

УДК 353.2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Сафронов А.А.

Магистрант,

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС

Екатеринбург, Россия

Никитина А.С.

К.с.н., доцент

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС

Екатеринбург, Россия

Аннотация

В статье проводится анализ нормативно-правовых источников, регулирующих государственную региональную политику в области туризма. Анализ проводится с целью выявления основных нормативно-правовых особенностей регулирования данной сферы, выявления закономерностей, основных проблем в сфере нормотворчества туристской сферы.

В заключении авторы формулируют выводы, касаемые особенностей современного нормативно-правового регулирования государственной региональной политики в сфере туризма.

Ключевые слова: Туризм, туристская политика, государственная политика в сфере туризма.

LAW REGULATION OF STATE TOURISM POLICY

Safronov A.A.

Master student

Ural Institute of Management - Branch of RANEPA

Yekaterinburg, Russia

Nikitina A.S.

Ph.D., associate professor

Ural Institute of Management - Branch of RANEPA

Yekaterinburg, Russia

Abstract

The article analyzes the regulatory sources governing the state regional policy in the field of tourism. The analysis is carried out in order to identify the main regulatory and legal features of the regulation of this sphere, to identify patterns, the main problems in the sphere of rule-making in the tourist sphere.

In conclusion, the authors formulate conclusions regarding the features of modern regulatory and state regulation of the state regional policy in the field of tourism.

Keywords: Tourism, tourism policy, state policy in the field of tourism.

В настоящее время государственная туристская политика в Российской Федерации регулируется международными, федеральными и региональными нормативно-правовыми актами.

На международном уровне политика в сфере туризма регулируется нормами Глобального этического кодекса туризма, Хартии туризма и Кодекса туриста, Гаагской декларацией по туризму. Они закрепляют международные, общепризнанные, гуманные ценности туризма во всем мире.

Этический кодекс туризма содержит в себе нормы, касающиеся «вклада туризма во взаимопонимание и уважение между народами и обществами, индивидуального и коллективного совершенствования, устойчивого развития, использование культурного наследия человечества».

В кодексе также закреплены положения, согласно которым туризм – «деятельность, выгодная для принимающих стран и сообществ, приводятся права и обязанности участников туристского процесса, говорится о свободе туристских путешествий» [2].

В Хартии туризма и Кодекса туризма [15], а также в Гаагской декларацией по туризму[1], помимо обще гуманистических ценностей, также приводятся статьи, касающиеся роли государства в развитии туризма на территории страны. Основные положения этих документов заключаются в

том, что «государство должно содействовать доступу туристов - граждан своих стран и иностранных туристов к общественному достоянию посещаемых мест, должно способствовать росту туристского сознания, должно обеспечивать безопасность посетителей и их имущества посредством превентивных мер и мер защиты» [1].

На *федеральном уровне* политика в сфере туризма регулируется нормами федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также иными нормативно-правовыми актами.

Конституция Российской Федерации является главным законом государства и содержит основополагающие нормы, регулирующие сферу туризма. Например, ст. 27 Конституции РФ устанавливает право свободного перемещения по территории государства, а также свободного пересечения границ. Ст. 37 закрепляет право каждого гражданина РФ на отдых. Ст. 44 гарантирует «право каждого на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям» [3].

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [9] является основополагающим федеральным законом, закрепляющим основные нормы и принципы туризма и туристской деятельности в РФ. В законе нормативно закреплено «определение туризма и туристской деятельности, безопасности, определены права и обязанности туриста, закреплены полномочия органов власти, регулирующих сферу туризма, описаны условия осуществления туроператорской деятельности, приведена классификация объектов туристской индустрии». Вместе с тем многие нормы Закона о туристской деятельности «морально» устарели, а понятийный аппарат нуждается в совершенствовании и развитии. В частности, содержание самого понятия «туризм» нуждается в пересмотре.

В федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» определены основные

цели и задачи туристской деятельности, а именно: развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации; повышение качества туристских услуг; продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках на региональном уровне [9].

К числу федеральных правовых актов, конкретизирующих и регламентирующих туристскую деятельность можно отнести Постановление правительства РФ «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта». В законе закреплены основные требования к организации деятельности исполнителя, приведена информация об оказываемых услугах по реализации туристского продукта, рассмотрен порядок заключения, исполнения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта, приведен порядок предъявления претензий и ответственность сторон по договору о реализации туристского продукта [10].

Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)» является, на наш взгляд, ключевой и приоритетной с точки зрения нормативно-правового анализа. Во-первых, она описывает мероприятия, реализация которых наступит уже в следующем году, во-вторых, она направлена на реализацию не только кадровых и административно-управленческих задач, но и на реализацию инновационных, кластерных туристических проектов в РФ [13].

К слову говоря об инновациях: в Стратегии инновационного развития РФ до 2020 есть отсылочные нормы к туристской деятельности. Согласно Стратегии, «к 2020 году планируется осуществить разработку концепций инновационного развития в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания населения, жилищного строительства и

коммунального хозяйства, агропромышленного комплекса, физической культуры, спорта и туризма» [12].

Основные программно-целевые установки развития туризма также закреплены в «Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года». Стратегия является неотъемлемой частью Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, рассмотренной ранее. Согласно Стратегии, «развитие туризма имеет большое значение для государства в целом, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Россия располагает огромным потенциалом для развития внутреннего и въездного туризма. Развитие и максимальная реализация такого туризма является основной задачей Стратегии». В Стратегии описывается существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации, определены цели и задачи, а также основные направления и механизмы реализации мероприятий в сфере туризма. Важно отметить, что в Стратегии закреплены основные риски развития туризма в РФ, к числу которых можно отнести риски в сфере геополитики, международных отношений, макроэкономики, финансов, администрирования, научно-технического прогресса и изменений природной среды. В заключении в Стратегии приводятся целевые показатели эффективности реализации политики туризма.

Конкретный пошаговый инструментарий оценки результатов проводимо политики в сфере туризма закреплен в «методических рекомендациях с целью оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма» [4]. В основе рекомендаций лежит мониторинг субъектов на основе разработанной системы критериев (индикаторов). Мониторинг оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации в сфере туризма предполагает сбор и обработку информации, необходимой для

проведения расчетов основных показателей, совершенствование системы показателей (индикаторов) развития туризма в регионах, разработка рекомендуемых мер по совершенствованию состава показателей на основе результатов мониторинга.

На региональном уровне туристская государственная политика регламентируется нормами законов субъекта РФ, а также иных нормативно-правовых актов. В качестве нашего исследования субъектом анализа выступает Свердловская область, что и определило перечень ключевых нормативно-правовых актов, регулирующих сферу туризма в регионе.

Основополагающим для области является Закон «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области». В настоящий момент в данный документ вносятся изменения на основании Закона Свердловской области от 22 марта 2018 г. № 28-ОЗ с 1 января 2019 года и Закона Свердловской области от 06 ноября 2018 г. № 115-ОЗ.

По сути, данный закон по структуре дублирует нормы федерального закона о туризме. В нем также закреплены понятия и определения, приводятся основные принципы реализации политики, сферы разделение полномочий и т.д. Подробно закреплены полномочия органов государственной власти Свердловской области и деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в сфере туризма и туристской деятельности, а также ресурсное (в том числе кадровое) обеспечение туристской деятельности в Свердловской области. В заключении в законе приводятся формы и инструменты государственной поддержки развития туризма и туристской деятельности в Свердловской области.

В заключении обзора нормативно-правовых источников в сфере реализации туризма в РФ и Свердловской области, остановимся на анализе

областной «Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2030 года».

Под «Стратегией развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2030 года» понимается взаимосвязанная по задачам, срокам осуществления и ресурсам совокупность государственных программ, отдельных проектов и внепрограммных мероприятий организационного, правового, экономического характера, обеспечивающая эффективное решение проблемы динамичного и устойчивого развития туризма в Свердловской области.

Реализация настоящей Стратегии должна обеспечить вклад туристской индустрии в решение стратегических задач современного этапа экономического развития Свердловской области.

В Стратегии приводятся мировые тренды развития туризма, а также современное состояние сферы внутреннего и въездного туризма Свердловской области, описывается туристский потенциал Свердловской области, приводится анализ сильных и слабых сторон, приводятся конкретные виды туризма (паломнический, индустриальный, исторический и т.д.).

Таким образом, проведенный обзор нормативно-правовой базы государственно политики в сфере туризма позволил сделать следующие выводы:

1. Региональная туристская политика в Российской Федерации регулируется международными, федеральными и региональными нормативно-правовыми актами на всех уровнях власти. В реализации данной политики действует принцип равенства и справедливости, приоритета закона и правопорядка.

2. Можно смело сказать, что сфера туризма регулируется целым спектром нормативно-правовых актов, не противоречащих друг другу, а

лишь взаимодополняющих. Основопологающим является федеральный закон о туризме и туристской деятельности. Основные подзаконные акты опираются на нормы федерального закона.

3. Законодательство Свердловской области также «не отстает» в вопросах нормативно-правового закрепления сферы туризма, отчасти во многом дублируя нормы и положения, закрепленные в федеральном законе, а также в распоряжениях и постановлениях правительства.

На наш взгляд, проблема регулирования туристической сферы в Свердловской области требует дальнейшего изучения и анализа. Надеемся продолжить ее изучение в будущей научно-исследовательской перспективе. Необходимо грамотное нормативно-правовое регулирование сферы туризма для достижения целей и задач государственной туристской политики.

Библиографический список

1. Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г. (Вместе с "Конкретными выводами и рекомендациями"): принята в г. Гааге 10 апреля 1989 г. – 14 апреля 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Глобальный этический кодекс туризма: принят в г. Сантьяго 01 октября 1999 г. Резолюцией a/RES/406(XIII) на 13-ой сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

4. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма: утверждено Минкультуры России 06 мая 2015 г.

В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года"): Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области до 2030 года: Постановление Правительства Свердловской области от 25 декабря 2014 г. № 1219-ПП. Документ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>.

7. О туризме и туристской деятельности в Свердловской области: Областной закон от 31 декабря 1999 г. № 51-ОЗ (в ред. от 19 июля 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы): Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2011 г. № 644 (ред. от 07 февраля 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (ред. от 04 июня 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 -

2025 годы)": Распоряжение Правительства РФ от 05 мая 2018 г. № 872-р (ред. от 18 октября 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2007 г. № 452 (ред. от 30 ноября 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 08 декабря 2011 № 2227-р (ред. от 18 октября 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р (ред. от 26 октября 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Профессиональная деятельность государственных служащих: традиции и инновации [Текст] : монография / А. С. Никитина, Н. Г. Чевтаева; Урал. гос. пед. ун-т. – Екатеринбург : [б. и.], 2018. – 176 с.

15. Хартия туризма и Кодекс туриста: одобрены Резолюцией № 1 VI сессией Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации. София, 22 сентября 1985 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Оригинальность 71%