

УДК 349.6

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРНОЛЫЖНОГО СПОРТА НА БИОСФЕРНЫХ ПОЛИГОНАХ ЗАПОВЕДНИКОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е.В. Лунева

ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», Казань, Россия

Для связи с автором: E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

Аннотация:

В статье рассмотрены правовые аспекты организации горнолыжного спорта на биосферных полигонах государственных природных биосферных заповедников. Сформулирована правовая проблема оценки экологических рисков проведения массовых спортивных мероприятий на территории биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников.

Ключевые слова: горнолыжный спорт, туристический кластер, особо охраняемая природная территория, земельный участок, биосферный полигон, государственный природный биосферный заповедник.

THE ORGANIZATION OF THE SKI MOUNTAINEERING SPORT ON BIOSPHERES' POLYGONS OF CONSERVANCY AREAS: THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

E.V. Luneva

Kazan (Volga region) Federal University, Kazan, Russia

Abstract:

The article is devoted to legal aspects of organization of ski mountaineering sport on biospheres' polygons of state conservancy areas. The author revealed the legal problem of environmental risk assessment of holding mass sport events on the territories of biospheres' polygons of state conservancy areas.

Key words: ski mountaineering sport, tourist cluster, especially protected natural territory, land plot, biospheres' polygon, state nature biospheres' reserves.

ВВЕДЕНИЕ

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ), в особенности государственные природные заповедники, всегда характеризовались уникальными природными достопримечательностями. ООПТ обладают мощнейшим потенциалом для развития рекреационной и спортивной деятельности в их границах. Организация горнолыжного спорта на биосферных полигонах государственных природных биосферных заповедников (далее – биосферные полигоны заповедников) сможет решить ряд социально-экономических вопросов местного населения, а также способствовать популяризации внутреннего и выездного туризма в нашей стране. В то же время в российском законодательстве остаются неурегулированными на должном уровне отношения по проведению массовых спортивных мероприятий на терри-

тории биосферных полигонов заповедников. Неисследованной остается сфера пределов осуществления спортивной деятельности на биосферных полигонах заповедников.

Цель: выработать комплексное представление о проблемах правового регулирования организации горнолыжного спорта и проведения массовых спортивных мероприятий на территории биосферных полигонов заповедников.

Для достижения обозначенной цели автором настоящей статьи были поставлены следующие задачи:

- определить правовую сущность биосферных полигонов заповедников;
- описать правовые основы организации горнолыжного спорта на территории биосферных полигонов заповедников;
- выявить правовые проблемы оценки экологических рисков проведения массовых спор-

тивных мероприятий на территории биосферных полигонов заповедников.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Специфика правового регулирования организации горнолыжного спорта на территории биосферных полигонов заповедников в отечественной правовой и экономической науке практически не исследовалась. Существуют немногочисленные научные труды, касающиеся отдельных аспектов осуществления физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности на ООПТ. В качестве правового механизма удовлетворения частных, общественных и публичных интересов Е.В. Лунева рассматривает государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, познавательного туризма и спорта на земельных участках в ООПТ [1; 2; 3]. Некоторые теоретические и практические вопросы создания оптимальных условий для государственно-частного партнерства и инвестирования туристско-рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ освещает С.В. Жеурова [4].

Методологическую основу исследования составил диалектический метод, позволивший познать в неразрывном единстве и в общей связанности правовое регулирование организации спортивной деятельности на территории биосферных полигонов заповедников. Изучению обозначенных во введении проблем также способствовали логические приемы в виде анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнения и обобщения, аналогии и типологии. Формально-юридический прием позволил уяснить суть и значимость правовых норм, регламентирующих предоставление земельных участков биосферных полигонов заповедников для строительства горнолыжной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В последнее время все больше и больше возрастает рекреационное использование ООПТ. Не случайно в юридической лите-

ратуре отмечается, что их функциональная направленность существенно сместилась от научно-познавательной к познавательно-рекреационной деятельности [5], сказавшейся на усилении эколого-экономического и эколого-правового характера природопользования в границах ООПТ [6]. При сложившихся обстоятельствах потребовались новые формы рационального использования ООПТ, в связи с чем особую актуальность приобрело образование биосферных полигонов заповедников.

В науке экологического права под биосферными полигонами заповедников понимают территории со щадящим регулируемым режимом природопользования, где возможно развитие рекреационных услуг и апробирование степени их воздействия на экосистемы [7, с. 404-407]. Легальная дефиниция исследуемой категории отсутствует. Более того, в законе не определен и статус биосферных полигонов заповедников. Согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – ФЗ «Об ООПТ») в целях апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, к государственным природным биосферным заповедникам разрешено присоединять территории биосферных полигонов. В Концепции развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р, указывается на необходимость более четкого нормативного правового обеспечения порядка образования и функционирования биосферных полигонов заповедников.

Нормативное правовое регламентирование хозяйственной деятельности в пределах территорий биосферных полигонов заповедников закреплено крайне скудно. Анализ п. 4 ст. 10 ФЗ «Об ООПТ» дает основание полагать, что на специально выделенных участках биосферного полигона заповедника для развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение

объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры [8]. При этом допускается возводить не любые спортивные сооружения, а только те, перечень которых установлен Правительством РФ для каждого биосферного полигона заповедника в отдельности. Для Лагонакского биосферного полигона Кавказского государственного природного биосферного заповедника, Биосферного полигона Тебердинского государственного природного биосферного заповедника, Биосферного полигона Окского государственного природного биосферного заповедника, Биосферного полигона Баргузинского государственного природного биосферного заповедника Распоряжением Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 603-р «Об утверждении перечня объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, размещение которых допускается на территориях биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников» санкционировано размещение некоторых объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры. В Лагонакском биосферном полигоне Кавказского государственного природного биосферного заповедника и Биосферном полигоне Тебердинского государственного природного биосферного заповедника было разрешено строительство горнолыжных трасс, бугельных подъемников, канатных дорог, домов-кордонов и гостевых домов с сопутствующими хозяйственно-бытовыми постройками, зданий информационного центра для посетителей, конюшен, а также транспортной и инженерной инфраструктуры горнолыжных курортов. Таким образом, для биосферных полигонов заповедников были созданы правовые предпосылки пока только для развития горнолыжного спорта.

Формулировка п. 6.1. ст. 47 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г.) дает основание утверждать, что перед строительством спортивных сооружений на биосферном полигоне заповедника проектная документация и результаты инженерных изысканий обяза-

тельно должны пройти государственную «градостроительную» экспертизу (имеется в виду государственная экспертиза проектной документации) и государственную экологическую экспертизу. Порядок представления проектной документации объектов, строительство которых предполагается осуществлять на землях ООПТ, для проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы установлен Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822 (с изм. от 26 марта 2014 г.) «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы». Следовательно, документация по объектам и комплексам недвижимого имущества, специально предназначенного для проведения физкультурных и спортивных мероприятий, а также по сопутствующей им инфраструктуре в императивном порядке должна пройти как государственную экспертизу проектной документации, так и государственную экологическую экспертизу.

Рядом с Кавказским и Тебердинским государственными природными биосферными заповедниками частично уже функционируют такие горнолыжные курорты, как «Лагонаки», «Матлас», «Архыз», «Эльбрус-Безенги» и «Мамисон», но строительство еще продолжается. Указанные кавказские мега-курорты, проекты которых были продемонстрированы 18 июня 2010 г. главой комиссии по совершенствованию деятельности Олимпийского комитета Ахмедом Билаловым, затронули государственные природные биосферные заповедники [9].

На сессии Петербургского международного экономического форума «Новые туристические направления – Северный Кавказ» Президентом России был одобрен проект туристического развития северокавказского региона [10], рассчитанный на использование территорий биосферных полигонов заповедников для организации горнолыжных

курортов. В результате в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея был создан туристический кластер, который согласно Постановлению Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 833 (ред. от 26 сентября 2012 г.) «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» объединил туристско-рекреационные особые экономические зоны на территории Зеленчукского района Карачаево-Черкесской Республики, Апшеронского района Краснодарского края, Майкопского района Республики Адыгея, Черекского, Чегемского, Эльбрусского районов Кабардино-Балкарской Республики, Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия – Алания, Хунзахского района Республики Дагестан.

В Концепции создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея [11] представлено не только обоснование разработки проекта, но и технико-экономические показатели горнолыжных курортов. Так, общая площадь курорта «Лагонаки» составит 800 кв.км., курорта «Матлас» – 150 кв.км., курорта «Мамисон» – 750 кв.км., курорта «Архыз» – 670 кв.км [11]. Всего в курорте «Лагонаки» будет 165 км горнолыжных трасс площадью 1320 га и 30 подъемников, в курорте «Матлас» – 110 км горнолыжных трасс площадью 880 га и 19 подъемников, в курорте «Мамисон» – 220 км горнолыжных трасс площадью 1760 га, 54 подъемника, в курорте «Архыз» – 265 км горнолыжных трасс площадью 2120 га, 64 подъемника [11]. Пропускная способность курорта «Лагонаки» – 28000 туристов ежедневно, курорта «Матлас» – 18500 туристов ежедневно, курорта «Мамисон» – 30000 туристов ежедневно, курорта «Архыз» – 45000 туристов ежедневно [11]. Представленные характеристики горнолыжных курортов позволяют говорить о том, что спортивная деятельность может представлять потенциальную угрозу уникальным природным комплексам и объектам ООПТ самого строгого режима. Опасность для природных достопримечательностей государственных

природных заповедников может возникнуть при превышении нормативов предельно допустимых рекреационных нагрузок в случаях чрезмерного оказания спортивно-оздоровительных услуг [12, с. 73] на территории ООПТ. Существенное превышение указанного «рекреационного» норматива может произойти в случаях проведения массовых спортивных мероприятий на территории биосферных полигонов заповедников. Поток граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, временно прибывающих на территорию нашего государства для посещения спортивного мероприятия, может оказать значительное воздействие на уникальные природные достопримечательности соответствующей ООПТ.

Договор как гибкая правовая форма (юридическая конструкция) позволяет регламентировать различные общественные отношения [13, с. 66], не исключая и сферу организации горнолыжного спорта на биосферных полигонах заповедников. Так, для осуществления физкультурной и спортивной деятельности земельные участки биосферных полигонов заповедников могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством (п. 5 ст. 10 ФЗ «Об ООПТ»). Договор аренды земельных участков, расположенных в границах специально выделенных участков биосферного полигона заповедника, имеет строго целевое назначение. Заключается он только для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта.

Порядок подготовки и заключения рассматриваемых договоров аренды установлен Приказом Минэкономразвития России от 6 июля 2012 г. № 388 «Об установлении Порядка подготовки и заключения договоров аренды земельных участков, расположенных в границах специально выделенных участков биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника». Объектами договоров аренды земельных участков могут быть лишь земельные участки, расположенные в границах специально выделенных

Министерством природных ресурсов и экологии РФ участков биосферного полигона заповедника, предназначенные для развития физической культуры и спорта. Границы земельных участков, образуемых в целях заключения договоров аренды, определяются в соответствии со схемой расположения земельных участков на кадастровом плане территории, согласованной федеральным государственным бюджетным учреждением, осуществляющим управление государственным природным биосферным заповедником. До принятия решения о предоставлении в аренду земельных участков или до принятия решения о проведении торгов по передаче их в аренду территориальный орган Федерального агентства по управлению государственным имуществом осуществляет подготовку проектов соответствующих гражданско-правовых договоров. В 30-дневный срок с даты поступления проектов договоров аренды земельных участков биосферных полигонов Министерство природных ресурсов и экологии РФ согласовывает их. Договоры аренды земельных участков должны быть составлены не менее чем в 3 экземплярах, один из которых передается в Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Описанная процедура заключения договора аренды земельного участка биосферного полигона заповедника существенно осложнена публично-правовым элементом, что говорит о «частно-публичной комплексности» [14, с. 9; 15, с. 8] соответствующих отношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Лунева, Е. В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях / Е. В. Лунева // Юрист. – 2014. – № 2. – С. 25-29.
2. Лунева, Е. В. К вопросу о перспективах сотрудничества государства и частного бизнеса в области рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях / Е. В. Лунева // Право и суд в современном мире. Выпуск № 13. Материалы XIII Всероссийской ежегодной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики». – Казань, 2014. – С. 693-697.
3. Лунева, Е. В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях как объекты гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Лунева. – Казань, 2014. – 233 с.
4. Жеурова, С. В. Стратегическое планирование предпринимательской деятельности в особо охраняемых природных территориях (на примере Приханкайской низменности) : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / С. В. Жеурова. – Владивосток, 2011. – 29 с.
5. Бриних, В. А. Комментарий к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ / В. А. Бриних // Астраханский вестник экологического образования. – 2014. – № 1 (27). – С. 23-31.
6. Рябов, А. А. Эколого-экономический и эколого-правовой характер природопользования / А. А. Рябов, З. Ф. Сафин // Ученые записки Казанского университета. – 2002. – Т. 142. – С. 66-68.
7. Кудактин, А. Н. Создание биосферных полигонов – путь рационального использования ООПТ / А. Н. Кудактин, А. Г. Крохмаль // Фундаментальные исследо-

Указанное обстоятельство свидетельствует о преобладании публичного интереса над частным интересом в правовом регулировании организации физической культуры и спорта на территории биосферных полигонов заповедников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование дает основание полагать, что функционирование горнолыжных и иных курортов в границах биосферных полигонов заповедников возможно, но только при условии соблюдения нормативов предельно допустимых рекреационных нагрузок. В случаях проведения массовых спортивных мероприятий на территории биосферных полигонов заповедников может произойти существенное превышение указанного экологического норматива. Обозначенное обстоятельство не получило нормативно-правового установления, поэтому предлагаем закрепить детальное правовое регламентирование проведения массовых спортивных мероприятий на территории биосферных полигонов заповедников. Считаем целесообразным, чтобы средства, полученные от функционирования горнолыжных курортов, расположенных на территории биосферных полигонов, хотя бы частично шли на финансирование природоохранных и научных мероприятий федерального государственного бюджетного учреждения, ведающего государственным природным биосферным заповедником.

- вания. – 2007. – № 12 (часть 2) – С. 405-407.
8. Веселкова, Е. Е. Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности / Е. Е. Веселкова // Законодательство и экономика. – 2012. – № 5. – С. 46-50.
 9. Газарян, С. Программа развития туризма на Северном Кавказе угрожает заповедникам / С. Газарян // Экологическая вахта по Северному Кавказу. 19 июня 2010. [Электронный ресурс] <http://www.ewnc.org/node/5528>. – Дата обращения: 15.01.2016.
 10. Официальный сайт Президента России. Новости. 18 июня 2010, Санкт-Петербург. [Электронный ресурс] <http://special.kremlin.ru/events/president/news/8099>. – Дата обращения: 15.01.2016.
 11. Концепция создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея. – М., 2011. – 221 с. [Электронный ресурс] http://www.kavkaz-uzel.ru/system/uploads/attachment_data/file/0002/24408/Kontseptsiya_sozdaniya_turisticheskogo_klastera_v_SKFO_Krasnodarskom_krae_i_Respublike_Adygeya.pdf – Дата обращения: 15.01.2016.
 12. Мызрова, К. А. Факторы и тенденции развития рынка спортивно-оздоровительных услуг / К. А. Мызрова, Е.В. Рожкова // Наука и спорт: современные тенденции. – 2015. – Т.9. – № 4. – С. 70-76.
 13. Сафин, З. Ф. Роль гражданско-правовых договоров в сфере производства и реализации сельскохозяйственной продукции / З. Ф. Сафин, А. Ш. Хабибуллина // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 12 (120). – С. 65-68.
 14. Сафин, З. Ф. Гражданско-правовое регулирование договорных отношений субъектов предпринимательской деятельности агропромышленного комплекса в валютно-финансовой сфере : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / З. Ф. Сафин. – СПб., 2005. – 41 с.
 15. Сафин, З. Ф. Гражданско-правовое регулирование договорных отношений субъектов предпринимательской деятельности агропромышленного комплекса в валютно-финансовой сфере : дис. ... д-ра юрид. наук / З. Ф. Сафин. – Казань, 2005. – 415 с.
- BIBLIOGRAPHY**
1. Luneva E.V. Public-private partnership in the development of recreation, tourism and sports on land lots in specially protected natural territories / E.V. Luneva // Jurist. – 2014. – № 2. – P. 25-29.
 2. Luneva E.V. The regard to the perspective of cooperation between the state and private business in the field of recreation, tourism and sports on land lots in specially protected natural territories (of recreation, tourism and sports on land lots in specially protected natural territories) / E.V. Luneva // Law and court in the modern world. Edition number 13. Proceedings of XIII All-Russian annual scientific-practical conference «Actual problems of jurisprudence and judicial practice». – Kazan, 2014. – P. 693-697.
 3. Luneva E.V. Plots in the specially protected natural territories as objects of civil rights: the dissertation ... the master of laws / E.V. Luneva. – Kazan. – 2014. – 233 p.
 4. Zheurova S.V. Strategic planning of business activities in specially protected natural territories (for example, the Khanka Lowland): The extracted thesis... the candidate of economics / S.V. Zheurova. – Vladivostok. – 2011. – 29 p.
 5. Brinikh V.A. Commentary to the Federal Law «On introducing of changes to the Federal Law «On Specially Protected Natural Territories» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation» dated 28 December 2013 № 406-FZ / V.A. Brinikh // Bulletin of Astrakhan Vestnik of environmental education. – 2014. – № 1 (27). – P. 23-31.
 6. Ryabov A.A. Ecological and economic, ecological and legal nature of natural management / A.A. Ryabov, Z.F. Safin // Scientific notes of the Kazan University. – 2002. – Т. 142. – P. 66-68.
 7. Kudaktin A.N. Creating a biosphere polygons – the rat use of the specially protected natural areas / A.N. Kudaktin, A.G. Krochmal // Basic Research. – 2007. – № 12 (part 2). – P. 405-407.
 8. Veselkova E.E. The legal aspects of the special economic zones functioning in the infrastructure of innovation activity / E.E. Veselkova // Legislation and economy. – 2012. – № 5. – P. 46-50.
 9. Ghazaryan S. Tourism development program in the North Caucasus threatens nature reserves / S. Ghazaryan // Environmental Watch on the North Caucasus. 19 June 2010. [Electronic resource] <http://www.ewnc.org/node/5528>. – The date of treatment: 15/01/2016.
 10. The official website of the Russian President. News. June 18, 2010, St. Petersburg. [Electronic resource] <http://special.kremlin.ru/events/president/news/8099>. – The date of treatment: 15/01/2016.
 11. The concept of creating a tourist cluster in the North Caucasus Federal District, Krasnodar Territory and the Republic of Adygea. – М., 2011. – 221 p. [Electronic resource] http://www.kavkaz-uzel.ru/system/uploads/attachment_data/file/0002/24408/Kontseptsiya_sozdaniya_turisticheskogo_klastera_v_SKFO_Krasnodarskom_krae_i_Respublike_Adygeya.pdf. – The date of treatment: 15/01/2016.
 12. Myzrova K.A., Rozhkova E.V. Factors and development trends of sports and wellness services // Science and Sport: Current Trends. – 2015. – P. 9. – № 4. – P. 70-76.
 13. Safin Z.F., Khabibulina A.S. The system of contracts in the sphere of sales of agricultural products / Z.F. Safin, A.S. Khabibulina // Law and State: theory and practice. – 2014. – № 12 (120). – P. 65-68.
 14. Safin Z.F. Civil-law regulation of contractual relationships of businesses of agriculture in the monetary sphere: the Author's abstract of the dissertation ... doctors of juridical science / Z.F. Safin. – St. Petersburg, 2005. – 41 p.
 15. Safin Z.F. Civil-law regulation of contractual relationships of businesses the agricultural sector in the monetary sphere: the dissertation ... doctors of jurisprudence science / Z.F. Safin. – Kazan, 2005. – 415 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Лунева Елена Викторовна (Luneva Elena Viktorovna) - к.ю.н., старший преподаватель кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.