

*На правах рукописи*



**АМИРХАНОВА Евгения Александровна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
В СФЕРЕ ТУРИЗМА**

Специальность 12.00.14 – административное право,  
административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Челябинск – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, профессор,  
**Побежимова Нелли Ивановна**

**Официальные оппоненты:** **Запольский Сергей Васильевич**,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ,  
Институт государства и права  
Российской академии наук,  
заведующий сектором  
административного права

**Деменкова Наталья Геннадьевна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Южно-Уральский государственный  
университет,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права

**Ведущая организация:** Московский государственный  
юридический университет  
им. О.Е.Кутафина (МГЮА)

Защита диссертации состоится «07» июня 2014 г. в 14:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2014 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Н.С. Конева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что государство признает туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации.

Системное, своевременное и целенаправленное воздействие государственной публичной власти на туризм становится неотъемлемым фактором создания благоприятных условий для развития экономики в целом. Туризм в этой связи, является своего рода показателем степени государственного участия в экономике, так как, содействуя туристской сфере, государство может эффективно стимулировать ее развитие.

Все большее значение приобретает региональный компонент в управлении туризмом, поскольку именно на этом уровне возможен максимальный учет всех его особенностей, способствуя тем самым эффективному административно-правовому регулированию в данной сфере, в частности системе прогнозирования, координирования, планирования и контроля.

Важную роль в механизме административно-правового регулирования туризма играет эффективность применения действующего туристского законодательства уполномоченными органами, объективность и своевременность избранных ими форм и способов государственного воздействия.

При колоссальном туристском потенциале, в России туризм развивается медленными темпами. Концентрация туристских потоков в центральных и южных регионах, слабое развитие инфраструктуры, несовершенство федерального и регионального законодательства о туризме, организационно-правовые проблемы в системе и структуре исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, отсутствие мотивационных механизмов привлечения инвестиций в туризм, высокая стоимость внутренних туров снижают эффективность российского

туристского комплекса в целом. Необходимо комплексное восприятие туризма, серьезный анализ форм и методов административно-правового регулирования в сфере туризма.

Необходимость усовершенствования процесса административно-правового регулирования в сфере туризма, диктуется возникающими на практике задачами переработки законов и подзаконных актов, касающихся принципов туристской политики, компетенции и структуры органов государственного управления в сфере туризма (как на федеральном уровне, так и на региональном).

Отсутствие структурированного государственного управления туризмом привело к утрате такой важной его составляющей, как экономическая сторона. При использовании соответствующих методов административно-правового регулирования, туризм может стать значимым источником доходов бюджета государства. По данным Комиссии Всемирной туристской организации (UNWTO) Россия не входит в перечень государств-лидеров, получающих доходы от международного (въездного) туризма. Однако высокими являются показатели выездного туризма, измеряемые с помощью международных туристских расходов (+31%)<sup>1</sup>. Согласно данным Росстата, число российских туристов в 2013 году, выехавших за пределы государства составило 15,3 млн., а в въехало с целью туризма – всего 2,6 млн.<sup>2</sup>. Это свидетельствует о низком уровне въездного туризма. Показатели уровня развития въездного, внутреннего, оздоровительного и других видов туризма, а также их социальный эффект напрямую зависят от той политики, которую проводит государство.

В последнее время в связи с переоценкой роли государства в регулировании экономических процессов, усиливается интерес к разработке

---

<sup>1</sup> Официальный сайт ЮНВТО / Электронный ресурс. Режим доступа: <http://media.unwto.org>. (дата обращения 24.01.2014).

<sup>2</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/plan/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/plan/). (дата обращения 24.01.2014).

новых, а также анализу и переоценке существующих теоретических основ участия государства и бизнеса в развитии туризма.

Смена ориентиров государственного управления и правового регулирования туристской деятельности определяет необходимость корректировки административно-правового регулирования в данной сфере. Это неизменно влечет настоятельную потребность проведения научных исследований в сфере административно-правового регулирования туризмом.

С этих позиций объясняется актуальность темы для проведения диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Анализ, проведенных за последние десятилетия, научных исследований, показал, что они в основном касались изучения механизма организации управления туризмом с позиции экономической науки. Важное значение в этом аспекте, имеют научные исследования В.И. Азара, А.Ю. Александровой, В.И. Алексеева, Л.В. Баумгардена, М.Б. Биржакова, Дж. Боуэна, Е.Л. Власовой, А.П. Гулиева, В.А. Квартального, Ф. Котлера, М.В. Соколовой, Г.С. Усыскина и др.

Исследования, посвященные анализу туристской деятельности как объекта гражданско-правового регулирования, проводились, такими учеными как, Е.В. Ахтямова, Н.И. Волошин, Н.В. Сирик, Д.П. Стригунова.

Некоторые аспекты административно-правового регулирования отношений в сфере туризма затрагивались в работах Л.Е. Калининой, Е.Л. Писаревского. При этом, необходимо отметить, что диссертация Л.Е. Калининой, посвящена исследованию проблем государственного управления туризмом в Российской Федерации. В ней не содержится анализа проблем, касающихся административно-правового регулирования в сфере туризма. В диссертационном исследовании Е.Л. Писаревского рассматриваются в основном общие вопросы туристской деятельности, а также проблемы безопасности туризма и личной безопасности туристов.

Таким образом, вопросы административно-правового регулирования в сфере туризма на современном этапе не являлись самостоятельным предметом диссертационного исследования.

**Объект диссертационного исследования** составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе организации административно-правового регулирования в сфере туризма, а также возникающие в ходе осуществления туристской деятельности в России.

**Предметом исследования** являются теоретические положения, совокупность правовых норм законодательства о туризме Российской Федерации и ее субъектов, а также практические аспекты административно-правового регулирования в сфере туризма.

**Цель диссертационного исследования** заключается в проведении комплексного анализа теоретико-правовых основ административно-правового регулирования в сфере туризма, и в разработке практических рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели, в диссертации решаются следующие основные задачи:

- раскрыть историко-правовые аспекты развития государственной политики в сфере туризма в России, а также выявить ее основные стадии развития и особенности каждого этапа;
- выявить место туризма в системе государственного управления;
- исследовать туризм, как объект административно-правового регулирования;
- проанализировать зарубежное законодательство о туризме, устанавливающее цели, принципы и организационные основы административно-правового регулирования в сфере туризма;
- раскрыть специфику правовых отношений, складывающихся в сфере туризма и показать нормативно-правовую основу их регулирования;
- определить полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма;

- исследовать правовой статус государственных органов, исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма (на основе анализа деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ);

- выявить проблемы, административно-правового регулирования в сфере туризма в Российской Федерации и сформулировать предложения и рекомендации по их разрешению.

**Методологическая основа исследования.** Работа выполнена с применением комплекса методов научного познания и исследования, в том числе с использованием общефилософских методов (метода диалектики). При изучении отдельных вопросов автором были использованы такие общенаучные методы, как синтез, исторический, сравнительный, логический. Из числа специально-юридических методов в работе применялись формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

**Теоретическая основа исследования.** В целях формирования общетеоретической основы работы, использовались исследования отечественных ученых-административистов А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, О.В. Гречкиной, А.С. Дугенца, С.В. Запольского, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, Г.А. Кузьмичевой, Б.М. Лазарева, Е.Б. Лупарева, В.И. Майорова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Д.М. Овсянко, Н.И. Побежимовой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, А.П., Юсупова и др., а также работы исследователей в области общей теории права и отдельных отраслей права, таких как: С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, И.В. Ершова, О.С. Иоффе, Н.В. Козлов, С.А. Комаров, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, М.М. Рассолов, Ю.А. Тихомиров, В.Н. Хропанюк, В.Е. Чиркин.

Исследование темы, потребовало обращения к научным работам, посвященным анализу гражданско-правового регулирования туристской

деятельности в Российской Федерации: Э.Г. Барзгоевой, Л.И. Квартального, Н.Е. Нагай, А.Н. Ошнокова, Е.Л. Писаревского, К.С. Свиридова, Н.А. Севастьяновой, Н.А. Соколовой, Ю.А. Чененова, М.В. Шаруевой, Л.В. Щенниковой др.

В диссертации использованы труды ученых экономической науки, представленные работами В.И. Азара, А.Ю. Александровой, В.И. Алексеева, Л.В. Баумгартена, М.Б. Биржакова, Дж. Боуэна, А.П. Гулиева, Н.П. Дроздовой, М.А. Жуковой, Ю.А. Карнакова, В.А. Квартальнова, П.Ю. Кларка, А.А. Кобловой, Ф. Котлера, В.М. Матюнина, Н.Г. Нагай, Н.А. Севастьяновой, Н.А. Соколовой, Г.С. Усыскина, О.В. Швыдкой и др.

Кроме того, использовались материалы научно-практических конференций, периодической печати и статистические данные.

**Нормативной базой** являются Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные акты, в том числе ведомственные акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также законодательство субъектов Российской Федерации. Кроме этого, ратифицированные Российской Федерацией международные акты. В сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории Российской Федерации акты СССР и РСФСР.

**Эмпирическую основу исследования** составляют официальные статистические данные, материалы правоприменительной практики Роспотребнадзора, Федерального агентства по туризму, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенных полномочиями в области управления туризмом (Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Приморского края, Камчатского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области).

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в том, что впервые на основе достижений науки административного права и действующего российского законодательства, предпринята попытка



комплексного анализа особенностей административно-правового регулирования в сфере туризма.

Исследованы актуальные теоретические и практико-прикладные проблемы правовой регламентации в сфере туризма в контексте децентрализации правового регулирования в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации; с применением методологических подходов, в том числе основанных на комплексном, системном анализе и синтезе, доказано, что туризм является объектом административно-правового регулирования.

В работе впервые проанализированы особенности и проблемы административно-правового регулирования в сфере туризма на региональном уровне (на основе анализа практической деятельности соответствующих отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ).

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, практических предложениях по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере туризма в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Отстаивается авторская позиция о том, что туризм является объектом административно-правового регулирования. Аргументировано, что административно-правовое регулирование в сфере туризма осуществляется посредством: 1) нормативно-правового регулирования, то есть установления правил, общеобязательных для всех субъектов туристской сферы (деятельности); 2) методов и средств управленческой деятельности соответствующих органов государственной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма; 3) контроля за соблюдением законодательства, регулирующего туристские отношения, в том числе с помощью сертификации и классификации; 4) применения мер

административного воздействия, установленных законодательством в сфере туризма, а также законодательством об административных правонарушениях.

2. Обоснована интерпретация понятия «туризм» как сферы административно-правового регулирования с позиций системного подхода. Самостоятельность и целостность туризма в России определяется внутренними и внешними системообразующими связями. Внутренние связи, основанные на правовых нормах, содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов, регулирующих туристскую деятельность, подразумевают взаимодействие всех элементов административно-правовых отношений федерального и регионального уровней в сфере туризма.

Внешние связи характеризуют взаимодействие с иными системами, отраслями, которые в свою очередь, способствуют развитию въездного туризма в Российской Федерации.

3. Положения Конституции Российской Федерации, касающиеся свободы передвижения каждого гражданина за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 27), и права на отдых (ч. 5 ст. 37), в полной мере являются правовыми основами для туризма и получили развитие в законах и подзаконных нормативных правовых актах. Государство в лице соответствующих органов власти обязано обеспечивать и гарантировать реализацию конституционных прав и свобод граждан. На исполнение этой обязанности государства и направлено административно-правовое регулирование в сфере туризма.

4. В рамках совершенствования административно-правового регулирования в сфере туризма, обоснован вывод о целесообразности расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере туризма, в частности, за счет наделения их полномочиями по выдаче, продлению и аннулированию лицензий для турагентов.

5. Аргументирована целесообразность реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти, вызванная проблематичностью взаимодействия туристских фирм (туроператоров) и Федерального агентства по туризму, в процессе реализации последним государственного регулирования в сфере туризма. В целях исключения создания дополнительных территориальных органов исполнительной власти в сфере туризма, которое предполагает возложение очередного бремени затрат на федеральный бюджет, а также с учетом того, что туризм является объектом межотраслевого воздействия, предлагается Федеральное агентство по туризму передать в ведение непосредственно Правительству Российской Федерации.

6. Аргументировано, что развитие внутреннего и въездного туризма в России в определенной степени сдерживается некоторыми методами экономического воздействия, в отношении российских туроператоров, формирующих и реализующих внутренние туры (в пределах территории Российской Федерации). В связи с этим, предлагается снижение размера финансового обеспечения для таких туроператоров.

7. Обоснован вывод о целесообразности применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере туризма, включая предоставление налоговых льгот резидентам туристско-рекреационных зон, а также, упрощение форм землепользования и технических регламентов.

8. В целях дальнейшего совершенствования единой концепции развития туризма в Российской Федерации обосновывается необходимость принятия федерального закона «О туризме в Российской Федерации» Предложен авторский проект федерального закона.

**Теоретическая значимость диссертации** состоит в том, что сформулированные выводы и предложения диссертационного исследования создают научную базу для дальнейшего развития теоретических основ административно-правового регулирования в сфере туризма.

Научные выводы, отдельные положения работы могут использоваться при совершенствовании российского законодательства в сфере туризма, а также для дальнейших научных исследований по вопросам государственного управления туризмом, как в сфере экономики, так и в социальной сфере.

**Практическая значимость исследования** определяется тем, что содержащиеся предложения и рекомендации, могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Административное право», при подготовке и повышения квалификации соответствующих государственных гражданских служащих, замещающих должности в органах исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма.

Предложения исследования носят прикладной характер и могут быть использованы при принятии управленческих решений на уровне регионов (в частности в регионах Дальневосточного федерального округа).

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Наиболее актуальные вопросы диссертационного исследования получили отражение в публикациях научных статей.

Основные положения исследования докладывались на международных и региональных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы юридических наук» (г. Пенза, 2009), «Современные направления научных исследований» (г. Екатеринбург, 2010), «Современные проблемы гуманитарных и естественных наук» (Москва, 2010), «Система ценностей современного общества» (г. Новосибирск, 2010), «Молодежь XXI века: шаг в будущее» (г. Благовещенск, 2011), Третьи Найденовские чтения: «20 лет экономических реформ в Российской Федерации: итоги, опыт, перспективы» (г. Москва, 2011), XIII-й Региональная научно-практическая конференция с межрегиональным и международным участием, посвященная Году истории в Российской Федерации (г. Благовещенск, 2012), VII Международная научно-

практическая конференция, посвященная памяти Ю.М. Козлова (г. Москва, 2014).

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Первая глава «Теоретико-организационные основы административно-правового регулирования туризмом»** имеет целью выявить и охарактеризовать правовую, социальную и экономическую сущность туризма, как объекта административно-правового регулирования, определить место и значение законодательства о туризме в общей системе нормативно-правового регулирования, определить основания и значение классификации туризма, для обеспечения адекватного государственного воздействия на развитие исследуемой сферы.

В первом параграфе **«Историко-правовые аспекты развития государственной политики в сфере туризма в России»** исследуются основные этапы развития государственной политики в сфере туризма, начиная с 1917 года. Здесь отмечается, что туризм относится к такому виду деятельности, который требовал особенного внимания государства на всех этапах его развития. Туристско-экскурсионной деятельности Советская власть буквально с первых месяцев своего существования уделяло особенное внимание, ибо это была одной из реальных возможностей влиять на народные массы.

Ключевым моментом в государственном управлении туристско-экскурсионного дела в послереволюционные годы было положение об исторической преемственности в развитии социалистической культуры. Поэтому отличительной чертой нового этапа развития туристско-экскурсионного дела явилась его серьезная государственная поддержка вплоть до сращивания соответствующих обществ с органами государственной власти.

Поддерживается позиция некоторых историков, которые не без основания заявляют, что первый период советской истории управления туристско-экскурсионным делом (1917 по 1927 гг.) связан с активным целенаправленным его развитием в системе Народного Комиссариата просвещения РСФСР.

Особое значение для развития советского туризма имела организация партийных конференций, которые носили общегосударственный характер.

Отмечается, что в конце 20-х гг. XX века начинается развитие система управления въездным иностранным туризмом. Для управления в области иностранного туризма было характерно преимущество пропагандистское направление. Что проявлялось как в системе, так и в методах воздействия государства на сферу туризма.

Анализируя особенности исторического развития советского государства, указывается тот факт, что с 30-х гг. XX в. формирование развитого тоталитарного режима отражается и на системе управления в сфере туризма.

Выявляются особенности государственного воздействия на туризм в послевоенные годы. Важной чертой развития системы управления туризмом в 50-е гг. стало усиление идейно-политического содержания туристско-экскурсионной работы. По этой причине были пересмотрены все тематические планы экскурсий и массовых туристско-экскурсионных мероприятий, программы экскурсионных поездок и походов.

Рассматривая период НЭПа, диссертант указывает на постепенное повышение роли профсоюзов и расширение их материально-технической базы в сфере туристско-экскурсионного обслуживания населения, изменение целей и задач в области управления советским туризмом, а также положительное влияние на создание «естественных» государственных монополий, обеспечивших возможность организации единой и массовой советской системы туристско-экскурсионного обслуживания.

Историко-сравнительный анализ показал, что для государственного регулирования в сфере туризма характерно было практически полное подчинение идеологии и методики туристско-экскурсионной отрасли государству. Основой системы управления туризмом было жесткое государственно-партийное планирование и контроль.

Во втором параграфе «Туризм как объект административно-правового регулирования» обосновывается тезис о том, что туризм – явление сложное, многоуровневое и характеризуется наличием большого количества дефиниций, которые содержатся в том числе, и в законодательстве о туризме Российской Федерации. Осуществляется анализ сущности туризма, как экономической категории, философской, юридической (гражданско-правовой), системной.

Интерпретация туризма как объекта административно-правового регулирования, позволяет исследовать его как структурированную систему взаимодействий всех её элементов, дает возможность выявить ее основные признаки, к которым можно отнести следующее: туризм – временное перемещение; туризм связан с перемещением путешествующих лиц и предполагает выезд с постоянного места жительства; обязательно наличие определенных туристских целей; запрет путешествующему лицу заниматься деятельностью, оплачиваемой из источника в стране (месте) временного пребывания. При этом внимание уделяется необходимости конкретизации и расширения перечня туристских целей, исходя из которых, законодатель регламентирует отдельные виды туризма. В связи с этим предлагается дополнить перечень видов туризма, такими как – детский туризм, молодежный, семейный, экологический, подводный, экстремальный, автомобильный, самодетельный.

Наиболее полная правовая регламентация классификаций видов туризма позволит обеспечить эффективное административно-правовое регулирование в сфере туризма (на федеральном и региональном уровнях) и повысить качество предоставляемых туристских услуг.

На основе анализа различных научных позиций, а также с учетом законодательного определения понятия «туризм», можно сделать вывод, что данная категория может рассматриваться как комплексный объект административно-правового регулирования, являясь с одной стороны сектором экономики, с другой, составной частью социальной сферы.



Для того, чтобы выявить и проанализировать специфику туризма как объекта административно-правового регулирования, исследуются такие правовые категории, как административно-правовое регулирование и государственное управление в сфере туризма.

При этом диссертант приходит к выводу, что административно-правовое регулирование туризма, можно считать одним из видов отраслевого правового регулирования, представляющий собой процесс упорядочения общественных отношений в сфере туризма, основанный на административно-правовых нормах и осуществляемый специально уполномоченными органами государственной власти, при использовании ими административно-правовых методов.

**В третьем параграфе «Нормативно-правовая основа регулирования отношений в сфере туризма»** рассматриваются и анализируются положения федеральных и региональных нормативных правовых актов, регламентирующих туризм в Российской Федерации.

Акцентируется внимание на том, что туризм в полной мере воспринимает регулирующее воздействие норм различных отраслей российского права, и, прежде всего, конституционного, административного, а также гражданского, финансового, экологического, таможенного права и других.

Под административно-правовыми нормами, регулирующими отношения в сфере туризма предлагается понимать, установленные государством правила поведения, регулирующие общественные (туристские) правоотношения, связанные с временными выездами (путешествиями) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания, а также связанные с осуществлением туристской деятельности.

Сравнительный анализ зарубежного и российского законодательства о туризме показывает несовершенство основ последнего. Так, выявляется необходимость расширения перечня принципов государственного управления в сфере туризма. Особое внимание обращается на необходимость закрепления принципа доступности туризма; принципа обеспечения безопасности граждан при занятии туризмом; принципа государственной поддержки внутреннего и въездного туризма; принципа приоритетной поддержки малого и среднего предпринимательства в области внутреннего и въездного туризма; принципа гласности и открытости в разработке, принятии и применении мер государственного управления туризмом.

Содержательные характеристики указанных принципов, позволили выявить возможные проблемы их применения.

Исследование законодательства о туризме в регионах Дальневосточного федерального округа, показало, что в таких субъектах, как Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Магаданская область, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ отсутствуют соответствующие отраслевые законы. Отсутствие законов субъектов Российской Федерации о туризме, которые должны учесть специфику управления туризмом в регионе, является, одним из основных серьезных правовых пробелов. На основе этого вывода, предлагается рассмотреть возможность разработки и принятия соответствующих региональных законов (например, Закона Амурской области «О правовом регулировании туризма и туристской деятельности в Амурской области»).

Отмечается, что процесс формирования и развития индустрии туризма как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, в настоящее время невозможен только за счет использования действующих рыночных механизмов без реальной поддержки и активного координирующего участия со стороны государства, что является катализатором формирования государственно-частного партнерства.

Уделяется внимание необходимости принятия и совершенствования соответствующих федеральных и региональных целевых программ в сфере туризма, в частности, стратегиям и региональным программам развития туризма на среднесрочную перспективу в регионах ДФО.

**Глава вторая «Содержание административно-правового регулирования в сфере туризма на современном этапе»** посвящена исследованию административно-правовых элементов, составляющих организационную основу государственного управления туризмом, которая является важной гарантией реализации положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма. Особое внимание уделяется исследованию форм, способов и методов государственного воздействия на туристскую деятельность.

**В первом параграфе «Система федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма»** обосновывается необходимость определения правового положения федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма.

Рассмотрена система органов управления туризмом с позиции разделения сфер компетенции, выделяя уровни и виды органов исполнительной власти, реализующих полномочия в сфере туризма.

Целесообразным, в связи с этим, представляется рассмотрение блока государственных органов исполнительной власти, которые имеют непосредственные организационно-распорядительные полномочия в исследуемой сфере на федеральном уровне. Предлагается уточнить и расширить перечень полномочий Министерства культуры Российской Федерации в сфере туризма.

Подробное исследование полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих координацию отдельных направлений в сфере туризма, выявило проблематичность их взаимодействия с субъектами туриндустрии. На основе указанных выводов, предлагается реорганизовать структуру

федеральных органов исполнительной власти и определить Федеральное агентство по туризму, как подведомственное Правительству Российской Федерации.

Проведенное автором исследование в параграфе, позволяет сделать вывод о наличии системы органов государственной власти, достаточно адекватной современным условиям развития в целом экономики России. Однако обосновывается необходимость внесения некоторых изменений в перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти с целью конкретизации их компетенции в сфере туризма. В частности, в рамках уточнения функции по оказанию государственных услуг, закрепленных за Федеральным агентством по туризму, предлагается установить обязательное лицензирование турагентов, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма. Соответственно, к видам деятельности, подлежащей обязательному лицензированию нужно отнести продвижение и реализацию турпродукта в сфере выездного туризма.

**Второй параграф «Особенности регионального административно-правового регулирования в сфере туризма (на примере субъектов ДФО)»** посвящен анализу специфики административно-правового регулирования в сфере туризма на уровне субъектов Российской Федерации, в частности, регионов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Выявляется значительная неразвитость внутреннего и въездного туризма в дальневосточные регионы, обусловленные объективными и субъективными причинами.

Особенности регионального административно-правового регулирования в сфере туризма, исследуются исходя из того, что отсутствует законодательное установление перечня полномочий Российской Федерации в области туризма, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий субъектов Российской Федерации.

Подробно исследована структура исполнительных органов

государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, наделенных полномочиями управления в сфере туризма. Проведенный анализ показал необходимость дальнейшего совершенствования структуры органов исполнительной власти в Амурской области, Магаданской области, Еврейской автономной области. Например, на основе анализа практической деятельности отраслевых органов исполнительной власти Амурской области, вносится предложение о выделении в составе Министерства внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области специализированного самостоятельного управления, наделенного полномочиями в сфере туризма.

Обоснован вывод о том, что целенаправленно проводимая исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации политика реализации программно-целевого метода, полнота концепций развития туризма, а также создание благоприятного инвестиционного климата в регионах, может обеспечить значительный прогресс в административно-правовом регулировании в сфере туризма на региональном уровне.

**В третьей главе «Основные направления совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере туризма»** выявляются проблемы административно-правового регулирования в сфере туризма и формулируются предложения по их устранению. Содержится анализ методов, средств и путей совершенствования государственного воздействия на развитие качества в сфере туризма.

Существенный прогресс правовых, социальных и экономических основ функционирования государства, требует внесения кардинальных изменений в законодательство о туристской деятельности, пересмотра нормативно-правовой основы управления в сфере туризма. Наиболее эффективным путем развития законодательства в подобном направлении является подготовка и принятие нового базового закона – Федерального закона «О туризме в

Российской Федерации», регулирующего весь комплекс правовых основ в сфере туризма.

Отмечается, что, повышение эффективности административно-правового регулирования в сфере туризма, обуславливает совершенствование многочисленных административно-правовых средств. Способами административно-правового регулирования в сфере туризма, требующими определенной корректировки являются стандартизация и классификация объектов туристской индустрии; сертификация; формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров и др.

Выявлено, что основным недостатком в системе сертификации и классификации объектов туристской индустрии является добровольность их осуществления, а также возможность функционирования альтернативных систем классификации. В связи с этим предлагается введение обязательной классификации объектов туристской индустрии (гостиниц, пляжей и горнолыжных трасс).

Исследуются проблемы формирования и ведения единого реестра туроператоров, которые указывают на необходимость установления дополнительного контроля за расходованием средств компенсационного фонда соответствующего общественного объединения туроператоров.

В параграфе раскрываются проблемы осуществления контроля за соблюдением законодательства в сфере туризма. В связи с этим предлагается внесение дополнения в ст. 14.51 КоАП РФ, в части установления административной ответственности турагентов.

В заключении изложены основные выводы исследования, полученные в результате проведенного исследования.

В приложении к диссертации представлены авторские проекты Федерального закона «О туризме в Российской Федерации», Закона Амурской области «О правовом регулировании туризма и туристской деятельности в Амурской области».

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах  
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Амирханова Е.А. Теоретико-организационные основы понятия «туризм» // Право и государство: теория и практика. 2010. № 6. С. 146-148. – 0,3 п.л.

2. Амирханова Е.А. Некоторые аспекты государственного регулирования в сфере туризма // Право и государство: теория и практика. 2010. № 7. С. 35-37. – 0,2 п.л.

3. Амирханова Е.А. Основы организационной структуры государственного управления туризмом на федеральном уровне // Вестник Академии. 2011. № 1. С. 87-90. – 0,4 п.л.

**Статьи и тезисы докладов и выступлений на научных конференциях**

4. Проблемы административно-правового регулирования в сфере туризма // Актуальные проблемы юридических наук: V Всероссийская научно-практическая конференция. Сборник статей. – Пенза, 2009. С. 10-13. – 0,1 п.л.

5. Принципы государственного управления туризмом // Менеджмент: управление в социальных системах. Международная научно-практическая конференция. Сборник статей. – Пенза, 2009. С. 108-110. – 0,1 п.л.

6. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере туризма // Материалы V Международной научно-практической конференции «Бъдещето проблемите на световната наука – 2009». – Том 14. Закон. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД. С. 62-65. – 0,2 п.л.

7. Система и структура органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере туризма // тематический журнал «Дискуссия». «Инновации гуманитарных и естественных наук». – Екатеринбург, 2010. С. 109-111. – 0,2 п.л.

8. Проблемы государственного управления в сфере туризма Российской Федерации // Сборник I международной научно-практической конференции «Современные направления научных исследований». – Екатеринбург, 20 апреля 2010 г. С. 114-115. – 0,1 п.л.

9. Формы государственного управления в сфере туризма // Социально-гуманитарный вестник Юга России. № 1. 2010. С. 172-176. – 0,2 п.л.

10. Проблемы нормативно-правового регулирования в сфере туризма // Материалы третьей международной научно-практической конференции «Современные проблемы гуманитарных и естественных наук». – Москва, 20-25 июня 2010г. С. 262-264. – 0,2 п.л.

11. Законодательство о туризме в современных условиях // Сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции «Система ценностей современного общества». – Новосибирск, 2010. С. 101-104. – 0,2 п.л.

12. Некоторые проблемы регулирования туризма на Дальнем Востоке // Молодежь XXI века: шаг в будущее: Материалы XII региональной научно-практической конференции с межрегиональным и международным участием, посвященной 50-летию полета в космос Ю.А. Гагарина, Благовещенск, 19-20 мая 2011. С. 3-4. – 0,1 п.л.

13. Органы государственной власти как основные элементы структуры государственного управления туризмом // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. № 7 (54), июль 2013. Часть II. С. 59-62. – 0,3 п.л.