

Абакумова Ю.М.

Студент магистратуры

2 курс, направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

ВШЭУиП С(А)ФУ имени М.В. Ломоносова

Россия, г. Архангельск

Abakumova Y.M.

Student of magistracy,

Northern (Arctic) Federal University (NArFU)

Russia, Arkhangelsk

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ АРКТИЧЕСКОГО ТУРИЗМА**

**SOME PROBLEMS OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF
ARCTIC TOURISM**

***Аннотация:** настоящее время все большую популярность набирает Арктический туризм. На всех уровнях власти говорят о необходимости его развития, однако российским законодательством Арктический туризм пока мало урегулирован. В настоящей статье автор анализирует российское законодательство и предлагает пути развития правового регулирования Арктического туризма.*

***Ключевые слова:** Арктика, Арктический туризм, рекреационная деятельность, правовое регулирование, Арктическая зона.*

***Annotation:** Currently, the Arctic tourism is gaining more and more popularity. At all levels of government, they talk about the need for its development, but the Russian legislation has little regulation of Arctic tourism. In this article, the author analyzes Russian legislation and proposes ways of developing the legal regulation of Arctic tourism.*

Keywords: *Arctic, Arctic tourism, recreational activities, legal regulation, Arctic zone.*

Арктика, развитие которой на сегодняшний день является важным направлением деятельности, и не только для нашей страны — прекрасный, суровый и очень богатый край. Как известно, в Арктике можно обнаружить практически любой вид природных ресурсов, и добыча полезных ископаемых может вскоре пойти здесь небывалыми темпами. Комплексное социально-экономическое развитие арктических территорий, на сегодняшний день, является одним из приоритетных направлений деятельности Российской Федерации. Как известно, в Арктике можно обнаружить практически любой вид природных ресурсов, горных пород, минералов, залежей нефти и газа. По всем основным видам полезных ископаемых прогнозные ресурсы ее недр значительно превышают запасы других территорий. Причем этих ресурсов в Арктической зоне России больше, чем в любом другом государстве. Грамотно расставленные приоритеты развития активной многофункциональной деятельности в регионе помогут эффективно использовать весь объем преференций, которые на современном этапе готова предоставить нам Арктика. Арктическая зона как туристический объект набирает все большую популярность, а, значит, нуждается в детальной правовой регламентации.

Правительство Российской Федерации достаточно давно осознало необходимость закрепления за Арктикой статуса особой зоны, обращения особого внимания её развитию, в том числе, создания законодательной базы. Однако на данный момент не существует конкретного единого законодательного акта, который бы регулировал отношения в сфере Арктического туризма, что значительно усложняет реализацию государственной политики в отношении туристической деятельности в Арктической зоне России.

Основным законом в сфере туризма в Российской Федерации (далее – РФ) является Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об

основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ)¹. Данный нормативный акт устанавливает права и обязанности туристов и туроператоров. Федеральный закон № 132-ФЗ определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в РФ, и регулирует отношения, возникающие при реализации прав граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий. Данный Федеральный закон № 132-ФЗ, разумеется, охватывает большой спектр сфер и направлений в обеспечении туристской деятельности, однако в их числе отсутствует направление Арктического туризма.

Законодателем определены такие понятия, как туризм, тур, туристская путевка и другие. В качестве туристской деятельности рассматривается туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

Предусмотрено, что реализация туристских услуг осуществляется на основании договора, который заключается в письменной форме и должен соответствовать законодательству РФ, в том числе законодательству в области защиты прав потребителей. Определены существенные условия подобного договора и установлены правила обеспечения безопасности туризма.

Кроме того, в Федеральном законе № 132-ФЗ дается понятие туризма, но не содержится понятия «полярный туризм». Таким образом, к туристическим поездкам в полярные регионы применяются общие положения, не учитывающие специфику региона.

Стратегия развития Арктической зоны РФ² и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ (далее – Стратегия) предусматривает развитие

¹ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации. Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5491.

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации // СПС «Консультант-плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.04.2020).

Арктического туризма и расширение экологически безопасных видов туристской деятельности в Арктике.

Указанная Стратегия определяют основные механизмы, способы и средства достижения поставленных целей и обозначенных приоритетов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации, обеспечения национальной безопасности государства в целом. Стратегия направлена на реализацию суверенитета и национальных интересов России в Арктике и способствует решению основных задач государственной политики в регионе. В качестве приоритетных направлений развития Арктической зоны Стратегией предусматривается совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации, в том числе путем развития Арктического туризма и расширения экологически безопасных видов туристской деятельности в Арктике, совершенствования нормативно-правового обеспечения в сфере туризма, создания системы его финансовой поддержки на принципах государственно-частного партнерства, содействия формированию региональных туристических кластеров, продвижения Арктического туризма на национальном и международном рынках.

Кроме того, Стратегия устанавливает совершенствование нормативно-правового обеспечения в сфере туризма, создание системы его финансовой поддержки на принципах государственно-частного партнерства, содействие формированию региональных туристических кластеров, продвижение арктического туризма на национальном и международном рынках, но не закрепляет какие-либо конкретные меры по достижению данной цели.

В настоящее время в РФ на этапе обсуждения находится проект Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»³, который, однако, не затрагивает собственно вопросов туризма, акцентируя лишь внимание на развитии транспортной инфраструктуры и сохранении

³ Проект Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Минрегионом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 31.01.2013) // СПС «Консультант-плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.04.2020).

экологического равновесия в регионах Арктической зоны, что, безусловно, является важным базисом для организации и осуществления туристической деятельности.

Нельзя не отметить существующую в настоящее время бессистемность и разрозненность российских норм, регулирующих рекреационную деятельность в Арктике. В первую очередь, это связано с отсутствием законодательно закрепленного понятия «Арктический туризм».

Несмотря на то, что в различных документах как регионального, так и федерального значения, подчеркивается приоритет развития Арктической зоны, а туризм называется одним из средств развития Арктики, юридическое определение термина «Арктический туризм» на законодательном уровне отсутствует.

Как пишет Ю.С. Цветкова, действующие в настоящее время Морская доктрина РФ, Стратегия и Федеральный закон № 132-ФЗ не содержат данных определений. Из всего существующего массива российского законодательства лишь в одном нормативном акте содержится определение понятия «туристско-рекреационная деятельность», под которой понимается «деятельность юридических лиц по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод и других природных лечебных ресурсов, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод»⁴.

Данное определение не отражает специфику Арктического туризма, в связи с чем считаем целесообразным ввести в Стратегию и Федеральный закон № 132-ФЗ понятие «Арктический туризм».

⁴ Цветкова Ю.С. Некоторые вопросы правового регулирования арктического туризма в Российской Федерации // Океанский менеджмент. – 2018. – № 2. – С. 45-46.

Кроме того, представляется необходимым закрепить в Федеральном законе № 132-ФЗ нормы, посвященные Арктическому туризму, что позволит применять к данным правоотношениям специализированное законодательство, разработанное с учетом особенностей региона, а не общие универсальные правила.

В частности, по мнению Ю.С. Цветковой⁵, предлагается:

1. Введение обязательного страхования жизни и здоровья туристов, посещающих Арктическую зону, как для иностранных граждан, так и для граждан РФ.

2. Дополнить статью 7 Федеральный закон № 132-ФЗ «Обязанности туриста» следующим пунктом:

«Турист обязан быть информированным обо всех рисках и опасностях, связанных с посещением Арктики». В настоящее время данное положение сформулировано лишь в общем виде применительно к любому месту предполагаемого посещения туристом в качестве права на информацию.

Однако введения обязательного страхования жизни и здоровья туристов, посещающих Арктику, в соответствующий закон недостаточно – для функционирования данной системы необходимо комплексное совершенствование российской нормативно базы в сфере страхования. Предлагается разработать правила и стандарты страхования туристов в Арктике и акватории Северного морского пути, включающие формирование специальной обязательной программы по страхованию жизни и здоровья человека, согласно утвержденным на законодательном уровне требованиям.

Необходимость выделения арктического туризма в отдельную категорию обуславливается тем, что Арктика – регион с особыми климатическими и природными условиями, а присутствие туристов в Арктике оказывает прямое и косвенное влияние на местное общество, природу и экологию, а, следовательно, требуется особая правовая

⁵ Цветкова Ю.С. Некоторые вопросы правового регулирования арктического туризма в Российской Федерации // Океанский менеджмент. – 2018. – № 2. – С. 45-46.

регламентация организации арктического туризма – от обязанностей туристов при нахождении в регионе до требований к туроператорам, организовывающим туры в Арктику⁶.

При разработке специализированной нормативной базы для обеспечения Арктического туризма можно обратить внимание на аналогичный успешный зарубежный опыт. В частности, в Норвегии разработан «Набор инструментов устойчивого туризма в Арктике», который включает в себя 3 части. Часть «А» – «Руководство для сообщества», часть «В» – «Руководство для туроператоров и турагентов» и часть «С» – «Путеводитель для туристов». Особо подробно расписаны меры по сохранению природы и экологии Арктического региона при посещении туристами, взаимодействию туристов с местными жителями и соблюдению туристами норм Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (далее – Конвенция СИТЕС) (заключена в г. Вашингтон 3 марта 1973 года)⁷.

Применительно к Арктическому туризму Конвенция СИТЕС актуальна в вопросах торговли сувенирной продукцией, в частности, сделанной из исчезающих видов животных или их частей – например, зуб, кости, шкура белого медведя, моржа, чучела птиц и другое.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день, российская нормативно-правовая система по реализации и регулированию рекреационной деятельности в Арктике находится в весьма недоработанном и несовершенном состоянии, что требует особого внимания российских властей к проблеме регламентации и унификации разрозненных нормативно-правовых актов о регулировании деятельности в Арктике, существующих на сегодняшний день. Многие из этих актов не содержат чётких формулировок

⁶ Цветкова Ю.С. Некоторые вопросы, связанные с осуществлением арктического туризма, не урегулированные российским законодательством // Океанский менеджмент. – 2018. – № 1. – С. 119-120.

⁷ Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (заключена в г. Вашингтон 3 марта 1973 года) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения 20.04.2020).

относительно туризма в Арктике и иной человеческой деятельности в данном регионе, и порой противоречат друг другу. Именно поэтому, в условиях растущего спроса в сфере арктического туризма, необходима масштабная кодификация этого разрозненного комплекса нормативно-правовых актов в единый Федеральный закон № 132-ФЗ, который бы в полной мере осуществлял рациональное регулирование туристских отношений в Арктической зоне.

Использованные источники:

1. Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (заключена в г. Вашингтон 3 марта 1973 года) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения 20.04.2020).
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации // СПС «Консультант-плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.04.2020).
3. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации. Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5491.
4. Проект Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Минрегионом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 31.01.2013) // СПС «Консультант-плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.04.2020).
5. Цветкова Ю.С. Некоторые вопросы правового регулирования арктического туризма в Российской Федерации // Океанский менеджмент. – 2018. – № 2. – С. 43-46.
6. Цветкова Ю.С. Некоторые вопросы, связанные с осуществлением арктического туризма, не урегулированные российским законодательством // Океанский менеджмент. – 2018. – № 1. – С. 117-123.