

Изменения в законодательном регулировании права туристов на свободу передвижения

Гузеева Н.В.

Данная статья посвящена анализу актуальных изменений в законодательстве, повлекших за собой новые ограничения конституционного права граждан на свободу передвижения. Речь идет о принятых 28 декабря 2013 г. поправках в ФЗ РФ «Об особо охраняемых природных территориях». По мнению автора, данные изменения противоречат действующей системе нормативных актов, в том числе трем статьям Конституции РФ. В статье рассматриваются возможные негативные последствия данных нововведений. В результате автор приходит к выводу, что изменения в законодательстве, изначально направленные на защиту и охрану природы, приведут к ухудшению ее состояния.

Ключевые слова: конституционное право на свободу передвижения, ограничения конституционного права на свободу передвижения, особо охраняемые природные территории, заповедники, национальные парки, плата за посещение особо охраняемых природных территорий.

This article is devoted to analysis of current changes in legislation, which entailed new restrictions of constitutional right of citizens to freedom of movement. It is adopted on 28 December 2013 amendments to the Federal law «On specially protected natural areas». According to the author, these changes contradict the current system of regulations, including three article of the Constitution of

the Russian Federation. The article discusses the possible adverse effects of these innovations. The author comes to the conclusion that changes in legislation, initially aimed at the protection and nature conservation, will lead to deterioration in its condition.

Keywords: constitutional right to freedom of movement, restriction of the constitutional right to freedom of movement, particularly protected natural territories

Право граждан на свободу передвижения закреплено в ст. 27 Конституции РФ [1] и принято в развитии данной конституционной нормы Законе РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — закон о свободе передвижения) [2].

ФЗ РФ от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» [3] (ст. 6) воспроизвел конституционную норму, конкретизировав ее применительно к туристам: «При подготовке к путешествию, во время его совершения, включая транзит, турист имеет право на свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам с учетом принятых в стране (месте) временного пребывания ограничительных мер». Но поскольку туристы не перемещаются

в безвоздушном пространстве, а предпочитают бродить по уникальным заповедным природным местам, они обязаны соблюдать и законодательство об особо охраняемых природных территориях.

Здесь-то и кроется правовая коллизия. Законодательство об особо охраняемых природных территориях напрямую не регулирует право граждан на свободу передвижения, но, тем не менее, существенно его ограничивает.

Очевидность вышесказанного подтверждается внесенными в 2013 г. федеральным законом РФ от 28 декабря 2013 г. №406-ФЗ изменениями в ФЗ РФ от 14 мая 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [4] (далее — закон об ООПТ). Что же произошло?

В частности, п. 5 ст. 9 закона об ООПТ был изложен в новой редакции и теперь звучит так: **«Пребывание на территориях государственных природных заповедников физических лиц**, не являющихся работниками федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники, **допускается только при наличии разрешения** федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками, или федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники.

За посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление государственными природными заповедниками, **взимает-**

ся плата, порядок определения которой устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники».

Аналогичные изменения коснулись и национальных парков. Согласно новой редакции п. 6 ст. 15 закона об ООПТ: **«Пребывание на территориях национальных парков** (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) **физических лиц**, не являющихся работниками федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление национальными парками, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки, **допускается только при наличии разрешения** федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, или федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

За посещение физическими лицами территорий национальных парков (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) **в целях туризма и отдыха** федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление национальными парками, **взимается плата**, порядок определения которой устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки». Иными словами, посещать национальные парки и заповедники в России туристы теперь могут только при наличии разрешений, причем за посещение туристами национальных парков и заповедников взимается плата.

Внесенные в закон об ООПТ изменения противоречат действующей системе нормативных актов.

Во-первых, введение платы ограничивает право граждан на свободу передвижения и противоречит закону РФ о свободе передвижения. Там, в ст. 8, содержится закрытый перечень оснований ограничения права на свободу передвижения: «Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено: в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение».

Такого основания, как особо охраняемые природные территории, в этом законе нет. И это не ошибка законодателя. Как уже упоминалось, закон о свободе передвижения принят в соответствии и в развитие Конституции РФ. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Все основания ограничения, перечисленные в ст. 8 закона о свободе передвижения, соответствуют ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. (Например, передвижение по пограничной полосе может быть ограничено в целях обеспечения обороны страны, а передвижение по тер-

риториям, где в случае опасности массовых заболеваний введены особые условия проживания населения, может быть ограничено в целях защиты здоровья людей). А вот ограничение на свободу передвижения по национальным паркам и заповедникам ч. 3 ст. 55 Конституции РФ не соответствует, поскольку смысл данного ограничения направлен не на реализацию перечисленных выше целей, а на сбережение природы и увеличение финансирования национальных парков и заповедников. Именно поэтому законодатель и не включил ООПТ в ст. 8 закона о свободе передвижения.

Получается, что новое основание ограничения на свободу передвижения, введенное законом №406-ФЗ, противоречит и нескольким статьям Конституции РФ, и закону о праве граждан на свободу передвижения.

Во-вторых, введение платы за посещение ООПТ противоречит сразу нескольким статьям Налогового кодекса [5].

Например, ч. 3 ст. 3 Налогового кодекса РФ, где указано, что «налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав». Или, например, ч. 5 ст. 3 Налогового кодекса РФ, где говорится, что «Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом».

Налогом или сбором является плата за посещение ООПТ, можно спорить. На наш взгляд, она обладает признаками и того, и другого. А вот в Кассационном

определении судебной коллегии по гражданским делам Кабардино-Балкарской Республики (КБР) от 24 января 2007 г. по делу №33-30/2007 [6] однозначно утверждается, что подобная плата является сбором и противоречит ч. 6 ст. 12 Налогового кодекса РФ: «Не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом». Исходя из этого, Верховный суд КБР признал введение платы за посещение национального парка «Приэльбрусье» незаконным. Аналогичное решение, но с другой мотивировкой, было принято и в отношении незаконности платы за посещение Тебердинского заповедника в Карачаево-Черкесской Республике [7].

Кроме того, введение платы нарушает п. 7 ст. 1 НК РФ. «Внесение изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, а также приостановление, отмена или признание утратившими силу положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах **осуществляются отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования**». Иными словами, если вводить плату за посещение национальных парков и заповедников, то только тем законом, в котором говорится исключительно о взимании платы и нет иных статей, не посвященных налогам и сборам.

В-третьих, конечно же, введение данной платы противоречит нескольким статьям Конституции РФ (например, ст. 19 о равенстве прав граждан), о чем писалось ранее и в настоящей статье не будет детально анализироваться.

Перейдем к последствиям.

Какие же последствия эти изменения повлекут для туристов, точнее, уже повлекли (поскольку изменения в закон вступили в силу со дня их официального опубликования в январе 2014 г.)? Они пока не привлекли широкого внимания, но во время туристского сезона миллионам отдыхающих в России придется испытать на себе «прелести» новых поправок в закон об ООПТ!

На наш взгляд, здесь все очевидно.

Во-первых, придется получать разрешения и платить. Причем платить вне зависимости от так называемого уровня сервиса, предоставляемого туристам национальным парком или заповедником, платить не за оборудованный экологический маршрут и не за охрану туристов на маршруте, как это делается в Европе, а платить просто за возможность ходить по тропам, любоваться деревьями, горами и дышать чистым воздухом. Более того, платить придется даже тем, кому не интересны прогулки по национальным паркам, в принципе.

Например, горнолыжникам, желающим покататься со склонов гор. И ссылка в законе на то, что за посещение участков ООПТ, расположенных в границах населенных пунктов, плата не взимается, по сути, не спасают ситуацию. Ведь склоны гор расположены-то, как правило, не в населенных пунктах, а на природоохранных территориях. В результате, чтобы горнолыжникам добраться до горных склонов, где имеются канатные дороги, необходимо пройти (и, скорее всего, ежедневно) по заповедной территории и заплатить за это деньги.

Не заплатившие деньги туристы, соответственно, не смогут получать разрешения на посещение ООПТ, а значит, будут привлекаться к административной ответственности по ст. 8.39 Кодекса об административных правонарушениях.

ниях РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ». На совершенно законном основании егеря имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях и налагать на граждан штрафы в размере от 3 до 4 тысяч рублей, что существенно больше платы за посещение. Таким образом, платить все равно придется.

Во-вторых, как следствие, для организованных туристов поднимутся цены на турпоездки, поскольку туроператоры вынуждены будут закладывать в себестоимость турпродукта и расходы на посещение особо охраняемых природных территорий. Поскольку единых тарифов нет, то расходы эти будут существенно отличаться, что может привести и к злоупотреблениям. (Несколько лет назад я сама была свидетельницей, как одна турфирма в Ставропольском крае собирала с туристов дополнительные 100 руб. (помимо стоимости своих услуг) за проход к Медовым водопадам, в то время как в реальности проход туда стоил 30 руб.).

Третье следствие вытекает из второго: рост цен на турпоездки по России при отсутствии улучшения качества обслуживания. Далеко не каждый человек согласен платить деньги просто «за воздух», когда на так называемом экологическом маршруте национального парка нет ни туалетов, ни скамеек, ни мусоросборников. В результате, из-за роста цен отдых в России будет еще менее конкурентоспособным.

Ну, а четвертое следствие в виде еще большего сокращения числа туристов, желающих посетить Россию, нам только предстоит почувствовать.

Есть еще и пятое следствие, менее очевидное, но не менее важное. Необходимость введения платы за посещение природоохранных территорий обосно-

вывалось необходимостью заботы о природе, ее защиты. Но эффект будет прямо противоположный, и объясню почему.

Вряд ли с введением платы за посещение ООПТ увеличится штат ООПТ. Скорее всего, просто увеличится нагрузка на уже работающих егерей. К их должностным обязанностям по охране территорий (контролю за поведением в ООПТ туристов, составлению протоколов об административных правонарушениях, уборке территорий от мусора и т. д.) добавится новая обязанность: взимание платы с туристов. А плату лучше взимать при въезде в ООПТ на кордонах. В данном случае егерь уже не сможет ходить по территории и наблюдать за туристами, его «рабочее место» будет не на природоохранной территории, а при входе на нее. Вместе с тем исходя из правил безопасности, на кордоне не сможет работать один егерь, их должно быть как минимум двое. Дальнейшие подсчеты показывают: если посещение ООПТ возможно 24 часа в сутки, а рабочий день по Трудовому кодексу РФ — 8 часов, то для обслуживания одного кордона необходимо как минимум четверо, но откуда их взять? Скорее всего, штат увеличивать не будут.

Просто вместо своей основной обязанности — контроль за состоянием природы — егерь будет заниматься сбором денег. В итоге контролировать поведение посетителей на территории ООПТ никто не будет, и в результате вместо охраны и защиты природы мы получим обратный эффект — ухудшение ее состояния.

Дополнительным «бонусом» такого нововведения будет логичное уменьшение количества услуг, оказываемых сотрудниками ООПТ туристам, ведь плата за услуги не будет ощутимой прибавкой в бюджет ООПТ.

Плата за вход, собираемая со всех, даст более значительную прибыль при минимуме прилагаемых усилий. И зачем

обеспечивать комфорт туристу на территории национального парка и заповедника (ставить скамейки, мусоросборники, маркировать тропы, обустраивать обзорные площадки, проводить экскурсии, оказывать дополнительные услуги), если он и так заплатит деньги? В результате произойдет очередной рост цен на туры по России при ухудшении качества обслуживания туристов. Соотношение показателей «цена – качество» применительно к отдыху в России будет еще более несоразмерным, что опять-таки приведет к уменьшению турпотока в Россию и внутри ее.

Таким образом, введение платы за посещение ООПТ, по нашему мнению, приведет к двум негативным последствиям: уменьшению туристского потока в РФ и ухудшению состояния при-

роды. К счастью, некоторые депутаты начинают это осознавать. Так в настоящее время лидером думской фракции «Справедливая Россия» С.М. Мироновым и рядом других депутатов в ГД внесены предложения об изменении закона об ООПТ в части отмены взимания платы за посещение национальных парков и заповедников [8].

Правда, мотивировка необходимости данных изменений, на наш взгляд, достаточно слабая. И, к сожалению, не отражает главной причины, которая состоит в том, что введение платы за посещение ООПТ нарушает конституционные права человека, противоречит действующему законодательству и крайне негативно скажется как на развитии туристского бизнеса, так и на состоянии природы.

Литература

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Закон РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ – 1993 г. – №32 – Ст. 1227.
3. Федеральный закон РФ от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» // Собр. законодательства РФ – 1996 – №49 – Ст. 5491.
4. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 г. №406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – (дата обращения: 30.12.2013).
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ – 1998 г. – №31 – Ст. 3824.
6. Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда КБР от 24 января 2007 г. по делу №33-30/2007 г. // из личного архива.
7. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда КЧР по делу №33-51/06 от 7 февраля 2006 г. // из личного архива.
8. Официальный сайт думской фракции «Справедливая Россия» // <http://sergey-mironov.livejournal.com/?skip=15> (дата обращения: 18.06.2014).