УДК 349.4, 349.6, 553.3/9
DOI 10.33184/pravgos-2021.4.2

ЗЛОТНИКОВА Тамара Владимировна

*доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой
земельного права и государственной регистрации недвижимости
Московского государственного университета геодезии и
картографии (МИИГАиК), заслуженный эколог Российской
Федерации, почетный работник охраны природы, академик
Российской экологической академии (РЭА),
г. Москва, Россия; tzlotnikova@yandex.ru*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГЕОПАРКОВ КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ИЗМЕНЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена исследованию зарубежного и первого отечественного опыта создания и деятельности геопарков, их правового регулирования. **Цель:** анализ проблем создания геопарков и развития отечественной сети геопарков, их встраивания в Глобальную сеть геопарков под эгидой ЮНЕСКО, внесение предложения по правовому регулированию геопарков. **Методы:** сравнения, описания, диалектической логики, толкования правовых норм, сравнительно-правовой. Проанализирован зарубежный и отечественный опыт создания геопарков. Рассмотрено современное состояние Глобальной сети геопарков под эгидой ЮНЕСКО. Приведены различные определения понятия геопарка, цели и функции геопарка. Рассмотрен примерный порядок действий и условия включения территории в Глобальную сеть геопарков. Сформулирована обобщенная основная цель, стоящая перед создателями геопарков. Показана уникальность геологического строения и природных характеристик наиболее интересных объектов первых российских геопарков «Алтай» и «Янган-Тау». Проведен сравнительный анализ правового статуса некоторых категорий особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и геопарков. **Результаты:** исследование позволило обосновать вывод о необходимости правового закрепления понятия геопарков в современном экологическом законодательстве в качестве дополнительной самостоятельной категории ООПТ. Отмечено, что вопросы создания и правового регулирования геопарков на территории России весьма своевременны и соответствуют научным,

природоохранным и рекреационным интересам регионов, способствуют эффективному социально-экономическому развитию территорий.

Ключевые слова: геопарк; геологическое наследие; Глобальная сеть геопарков; Всемирное природное наследие; геологический туризм; экологический туризм; природно-познавательный туризм; правовое регулирование; устойчивое развитие территорий.

Геопарки как новый вид территорий, обладающих определенной геологической ценностью, появились в 90-е годы прошлого века. В настоящее время их становление и развитие происходит во многих регионах планеты, почти на всех континентах, кроме Антарктиды и Австралии.

Впервые идея создания геопарков на основе принципов устойчивого развития территорий в целях сохранения и разумного использования геообъектов была озвучена в Пекине в 1996 г. на 30-м Международном геологическом конгрессе, который проводился в рамках работы симпозиума по сохранению геологического наследия ЮНЕСКО [1, с. 4]. В 2000 г. на учредительной конференции была принята концепция «Европейского геопарка» и сформирована Европейская сеть геопарков (European Geoparks Network – EGN). Главной целью создания такой сети является сохранение геологического наследия Земли [2, с. 3, 5].

С 2001 г. в рамках ЮНЕСКО действует специальная программа, направленная на создание и поддержку всемирной сети национальных геопарков в целях сохранения ценности регионов, имеющих в истории Земли большое геологическое значение. Кроме того, предусматривалось проведение научно-исследовательских работ, достижение эколого-просветительских и туристических целей развития сети геопарков по единообразным подходам.

Первая группа Глобальной сети была объявлена в 2004 г. в парижском офисе ЮНЕСКО на 1-й Международной конференции по геопаркам. В ней участвовали представители нескольких авторитетных международных организаций (научный совет Международной программы ЮНЕСКО по геологическим наукам, Международное географическое общество и Международный союз по геологическим наукам).

В последнее десятилетие возрастает роль геопарков не только как объектов геолого-исторического, но и культурного наследия. Образованная Глобальная сеть геопарков является добровольной международной неправительственной организацией. Она создана для взаимодействия и обмена опытом в вопросах управления и использования геологического наследия и действует на основании правил, определенных ЮНЕСКО.

В ноябре 2015 г. 195 государств – участников Конвенции ЮНЕСКО «Об охране Всемирного природного и культурного наследия»¹ ратифицировали создание нового вида мирового наследия – Глобальные геопарки ЮНЕСКО. Одновременно были приняты Устав и Руководящие принципы Глобальной сети геопарков ЮНЕСКО, определен механизм подачи заявок для включения новых объектов в эту сеть (иногда ее называют Глобальная сеть национальных геопарков – GGN)². В настоящее время Глобальная сеть геопарков включает 169 объектов в 44 странах. К сожалению, Россия в этом перечне выглядит пока весьма скромно, хотя на федеральном уровне предпринимается немало усилий по соблюдению указанной Конвенции ЮНЕСКО, ратифицированной еще в советский период.

Безусловным лидером по количеству глобальных геопарков является Китай. В этой стране зарегистрировано 39 глобальных геопарков, которые составляют почти треть от общего количества геопарков Глобальной сети. Страна лидирует и по общему количеству созданных геологических парков. По статистике уполномоченного национального органа (Государственного управления лесного и степного хозяйства КНР), в Китае на период 2019 г. зарегистрировано 213 геопарков общегосударственного значения и 343 геопарка регионального (провинциального) уровня. С тех пор как в Китае с начала 2000-х годов стартовала кампания по созданию геопарков, их число превысило 600. В результате такой продуманной политики страна стала мировым лидером не только по количеству геопарков, но и по темпам их прироста. Только за 2019 г. в Глобальную сеть геопарков ЮНЕСКО вошли два геопарка в провинциях Восточного Китая, что позволило придать охранный статус Всемирного достояния одной из четырех буддистских священных гор Китая с многочисленными уникальными ландшафтами (геопарк Цзюхуашань). Вторым включенным объектом стал геопарк Имэншань, в составе которого находится одна из крупнейших на азиатском континенте кимберлитовых трубок, где было добыто около двух миллионов карат

¹ Об охране всемирного культурного и природного наследия : Конвенция ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения: 17.10. 2021) ; О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия : указ Президиума ВС СССР от 09.03.1988 № 8595-XI [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 17.10.2021).

² Глобальные геопарки ЮНЕСКО и устойчивое развитие [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iphsph.ru/priroda-klimat/2892-globalnye-geoparki-yunesko-i-ustojchivoe-razvitie> (дата обращения: 17.10.2021).

алмазов¹. Подобный китайскому международный опыт вполне применим и для нашей страны, но пока созданию геопарков общенационального и тем более глобального значения у нас не уделяется достаточно внимания, хотя Россия богата не менее значимыми геологическими территориями.

Программа GGN работает в тесном взаимодействии с другим проектом ЮНЕСКО – Всемирной сетью биосферных резерватов «Человек и биосфера», которая в настоящее время насчитывает около 700 таких охраняемых природных объектов в 122 странах, включая 20 трансграничных. В России к 2021 г. на базе самых высокозащищаемых разновидностей ООПТ (государственные заповедники и национальные парки) образовано 48 таких резерватов, включенных во всемирную сеть [3, с. 338, 345].

Создание геопарка преследует три цели: сохранение геологического наследия конкретной территории, популяризация геологических и экологических знаний и достижение устойчивого развития территории. С учетом международного опыта и научных публикаций обобщенная основная цель, стоящая перед создателями геопарков, может быть сформулирована так: «повышение охраны, обустройства и популяризации территорий, на которых выявлены геологические и геоморфологические объекты, представляющие научный, культурно-просветительский, образовательный, рекреационный, природоохранный и туристический потенциал»².

Для включения геопарка в Глобальную сеть GGN необходимо сначала провести ряд подготовительных процедур и выполнить критерии, установленные документами ЮНЕСКО. В частности, объекту-соискателю для включения в Глобальную сеть национальных геопарков требуется:

- разработка плана управления территорией потенциального геопарка в целях устойчивого социально-экономического развития региона на основе агротуризма и геотуризма;
- разработка предложений по сохранению и приумножению геологического наследия, а также разработка плана преподавания дисциплин геонаучного и общеэкологического профиля;
- разработка совместных действий между госорганами, муниципалитетами и заинтересованными частными лицами в части развития и применения передового опыта по сохранению геонаследия.

¹ Китай лидирует в мире по количеству глобальных парков [Электронный ресурс]. URL: news.myseldon.com/ru/news/index/211853822 (дата обращения: 17.10.2021).

² Глобальная сеть геопарков ЮНЕСКО Туризм [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hisour.com/ru/unesco-global-geoparks-network-tourism-48920/> (дата обращения: 17.10.2021).

Другими условиями для включения в Глобальную сеть GGN того или иного национального объекта должно быть наличие:

- достижений антропогенной деятельности (древние горные выработки или уникальные отработки месторождений, представляющие ландшафтную целостность, другие свидетельства былых цивилизаций, результаты недропользования и т. п.);
- природных геологических феноменов, природных геопроцессов, особенностей геологического развития планеты, то есть геологических памятников;
- сохранности культурно-исторических традиций и обычаев;
- характеристик важнейших эколого-биологических и геологических процессов, происходящих на планете, а также естественной среды обитания и т. п.

Заявка с учетом указанных требований ЮНЕСКО должна включать в себя пять разделов. В первый раздел включают общую информацию о территории геопарка (планируемое название, его географическое расположение, физико-географические характеристики, структура управления будущего геопарка). Во втором разделе должно быть приведено геологическое описание территории, включая список объектов геопарка с их описанием и уровнем их значимости. В третьем разделе описывают мероприятия, направленные на сохранение геологических объектов, как существующих, так и планируемых. В четвертом разделе должны содержаться показатели экономической деятельности региона, влияющие на уровень развития геотуризма. Пятый раздел посвящен доказательной базе о необходимости и важности включения конкретной заявляемой местности в сеть геопарков. В обязательном порядке к заявке прилагается карта с границами геопарка, на которой выделены геологические, природные и культурные объекты, обозначены населенные пункты и объекты туристской инфраструктуры¹.

Оценка той или иной национальной заявки (проекта) с точки зрения соответствия указанным требованиям и критериям ЮНЕСКО дает-

¹ В заявку включают комплексную оценку местности геопарка с учетом различных оценочных параметров: геологическая и ландшафтная оценки; оценка существующего уровня охраны геологических объектов; анализ природного и культурного наследия территории; анализ существующей структуры управления наследием территории; анализ проводившихся мероприятий по экологическому просвещению; анализ уровня развития геотуризма; анализ действий, направленных на достижение устойчивого развития территории.

ся на Международных конференциях по геопаркам, проводящихся каждый четный год, то есть раз в два года.

Зарубежный опыт развития геопарков показывает, что наиболее ценные, значимые и достопримечательные места на территории геопарков оборудуются пояснительными указателями, схемами, таблицами (так называемые геопункты). Как правило, по территории геопарка проложены специальные оборудованные путевыми схемами или картами маршруты, по которым доступны передвижения не только пеших туристов, но и велосипедистов. В деятельности геопарков важным элементом выступает геоконсервация, а также ряд образовательно-популяризационных мер по продвижению общеэкологических знаний и знаний наук о Земле¹.

В России создано несколько региональных геопарков. Одним из первых следует считать геопарк «Алтай», который был создан в 2015 г. Постановлением Правительства Республики Алтай². Этот геопарк располагает не только объектами местного, регионального и национального значения, но и включает три участка с уникальными геологическими достопримечательностями и ценными природными объектами, которым может быть присвоен международный статус всемирного достояния. Геопарк занимает территорию около 15 тыс. кв. км, на которой расположено более 20 населенных пунктов и проживают около 20 тыс. человек. На территории геопарка имеются не только уникальные живописные пейзажи, но и неповторимые творения природы: скальные выходы, пещеры, ледники, озера, водопады и реки, проложившие себе дорогу в крутых ущельях. Исключительность этой территории заключается в том, что большинство объектов сохранилось практически в первозданном виде. Территория геопарка включает не только имеющиеся природные достопримечательности и геологические объекты, в ее составе уникальные культурно-исторические ландшафты, как того требуют условия и международный опыт создания геопарков.

Набор объектов геопарка «Алтай» уникален. Так, геологические комплексы включают многочисленные свидетельства геопроцессов, в

¹ Guidelines and Criteria for National Geoparks seeking UNESCO's assistance to join the Global Geopark Network: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2010 [Electronic resource]. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_geoparks_2010guidelines (дата обращения: 17.10.2021).

² О создании геопарка «Алтай»: постановление Правительства Республики Алтай от 31.12.2015 № 461 [Электронный ресурс]. URL: https://altai-republic.ru/upload/iblock/bea/gov_decree_461_2015.pdf (дата обращения: 17.10.2021).

том числе палеонтологических, тектонических и антропогенных: вулканогенные породы, белые известняки с остатками морской фауны. Из минералого-петрографических объектов большой профессиональный интерес представляет хрустальная горка. В недрах региона разработаны средне-крупные рудные месторождения ценных металлов и полиметаллов, в том числе золота, серебра, меди, железа, никеля, кобальта, ртути, молибдена, вольфрама, свинца и др. Представляют большой рекреационно-туристический интерес неповторимые природно-географические ландшафты, образованные за счет естественных процессов, в том числе выветривания и карстообразования [4, с. 12–14].

Уникальные геологические объекты составляют основное ядро туристической привлекательности для реализации широко известных маршрутов для внутреннего и международного туризма в регионе: Большое и Малое Золотые кольца Алтайского края. Но для придания объектам международного статуса ЮНЕСКО требуется проведение определенных организационных работ и принятие ряда управленческих решений. В частности, создание необходимой инфраструктуры, финансово-экономическая поддержка для развития материальной базы геопарка, подготовка наглядно-информационных материалов и т. п. Таким образом, хотя уникальность объекта для придания мирового статуса не вызывает сомнений, все требования ЮНЕСКО для включения этого геопарка в Глобальную сеть пока не соблюдены. Осложняет эту деятельность невосприятие местным населением важности этого процесса, связанное с недостаточным информированием о перспективах развития территории геопарка после придания ему международного статуса.

Помимо названных причин сложности возникают из-за наличия у большей части территории геопарка статуса ООПТ регионального значения. В то же время пока в отечественном законодательстве не закреплён статус таких территорий, их совмещение с действующими категориями ООПТ вызывает определенные проблемы. В последние годы seriously обсуждается вопрос о включении некоторых участков Алтайского биосферного заповедника в границы территории геопарка «Алтай». Этот факт вызывает тревогу, так как такое включение может привести к очевидной уязвимости и понижению правового режима защищенности ценных объектов заповедника, вплоть до ущерба и потери видового биоразнообразия, о чем справедливо предупреждает И.А. Игнатьева [5, с. 8, 9].

На сегодняшний день только один российский геопарк включен в Глобальную сеть геопарков ЮНЕСКО. Так, на 209-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО в июле 2020 г. геопарк «Янган-Тау» был

включен в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО¹. Такое достижение стало возможным благодаря слаженной работе активистов продвижения проекта, профессионалов, ученых, заинтересованных госструктур Республики Башкортостан и Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО. Но самый главный аргумент – это уникальный набор представленных в заявке объектов. Геопарк создан региональным правовым актом Республики Башкортостан в 2017 г.²

В геологическое наследие геопарка «Янган-Тау», расположенного в Салаватском районе Башкортостана, входит 35 геологических объектов, многие из которых являются памятниками археологии (пещерные стоянки, курганы, городище, селища). Среди них 3 с международным статусом, а 10 объектов имеют российский статус (например, Идрисовская пещерная стоянка). 22 объекта важны в научно-образовательном плане, в том числе для обучения и развития наук геологического профиля.

Важным природоохранным фактором является распространение на территорию геопарка статуса ключевой орнитологической территории (КОРТ) России БС-022 (Уфимское плато), которая имеет не только национальную, но и международную значимость, а в 1990-х годах там планировалось создание национального парка³.

Кроме того, 9 природных и геологических объектов охраняются и входят в сеть региональных ООПТ. Особую ценность в составе геопарка представляет одноименная гора Янган-Тау, название которой в переводе означает «горящая гора». Название дано неслучайно, так как прогрев ее недр достигает 300 °С. Возраст пород геологических разрезов, представленных на территории парка, достигает 300 млн лет. Природные объекты геопарка представляют широкое видовое разнообразие. Результатом этого является включение отдельных видов растений и животных в Красные книги России и Республики Башкортостан, а также в Красный список МСОП. Поэтому очень важным остается, как и в случае с геопарком «Алтай», вопрос разумного сочленения и правового взаимодействия статуса территории геопарка со статусом действующих ООПТ регионального значения. Безусловным достоинством и привлекательным рекреационно-оздо-

¹ Первый в России. Геопарк «Янган-Тау» официально вошел в сеть ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. URL: unesco.ru/news/41-yangan-tau/ (дата обращения: 17.10.2021).

² Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 18.10.2017 г. № 1009-р [Электронный ресурс]. URL: <https://npa.bashkortostan.ru/25134/> (дата обращения: 10.10.2021).

³ КОТР Европейской России: Уфимское плато – БС-022 [Электронный ресурс]. URL: rbcu.ru/kotr/bs022.php (дата обращения: 17.10.2021).

ровительным бонусом геопарка «Янган-Тау» следует считать одноименный санаторий с более чем 80-летней историей. Санаторий стал дополнительным центром туристического притяжения к этой части горного Южного Урала и занимает по экономическим показателям лидирующее положение среди башкирских здравниц¹.

Несмотря на развитие в России в последние годы геопарков, до настоящего времени в отечественном законодательстве отсутствует как само определение, так и правовое понятие «геологический парк». В научной, природоохранной и справочной литературе применяются разные, но иногда довольно близкие по научному наполнению толкования этого понятия.

Так, по определению Г.В. Киш, «геопарк – это природоохранная территория национального значения, на которой размещены особо важные, редкие (или уникальные), эстетически привлекательные геолого-геоморфологические объекты, которые имеют научную, образовательную и рекреационную ценность»².

Развернутое определение геологического парка представлено в информационной публикации Института географии РАН: «Геопарк – имеющий особый охраняемый статус регион, на территории которого наглядно раскрывается геологическая история Земли, формирования местных ландшафтов, образования пород и месторождений полезных ископаемых, сохранились в массовом порядке ископаемые останки доисторических животных»³.

Но самое детальное и развернутое определение, отражающее все цели создания геопарков, представлено в одном из нормативных документов ЮНЕСКО – «Руководстве и критериях по разработке геопарков»: «...географический район, где геологические объекты наследия попадают под целостную концепцию защиты, образования и устойчивого развития. Геопарк должен включать в себя территорию, отражающую целую географическую обстановку региона, и не должен исключительно включать места геологического значения. Георазнообразие, биоразнообразие и культура, кроме того, материальное и нематериальное наследие должны

¹ «Янган-Тау» остается лидером санаторно-курортной сети Башкортостана [Электронный ресурс]. URL: <https://ufa.plus.rbc.ru/partners/5e2fc0987a8aa92d26b3b8df> (дата обращения: 17.10.2021).

² Киш Г.В. Геопарки как форма развития геотуризма [Электронный ресурс]. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21463/1/Киш%20геопарк.pdf> (дата обращения: 17.10.2021).

³ Конференция ЮНЕСКО и геопарк «Алтай» [Электронный ресурс]. URL: <http://nashaltay.ru/konferentsiya-yunesko-i-geopark-altaj/> (дата обращения: 17.10.2021).

быть отражены таким образом, что негеологические объекты должны быть выдвинуты на первый план как неотъемлемая часть каждого геопарка, особенно когда их значимая роль как части ландшафта может быть продемонстрирована посетителям. Поэтому необходимо также включить и выдвинуть на первый план места скопления экологических, археологических, исторических и культурных ценностей в пределах каждого геопарка. Во многих обществах природная, культурная и общественная история неразрывно связана и не может быть разделена»¹ [15].

Кроме объектов, представляющих прямое геологическое наследие, геопарки, как правило, могут охватывать иные привлекательные ресурсы: археологические и исторические, экологические и культурные. Важным фактором является то, что территории геопарков или отдельные их объекты должны иметь научную и образовательную ценность, уникальность и рекреационную привлекательность. Именно это условие предопределяет широкий зарубежный опыт, когда параллельно с созданием сети геопарков развивается новый вид туризма – геотуризм, который служит преимущественно просветительским и социо-экологическим целям.

Карельские ученые Н.В Колесникова и Н.М Хуусконен выделяют горно-геологический туризм, считая его «разновидностью природного туризма, который основан на посещении природных ландшафтов, в том числе памятников природы на особо охраняемых природных территориях» [6, с. 61–62]. К природному туризму они относят виды туризма, основанные на использовании ресурсов окружающей природной среды, включая потенциал ландшафтов, рельефа местности, а также ресурсов флоры, фауны и водных. Геотуризм обозначает путешествия, приуроченные преимущественно к геологическим объектам, а также к уникальным ландшафтам. Но понятие «природный туризм», как и понятие «геологический туризм», пока не имеет конкретного правового толкования.

Геотуризм можно рассматривать как одну из форм экологического или познавательного туризма, а вот подобные термины пока не имеют устоявшегося нормативно-правового определения и толкования, хотя активно используются не только в научных публикациях, но и в отечественных правовых актах. Например, понятие «познавательный туризм»

¹ Глобальные геопарки ЮНЕСКО и устойчивое развитие [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iphsph.ru/priroda-klimat/2892-globalnye-geoparki-yunesko-i-ustojchivoe-razvitie> (дата обращения: 17.10.2021).

используется в нормативно-правовом акте Росстата¹, а понятие «природно-познавательный туризм» – в нормативно-правовом акте Минэкономразвития России – Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков². Понятие познавательного туризма используется и в ряде научных публикаций [7]. В некоторых правовых актах применяется термин «культурно-познавательный туризм», например, в одном из прогнозных документов, разработанных Минэкономразвития России³.

Еще более употребляемым и устоявшимся является понятие «экологический туризм». Так, данный термин зафиксирован в названии государственного стандарта «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования», в котором приводится следующее определение экологического туризма: «Деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению»⁴.

Проблематике экологического туризма посвящен одноименный учебник Т.К. Сергеевой, в котором довольно основательно рассмотрена история возникновения и современное состояние экологического туризма, определены его базовые принципы, рассмотрены перспективы развития и мировые тенденции экотуризма, его виды. Детально исследованы мировые центры экологического туризма и экотуризм в России [8, с. 21–23, 33, 57–58, 77, 177].

Профессор М.И. Васильева, исследуя термин «экологический туризм», указывает, основываясь на экспертных оценках, на 15-процентную долю экологического туризма в общем объеме российского туризма. Автор приходит к выводу о встраивании экологического туризма в

¹ Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за сельским хозяйством и окружающей природной средой : приказ Росстата от 21.07.2020 № 399 (с изм. от 26.08.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/law/podborki/poznavatelnyj_turizm/ (дата обращения: 10.10.2021).

² Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утв. приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, зарег. в Минюсте России 08.09.2014 № 3399 [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikazminekonomrazvitiia-rossii-ot-01092014-n-540/> (дата обращения: 10.10.2021).

³ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: government.ru (дата обращения: 10.10.2021).

⁴ ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм», утв. приказом Росстандарта от 14.10.2015 № 1562-ст [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200124943> (дата обращения: 10.10.2021).

структуру экономических механизмов развития территорий, рассматривает общие и отличительные характеристики экологического и познавательного туризма, отделяет один вид туризма от другого. М.И. Васильева определяет познавательный туризм на ООПТ как «ограниченный вид экологического туризма, имеющий особенности, связанные с необходимостью соблюдения режима особой охраны данных территорий, а также с тем, что познавательный туризм является для ООПТ формой экологического просвещения, а не бизнеса». Экологический туризм на ООПТ она определяет как рекреационно-познавательный туризм [9, с. 34, 36, 38].

Понятие «экологический туризм» в качестве отдельного, самостоятельного вида туризма было выделено еще в подзаконных актах 1990-х годов, что доказывает ведомственный нормативный акт Госкомэкологии РФ¹. Позднее это понятие внедрено и в законодательный акт. Так, в Федеральном законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» указано, что «инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя центры развития сельского и экологического туризма»². В другом нормативно-правовом акте поставлена задача развития экотуризма в местах традиционного проживания малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с участием аборигенных жителей и с учетом их традиционных видов хозяйственной деятельности³.

Необходимость развития экологического туризма отражена в нескольких стратегических документах, касающихся социально-экономического развития всех федеральных округов. Например, в разделе 5 «Туристический потенциал» Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.⁴ указаны не

¹ Примерный перечень работ и услуг природоохранного назначения, утв. Госкомэкологией РФ 06.09.1999 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901753972> (дата обращения: 17.10.2021).

² О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2021).

³ Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902142304?marker=6540IN> (дата обращения: 17.10.2021).

⁴ Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/74150/> (дата обращения: 17.10.2021).

только такие виды, как экологический и культурно-познавательный туризм, но также археологический, спелеологический, этнографический, паломнический, горнолыжный разновидности туризма, которые вполне могут называться геотуризмом.

Важную роль в конкретизации и закреплении понятия экологического туризма играет документ стратегического планирования сферы туризма. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.¹ предусматривает разработку самостоятельной концепции развития экотуризма в стране в обозначенный период. Концепция предусматривает разработку обоснования «перехода к модели экологического туризма как комплексному направлению, обеспечивающему взаимосвязь туризма, культуры и экологии, а также представляющему современный подход к организации экологического туризма на особо охраняемых природных территориях, прежде всего национальных парков, в целях обеспечения их устойчивого развития за счет создания условий для комплементарного взаимодействия инвестиционной, туристской (в том числе научно-познавательной и рекреационной) и социальной деятельности с учетом ландшафтной, природоохранной специфики и антропогенной нагрузки на территорию». Необходимо учитывать дуализм экологического туризма, который, являясь видом экологического предпринимательства, одновременно выполняет эколого-просветительскую функцию.

Таким образом, именно указанный стратегический документ открывает реальные возможности для встраивания в отечественное эколого-правовое пространство довольно нового для России вида охраняемой территории, какой являются геопарки, так как деятельность любого геопарка и тем более объекта со статусом Всемирного наследия ЮНЕСКО без туристической деятельности немыслима. Международный опыт показывает, что геопарки, как правило, создаются на основе уже существующих охраняемых территорий. Это могут быть разновидности охраняемых природных территорий (например, национальные или ландшафтные парки, резерваты) или историко-культурные местности (парки культуры, исторические центры). Но обязательно в пределах подобных местностей должны находиться ценные объекты геологического наследия.

Многоцелевая природа создания геопарков (сбережение редких объектов геологического наследия, развитие геотуризма и др.) привела к

¹ Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru/document/561260503 (дата обращения: 17.10.2021).

необходимости повышенного внимания к перспективному механизму становления и развития геопарков, каким является государственно-частное партнерство. Именно такой инструмент позволяет эффективно совмещать интересы всех заинтересованных сторон: региональных органов государственной власти, муниципалитетов, геологической науки, представителей бизнес-сообщества и местного населения причастных регионов.

Как указано, одних объектов геологической природы для придания статуса геопарка недостаточно. Дополнительно должна быть достаточная площадь с геологическими достопримечательностями, очерченная определенными границами, должна быть создана эффективная структура управления для устойчивого развития геотуризма. При этом для популяризации геологических и природоохранных знаний при геопарках, как правило, создаются геологические музеи с макетом природных и геологических особенностей территории геопарка, с коллекций минералов данной местности или всего близлежащего региона. Часто для наглядности и удобства туристов издаются путеводители по уникальным природным и геологическим памятникам геопарков (как в печатном виде, так и в форме аудиогидов и GPS-экскурсий), демонстрируются научно-популярные фильмы об объектах парка и создается большое количество туристско-просветительских материалов. Эта популяризационная и просветительская миссия геопарков роднит их с некоторыми категориями ООПТ, в том числе с самой распространенной для развития туризма разновидностью ООПТ – национальными парками.

Многие отечественные горно-геологические объекты или их составляющие являются действующими памятниками природы и представляют определенную природную ценность. Такие объекты как разновидности ООПТ находятся под охраной ряда общих норм экологического законодательства и специального Закона об ООПТ¹.

Согласно ст. 25 Закона об ООПТ памятники природы представляют собой «уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения». Спектр объектов, отнесенных к памятникам природы, весьма разнообразен. Это представляющие научную ценность уникальные формы рельефа и неповторимые ландшафты, разнообразные геологические обнажения и т. п.

¹ Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 17.12.2020).

В первую очередь это горные склоны, скалы, утесы, пещеры, ущелья, каньоны, вулканы, холмы, ледники, моренно-валунные гряды, дюны, барханы, гроты, водопады, гейзеры, родники, истоки рек, разрезы, выходы редких минералов, горных пород и полезных ископаемых, геолого-географические участки со следами сейсмоявлений, места нахождения редких палеонтологических объектов, места гнездования птиц, деревья-долгожители, экзотические и реликтовые растения и др. В отдельных случаях геопарки одновременно являются природными парками или их относят к национальным паркам, то есть территории геопарков пересекаются и совпадают с участками нескольких разновидностей ООПТ.

Чтобы избежать негативных тенденций, назрела необходимость правового встраивания статуса геопарков в современное экологическое законодательство, возможно, в качестве дополнительной самостоятельной категории ООПТ. Это будет весьма своевременной мерой, способствующей общенаучным, природоохранным и рекреационным интересам причастных регионов, что позволит стимулировать эффективное развитие территорий, их социально-экономический рост и развитие туризма. При правовом закреплении статуса геопарков как разновидности особо охраняемой территории (что, скорее всего, должно произойти в ближайшее время) очень важно не допустить дополнительного правового и смыслового размывания основной природоохранительной функции, ради которой создавались подобные отечественные ООПТ. Автор настоящей публикации неоднократно отмечала в своих работах подобную тенденцию в законотворческой практике последних лет как опасную, создающую серьезную угрозу сохранению биологического разнообразия [10, с.18].

Подводя итог, можно отметить, что богатый опыт зарубежных стран по созданию и функционированию геопарков и пока очень небольшой российский опыт позволяют сделать вывод о перспективности развития системы геопарков. Их роль как объектов культурного и геолого-исторического наследия с каждым годом возрастает. Колоссальный потенциал уникальной российской природы, ее многообразного геологического наследия позволяет успешно развивать это направление рационального использования созданных природой геологических объектов. Однако тема развития геопарков на современном этапе требует в России не только научной и организационной поддержки, но и серьезного законодательного обеспечения и финансового вливания.

Библиографический список

1. Ковалев С.Г. Геопарки как основа неиндустриального развития территорий // Геологический вестник. 2019. № 3. С. 3–11. URL: http://geolvestnik.ru/File/2019/03/2019_03_01.pdf.
2. Zouros N.C. European Geoparks Network: transnational collaboration on Earth heritage protection, geotourism and local development // Geoturystyka. 2008. № 1 (12). Р. 3–22.
3. Неронов В.М., Луцкекина А.А. История и дальнейшие задачи развития программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ) и сети биосферных резерваторов в России // Международные отношения и мировая политика. 2018. № 5 (4). С. 336–350. URL: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2018-5-4-336-350>.
4. Редькин А.Г., Отто О.В. Геопарк как новое направление развития туризма в горных районах Алтайского края // Наука и туризм: стратегии взаимодействия. 2016. Вып. 4 (2). С. 10–16. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/geopark-kak-novoe-napravlenie-razvitiya-turizma-v-gornyh-rayonah-altayskogo-kрая>.
5. Игнатьева И.А. Туризм и ООПТ в России: неразрывная связь или непримиримое противоречие // Степной бюллетень. 2019. № 53. С. 7–12.
6. Колесникова Н.В., Хуусконен Н.М. Геопарки как основа развития горно-геологического туризма // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 7-3. С. 60–63.
7. Шипшинская Р.Г. Познавательный туризм как важное направление деятельности по духовно-нравственному развитию общества // Образование и воспитание. 2016. № 1 (6). С. 11–14. URL: <https://moluch.ru/th/4/archive/25/671>.
8. Сергеева Т.К. Экологический туризм : учебник. М. : Финансы и статистика, 2004. 360 с. URL: <https://knigogid.ru/books/1859917-turizm-uchebnik-dlya-obrazovatelnyh-uchrezhdeniy-turistskogo-profilya/toread>.
9. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex Russica. 2020. № 4. С. 34–52.
10. Злотникова Т.В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. 2019. № 2. С. 13–19.

Дата поступления: 15.11.2021

ZLOTNIKOVA Tamara Vladimirovna

*Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Land Law and State Registration of Real Estate, Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK), Honored Ecologist of the Russian Federation, Honorary Worker of Environmental Protection, Academician of the Russian Ecological Academy (REA),
Moscow, Russia; tzlotnikova@yandex.ru*

**INTERNATIONAL AND REGIONAL EXPERIENCE
IN THE DEVELOPMENT OF GEOPARKS
AS A LEGAL FRAMEWORK
FOR CHANGING ENVIRONMENTAL LEGISLATION**

The article is dedicated to the study of foreign and the first national experience in the creation and operation of geoparks and their legal regulation. **Purpose:** to analyze the problems of creating geoparks and the development of the national network of geoparks, their integration into the Global Network of Geoparks under the auspices of UNESCO, to make proposals on the legal regulation of geoparks. **Methods:** the author uses comparison, description, dialectical logic, interpretation of legal norms, comparative law method. The foreign and national experience of creating geoparks is analyzed. The current state of the Global Network of Geoparks under the auspices of UNESCO is considered. Various definitions of the concept of a geological park, its goals and functions are given. The approximate procedure of actions and conditions for the entry of the territory into the global network of geoparks are considered. A generalized core goal for the creators of geoparks is formulated. The unique geological structure and natural characteristics of the most interesting objects of the first Russian geoparks: «Altai» and «Yangan-Tau» are shown. A comparative analysis of the legal status of some categories of specially protected natural territories and geoparks has been carried out. **Results:** the study leads to the conclusion that the concept of geoparks should be incorporated into modern environmental legislation as an additional independent category of protected areas. It is noted that the issues of creation and legal regulation of geoparks on the territory of Russia are very timely and correspond to the scientific, environmental and recreational interests of the regions, contribute to the effective development of territories and their socio-economic development.

Keywords: geopark; geological heritage; Global network of geoparks; World Natural Heritage; geological tourism; ecological tourism; natural and educational tourism; legal regulation; sustainable development of territories.

References

1. Kovalev S.G. Geoparks as the basis for non-industrial development of territories. *Geologicheskij vestnik = Geological Bulletin*, 2019, no. 3, pp. 3–11. Available at: http://geolvestnik.ru/File/2019/03/2019_03_01.pdf.
2. Zouros N.C. European Geoparks Network: transnational collaboration on Earth heritage protection, geotourism and local development. *Geoturystyka*, 2008, no. 1 (12), pp. 3–22.
3. Neronov V.M., Lushchekina A.A. History and future tasks of the development of the UNESCO Man and the Biosphere (MAB) program and the network of biosphere reserves in Russia. *Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika = International Relations and World Politics*, 2018, no. 5 (4), pp. 336–350. Available at: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2018-5-4-336-350>.
4. Redkin A.G., Otto O.V. Geopark as a new direction of tourism development in the mountainous regions of the Altai Territory. *Nauka i turizm: strategii vzaimodejstviya = Science and Tourism: Interaction Strategies*, 2016, iss. 4 (2), pp. 10–16. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/geopark-kak-novoe-napravlenie-razvitiya-turizma-v-gornyh-rayonah-altayskogo-kрая>.
5. Ignatieva I.A. Tourism and protected areas in Russia: an inextricable link or an irreconcilable contradiction. *Stepnoj byulleten' = Steppe Bulletin*, 2019, no. 53, pp. 7–12. (In Russian).
6. Kolesnikova N.V., Huuskonen N.M. Geoparks as the basis for the development of mining and geological tourism. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovacii = Modern Research and Innovation*, 2015, no. 7-3, pp. 60–63. (In Russian).
7. Shipshinskayte R.G. Cognitive tourism as an important area of activity for the spiritual and moral development of society. *Obrazovanie i vospitanie = Education and Upbringing*, 2016, no. 1 (6), pp. 11–14. Available at: <https://moluch.ru/th/4/archive/25/671>.

8. Sergeeva T.K. *Ekologicheskij turizm* [Ecological tourism]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 2004. 360 p. Available at: <https://knigogid.ru/books/1859917-turizm-uchebnik-dlya-obrazovatelnyh-uchrezhdeniy-turistskogo-profila/toread>.

9. Vasilyeva M.I. The Legal Definition of the Concept of Ecotourism. *Lex Russica*, 2020, no. 4, pp. 34–52. (In Russian).

10. Zlotnikova T.V. Modern trends in the legal regulation of the protection and use of specially protected natural areas. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2019, no. 2, pp. 13–19. (In Russian).

Received: 15.11.2021