма заключения договоров арендной платы за пользование лесными участками и определения ее величины для туристских фирм, которые разрабатывают новый турпродукт в северных районах страны.

Kharitonova G.N. The Problems in Regulation of the Tourist-Recreational Activity on the Forest Lands and the Protected Natural Areas

The article deals with the actual task of the national support of the tourism that concerns perfection of the mechanism of conclusion of the rent for use of the forest areas and evaluation of size of this rent for the tourist firms that develop new tourist product in the northern areas of a country.

Основу туристско-рекреационного потенциала в районах Крайнего Севера составляют природные рекреационные ресурсы и явления, именно они в первую очередь привлекают путешественников. На планете в высоких широтах проживает постоянно около 3 % населения мира, из них большая часть, почти 9 млн чел. – россияне. Важнейшей особенностью природных рекреационных ресурсов Крайнего Севера является их сравнительная экологическая чистота и девственность. Например, только здесь сохранились старовозрастные леса, в которых не ступала нога человека, и места непуганых птиц и рыб. Все, что видит турист вокруг себя, поражает его воображение, поэтому многие из тех, кто хотя бы один раз побывал в северных районах мира, стремятся сюда вернуться или сохраняют воспоминания на всю жизнь.

Можно с уверенностью предположить, что туры в высокоширотные районы планеты являются перспективным направлением развития туризма во всем мире. Факт постоянного роста интереса туристов к природе и условиям Крайнего Севера, Субарктики и Арктики подтверждается практикой развития туризма в северных районах Норвегии (включая архипелаг Шпицберген), Финляндии и Канады. К сожалению, большинство отечественных туристических фирм занимаются продажей туров зарубежных туристских сетей, довольствуясь примерно 5 % от стоимости тура, а не вкладывают средства в создание собственного турпродукта в северных регионах страны. Хорошим исключением является лишь Республика Карелия, которая принимает сегодня в год более 2 млн туристов. Несомненно, туристов в Карелию привлекают, прежде всего, объекты всемирного культурного наследия (Кижы, Соловки, Валаам), однако, многие туристические фирмы разрабатывали и успешно реализуют туры, сопряженные с основными туристическими маршрутами.

В Мурманской области основными поставщиками турпродукта на экспорт являются туристические лагеря и базы, расположенные на семужских реках. Они были созданы в смутные девяностые годы предположительно на средства зарубежных инвесторов, которые продают туры для членов всемирного клуба любителей нахлыстовой рыбалки. Поэтому зарубежные спортсмены-рыбаки долгое время были основными посетителями этих лагерей. В последнее время наблюдается смена контингента туристов, среди которых стали преобладать российские состоятельные граждане, так как стоимость недельного тура (без учета снаряжения) сравнима с туристической поездкой на экзотические курорты стран юго-восточной Азии. Туристические лагеря и базы располагаются на территориях, которые были взяты в долгосрочную аренду. Первый тур кадастровой оценки земель в Мурманской области, проведенный в 2005-2006 гг. установил чрезвычайно низкую стоимость за 1 кв. м этих территорий, основываясь на факторе их удаленности от населенных пунктов. Например, кадастровая оценка 1 кв. м земельного участка, на котором расположен летний юношеский оздоровительный лагерь, в 30 км автомобильной доступности от г. Мурманска, выше в 1,5 раза кадастровой стоимости 1 кв. м площади туристического лагеря, предоставляющего услуги по рекреационной рыбалке, и находящегося в 120 км от г. Мурманска. Поэтому, почти как прежде, когда владельцы лагерей платили символическую плату за пользование рекреационной территорией администрациям муниципальных районов, низкая стоимость арендной платы остается привлекательной для бизнеса. Кроме того, существуют легитимные способы, а, вернее, «дыры» в законодательстве, с помощью которых можно не платить за аренду земельного участка. Несмотря на то, что каждый лагерь имеет свой сайт в сети «интернет», деятельность туристских лагерей, расположенных на семужских реках и на морском побережье области, окружена информационной завесой, которую не могут снять даже представители налоговой службы и Дирекции ОППТ по Мурманской области.

Кратковременный период стабилизации экономики страны (2001-2008 гг.) благоприятно сказался на развитии туристского бизнеса в Мурманской области. Одним из доказательств этого является появление на рынке фирм, которые стали инвестировать средства в создание нового турпродукта и в развитие собственной материальной базы. Как уже отмечалось, ниша по созданию туров по рекреационно-привлекательным территориям региона является сравнительно свободной, конкуренцию турфирмам в ней составляют только самостоятельные туристы и креанты из местного населения.

Масштабы потока самостоятельных туристов в северные районы постоянно растут, это явление фиксируют спасательные службы, в которых регистрируется часть приезжающих. Точными данными о количестве самостоятельных туристов не обладает ни один орган управления в регионе. Косвенно вывод об их росте можно сделать на основании широкого развития туристского клубного движения и величине антропогенных последствий пребывания туристов. Например, только с территории Сейдозера (государственный природный комплексный заказник регионального значения «Сейдъяввр»), работники Дирекции ОППТ по Мурманской области в 2009 г. вывезли 60 мешков мусора; в Хибинских горах мусор на полигоны ТБО вывозят самосвалами.

Самостоятельный или «дикий туризм» отражает специфические потребности в организации путешествия, отдыха и спортивных занятий на природе, т.е. его приверженцы стремятся находиться в условиях наиболее близких к полному отсутствию цивилизации. «Дикий туризм» является перспективным направлением туризма в мире, особенно для населения высокоурбанизированных его районов, в условиях Севера он еще и близок к экстремальным видам туризма, что делает его особенно привлекательным для молодежи. Однако занятию самостоятельным туризмом должно предшествовать достижение определенного уровня экологической культуры, внедрением которой в массы туристов и занимаются туристские любительские клубы. Высокое качество экологической культуры демонстрируют посетители норвежских национальных парков, которые по существу являются «дикими туристами», но не совершают экологических правонарушений.

К сожалению, приходится констатировать, опираясь на многочисленные факты, что не всем российским самостоятельным туристам присуще сегодня экологически ответственное поведение, а во многих случаях они нарушают природоохранное законодательство по незнанию особенностей местных экосистем и природных условий. Например, пытаются сжечь мусор, не учитывая повышенную пожарную опасность в северных лесах, или, находясь на территории охотничьих заказников, включают громкую музыку, распугивая всех охраняемых животных и птиц. Даже экологические экскурсионные тропы в государственных заповедниках, по которым под строгим присмотром их работников, проводят нечастые экскурсии, с каждым годом эксплуатации расширяются за первоначально отведенные пределы и засоряются бытовым мусором. Поэтому развитие организованных туристских маршрутов и ориентация на них той части самостоятельных туристов, которые не относятся к категории «дикого туризма», является «меньшим злом» для рекреационных природных ресурсов северных регионов.

Несомненно, побудительным мотивом к самостоятельному туризму часто является высокая стоимость туров, предлагаемых туристическими фирмами. Например, 4-х дневное посещение полуострова Рыбачьего – самой северной части суши Российской Федерации каждому члену группы из 6 человек обойдется в 23 тыс. руб. без учета транспортных расходов до населенного пункта Мурманской области, из которого начинается маршрут; двухдневное путешествие (одна ночевка) на снегоходах по Хибинским горам и Ловозерским тунд-

рам – в 7 тыс. руб. Расходы на самостоятельную поездку на собственном джипе с личной палаткой и продовольственным пайком на полуостров Рыбачий будут в 5-4 раза меньше.

В связи с этим интерес представляют причины постоянного роста статей, составляющих стоимость тура, которые определяются туристской фирмой. В стоимость тура обычно включаются транспортный трансфер или расходы фирмы на моторное топливо, амортизацию и ремонт собственных транспортных средств; проживание в коллективных местах размещения туристов или в специально оборудованных фирмой приютах; организацию питания в арендуемых местах общественного питания или стоимость продуктов питания для самостоятельного приготовления пищи туристами; стоимость потребляемой электроэнергии и воды, забираемой из коммунальных сетей; заработную плату работников фирмы со страховыми взносами, услуги экскурсоводов на объектах туристского показа; налоги в соответствии с действующей системой налогообложения малых предприятий, арендную плату за пользование земельными участками и ряд других статей материальных и общепроизводственных затрат. Даже из простого перечисления статей расходов туристической фирмы очевидно, что большинство из них растет вне зависимости от желания фирмы.

Для фирмы, которая инвестирует средства в собственное развитие, обычно характерна стратегия временного отказа от роста прибыли с целью ее повышения в будущем. Поэтому наиболее серьезные и грамотные инвесторы для достижения стратегической цели отказываются от роста в стоимости тура доли прибыли или даже снижают ее, чтобы не потерять клиентов. Однако, именно для этих фирм, которые создают новый региональный туристический продукт, разработка новых маршрутов является сегодня экономически нецелесообразной по причине действующего порядка определения величины арендной платы за лесные земли, по которым в северных районах обычно планируются туристские маршруты.

В соответствии со ст. 41 Лесного кодекса Российской Федерации¹ для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам – в аренду. К «другим лицам» относятся и туристские фирмы.

Граждане, в том числе и самостоятельные туристы, имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов.

Установление правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности, ставок арендной платы за единицу площади лесного участка и утверждение формы примерного договора аренды входят в полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений, в связи с тем, что на территориях северных субъектов РФ подавляющее большинство лесных земель находятся в федеральной собственности. Начиная с 2007 г., федеральные органы власти передали осуществление отдельных полномочий органам государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений, в частности, предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, организацию и проведение соответствующих аукционов.

Существующий ныне механизм предоставления лесных участков в аренду является очень сложным и запутанным. Он регулируется Земельным, Лесным и гражданским кодексами, а также Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» и Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в которые постоянно вносятся изменения, не всегда согласованные с другими нормативно-правовыми актами. Поэтому даже возникает необходимость разработки методических рекомендаций, например, «об особенностях государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними» для оказания практической помощи Федеральной регистрационной службе и ее территориальным органам при осуществлении государственной регистрации прав на лесные участки и сделок с ними.

В этих условиях не просто обеспечить выполнение «Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности», который утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. N 324 «О договоре аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности», что приводит к затягиванию процесса заключения договоров аренды.

Кроме того, нет полной ясности в определении «лесного участка». Лесным участком (участком лесного фонда) является участок земли, относящийся к землям лесного фонда. Лесным может считаться участок, на котором имеются лесные насаждения, если он расположен на землях обороны и безопасности, на землях поселений или землях особо охраняемых природных территорий. К землям лесного фонда зачастую отнесены земельные участки, на которых не имеется лесных насаждений и которые используются в иных целях: как территории пляжей, баз отдыха, спортивных площадок, дворовых территорий, построек хозяйственного и иного назначения.

¹ Лесной Кодекс Российской Федерации N 200-ФЗ от 4 декабря 2006 г. (в ред. Федеральных законов от 13.05.2008 N 66-ФЗ, от 22.07.2008 N 141-ФЗ, от 22.07.2008 N 14ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 25.12.2008 N 281-ФЗ, от 14.03.2009 N 32-ФЗ, от 17.07.2009 N 164-ФЗ, от 24.07.2009 N 209-ФЗ, от 27.12.2009 N 365-ФЗ).

Не менее сложным на практике является проведение аукционов, правила которых постоянно совершенствуются. С выигравшим участником аукциона заключается договор аренды лесного участка. Заключенный на аукционе договор аренды имеет особенность – он предусматривает начало срока внесения арендной платы по истечении первых пяти лет срока договора аренды. На практике эта простая схема проведения аукционов не может быть реализована. Из северных регионов она успешно реализуется только в Республике Карелия, где разработана и приведена в соответствие с требованиями земле- и лесоустроительная документация. В большинстве других регионов не проведен государственный учет земельных участков лесного фонда (не ведется Государственный лесной реестр), не изготовлены лесохозяйственные регламенты, или отсутствует Лесной план. Без такого учета и планирования лесные участки в аренду предоставляться не могут.

Не имея установленных Лесным кодексом РФ сведений о каждом конкретном земельном участке, органы исполнительной власти субъекта Федерации не могут даже составить проект договора аренды на лесной участок, наличие которого является обязательным для организации аукциона (п. 6 ст. 79 ЛК РФ), не могут указать предмет договора со всеми существенными характеристиками лесных участков, обязанности арендатора, в том числе по проведению необходимых мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

В связи с имеющимися сложностями в оформлении договоров аренды и купли-продажи лесных земель федеральный регулятор делает уступки, например, до 1 января 2012 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета (Федеральный закон от 04.12.2006 N 201-ФЗ).

Высокие транзакционные издержки заключения договоров аренды и прохождения процедуры аукционов за право ее заключения усугубляются порядком определения величины платы за пользование лесным участком. Ставка платы, установленная для туристско-рекреационного использования лесных земель, перемножается на протяженность маршрута и рассчитывается на срок договора. Если маршрутов несколько, то процедура повторяется для каждого маршрута. Для обеспечения рентабельности туристическая фирма должна заключить договоры аренды по нескольким маршрутам сразу, не имея представления о предстоящей доходности новых туров. Например, заключив договор аренды на год, фирма может не реализовать ни одного тура на этом лесном участке в течение года.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N 582 определило основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и правила определения арендной платы.

К основным принципам отнесены: принцип экономической обоснованности, принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности.

В Постановлении перечислены все способы определения арендной платы:

- на основании кадастровой стоимости земельных участков;
- по результатам торгов (конкурсов, аукционов);
- в соответствии со ставками арендной платы, либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Министерством экономического развития РФ;
- на основании рыночной стоимости земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Однако в Постановлении среди различных видов земельных участков лесные участки не упоминаются, поэтому непонятно, распространяются на них принципы определения арендной платы и правила определения ее размера, или, по-прежнему, в отношении туристических фирм будут нарушаться принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и на них не будет распространяться принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности.