

© 2012 г.

**Леонид Шейнин**

кандидат юридических наук  
(Институт экономики РАН)  
(e-mail lbsheynin@mail.ru)

## ГОСУДАРСТВО И ОХРАНА ПРИРОДЫ

В статье обсуждаются проблемы охраны природы в современной России. Основные направления охраны природы не полностью «покрыты» полномочиями федеральных органов. Так, никакой орган не занимается зонированием территорий и акваторий. Крупные земельные массивы не имеют отвечающих за них хозяйственных организаций; «заморожена» работа по разграничению природных богатств между РФ, регионами и местными властями.

Дисциплине природопользования помогают платежи за пользование природными богатствами, однако в некоторых случаях они взимаются даже за обильные ресурсы (морская вода). Взимание налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), вместо хозяйственных платежей, нарушает нормальную работу сырьевых отраслей. Общественность не имеет надлежащей информации о положении дел в природном хозяйстве. Чтобы помочь делу, необходимо расширить публичную отчётность причастных организаций, усилить воспитательную работу по охране природы не только в учебных заведениях, но и в общественных организациях.

**Ключевые слова:** основные направления охраны природы, федеральные органы по охране природы, плата за природопользование, налог на добычу полезных ископаемых, публичность экологических отчётов, воспитание экологической этики.

Можно выделить пять основных направлений охраны природы. Это *охрана окружающей среды от загрязнений, территориальное планирование, утилизация отходов производства и быта, нормативные и проектные требования к использованию ресурсов, информация, просвещение, меры стимулирования и понуждения.*

Охрана окружающей среды – очень широкое понятие. Охрана окружающей среды может включать в себя меры упреждения<sup>1</sup>. Термины «охрана природы» и «охрана окружающей среды» нередко конкурируют между собой. Возможно, первое имеет более общее значение, тогда как второе направлено на охрану среды от загрязнений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, в США к новым маркам автомобилей предъявляют требования, чтобы на 100 км пробега они сжигали не более определённого количества бензина.

<sup>2</sup> Ниже в тексте используются оба эти термина: охрана природы (ОП) и охрана окружающей среды (ООС).

Одним из важных направлений охраны природы является экологически ориентированное территориальное планирование. Этот способ нацелен на то, чтобы уберечь население от технологических загрязнений. Речь идет о «разведении» сгустков населения и экологически не благонадёжных объектов. (Разумеется, территориальное планирование решает и более широкие задачи, чем охрана населения от загрязнений, попадающих в среду обитания.) Экологические требования учитываются при выборе площадок для новых промышленных объектов и трасс коммуникаций, при жилой застройке и развитии коммунального хозяйства. Территориальное планирование должно обеспечивать также создание, охрану и расширение зелёных зон (вместе с объектами природного и культурного наследия), убежищ для редких животных и растений, зон дикой природы. Иногда оно предусматривает выделение природных и окультуренных ландшафтов, обладающих высоким культурным и эстетическим потенциалом. Для охраны водоисточников питьевого назначения создаются санитарные зоны, где ограничиваются или запрещаются определённые виды деятельности. Особые планировочные меры могут предусматриваться для приближения населения к местам работы<sup>1</sup>.

К планировочным работам следует относить меры ведомственного земле- и лесоустройства, которые направлены на рациональное использование продуктивных земель и лесов. Таким мероприятиям присуща и природоохранная составляющая. Например, они должны ориентировать владельцев земель и лесных угодий на такое их использование, которое не вело бы к эрозии почв.

В современной России работа по охране природы поставлена плохо. Во многом это связано с тем, что фактически прекращены работы по разграничению в натуре земель и других природных объектов публичного назначения между тремя уровнями власти.<sup>2</sup> Когда земли и акватории принадлежат «неизвестно кому», непонятно, кто должен быть заказчиком работ по зонированию местности и потребителем продукции этих работ.

---

<sup>1</sup> Планировочные документы, касавшиеся промышленности, в СССР обычно готовили специализированные институты, подчинявшиеся Госстрою СССР. Комплексные планировочные проработки, имевшие своей основной целью размещение объектов капитального строительства, а также проекты земле- и лесоустройства в основном были в компетенции региональных властей. Планировочные документы, содержащие комплексные решения по использованию территории, именуются зонированием. В СССР зонирование было распространено «очагами». К сожалению, в нынешней России землеустройство во многом «заглохло».

<sup>2</sup> Такие работы проводились в РСФСР в 1920-х годах. См. Сборник законодательных постановлений и ведомственных распоряжений по неналоговым доходам. Наркомфин СССР, 1927.

До сих пор не восстановлены так называемые Чёрные земли в Республике Калмыкия, давно выбитые скотом и превращённые в песчаную пустыню. Не ясно, кто должен заниматься восстановлением этих земель, их обводнением, контролировать количество пригоняемого скота. Процессы опустынивания местности идут на некоторых участках Ногайской степи (Северный Кавказ).

Другим недостатком является отсутствие зонирования берегов водоёмов и акваторий. Промедление с этим уже привело к массовому захвату (при «содействии» некоторых местных властей) самых ценных прибрежных и водных участков – как состоятельными и власть имущими лицами, так и малоцелительными организациями.

Важную роль в борьбе с загрязнением окружающей среды играет утилизация отходов. Но утилизация подразумевает гораздо более широкий спектр мероприятий<sup>1</sup>. Отходы не просто нейтрализуются, им ещё находится полезное применение. Иногда такой метод доступен и на бытовом уровне, но чаще отходы получают полезное применение только на основе специально разработанных технологий. Утилизация отходов – это «рассредоточенное» мероприятие. Им занимаются почти все ведомства, предприятия, организации, домашние хозяйства.

Государство может способствовать утилизации отходов разными способами. В некоторых странах оно субсидирует сбор «плохо утилизируемых» отходов (вроде отработанного моторного масла), чтобы не допустить загрязнения ими окружающей среды.

Для всех основных лесозаготовителей существует правило, по которому пни от спиленных деревьев не должны превышать определённой меры. Тем самым достигается более полное изъятие древесины на корню, а следовательно, уменьшается число предназначенных к вырубке деревьев.

Производственным предприятиям нередко устанавливают лимиты забора воды из рек и водохранилищ, так как в полноводности пресных водоёмов нуждаются многочисленные водопотребители, не говоря уже о рыбном и охотничьем хозяйстве. Многие проекты добычи полезных ископаемых требуют от горнодобывающих предприятий отработки так называемых бортовых запасов, в которых содержание полезных компонентов является пониженным. Существуют нормы, которые адресованы промысловикам и любителям при добыче рыб и животных, известны ограничения по числу выпасаемых животных для владельцев скота, пригоняемого на отгонные пастбища.

---

<sup>1</sup> За последнее время некоторые СМИ стали придавать термину «утилизация» не свойственное ему значение – удаление отходов. На самом деле, утилизации означает не просто удаление отходов, а их полезное применение.

Во времена СССР планировочные нормативы разрабатывал Госстрой СССР. Все участники строительного комплекса знали его тематические сборники под общим названием СНиП (строительные нормы и правила). В России преемником Госстроя СССР оказался Росстрой. Однако после нескольких реорганизаций он был упразднён. Госстроевские СНиП по-прежнему пользуются уважением в среде строителей. Однако старым багажом нельзя жить вечно. Рано или поздно (лучше как можно раньше) государство должно вернуться к строительным нормативам.

Санитарными нормами предусматриваются предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воде, воздухе, почве, продуктах питания. Соответственно, существуют предельно допустимые выбросы вредных веществ от производственных объектов в окружающую среду.

Минимизации хозяйственной нагрузки на природу способствует платность за использование её дефицитных ресурсов. Восстановленная в России в начале XXI века плата за пользование государственной землёй – один из способов, способных сдерживать распространение не только бездумной застройки, но и явно вредных свалок. Плата за землю должна стимулировать переработку отходов. Однако этот способ может быть эффективным только при условии, что у каждого клочка публичной земли появится хозяйственная организация, отвечающая если не за получаемый от него доход, то во всяком случае за его состояние.<sup>1</sup>

Но особенно плохо разработан принцип платности в отношении водоёмов и их акваторий. Рыночные отношения, признанные в России за последние два десятилетия, в ряде случаев вышли за свои экономически оправданные границы. Это привело к тому, что плата была назначена за пользование *обильными* ресурсами. Например, согласно ст. 333.12 Налогового кодекса РФ плата («налог») взимается при заборе воды из территориального моря РФ и внутренних морских вод, да ещё в пределах «квартальных или годовых лимитов водопользования». Эта же статья предусматривает плату за занятие не только речной, но и морской акватории – вне зависимости от того, причиняет такое занятие кому-либо неудобство или нет. Взимание платы не продумано также в разрезе органов, взимающих плату. Принципиальная ошибка состоит в том, что в ряде случаев взимание платы поручено налоговым органам, которые не знают и не обязаны знать особенностей природопользования применительно к каждому отдельному природному объекту.

---

<sup>1</sup> В Москве не раз проводились локальные работы по уборке накопившегося мусора на «ничейных» участках. Но эти работы давали только временный результат, так как никто не мешал нечестным и злым нарушителям продолжать вываливать свой мусор на те же участки.

В современной России принцип платности нередко оказывается «затемнённым», ибо плата взимается не в виде хозяйственного платежа, а в форме налога.

Хозяйственная практика порождает теоретический вопрос: платёж за использование принадлежащих государству природных ресурсов имеет хозяйственную или налоговую природу? О нём приходится упомянуть, потому что в научной литературе его обсуждение «не принято». Такое положение нельзя признать нормальным, ибо от правильного решения зависят важные последствия и для частных лиц, и для народного хозяйства, и для доходов казны. Дело в том, что если рассматриваемый платёж относится к разряду хозяйственных, то он должен отвечать принципам ценообразования, принятым в экономике. Если же он относится к налогам, то его величина и другие его особенности должны соответствовать требованиям науки о финансах (налогах).<sup>1</sup>

Однако для многих законодателей и ресурсных администраторов такого вопроса не существует. Для них важен результат – пополнение казны. Будет оно происходить на основе налогового или хозяйственного платежа – эта дилемма молчаливо признаётся не существенной. Такое представление о платежах за природные ресурсы отражается на законодательстве. Например, в законе России 1991 г. об основах налоговой системы почти все платежи в пользу государства со стороны тех, кто пользовался принадлежащими государству природными богатствами, были названы «налогами». Эта неправильная терминология существует до сих пор. Между тем, она далеко не безобидна. Закон поручает налоговым органам взимать причитающиеся государству хозяйственные платежи, хотя к этому не приспособлена ни техника налогообложения, ни сами налоговые органы.

В том же 1991 г. был принят закон РСФСР о плате за землю, где выражения «плата за землю» и «земельный налог» чередовались как якобы обозначающие одно и то же. Но на самом деле это разные вещи. Плата может (а во многих случаях должна) взиматься в том случае, если земля *принадлежит государству* (под государством условно понимаются все уровни власти). Налог же (он поступает в доход местных властей) взимается за землю, которая *принадлежит частным собственникам*. Плата за землю намного выше налога. Плата за землю поступает её собственнику,

---

<sup>1</sup> Берлинский водопровод снабжает своих абонентов водой, которую он откачивает из подземных горизонтов. За каждый кубометр откачиваемой воды он вносит городу определённую плату. Эта плата намного выше, чем в соседней земле Бранденбург, где городские и поселковые водопроводы также используют подземную воду. Логично задать вопрос, является плата за откачку подземной воды разновидностью хозяйственного платежа или налога? Этот вопрос остаётся без ответа.

налог на землю выплачивается налоговому органу.<sup>1</sup> Смешение в законе хозяйственного платежа за землю (арендной платы) и земельного налога недопустимо; оно произошло в результате низкого уровня законодательной техники у тех лиц, которые составляли и утверждали закон. (Впоследствии этот закон изменялся в сторону регулирования одних только налоговых отношений.)

Одной из видных сфер экономики, в пределах которой налог заменяет хозяйственные платежи, является горнодобывающая промышленность. На её примере удобно рассмотреть недостатки замены хозяйственного платежа налогом.

В отношении современной горнодобывающей промышленности широко применяется налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который поступает в пользу федерального бюджета. В частности, этот налог взимается с компаний, добывающих нефть и газ. Как известно, недра (полезные ископаемые) в России принадлежат государству. Как собственник недр государство может и должно взимать плату с частных компаний – добытчиков нефти и газа. Эта плата (рента) должна «срезать» сверхприбыли добытчиков, которые те получают благодаря повышенной ценности добываемых ими нефти, газа, газового конденсата.

Однако применение для этой цели налогового инструмента – НДПИ нельзя считать обоснованным ни в теоретическом плане, ни для практических нужд. В теоретическом плане любой налог взимается без предоставления плательщику какого-либо материального эквивалента; при добыче же полезных ископаемых этот эквивалент присутствует. Поскольку плательщик получает весомое встречное удовлетворение, налицо не налог, а хозяйственный платёж.

Налог, даже если он «привязан» к какому-то объекту, взимается с предпринимателя независимо от каких-либо имущественных прав государства на этот объект. Если же предприниматель получает от государства материальный предмет, которым заведует государственный орган, и если за этот предмет от него требуют соответствующей уплаты, то речь должна идти не о налоге, а о хозяйственной сделке.

С практической точки зрения, применение НДПИ вместо хозяйственного платежа является порочным в самых разных аспектах.

Во-первых, он нарушает правильные денежные расчёты между собственником недр – государством и эксплуатирующими недра организациями.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Шейнин Л. Б. К вопросу о разграничении платы за государственную землю и земельного налога. // Вестник университета Российской академии образования 1999, № 1, с. 150-160.

При назначении любого рода платежа надо принимать во внимание, что условия добычи не одинаковы на разных скважинах или кустах скважин. Месторождения различаются по качеству сырья, его обилию, глубине залегания и другим показателям, влияющим на прибыль добывающего предприятия. Затраты на эксплуатацию скважины (или куста скважин) нарастают в случае её удаления от дорог, от жилых посёлков. На затраты влияет также удалённость от магистрального трубопровода и некоторые другие факторы. Налог не может «приспосабливаться» к условиям добычи и транспортировки добытого продукта, которые меняются от места к месту. Он ориентируется на какие-то средние условия. Но средние условия отвечают действительности только в ограниченном числе случаев. Во всех же других случаях эти условия лучше или хуже, чем средние. В результате получается так, что при каких-то обстоятельствах государство – собственник недр недобирает положенных ему платежей, а в других – забирает у добытчиков лишнее. По поводу взимания НДС эксперт Государственной думы геолог М. Субботин справедливо заметил, что этот налог «ставит крест на возможности нормального, аккуратного изъятия ренты».<sup>1</sup>

Во-вторых, НДС препятствует нормальной разработке ряда не самых богатых, но достаточно экономичных месторождений полезных ископаемых. Администрация Ханты-Мансийского автономного округа, где добывается основная часть российской нефти, утверждает, что в округе простаивает несколько тысяч малодебитных скважин на нефть, ибо затраты на их эксплуатацию, плюс выплачиваемый НДС, не оправдывают эксплуатационных расходов.<sup>2</sup>

В-третьих, простаивающие скважины не просто снижают возможный доход от добычи нефти. Чтобы восполнить недостающие объёмы добываемой нефти, приходится бурить дополнительные скважины, наносить природе ненужный добавочный ущерб.

Нынешнему нежелательному смешению налоговых и хозяйственных платежей, поступающих государству, в какой-то степени способствует то обстоятельство, что не до конца выявлен характер исторически действовавших в России, да и в других странах, платежей, связанных с добычей полезных ископаемых.

До сих пор в странах англосаксонского права частные горнопромышленники, работающие на государственных землях, вносят в казну исторический платёж под названием роялти (в переводе на русский язык – долю короля). Но в настоящее время роялти – лишь начальная (мини-

<sup>1</sup> Цит. по: Коловангин П. М. Собственность на землю в России. СПб., 2003, с. 515.

<sup>2</sup> Электронная информация, размещённая на сайте Администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

мальная) цена на торгах. Полный платёж предусматривает надбавку к роялти (возникающую в результате конкуренции претендентов) в виде так называемого бонуса. К этому добавляется рентный платёж за поверхность земли (или дна моря). В целом плата за добычу полезных ископаемых представляет собой хозяйственный платёж, к которому налоговая служба отношения не имеет. О том, что хозяйственный платёж вырос из налога, напоминает только название начальной ставки платежа, с которой начинаются торги.

В Советской России, а затем в СССР в период НЭПа месторождения полезных ископаемых передавались горнодобывающим предприятиям, в том числе предприятиям государственного сектора, по *арендным* договорам. Ставки платежей назначались государством в одностороннем порядке, но именовались они арендной платой. Арендная плата взималась за добычу торфа. «Все виды платежей за недра включались в себестоимость продукции отдельной статьёй».<sup>1</sup> Бюджетные доходы от аренды причислялись к неналоговым доходам.

Так продолжалось до 1930 г., когда прямые платежи за добычу полезных ископаемых были отменены. Государство получало доходы от принадлежащих ему недр косвенным образом: либо экономя на ценах закупки готовой продукции предприятий (перерабатывающих добытое сырьё), либо через так называемый налог с оборота, который взимался на последующих стадиях продвижения товаров, изготовленных из добытого сырья. Рентные платежи были частично восстановлены лишь в 1967 г. Они выплачивались из прибылей некоторых предприятий и не влияли на себестоимость их продукции. В этом отношении они походили на налоги. Тем не менее, назывались они рентными (арендными) платежами.<sup>2</sup> Такую двойственность по отношению к платежам за эксплуатацию недр можно объяснить недостаточной разработанностью теории государственных доходов, получаемых за счёт принадлежащих государству природных ресурсов.

В свете всего изложенного применение в России НДСИ вместо «нормального» платежа за добычу полезных ископаемых выглядит как анахронизм.

---

<sup>1</sup> Шкатов В.К. Рентные платежи в СССР в 20-е годы. – Сб. «50 лет планового ценообразования в СССР». М. 1968, с. 128.

<sup>2</sup> Там же, с. 131. Не лишне добавить, что когда государство предоставляло претендентам в пользование принадлежащие ему свободные доходные земли, так называемые государственные земельные имущества (ГЗИ), такие предоставления оформлялись как арендные договоры. Не возникало сомнений в том, что получаемые от этих сделок государственные доходы являются арендными платежами, а не налогами (там же, с. 129-130).

Пополнение государственного бюджета России за счёт разных отраслей природного хозяйства происходит не одинаково. В некоторых отраслях, вроде горной и лесной, действуют налоговые отношения, тогда как в земельном, охотничьем, рыбном хозяйстве собираемые государственными органами платежи не имеют отношения к налогам. Этот разноразбой только подтверждает непрочность концепции НДС, разобранной выше. Платежи за пользование природными ресурсами не должны иметь отношения к налогам и не должны касаться налоговой службы.

При существующем же положении экономика приносит серьёзную жертву в пользу финансов. Но так не должно быть. Экономика должна быть самодовлеющей. Только в этом случае на хозяйственную деятельность человека можно налагать оправданные природоохранные требования. Государственные финансы должны приравниваться к требованиям экономики, а не наоборот.

В современном обществе механизмы и аппараты, с помощью которых можно вторгаться в природные процессы, доступны как профессионалам, так и непрофессионалам. Поэтому, как никогда прежде, важна культура поведения людей на природе, их обращение с природными объектами. Такая культура не приходит сама собой, она внедряется в общество разными путями. Но масштабы этого внедрения далеко недостаточны. Желательно, чтобы информацией и просвещением населения занимались больше публичных организаций, начиная со школ и детских садов. Есть организации, для которых такая деятельность должна быть обязательной. Так, нельзя признать нормальным, что правилам охраны природы не учат лиц, желающих получить права на вождение автомашины. Не слышно, чтобы ознакомлению своих членов с этими правилами уделяли внимание клубы автолюбителей.

Особая обязанность должна лежать на хозяйственных ведомствах, управляющих природными ресурсами, а также на надзорных органах. Пока что они информируют публику о проблемах охраны природы и о своей деятельности лишь выборочно и эпизодически. При таком положении трудно ожидать высокой активности от организованных и не организованных любителей природы. Чтобы преодолеть этот недостаток, в уставы и положения причастных ведомств следовало бы внедрить указание на их обязанность систематически и понятным образом информировать публику относительно состояния дел в природном хозяйстве.<sup>1</sup>

Эти ведомства должны владеть методами стимулирования рационального природопользования как публичных организаций, так и частно-

---

<sup>1</sup> Агентство охраны природы США обязано публиковать проекты своих правил и при необходимости устраивать их публичное обсуждение.

го сектора, эксплуатирующего природные богатства. В серьёзных случаях меры воздействия по отношению к нарушителям могли бы применять органы по охране природы. Но специально органы охраны природы должны охранять от загрязнения те природные ресурсы, вроде атмосферного воздуха, морских и речных акваторий, подземных вод, которые не закреплены ни за какими хозяйственными ведомствами.

Многие виды ресурсов пребывают пока в полубесхозном состоянии. *Так получается по той причине, что соответствующие органы власти далеко не всегда создают хозяйственные организации, заведующие землями, водами и другими природными комплексами.*

Что касается неправильного ведения хозяйственных работ на землях частного сектора, то контроль за этими работами могут и должны осуществлять соответствующие органы государства. В плане социальных отношений здесь не должно возникать затруднений, ибо государственный контроль за соблюдением частным сектором правил охраны природы существует практически во всех передовых странах мира. Известно, что после пыльных бурь, охвативших восточные районы США в начале 1930-х годов, при Министерстве сельского хозяйства США была создана Служба охраны почв во главе с Хью Беннетом (ныне Служба природных ресурсов). Хотя принцип частной собственности в США котируется достаточно высоко, критикам «вмешательства государства в частную собственность» пришлось смириться с этой Службой.

Итак, опыт эксплуатации природных ресурсов, находящихся в публичной собственности, убеждает, что их собственникам – органам власти разного уровня должны быть наделены не только права, на них должны быть возложены и обязанности. Одна из таких обязанностей – охрана природы. Помимо экологического эффекта, охрана природы должна обеспечить двоякий экономический результат. Воспроизводимые ресурсы не должны ухудшаться или истощаться. Что касается невозпроизводимых ресурсов, то, будучи вовлечены в эксплуатацию, они должны использоваться максимально интенсивно (с наименьшими отходами).

Однако нынешнее построение органов охраны природы нельзя признать удовлетворительным. Федеральный Росприроднадзор входит в Министерство природных ресурсов и экологии, которое отвечает прежде всего за бесперебойное снабжение отраслей народного хозяйства природным сырьём. Охрана природы не стоит (и не может стоять) у него на первом месте. Не охранители природы, а природопользователи «делают погоду» в этом ведомстве. Достаточно указать на такой известный факт, как продолжающееся включение лучших лесных участков, а также прибрежных земель и акваторий в частные владения – процесс, который не встречает заметной реакции со стороны этого министерства.

Природопользователи не должны диктовать обществу свои условия. Именно это соображение заставило в своё время все союзные республики в составе СССР создать независимые органы охраны природы. Такой же орган был создан на уровне СССР. «Разведение» между собой хозяйственных органов, ведающих природными ресурсами, с одной стороны, и органов охраны природы, с другой, встречается во многих странах мира; в этом смысле России ничего не требуется изобретать. К сожалению, к началу нынешнего века под общее сокращение отраслей управления попало и управление природными ресурсами. Охрана природы и хозяйственное управление природными ресурсами звучит «почти одинаково». Не эта ли причина послужила основанием для того, чтобы и то, и другое оказались в одном ведомстве ?

Нынешний Росприроднадзор надо выделить из Министерства природных ресурсов и экологии в самостоятельное ведомство (слово «экология» в титуле Министерства, по-видимому, должно исчезнуть). Поскольку Росприроднадзор выполняет примерно те же функции, что и Ростехнадзор, обе эти структуры целесообразно слить воедино. Но при этом следует иметь в виду, что обе структуры, с точки зрения охраны природы, приобрели некоторые побочные функции. Ростехнадзор совмещает наблюдение за вредными технологическими выбросами с контролем за охраной труда и техникой безопасности на производственных предприятиях. Между тем, эта последняя функция присуща скорее технической инспекции – органу, которым обладает воссозданное Министерство труда РФ. Было бы логично усилить техническую инспекцию за счёт части кадров Ростехнадзора.

Росприроднадзор, помимо охраны природы, ведаёт национальными парками и тем самым отвечает за туристские потоки. По опыту других стран, тех же США, управление национальными парками и другими объектами массового туризма следовало бы закрепить за особой (ныне отсутствующей) Службой самодеятельного туризма. Это освободило бы органы охраны природы от не свойственной им роли покровителей туризма.

---