от 25.07.2019 г. № 24309-ВЖ/Д26и

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Согласно пояснительным материалам проект акта разработан в целях реализации пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации   
от 30 января 2019 г. № Пр-118 и пункта 5 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2019 г. № ДМ-П8-821 об установлении критериев экологического туризма и объектов рекреационного назначения, строительство которых допускается на таких территориях.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что  
при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта устанавливает новые полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в части утверждения правил организации экологического туризма на территории государственных природных заказников регионального значения.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ), а также иные субъекты. Вместе с тем необходимо отметить, что разработчиком не проведена оценка количества субъектов регулирования.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 31 мая по 21 июня 2018 года. Информация об оценке   
регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком   
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/04/05-19/00091793). Поступившие   
в ходе публичных обсуждений замечания и предложения включены   
разработчиком в сводку предложений и прокомментированы.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 17 июля по 23 июля 2019 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции ФГБУ «Земля леопарда», ФГБУ «Хинганский государственный заповедник», ФГБУ «Печоро-Илычский государственный заповедник», ФГБУ «Южно-Уральский ГПЗ», не содержащие замечаний по проекту акта.

Замечания и предложения Волжско-Камский ГПБЗ были учтены при подготовке настоящего заключения.

С учетом информации, представленной разработчиком по проекту акта,   
а также поступивших позиций Минэкономразвития России обращает внимание   
на необходимость доработки проекта акта по следующим замечаниям.

1. Проектом акта предлагается дополнить статью 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ) определением понятия «экологический туризм», под которым следует понимать «туризм в познавательных, рекреационных, оздоровительных целях, осуществляющийся в границах особо охраняемых природных территорий, при котором основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению, оказывая на нее минимальное воздействие».

Вместе с тем необходимо отметить, что экологический туризм может осуществляться не только на ООПТ, но и на любых природных территориях.   
При этом определение понятия «туризм» в статье 1 Федерального закона № 132-ФЗ уже содержит лечебно-оздоровительные и рекреационные цели.

Согласно Федеральному закону от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» лечебно-профилактическая функция возложена на лечебно-оздоровительные местности   
и курорты, которые не являются разновидностью ООПТ. Кроме того,   
в законодательстве не определено понятие «оздоровительный», что может повлечь за собой осуществление на ООПТ деятельности и строительства объектов недвижимости, не соответствующих или противоречащих целям создания ООПТ.

При этом предлагаемая проектом акта формулировка «основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении   
к ее сохранению, оказывая на нее минимальное воздействие» не может быть установлена в качестве основной характеристики понятия «экологический туризм», поскольку включает не объективные показатели, а внутреннее предполагаемое состояние туриста (психологический фактор).

Предлагаемая норма не соответствует критерию определенности, а также нарушает правила юридической техники. В законодательстве отсутствуют определения терминов «приобщение к природе», «стремление к сохранению природы», «минимальное воздействие». В проекте акта не предусмотрен механизм определения «мотивации» туристов, которая предлагается как основной критерий отнесения туризма к «экологическому». Также не предусматриваются разработка и утверждение механизма по выявлению и определению с высокой степенью достоверности стремления туристов «к сохранению природы».

Таким образом, предлагаемое проектом определение понятия «экологический туризм» требует доработки.

2. Проектом акта предлагается дополнить статью 9 Федерального закона № 132-ФЗ новым абзацем вторым следующего содержания: «При формировании туристского продукта в целях экологического туризма на особо охраняемых природных территориях туроператором учитываются особенности, предусмотренные законодательством об особо охраняемых природных территориях.».

Считаем необходимым после слов «экологического туризма» исключить слова «на особо охраняемых природных территориях», поскольку согласно определению, экологический туризм осуществляется на ООПТ.

Предлагаемая норма является декларативной, поскольку в настоящее время при организации туристского продукта туроператоры должны руководствоваться законодательством об ООПТ. При этом туроператор не является субъектом, обладающим специальными навыками и знаниями в сфере охраны и использования ООПТ (режимах и зонировании ООПТ). Формирование туристского продукта   
в целях экологического туризма на ООПТ возможно только при условии обязательного участия в таком формировании федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление ООПТ.

Таким образом, включение указанной формулировки в статью 9 Федерального закона № 132-ФЗ представляется нецелесообразным.

3. Кроме того, проектом акта предусматривается утверждение федеральным органом исполнительной власти правил организации экологического туризма   
на территориях государственных природных заповедников (далее – правила), перечень разрешенных к возведению объектов для организации экологического туризма на их территориях (далее – перечень). Таким образом, предполагается,   
что указанные правила и перечень могут быть утверждены различными уполномоченными органами, что не способствует единообразию правоприменения, поскольку по факту правовой режим государственных природных заповедников уже индивидуализирован в положении о конкретном ООПТ. В предлагаемой проектом акта редакции содержится риск избирательного правоприменения и установления различных перечней объектов для организации экологического туризма на территориях государственных природных заповедников, что может негативно отразиться на соблюдении правового режима государственных природных заповедников.

С учетом изложенного считаем необходимым рассмотреть возможность наделения полномочиями по утверждению правил и перечня Правительство Российской Федерации.

Также указанное замечание актуально к предлагаемой проектом акта редакции части 1 статьи 17 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

4. Как указано в пояснительной записке к проекту акта, в соответствии   
с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к основным целям и задачам социально-экономического развития Российской Федерации отнесена задача по созданию инфраструктуры   
для экологического туризма в национальных парках.

Вместе с тем проект акта не предусматривает никаких мер по созданию инфраструктуры для экологического туризма. Суть предлагаемых изменений заключается в отсылочных и декларативных нормах, и замене понятия «познавательный туризм» на «экологический туризм». Единственной мерой, призванной обеспечить появление инфраструктуры для экологического туризма, является утверждение перечня объектов, которые могут находиться на территории государственных природных заповедников и национальных парков.

Позиция о том, что отсутствие в законодательстве понятия «экологический туризм» влечет за собой отсутствие механизма осуществления и регулирования экологического туризма на ООПТ (пункт 3.1 сводного отчета) опровергается данными, приведенными в пояснительной записке. Так, в пояснительной записке приведены данные о количестве визит-центров, музеев и маршрутов на территории ООПТ федерального значения, указана доля туризма на территории ООПТ (10%)   
от общего туристического потока в регионах страны. В связи с чем неясно, какие именно объекты инфраструктуры должны быть включены в перечень и какими будут критерии формирования перечня, а также цели формирования такого перечня.

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии в проекте акта самостоятельного предмета и цели регулирования, а также отсутствии механизма реализации предлагаемого регулирования.

5. Дополнительно необходимо отметить, что разработчиком не представлен анализ международного опыта (пункт 4 сводного отчета), не указаны цели правового регулирования (пункт 5 сводного отчета), не указан способ правового регулирования (пункт 6 сводного отчета).

Также разработчиком не приведена оценка расходов бюджетов бюджетной системы на реализацию новых полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункты 7-8 сводного отчета).

С учетом изложенного на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования и о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.