



ВОЛГОГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

В. А. Золотовский, Н. Я. Золотовская

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ВУЗОВ

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 347.4:338.48(075.8)

ББК 67.404.2я73

З-80

Авторы:

Золотовский Владимир Алексеевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры археологии, зарубежной истории и туризма Института истории, международных отношений и социальных технологий Волгоградского государственного университета.

Золотовская Наталья Ярославовна.

Рецензенты:

Анисимов П. В. — профессор, доктор юридических наук;

Давыдова М. Л. — доцент, доктор юридических наук.

Золотовский, В. А.

3-80 Правовое регулирование в сфере туризма : учеб. пособие для вузов / В. А. Золотовский, Н. Я. Золотовская. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 247 с. — Серия : Университеты России.

ISBN 978-5-9916-9852-8

Серия «Университеты России» позволит высшим учебным заведениям нашей страны использовать в образовательном процессе учебники и учебные пособия по различным дисциплинам, подготовленные преподавателями лучших университетов России и впервые опубликованные в издательствах университетов. Все представленные в этой серии учебники прошли экспертную оценку учебно-методического отдела издательства и публикуются в оригинальной редакции.

В учебном пособии рассмотрены вопросы правового регулирования в сфере туризма. Особое внимание уделяется ключевым аспектам туристской деятельности и в связи с этим — организованному туризму. Проанализирован ряд вопросов, касающихся государственной политики и страхования в сфере туризма, правовых аспектов учреждения турпредприятий и осуществления туристской деятельности. Основной материал раскрывает практику государственной политики в сфере туризма с учетом федерального и регионального опыта.

Предназначено для студентов, бакалавров, магистрантов, аспирантов, преподавателей вузов, специалистов, а также всех интересующихся вопросами правового обеспечения туристской деятельности.

УДК 347.4:338.48(075.8)

ББК 67.404.2я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Золотовский В. А., Золотовская Н. Я., 2015

© ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», 2015

© ООО «Издательство Юрайт», 2016

ISBN 978-5-9916-9852-8

Оглавление

Правовое регулирование в сфере туризма: специфика содержания (вместо введения)	5
Глава 1. Государственное регулирование и система правового обеспечения туристской деятельности	12
§ 1. Принципы, цели и способы государственного регулирования туристской деятельности	12
§ 2. Нормативно-правовое обеспечение государственного регулирования и стимулирования развития туристской деятельности	16
§ 3. Источники права в туризме	55
3.1. Внутренние источники правового регулирования отношений туристской сферы	58
3.2. Международные нормативные акты	70
§ 4. Международные организации в правовом регулировании туристской деятельности	75
Контрольные вопросы	81
Глава 2. Правовые аспекты учреждения турпредприятий и осуществления деятельности в сфере туризма	83
§ 1. Национальная система органов и учреждений управления деятельностью в сфере туризма	83
§ 2. Организационно-правовые формы субъектов деятельности в туризме	104
§ 3. Условия осуществления туроператорской деятельности в Российской Федерации	113
3.1. Права и обязанности субъектов деятельности в сфере туризма	113

3.2. Общие требования к финансовому обеспечению деятельности туроператора	120
3.3. Банковская гарантия как средство финансового обеспечения деятельности туроператора	122
3.4. Страхование ответственности туроператора как средство финансового обеспечения его деятельности	124
3.5. Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь»	135
§ 4. Юридическая ответственность за нарушения в сфере туризма	143
§ 5. Ответственность за нарушение прав и интересов субъектов деятельности в сфере туризма	150
§ 6. Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма. Профессиональные стандарты в туризме	160
§ 7. Объекты туристских правоотношений	165
§ 8. Реестры туристских ресурсов	167
§ 9. Стандартизация и сертификация в сфере туризма. Классификация объектов туристской индустрии	189
Контрольные вопросы	196
Список литературы и нормативных правовых актов	199
Приложение	238

Правовое регулирование в сфере туризма: специфика содержания (вместо введения)

Туризм составляет неотъемлемую часть жизни современного человека, связанную с удовлетворением его духовных и интеллектуальных потребностей, восстановлением и развитием физических сил и поддержанием высокого уровня жизнедеятельности. Вместе с тем туризм, объединяя путешествия и сферу услуг, созданную для удовлетворения потребностей людей, совершающих путешествия, формирует одну из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики. В новейший период развития мировой экономики туризм является одной из перспективных и прибыльных отраслей, особенно для экономик развивающихся стран и экономических регионов. При этом согласно данным ЮНВТО 80 % туристов предпочитают маршруты в пределах собственного региона.

Стратегическое социально-экономическое значение развития туризма в России базируется на стремлении к повышению качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; к экономическому росту, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал; к развитию науки, технологии, образования, здравоохранения и культуры путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства; к поддержанию экологии живых систем и рациональному природопользованию за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны.

В рамках государственной политики туризм рассматривается как источник финансовых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средство повышения занятости и качества жизни населения, способ поддержания здоровья

граждан, основа для развития социокультурной среды и воспитания патриотизма, а также мощный инструмент просвещения и формирования нравственной платформы развития гражданского общества.

Отметим, что даже условия международного кризиса лишь в определенной мере ограничивают туристский потенциал национальных экономик. Социально-экономическое значение туризма выражается в формировании условий для создания новых рабочих мест, обеспечении занятости населения, а также повышении доходов бюджетов всех уровней. Так, объем оказанных платных туристских услуг в Волгоградской области за период январь – август увеличился с 572 755,3 тыс. руб. в 2010 г. до 2 042 430 тыс. руб. в 2015 году. При этом средняя численность работников, занятых в сфере туризма, в 2015 г. составила 13 тыс. 235 человек. Однако объем туристских поездок, существенно зависящий от международной политики, претерпел определенные изменения. В частности, количество въездных поездок в 2014–2015 гг. согласно данным Росстата в сравнении с аналогичными показателями в 2013 г. понизилось в пределах от 4 до 9 % в год, а выездные поездки за первое полугодие в 2015 г. упали на 25 % в сравнении с аналогичными показателями в 2014 году.

Вместе с тем развитие туристской деятельности оказывает прямое воздействие на все субъекты туристской индустрии – средства размещения и транспорта, ресторанный бизнес, развлекательный и спортивно-оздоровительный комплекс, способствует сохранению культурного и природного наследия, а также стимулирует модернизацию соответствующей инфраструктуры.

Основным фактором развития туризма в целом, а также стабильного функционирования и устойчивого развития туристской деятельности выступает его надлежащее правовое регулирование.

Туристская деятельность представляет собой особый вид в основном предпринимательской (прежде всего хозяйственной)

деятельности, направленной на оказание услуг с целью организации путешествий и обслуживания путешествующих лиц.

Правовое регулирование туристской деятельности представляет собой процесс воздействия правовых норм на отношения, складывающиеся в сфере туризма. Правовое регулирование деятельности субъектов отношений в сфере туризма выражается в контроле государства за выполнением субъектами туристской деятельности всех обязательных юридических правил, установленных в данной сфере, в обеспечении законности этой деятельности, в защите прав потребителей (туристов, экскурсантов), соблюдении интересов и прав хозяйствующих субъектов в сфере туризма и т. д. Таким образом, можно сделать вывод, что предметом правового регулирования в сфере туризма являются общественные отношения, формирующиеся в процессе подготовки, организации и совершения туристских путешествий, оказания соответствующих услуг, а также в связи с осуществлением государством всех аспектов туристской политики.

Итак, правовому регулированию подлежит определенная часть общественных отношений, складывающихся в сфере туризма. Определяя специфику этих отношений, следует выделить их основные признаки: повторяемость, устойчивость и многофункциональность; высокую общественную значимость, направленность на важнейшие гуманитарные ценности и блага; конституционную обусловленность прав и свобод человека и гражданина, лежащих в основе данных отношений; влияние международного правового регулирования на туристскую деятельность; наличие свободных экономических субъектов соответствующей деятельности.

В общей совокупности общественных отношений в сфере туризма прежде всего следует выделить отношения предпринимательского характера, возникающие в связи с формированием, продвижением и реализацией турпродукта, участниками которых выступают соответствующие субъекты туристской индустрии – туроператоры, турагенты, гостиницы и т. д. Отношения, возникающие между этими субъектами, имеют договорную природу, поскольку формируются из заключенных между ними договоров. Нарушение условий договоров приводит к возникновению деликтных обяза-

тельств. В то же время отдельные аспекты отношения между субъектами туристской деятельности могут иметь и недоговорную природу.

Следующая группа отношений складывается в результате взаимодействия субъектов туристской деятельности с государством. Эти отношения носят в основном императивный характер и начинаются они уже с момента регистрационных действий при создании соответствующих субъектов, пронизывая все направления их деятельности. Каждый этап существования турагентств, туроператоров и т. п. определен обязательными и / или специальными нормами налогового, валютного, антимонопольного, внешнеторгового и других отраслей и подотраслей российского законодательства.

Другая группа отношений, связанная с прямой деятельностью по формированию, продвижению и реализации турпродукта, возникает в связи с взаимодействием субъектов туристской деятельности с туристом. В данных отношениях турист выступает в качестве потребителя соответствующих услуг, а его интересы защищаются государством посредством специальных нормативных правовых актов. Следует подчеркнуть, что данные отношения распространяются и на различные аспекты вопросов международных туристских формальностей.

Государственная правовая политика в сфере туризма направлена на защиту интересов всех участников туристских отношений. Сущность правового регулирования и механизма правового регулирования позволяют раскрыть методы, способы и средства воздействия права на общественные отношения в сфере туризма.

В зависимости от сферы туристских отношений различаются методы их правового регулирования. В частности, отношения между субъектами туристской деятельности в основном регулируются диспозитивным методом, отношения между субъектами туристской индустрии и туристом регулируются путем комбинирования императивного и диспозитивного методов (так называемый «смешанный метод»), в целях развития туризма и повышения его уровня государство использует поощрительный и рекомендательный методы, а для всех иных отношений, требующих четкого выполнения соответствующих властных велений, характерно применение импера-

тивного метода регулирования. Основными способами правового регулирования в туризме являются дозволение, запрещение, обязывание. К правовым средствам как юридическим инструментам, с помощью которых осуществляется упорядочение общественных отношений в сфере туризма и удовлетворяются интересы субъектов права, следует отнести: нормы права, субъективные права и юридические обязанности, юридическую ответственность, правовые ограничения, правовые стимулы, правовые поощрения и т. д.

Цель правового регулирования туризма заключается в укреплении законности и правопорядка на туристском рынке, в обеспечении охраны жизни, здоровья и имущества граждан, рационального использования окружающей среды, сохранности материальных и духовных ценностей общества, в гарантировании осуществления всеми участниками туристского рынка своих прав и неукоснительное соблюдение такими участниками своих юридических обязанностей.

Основными задачами правового регулирования в сфере туризма следует признать: правовое регулирование всех типов отношений в туризме; защиту прав и законных интересов туристов, а также всех участников туристской индустрии; обеспечение соблюдения, исполнения и применения норм действующего туристского законодательства; разработку, утверждение и изменение локальных нормативных актов организационного, организационно-правового и экономического характера, необходимых для функционирования туристской индустрии.

«Правовое регулирование в сфере туризма» как учебная дисциплина

Учебная дисциплина «Правовое регулирование в сфере туризма» занимает важное место в правовой подготовке бакалавров и магистров по направлению «Туризм» в рамках соответствующей одноименной дисциплины.

Учебное пособие базируется на таких учебных курсах, как «Основы туризма», «Организация туристической деятельности»,

«Правоведение», «Туристские кластеры РФ», и тесно связано с дисциплинами «Технология организации въездного и внутреннего туризма», «Туристские формальности», «Стандартизация и сертификация в туристской индустрии», «Менеджмент в туристической индустрии», «Маркетинг в туристической индустрии», «Технология организации гостиничных услуг».

Основная цель учебного пособия – ознакомление студентов (бакалавров, магистрантов) и других заинтересованных лиц, не являющихся специалистами в области права, с основами правового регулирования предпринимательских и иных связанных с ними общественных отношений, которые складываются в сфере туризма. Базовые задачи учебного пособия сформулированы в названиях его разделов и связаны с необходимостью овладения специальными знаниями в сфере правового регулирования туристской деятельности, а также формирования навыков разрешения соответствующих актуальных проблем, которые могут возникнуть.

Изучив это учебное пособие, студенты (бакалавры, магистранты) должны:

- уметь ориентироваться в комплексе норм действующего российского законодательства, регулирующего туристскую деятельность в России;

- освоить основные положения законов и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в сфере туристской деятельности;

- уметь грамотно использовать нормы законодательства, регулирующие туристскую деятельность, в практической деятельности;

- получить широкие теоретические знания правового регулирования предпринимательских и иных связанных с ними отношений, складывающихся в сфере туризма;

- обрести представление о наиболее перспективных направлениях совершенствования законодательства в сфере регулирования предпринимательской деятельности в туризме.

Освоение материала учебного пособия «Правовое регулирование в сфере туризма» позволит студентам сформировать следующие общенаучные компетенции:

– готовность соблюдать этические и правовые нормы, регулирующие с учетом социальной политики государства отношения человека с человеком, обществом, окружающей средой; использовать нормативные и правовые документы в туристской деятельности;

– готовность к восприятию культуры и обычаев других стран и народов, терпимость по отношению к национальным, расовым, конфессиональным различиям, способность к межкультурным коммуникациям в туристской индустрии;

– владение основными методами организации безопасности жизнедеятельности людей, их защиты от возможных последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, иных ситуаций в туристской деятельности.

Изучение дисциплины «Правовое регулирование в сфере туризма» позволит студентам сформировать следующие профессиональные компетенции:

– готовность к реализации проектов в туристской индустрии;

– способность организовать работу исполнителей, принимать управленческие решения в организации туристской деятельности, в том числе с учетом социальной политики государства;

– способность использовать нормативные документы по качеству, стандартизации и сертификации в туристской индустрии.

Целью настоящего учебного пособия не являлось полное освещение всех вопросов, возникающих в сфере туризма. Однако полагаем, что материал учебного пособия послужит отправной точкой для более глубокого изучения целого ряда вопросов. При составлении учебного пособия автор в основном использовал ресурсы российской справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» и информационно-правового портала «Гарант».

Учебное пособие подготовлено на кафедре археологии, зарубежной истории и туризма ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет». Учебное пособие соответствует программам подготовки бакалавров и магистров направления «Туризм».

Глава 1. Государственное регулирование и система правового обеспечения туристской деятельности

§ 1. Принципы, цели и способы государственного регулирования туристской деятельности

В последние годы предпринимательская деятельность в сфере туризма выходит на качественно новый уровень. Так, по данным ООН, в общем объеме экспорта и импорта услуг РФ в 2013 г. туризм составил 18,2 и 42,3 % соответственно¹. Согласно статистическим показателям годовой прирост экспорта и импорт туруслуг составил 1,3 % в среднем. Полагаем, что существенным фактором таких позитивных изменений является усиленное внимание государства к вопросу развития туризма.

В 2011 г. Правительством РФ принята федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)». В ней говорится о необходимости создания в Российской Федерации современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристско-рекреационного комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в разнообразных туристических услугах, повышении качества туристских услуг, продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

В декабре 2012 г. была утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы. Согласно статье 2.2 главной целью Программы является реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания развития личности и государства,

¹ International Trade Statistics Yearbook (2014 ITSY). NY, 2015. Vol. I. P. 310–311.

единства российского общества, а также развитие туризма для приобщения граждан к мировому культурному и природному наследию. К задачам, разрешение которых приведет к достижению цели, авторы отнесли в том числе «Повышение качества и доступности услуг в сфере внутреннего и международного туризма».

Утвержденная Правительством РФ в мае 2014 г. «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.» (далее – Стратегия 2020) полностью соответствует задачам государственных программ развития туризма. Стратегия 2020 полностью учитывает мировые тенденции и современное состояние туристской отрасли в контексте текущих и перспективных задач государственного управления в сфере экономики, культуры, социального обеспечения граждан и сохранения природных и культурно-исторических ресурсов России. В качестве приоритетных направлений административной деятельности определены: закрепление и удержание достигнутых результатов; переориентация части потребительского спроса россиян на внутренний туризм; привлечение иностранных туристов; реализация стратегической роли туризма в духовном развитии, воспитании патриотизма и просвещении; обеспечение роста качества жизни населения. При этом основной задачей Стратегии 2020 признается развитие и максимальная реализация внутреннего и въездного туризма.

Эта задача является выражением сложившейся в РФ с 1994 г. традиции государственной политики в сфере туризма. Она формально реализуется в комплексе нормативных правовых актов, регламентирующих участие российского государства в функционировании туристской деятельности и туристской индустрии.

В современной доктрине и правовых источниках, посвященных рассматриваемой теме, роль государства определяется по-разному. Чаще всего речь идет о «государственной поддержке», «о государственном управлении туризмом» и «о государственном регулировании». В Федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» и ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (далее – Закон об основах) этот же круг вопросов подведен под понятие **«государственное регулирование»**.

В частности, ст. 3 «Глава II. Государственное регулирование туристской деятельности» определяет «Принципы государственного регулирования туристской деятельности». «Государство, признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации, содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития; определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности; формирует представление о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма; осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений». Таким образом, в специальном законе о туристской деятельности законодатель объединил все ранее употреблявшиеся понятия в понятие «государственного регулирования».

В общем плане указанная выше терминологическая нестрогость, по всей видимости, не содержит большой проблемы. Однако уже изначально стоит глубже понять суть вопроса. Так, анализ понятий «регулирование» и «управление» показывает, что для отождествления их нет достаточных оснований, но и противопоставлять их не стоит, так как одно из них является одновременно стороной другого.

Говоря об управлении в целом, представляется целесообразным взять за основу наиболее общую дефиницию. Управление – это функция организованных систем различной природы, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности. Исходя из данного определения, можно выделить основные задачи управления и регулирования в сфере туризма: реализация цели функционирования системы отношений в туризме; поддержание заданного режима деятельности; сохранение структуры.

Одним из приоритетных путей осуществления этих задач является разработка и принятие государством необходимых нормативных правовых актов, стимулирующих или ограничивающих деятельность различных субъектов сферы туризма. Важной вехой на этом пути стало вступление в силу в 1996 г. Федерального Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Федерации». Согласно преамбуле Федеральный закон определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации.

Данный нормативный акт определил основные цели государственного регулирования туристской деятельности (ст. 4): обеспечение права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий; охрана окружающей среды; создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов; развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия.

Для достижения поставленных целей той же статьей ФЗ определен ряд способов, к которым относятся: определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации; нормативное правовое регулирование в сфере туризма; разработка и реализация федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма; содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках; защита прав и интересов туристов, обеспечение их безопасности; содействие кадровому обеспечению в сфере туризма; развитие научных исследований в сфере туризма; стандартизация и классификации объектов туристской индустрии; формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров; информационное обеспечение туризма; создание благоприятных условий для развития туристской индустрии; оказание государственных услуг в сфере туризма; взаимодействие с иностранными государствами и международными организациями в сфере туризма, в том

числе через представительства федерального органа исполнительной власти в сфере туризма за пределами Российской Федерации.

Кроме того, законодатель подчеркнул, что государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В этой связи отметим, что согласно постановлению Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма, утверждается Федеральное агентство по туризму (Ростуризм). При этом согласно постановлению Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 43 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма, устанавливается Министерство культуры Российской Федерации.

§ 2. Нормативно-правовое обеспечение государственного регулирования и стимулирования развития туристской деятельности

Государственно-правовое регулирование любой предпринимательской деятельности, в том числе в сфере туризма, осуществляется в двух формах:

а) прямое нормативно-правовое регулирование, то есть когда государственное регулирование осуществляется путем издания различных правовых актов в сфере туристской деятельности²;

б) не прямое или косвенное регулирование, осуществляемое всеми иными законными способами, включая применение различных нормативно-правовых актов в данной сфере. К этой форме регулирования отношений в сфере туризма следует относить: го-

² Более подробно о них см. в разделе «Источники права в туризме».

сударственное прогнозирование и программирование; государственную регистрацию хозяйствующих субъектов; налоговое регулирование; защиту конкуренции; внешнеторговое, валютное и таможенное регулирование; техническое регулирование услуг, поддержку малого и среднего бизнеса; защиту прав потребителей; защиту права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т. д. Каждый из перечисленных способов направлен на достижение конкретных целей и задач. Однако, учитывая социально-экономический потенциал, приоритетное стимулирующее назначение определено в основном в рамках прогнозирования и программирования. Остановимся на этом направлении государственной политики в сфере туризма подробнее.

Деятельность по прогнозированию развития туризма, прежде всего в форме утверждения соответствующих целевых программ, осуществляют Правительство РФ, Ростуризм, Правительство субъектов РФ, а также иные государственные органы и органы местного самоуправления в рамках предусмотренной для них компетенции.

Первым правовым актом программно-целевого характера в сфере туризма является «Концепция реорганизации и развития туризма в РФ», одобренная Указом Президента РФ от 22 декабря 1995 года. В Концепции дается обоснование выбора целей развития сферы туризма, стратегия их достижения, способы решения стоящих задач. Наряду с мероприятиями организационно-распорядительного порядка, Концепцией было предусмотрено создание широкой нормативно-правовой базы развития туризма. Именно на основе положений Концепции была разработана и утверждена постановлением Правительства РФ первая федеральная целевая программа «Развитие туризма в РФ»³.

Целевая программа положила начало организации долгосрочной согласованной деятельности многих государственных и него-

³ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1996 № 177 : (ред. от 17.11.2000) «О Федеральной целевой программе “Развитие туризма в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 1996. 11 марта (№ 11). Ст. 1038 ; Российская газета. 1996. 21 марта (№ 54).

сударственных организаций. В программе были определены цели, конкретные задачи, этапы их решения, профильные и комплексные тематические мероприятия, органы и организации-участники программы, материально-финансовое обеспечение программы и др. Подчеркнем, что Программа учитывала решения и рекомендации Всемирной туристской организации, положения иных международных правовых актов, признанных Россией, в том числе как правопреемницей СССР⁴.

Для реализации Программы было предусмотрено: создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике; введение жесткой системы сертификации и лицензирования туристской деятельности; формирование легальных экономических механизмов стимулирования развития въездного (иностранного) и внутреннего туризма, привлечения инвестиций в эту сферу и защита внутреннего туристского рынка путем предоставления налоговых и таможенных льгот, государственных гарантий и иных мер государственной поддержки; создание благоприятных (в том числе правовых) условий для кооперации туристских, банковских структур, транспортных, гостиничных и страховых компаний в целях формирования высокотехнологичных комплексов туристского обслуживания и развития материально-технической базы отрасли.

В соответствии с перечисленными концептуальными программными положениями осуществления государственного регулирования сферы туризма был разработан и принят Федеральный Закон «Об основах туристской деятельности в РФ»⁵.

Заложенные первыми базовыми нормативно-правовыми актами основы государственной политики в сфере туризма получили дальнейшее развитие в рамках соответствующих целевых программ. К наиболее актуальным продолжающимся федеральным целевым программам относятся: Федеральная целевая программа «Развитие

⁴ См.: Письмо МИД РФ от 13 января 1992 г. № 11/Угп «Об осуществлении прав и выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров, заключенных СССР».

⁵ См. в разделе «Источники права в туризме».

внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» на 2011–2018 гг.»; государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы. Остановимся на них подробнее. Особое значение имеет также «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года».

Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2011–2018 гг.» была утверждена Постановлением правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644. Согласно положению первичными государственными заказчиками Программы выступили Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Федеральное агентство по туризму. В редакции Постановления Правительства РФ от 18 сентября 2012 г. № 936 государственными заказчиками определены Министерство регионального развития Российской Федерации, Федеральное агентство по туризму.

Как указывали авторы первой редакции программы, анализ возможных источников и объемов финансового обеспечения реализации Программы «Развитие внутреннего и въездного туризма» и программных механизмов осуществления государственных инвестиций показал, что достижение основной цели Программы – активизации развития внутреннего и въездного туризма возможно при условии финансирования мероприятий за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Согласно утвержденной программе общий объем финансирования на 2011–2018 гг. в ценах соответствующих лет составляет 139,5 млрд руб., в том числе: за счет средств федерального бюджета – 32,8 млрд руб. (23,5 %) ⁶; за счет средств консолиди-

⁶ Очевидно с целью сохранения федеральных средств и использования их с большей практической, в том числе перспективной эффективностью, из 32,8 млрд руб. 30,2 млрд руб. предусмотрено на капитальные вложения.

рованных бюджетов субъектов Российской Федерации – 9 млрд руб. (6,5 %); за счет средств внебюджетных источников – 97,7 млрд руб. (70 %) ⁷.

Целью Программы «Развитие внутреннего и въездного туризма» является повышение конкурентоспособности российского туристского рынка, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах. Согласно программе достижение поставленной цели будет обеспечиваться решением следующих основных задач: 1) развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации; 2) повышение качества туристских услуг; 3) продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

Следует подчеркнуть, что решение первой задачи планируется осуществить посредством комплексного развития туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров и формирования сети автотуристских кластеров, которые станут точками роста развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса. Элементы указанной сети планируется располагать на наиболее популярных маршрутах и федеральных трассах, а также вблизи мест, представляющих значительный туристский интерес.

Для решения второй задачи планируется реализовать ряд мероприятий, направленных на развитие системы подготовки кадров в сфере туризма, включая высшее и среднее профессиональное образование, повышение квалификации и переподготовку кадров. Значительный вклад в решение второй задачи будет обеспечен за

⁷ Указанное финансирование представлено в редакции Постановления от 18 февраля 2014 г. № 121. Очевидно, в связи с оптимизацией расходной части программы, а также под влиянием внешних факторов, существенно ограничивших бюджетный потенциал РФ, финансирование было ограничено по всем показателям. Так, в редакции Постановления от 2 августа 2011 г. № 644 общий объем финансирования на 2011–2018 гг. в ценах соответствующих лет составляет 332 млрд руб., в том числе: за счет средств федерального бюджета – 96 млрд руб. (28,9 %); за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 25 млрд руб. (7,5 %); за счет средств внебюджетных источников – 211 млрд руб. (63,6 %).

счет наделения контрольными и надзорными функциями за деятельностью субъектов туристской отрасли, в том числе за качеством предоставляемых ими туристских услуг, самих участников рынка, создавая при этом условия для организации и осуществления эффективной деятельности саморегулируемых организаций.

Для решения третьей задачи в течение всего срока реализации Программы планируется развертывание информационно-пропагандистских кампаний, создание сетей информационных центров и пунктов, организация и проведение межрегиональных, общероссийских и международных выставок, форумов и иных мероприятий, направленных на создание положительного имиджа Российской Федерации как привлекательного направления для туристов.

Отметим, что при выборе программного механизма государственного финансирования и осуществления государственных инвестиций для обеспечения развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации авторы программы в качестве перспективной формы реализации предпочитают развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма, с использованием кластерного подхода, а также реализацию проектов федерального масштаба, направленных на ускоренное развитие межрегиональных туристских возможностей (маршрутов) и повышение качества услуг.

Избранный авторами программы кластерный подход предполагает сосредоточение на ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами. В рамках формирования туристско-рекреационных кластеров на основе научно обоснованных решений, а также с использованием механизмов государственно-частного партнерства предполагается создать необходимые и достаточные условия для скорейшего развития туристской инфраструктуры, а также сферы сопутствующих услуг.

Успешные технологии, примененные в нескольких пилотных туристско-рекреационных кластерах, предполагается распространить на все перспективные с точки зрения развития внутреннего и

въездного туризма регионы страны, тем самым обеспечивая ускоренный возврат как государственных, так и частных инвестиций.

Как отмечают авторы программы основными факторами, сдерживающими рост конкурентоспособности Российской Федерации на международном рынке туристских услуг и, как результат, препятствующими реализации ее туристского потенциала, являются: слабо развитая, а в ряде регионов отсутствующая обеспечивающая инфраструктура туристских объектов, что является препятствием для привлечения частных инвестиций в туристскую сферу; низкий уровень развития туристской инфраструктуры (недостаточность, а в ряде регионов отсутствие средств размещения туристского класса и объектов досуга, неудовлетворительное состояние многих туристских объектов показа, отсутствие качественной придорожной инфраструктуры практически на всех автомагистралях страны); отсутствие доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов с процентными ставками, позволяющими окупать инвестиции в объекты туристско-рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки; невысокое качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии вследствие недостатка профессиональных кадров⁸; недостаточное продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

Преодолев указанные отраслевые ограничения и создав благоприятные условия для ее развития потенциально к 2020 г., Российская Федерация может войти в первую десятку стран – самых популярных направлений туризма.

Авторы программы определили риски целевого программирования, которые предполагали учитывать: формальный подход к формированию мероприятий в сфере туризма в региональных и муниципальных программах социально-экономического развития; отсутствие координации планируемых мероприятий по срокам их реализации; недостаточное или частичное финансирование из региональных бюджете

⁸ Здесь следует отметить, что проблема недостатка профессиональных кадров разрешается в том числе деятельностью таких саморегулируемых организаций, как «Ассоциация вузов в туризме и сервисе».

тов. В этой связи авторы отмечают, что отдельные регионы Российской Федерации, обладающие рекреационным потенциалом, не имеют целевых программ по развитию туризма⁹. Соответственно, не определен заказ туристской отрасли на товары и услуги в смежных отраслях экономики. Разделы, касающиеся развития инфраструктуры и туристских услуг, не включены в отраслевые программы.

Минимизация указанных рисков и негативных факторов возможна за счет механизмов государственной поддержки развития туризма на основе государственно-частного партнерства, рационального использования бюджетных средств и максимальной координации действий участников Программы в процессе развития наиболее перспективных туристско-рекреационных кластеров, наращивания внутреннего спроса на туристские услуги, а также создания новых рабочих мест.

Реализация мероприятий Программы «Развитие внутреннего и въездного туризма» осуществляется в 2 этапа: 1) 2011–2014 гг.; 2) 2015–2018 годы. На первом этапе на конкурсной основе отобраны инвестиционные проекты для реализации на втором этапе Программы.

Согласно перечню мероприятий Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» в редакции от 18 февраля 2014 г. № 121 финансирование направлено на создание: туристско-рекреационного кластера «Золотое кольцо», туристско-рекреационного кластера «Плес», туристско-рекреационного кластера «Рязанский», автотуристского кластера «Всплеск», туристско-рекреационного кластера «Псковский», туристско-рекреационного кластера «Белокуриха», автотуристского кластера «Золотые ворота», туристско-рекреационного кластера «Подлеморье», автотуристского кластера «Кяхта», автотуристского кластера «Байкальский», автотуристского кластера «Тункинская долина», туристско-рекреационного кластера «Елец», автотуристского кластера «Задонщина», туристско-рекреационного кластера

⁹ Отметим, что проблема несогласованности действий федеральных органов и органов власти субъектов РФ в сфере туризма проявляется не только в отсутствии в перспективных туристских регионах целевых программ развития, но и в отсутствии единообразия в имеющихся программах, несмотря на утвержденную приказом Ростуризма № 66 еще в 2007 г. типовую структуру региональной программы.

«Абрау-Утриш», туристско-рекреационного кластера «Эко-курорт Кавминводы», туристско-рекреационного кластера «Насон-город», туристско-рекреационного кластера «Кладезь земли Костромской», туристско-рекреационного кластера «Северная мозаика», туристско-рекреационного кластера «Никола-Ленивец», туристско-рекреационного кластера «Соленые озера», туристско-рекреационного кластера «Этническая Чувашия», туристско-рекреационного кластера «Кезеной-Ам», туристско-рекреационного кластера «Ярославское взморье», автотуристского кластера «Зарагиж», туристско-рекреационного кластера «Ворота Лаго-Наки», туристско-рекреационного кластера «Шерегеш», туристско-рекреационного кластера «Барнаул – горнозаводской город», автотуристского кластера «Самоцветное кольцо Урала», туристско-рекреационного кластера «Верхневолжский», туристско-рекреационного кластера «Центр активного отдыха и туризма Y.E.S.», туристско-рекреационного кластера «Амур», туристско-рекреационного кластера «Остров Большой Уссурийский – Шантары», туристско-рекреационного кластера «Раушен», туристско-рекреационного кластера «Всесезонный туристический центр «Ингушетия»; а также на поддержку проектов создания туристских кластеров в Республике Тыва, проектов создания туристских кластеров в Республике Алтай, проектов создания туристских кластеров в перспективных регионах Российской Федерации ¹⁰.

¹⁰ Отметим, что заложенные программами развития туризма механизмы реализуются не только через кластерный подход, но и посредством последовательных мероприятий по расширению средств и способов продвижения национального туристского продукта. В частности, ведется работа по внедрению информационной туристской системы в форме Национального туристического портала (URL: <http://pre.russia.travel/tours/>). Кроме того, согласно плану мероприятий Ростуризма продолжается работа по созданию и развитию национальной системы туристской навигации. См.: «Дорожная карта» по предоставлению отчетности о выполнении Плана реализации Стратегии по развитию туризма до 2020. URL: http://www.russiatourism.ru/data/File/news_file/2014/Дорожная%20карта%20по%20предоставлению%20отчетности%20о%20выполнении%20Плана%20реализации%20Стратегии%20по%20развитию%20туризма%20до%202020%20года.pdf; «План мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.» : (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г.) № 2246-р // Собрание законодательства РФ. 2014. 24 нояб. (№ 47). Ст. 6577.