

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

*На правах рукописи*



Амирханова Евгения Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ  
ТУРИЗМА**

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель  
кандидат юридических наук,  
профессор Побежимова Н.И.

Москва – 2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИЗМОМ.....</b>	<b>14</b>
§1 Историко-правовые аспекты развития государственной политики в сфере туризма в России.....	14
§2 Туризм как объект административно-правового регулирования .....	31
§3 Нормативно-правовая основа регулирования отношений в сфере туризма.....	52
<b>ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ .....</b>	<b>85</b>
§1 Система федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма.....	85
§2 Особенности административно-правового регулирования туризма в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов ДФО) .....	108
<b>ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА .....</b>	<b>129</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>144</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....</b>	<b>148</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ.....</b>	<b>181</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**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.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИЗМОМ

## §1 Историко-правовые аспекты развития государственной политики в сфере туризма в России

Туризм, при наличии в нем экономической и социальной составляющих, относится к такому виду деятельности, который требовал особенного внимания российского государства на всех этапах его развития. Туристско-экскурсионной деятельности советская власть буквально с первых месяцев своего существования уделяла особенное внимание. По мнению М.В. Соколовой: «Туризм являлся одной из возможностей влиять на народные массы»<sup>1</sup>.

По мнению Д.В. Арцыбашева, время настоящего расцвета туристско-экскурсионного движения в России – это 1917 год<sup>2</sup>. И тому есть объективные причины.

Во-первых, для периода революционных преобразований характерна творческая активность масс, пробуждаемая открывшейся возможностью реализации накопившегося социального потенциала и различных новаторских начинаний.

Во-вторых, именно, туристско-экскурсионная практика по своей сущности как нельзя лучше подходила для проведения культурно-просветительской политики Советского государства, связанной с ликвидацией безграмотности и классовым воспитанием народных масс.

В-третьих, значительное влияние на развитие туризма и экскурсий оказал подъем краеведческого движения, отмечаемый большинством

---

<sup>1</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 280.

<sup>2</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 99.

исследователей именно в первое послереволюционное десятилетие.

Неоспорим и тот факт, что в послереволюционный период у трудящихся возникало естественное стремление изучить и познать первое в мире социалистическое государство, что в определенной степени, можно было решить средствами туризма. Причем, экскурсионный метод не требовал применения какого-либо специального оборудования или значительных финансовых вложений, что было немаловажным в этот период развития страны. Это стало стержнем государственной программы просвещения рабочего класса.

Ключевым моментом в государственном управлении туристско-экскурсионного дела в рамках политики правительства в культурном строительстве стало выдвинутое В.И. Лениным положение об исторической преемственности в развитии социалистической культуры. Неслучайно, отличительной чертой нового этапа развития туристско-экскурсионного дела явилась его серьезная государственная поддержка вплоть до сращивания соответствующих обществ с органами государственной власти. Один из основоположников теории советского туризма В.П. Антонов-Саратовский следующим образом характеризовал «отличия» буржуазного и советского туризма: «Круглый год разного калибра европейские и американские буржуа в погоне за сменой «ярких» впечатлений, за экзотикой и авантюрой совершают в условиях богатейшего комфорта увеселительные путешествия по различным странам света. Это – так называемый туризм... В то время как советский туризм, составляя часть культурной работы, является глубоко политическим явлением – это новая форма классовой борьбы и в тоже время социалистического строительства»<sup>1</sup>. Тем самым, с определенной уверенностью можно сделать вывод, что в Советской республике получило развитие исключительно управление внутренним туризмом, в частности экскурсионном делом.

Первый период советской истории управления туристско-экскурсионным делом (1917 по 1927 гг.) связан с активным целенаправленным его развитием в

---

<sup>1</sup> Антонов-Саратовский В.П. Основные задачи советского туризма. – М., 1929. – С. 3-4.

системе Народного Комиссариата просвещения РСФСР (далее Наркомпрос РСФСР).

Разработкой методов и организационных принципов туризма и экскурсий, повышением научного уровня экскурсоводов, занимались Институт методов внешкольной работы, кафедра экскурсионного дела МГУ, Главполитпросвет. Разработка методологических основ краеведческой работы осуществлялась Главным управлением научными и научно-художественными учреждениями Наркомпроса РСФСР.

В 1920 году в Москве создано Экскурсионное бюро при Наркомате просвещения РСФСР. Три комиссии (естественно-научная, гуманитарная и техническая) предпринимали попытки на научной основе разработать основы управления экскурсионным делом.

Результатом многосторонней работы Наркомпроса РСФСР стало динамичное развитие экскурсионного дела в Советском государстве, о чем свидетельствуют статистические данные. Так, если в 1920 г. количество экскурсий составляло 46 тыс. (число экскурсантов – 138 тыс. человек), то в 1921 г. – 53 тыс. (число экскурсантов – 161 тыс.)<sup>1</sup>.

В то же время прогрессивному развитию туристско-экскурсионной работы препятствовали объективные трудности – гражданская война, борьба с интервенцией, голод и разруха.

С середины 20-х годов на страницах советской прессы отмечаются призывы к активизации туристической деятельности (например, в статьях «Комсомольской правды», «Саратовских известий»)<sup>2</sup>.

В рамках туристической деятельности, в контексте реализации официальной идеологии, в 1926 году Московским комитетом комсомола совместно с редакцией «Комсомольской правды» была организована первая массовая экскурсия, где приняло участие около 300 комсомольцев. Цель данного мероприятия заключалась в ознакомлении молодежи со

---

<sup>1</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 282.

<sup>2</sup> Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983 гг.). – М.: ЦРИБ «Турист», 1985. – С. 14.



строительством Волховской гидроэлектростанции.

Нельзя не согласиться с мнением М.В. Соколовой, которая считает, что «после поездки на Волховстрой, комсомол стремиться захватить бразды правления туризмом в свои руки»<sup>1</sup>. В качестве доказательства можно привести статью Г. Бернама «Нужно общество пролетарских туристов», опубликованную в январе 1927 года в «Комсомольской правде». Ключевым моментом данной статьи было следующее положение: «Само собой разумеется, что туристские организации должны быть руководимы партией и комсомолом». Государство нуждалось в организационной структуре, способной координировать начавшийся процесс подготовки общества к монополизации туристско-экскурсионного движения в стране.

Практически сразу после опубликования вышеупомянутой статьи в срочном порядке было созвано Сопещание по организации массового туризма в СССР. В рамках совещания были рассмотрены не только общие проблемы, такие как «основные задачи массового пролетарского туризма» и «изучение опыта по туристической работе рабочей, учащейся и крестьянской молодежи», но и конкретные предложения по учету «опыта пролетарского туризма за границей» и выявления того, «какие виды туризма наиболее интересны молодежи. Столь пристальное внимание государства к туристско-экскурсионному делу явилось следствием понимания партийными функционерами той роли, которую туризм и экскурсии могли сыграть в деле идеологического воздействия на широкие народные массы.

Все вышеперечисленные мероприятия имели следствием создание в конце января 1927 г. Бюро туризма при МК комсомола, а в 1928 г. – Бюро туризма при ЦК ВЛКСМ, что свидетельствовало о переводе управления туризмом на общесоюзный статус.

Главной задачей новой общесоюзной организации стало «развитие массового туризма среди молодежи». В основу работы Бюро был положен

---

<sup>1</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 283.

опыт Российского Общества Туристов (далее РОТ), деятельность которого возобновилась в первые годы нэпа.

Выделив РОТ в качестве базы для формирования массовой пролетарской туристско-экскурсионной организации, руководство страны в январе 1929 года созвало Московскую конференцию туристов, главным вопросом которой стало переименование РОТ в Общество пролетарского туризма РСФСР.

После конференции новое руководство обратилось в Народный комиссариат внутренних дел с ходатайством об изменении названия и устава РОТ. 30 ноября 1929 года предложенный устав был утвержден, и в стране появилась первая пролетарская туристско-экскурсионная организация под названием «Общество пролетарского туризма РСФСР» (далее ОПТ).

Уставом устанавливалось, что «ОПТ определяет своей целью распространение среди трудящихся идей организованного туризма, и будет решать задачи придания экскурсионной деятельности формы широкого организованного патриотического общественного движения, а также содействия обороне СССР посредством военизации туризма и внедрения в него элементов краеведения»<sup>1</sup>.

Деятельность ОПТ за короткий промежуток времени охватила всю территорию РСФСР. На местах были образованы его отделения: Московское, Ленинградское (областное), Северо-Кавказское (краевое) с центром в Ростове-на-Дону, Самарское, Сибирское (краевое) с центром в Новосибирске, Свердловское, Калужское, Астраханское, Нижегородское, Владивостокское, Севастопольское.

В уставе ОПТ особо подчеркивалась необходимость обслуживания широких масс трудящихся. По положению, первичной организацией общества являлись ячейки, создаваемые на каждом предприятии, в учебном заведении, учреждении, клубе, подразделении Красной Армии (туристская

---

<sup>1</sup> Антонов-Саратовский В.П. Беседы о туризме. Азбука советского пролетарского туризма. – М. Красный пролетарий, 1930. – С. 44-45.

ячейка могла считаться организованной при наличии трех туристов, заполнивших анкеты и внесших членские взносы). При поддержке СНК РСФСР, партийных, комсомольских и профсоюзных организаций ОПТ развернуло активную деятельность по расширению туристско-экскурсионного движения в стране и привлечению в свои ряды широких масс. Уже в 1930 году в ОПТ насчитывалось более 50 тысяч членов (вместо 501 в 1928 г.), т.е. общее их количество выросло в 100 раз (и это всего за 2 года)<sup>1</sup>.

Жесткий контроль и четкая организация позволили наладить выпуск специализированной литературы. В 1929 году начал выходить пропагандистский пролетарский туристско-экскурсионный журнал «На суше и на море», ориентированный на широкий круг читателей.

Для усиления эффективности агитационной работы ОПТ разработала и предложила органам печати направления тематики журнальных и газетных публикаций. Таковыми должны были стать статьи, связывающие туризм с текущими задачами партии и государства; публикации, посвященные проблемам туризма (программные вопросы, методология, плановость и т.п.), описанию маршрутов и путешествий, в том числе научных экспедиций; хронике туристского движения в СССР и информации о деятельности добровольного общества и др.

В 1928 году независимо от ОПТ начало деятельность новое туристско-экскурсионное объединение - государственное акционерное общество «Советский турист» (далее Совтур), учредителем которого был Наркомпрос РСФСР. Смысл акционирования заключался в том, что членом общества мог стать любой гражданин, купивший акцию стоимостью в 1 рубль. Цена была доступна практически всем желающим, но право голоса при решении организационных и коммерческих вопросов принадлежало тем, кто владел 100 акциями и более.

Отличительной чертой деятельности ОПТ и Совтура было то, что ОПТ

---

<sup>1</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 131.

преимущественно занимался организацией самостоятельных туристских походов, в то время как Совтур, обслуживал группы туристов, экскурсантов и отдыхающих на заранее определенных маршрутах общеобразовательного и краеведческого характера. Данное обстоятельство было связано с острой нехваткой опытных и знающих квалифицированных кадров в деятельности ОПТ, особенно после последовавшего за реорганизацией РОТ в 1929 году ухода части специалистов из ОПТ в Совтур. Кроме того, Совтур, будучи, прежде всего, коммерческой структурой и ориентируясь на относительно состоятельные слои населения, занимался строительством комфортабельных гостиниц и баз отдыха. Однако профсоюзы обязали его обслуживать и группы ОПТ на своих базах по льготным тарифам. Тем самым, для Совтура были созданы неконкурентные условия.

Важно отметить, что в конце 20-х гг. начинает развиваться система управления въездным иностранным туризмом. Для нее был характерен акцент на пропагандистское направление, что проявлялось как в механизме, так и в методах воздействия государства на сферу туризма.

Одновременно с Совтуром для обслуживания возрастающего потока иностранных туристов было создано экскурсионное государственное общество – Всесоюзное акционерное общество (ВАО) «Интурист», со временем ставшее монополистом в области организации иностранного туризма. «Интурист» открыл свои представительства за границей и в ряде городов Союза, заключив договоры с зарубежными железнодорожными и пароходными компаниями. Иностранным гражданам предлагалось более полутора десятка маршрутов для путешествий по СССР, включавших, помимо Москвы, крупные административные центры европейской части страны<sup>1</sup>.

С 1929 по 1938 год «Интурист» обслужил около 100000 иностранных туристов, 30% которых составляли граждане США. Наивысшая интенсивность посещения нашей страны иностранцами в довоенный период

---

<sup>1</sup> Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме. – М.: Финансы и статистика, 2003. – С. 25.

пришлась на 1934-1937 гг. (70000 человек)<sup>1</sup>.

Значимая роль «Интуриста» отводится в организации выездного туризма для советских граждан, что, прежде всего, было связано с установлением дипломатических отношений со странами Запада. Основной формой выезда за рубеж для советских туристов была заграничная командировка. Появление организованного (планового) туризма в СССР относится к 1930 г., когда первая группа из 257 передовиков производства из разных городов отправилась в морской круиз (Неаполь, Гамбург, Стамбул).

Естественный спад в деятельности «Интуриста» в 1938 г., был связан с последствиями мирового экономического кризиса и угрозой начала мировой войны.

Применительно к 30-м гг. XX в., с определенной долей уверенности, можно утверждать, что советское государство существовало в условиях тоталитарного режима. Вполне понятно стремление государственных структур подчинить себе деятельность туристско-экскурсионных обществ и организаций. Наиболее подходящим способом осуществления тотального контроля было сращивание крупных экскурсионных структур в одну организацию-монополиста, подчиняющуюся непосредственно ВЦСПС. В сложившихся условиях возникла единая организация по туризму (Всесоюзное добровольное общество пролетарского туризма и экскурсий (далее ОПТЭ)). Данное общество было создано в результате объединения Совтура и ОПТ (март 1930 г.). Руководителем организации был избран Н.В. Крыленко.

В Уставе ОПТЭ отмечалось, что «пролетарский туризм..., прежде всего, есть один из методов социалистического строительства»<sup>2</sup>. Объединение различных туристско-экскурсионных ресурсов сказалось на количественных показателях экскурсионной активности в советской республике<sup>3</sup>. Тенденции

---

<sup>1</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 290-292.

<sup>2</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 289.

<sup>3</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 134.

количественного роста экскурсий проявлялись достаточно активно. В среднем, рост составлял от 6 до 15% в год, и с 1930 по 1937 год количество экскурсий выросло в 3, 5 раза <sup>1</sup>.

С середины 30-х гг. в системе управления туризмом наблюдается усиление методов тоталитарной политики со стороны государства. Процесс монополизации туристско-экскурсионного рынка завершился уже к 1936 году, когда распоряжением ЦИК СССР было ликвидировано Всесоюзное общество пролетарского туризма и экскурсий (ОПТЭ), а его материально-техническая база передана в ведение профсоюзов. Таким образом, Всесоюзный центральный Совет Профессиональных Союзов (далее ВЦСПС) стал естественным монополистом в области внутреннего туристско-экскурсионного обслуживания.

В системе ВЦСПС создается новая административная структура - Туристско-экскурсионное управление (ТЭУ), которому были подчинены соответствующие территориальные подразделения. В функции территориальных ТЭУ входила не только пропаганда туризма и экскурсий, разработка маршрутов, хозяйственное и культурно-массовое обслуживание туристов, но и обеспечение материально-технической базы: строительство турбаз, Домов туриста и лагерей.

За пять лет существования, материальные возможности ТЭУ увеличилась вдвое, а предоставление туруслуг - в три раза. Накануне Великой Отечественной войны в СССР функционировало 165 домов туриста, 50 турбаз, 12 туристических гостиниц, 24 стационарных турлагеря, сотни палаточных стоянок. Курортная индустрия СССР в 1939-1940 гг. располагала 1270 домами отдыха и 1828 санаториями <sup>2</sup>.

Окончательное и полное подчинение идеологии и методики туристско-

---

<sup>1</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 134.

<sup>2</sup> Менеджмент туризма. Туризм как вид деятельности. / Под ред. В.А. Квартального. – М., Финансы и статистика, 2002. – С. 47; Долженко Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР. – Ростов на Дону, Изд-во Ростов. ун-та. – С. 73-74; Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983). – М.: Турист, 1985. – С. 34.

экскурсионного движения государству, а также завершение создания централизованной системы туристско-экскурсионного обслуживания в стране, приходится на конец 30-х гг. XX в. Основой комплексной реорганизации структуры управления туризмом было жесткое государственно-партийное планирование капиталовложений, кадров и географии рекреационной деятельности.

Великая Отечественная война 1941-1945 гг. принесла народному хозяйству СССР, в том числе и туризму, значительный урон. В частности нуждалась в восстановлении материально-техническая база туризма. На Северо-западе, в Центре и на Юге европейской части СССР, в Крыму, на Кавказе, в других регионах страны фашистскими оккупантами были разрушены 28 Домов туриста, 22 альпинистско-туристских лагеря и помещения профсоюзов, 16 стадионов, а также 189 клубов и Домов физкультуры, 130 Домов отдыха, 109 профсоюзных санаториев, множество других учреждений<sup>1</sup>.

С началом Великой отечественной войны и последующей холодной войны, в развитии иностранного туризма наступает длительный перерыв, закончившийся лишь в середине 50-х годов. Внутренний туризм (плановый, самодеятельный, спортивный, детский и семейный) начинает восстанавливаться только после окончания войны.

В послевоенный период туристско-экскурсионная работа становилась все более плановой. Выстраивалась жесткая система отчетности, разрабатывались и утверждались долгосрочные планы, рассчитанные на пять или десять лет, выполнение которых ставилось под контроль государственных и профсоюзных организаций. В Четвертом правительственном плане развития народного хозяйства (1945-1950 гг.) наряду с различными политическими и хозяйственными задачами, определяется место и показатели туристско-экскурсионного обслуживания населения. В резолюции Секретариата

---

<sup>1</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 136.

ВЦСПС от 24 апреля 1945 года, в частности, указывалось: «...Восстанавливается деятельность Туристско-экскурсионного управления ВЦСПС и его территориальных управлений с целью показа и ознакомления, трудящихся с героикой Великой Отечественной войны, социалистическим строительством нашей Родины, ростом культуры народов, населяющих СССР, экономикой, географией, природными богатствами страны, популяризации естественно-научных знаний, а также пропаганды туризма как массового культурного отдыха трудящихся СССР»<sup>1</sup>.

За период с 1945 по 1948 гг. была полностью восстановлена довоенная система направлений туристско-экскурсионной деятельности, в частности, территориально-экскурсионные управления Москвы, Ленинграда, Крыма, Кавказа и других регионов и 17 довоенных всесоюзных туристско-экскурсионных маршрутов. В феврале 1946 г. распоряжением Совнаркома СССР военные, медицинские и административно-хозяйственные организации выехали из занятых ими в годы войны помещений туристско-экскурсионного комплекса, что позволило за короткий промежуток времени увеличить материально-техническую базу профсоюзов.

Основное внимание в тематике экскурсионных поездок уделялось идеологической составляющей туристско-экскурсионной работы. В маршруты дальних и ближних экскурсионных путешествий включались как общеобразовательные, так и специально-тематические экскурсии, разработка которых велась наиболее активно.

Основное содержание экскурсий сводилось к следующим направлениям: жизнь и деятельность вождей революции, историко-революционная слава, военная история, производство и быт, социалистическое переустройство деревни (колхозов, совхозов).

Проведение плановых Всероссийских обязательных мероприятий оживило туристско-экскурсионную работу на местах, что позволило

---

<sup>1</sup> Долженко Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР. – Ростов на Дону, Изд-во Ростов. ун-та. – С. 74.



региональным профсоюзным организациям осуществить попытку первоначального планирования экскурсионной деятельности на вторую половину 40-х гг. Однако, профсоюзам так и не удалось достигнуть минимального довоенного уровня предоставления туристско-экскурсионных услуг населению: показатели проделанной работы оказались существенно ниже запланированных. Если, в 1947 г. профсоюзы предполагали обслужить 700,0 тыс. человек, а в 1948 г. – 1200,0 тыс., то фактически в 1947 г. – 476,9 тыс., а в 1948 г. – 800,0 тыс. обслуженных туристов<sup>1</sup>. Это объяснялось рядом следующих причин: 1) низкой потребностью после войны в туризме; 2) почти полным отсутствием свободного времени у трудящихся; 3) напряженное продовольственное положение в районах расположения туристских баз; 4) отсутствие дополнительного свободного транспорта.

С 1947 по 1948 гг. имеющаяся в распоряжении профсоюзов материально-техническая база использовалась не более чем на 70%. Таким образом, «туристско-экскурсионные потоки» оказались неосвоенными более чем на одну треть, несмотря на наличие материальных и кадровых ресурсов<sup>2</sup>.

Восстановление туристско-экскурсионного потенциала профсоюзов приходится только на начало 50-х гг. XX столетия. Это явилось результатом внимания партийно-государственных органов к деятельности профсоюзов по дальнейшему развитию туризма в стране. В частности, выполнение постановления ЦК ВКП(б) от 27 декабря 1948 года «О развитии физической культуры и спорта», которым предусматривалось создание новых условий для широкого распространения туризма, сказалось на росте его популярности среди населения. В рамках принятых правительственных решений в период с 1949 по 1950 гг. была проведена полная реорганизация управленческой туристско-экскурсионной структуры, осуществлялась подготовка новых профессиональных кадров. Одновременно осуществлен ряд мер по улучшению качества питания туристов и экскурсантов. В частности, многие туристско-

---

<sup>1</sup> Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983 гг.). – М.: ЦРИБ «Турист», 1985. – С. 44.

<sup>2</sup> Долженко Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР. – Ростов на Дону, Изд-во Ростов. ун-та. – С. 74.

экскурсионные базы уже в начале 50-х гг. занялись созданием подсобных хозяйств, садов и огородов, где методом безотходного производства выращивались скот и птица, фрукты и овощи, что позволило значительно разнообразить рацион питания экскурсантов.

В 1950 году в Советском Союзе была установлена система деления туристско-экскурсионных услуг на категории, позволившая разработать и ввести во всех регионах общую тарификационную сетку стоимости обслуживания граждан на различных экскурсионных маршрутах<sup>1</sup>. Данное нововведение позволило упорядочить расходы туристско-экскурсионных учреждений и способствовало стабилизации «загруженности» баз, лучше контролировать распределение туристско-экскурсионных потоков в стране.

Центральным Комитетом комсомола поручалось Профсоюзным организациям и советам добровольных спортивных обществ, расширение круга экскурсионных поездок и путешествий. Одновременно на месткомы, фабкомы, завкомы, стройкомы возлагалась обязанность оказывать материально-техническую помощь группам отдыхающих.

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.

Государство стремилось всеми, имеющимися в его распоряжении средствами повысить воспитательное значение массовых форм туристско-экскурсионной практики. Неслучайно, более 90% всех экскурсионных маршрутов напрямую или косвенно проходили по местам, связанными с важными событиями и деятелями истории коммунистической партии, общества и культуры. Любые формы предоставляемых туристам и экскурсантам по пути следования экскурсий, (производственно-бытовые, обзорные, литературоведческие, военно-патриотические, музейные и другие)

---

<sup>1</sup> Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983 гг.). – М.: ЦРИБ «Турист», 1985. – С. 46.

должны были отражать насущные проблемы общехозяйственного и культурного развития советского общества.

В середине 50-х гг. наблюдается усиление интереса населения к выездному иностранному туризму. Одна из причин этого явления, – сфера туристско-экскурсионного обслуживания, наконец, получила от государства значительные материальные и финансовые вложения<sup>1</sup>.

Следствием новой экономической политики правительства стала реальная возможность постепенного расширения материально-технической базы профсоюзов в сфере туристско-экскурсионного обслуживания населения.

Именно в это время советский туризм приобретает одну из основных черт: разделение туристско-экскурсионной деятельности на два направления: пропагандистско-информационная, образовательная экскурсионная практика и релаксационный спортивно-рекреационный туризм.

В 1962 г. был принят основополагающий документ для всех профсоюзных организаций – постановление Президиума ВЦСПС «О дальнейшем развитии туризма»<sup>2</sup>. В нем отмечалось, что республиканские, краевые и областные советы профсоюзов, туристско-экскурсионные управления и добровольные спортивные общества уделяют недостаточное внимание развитию массового туризма, созданию секций и клубов туристов. Указывалось на несоответствие существующей структуры руководства туризмом задачам массового туристского движения. Отмечалась слабая связь туристско-экскурсионных управлений с профсоюзными и комсомольскими организациями, советами ДСО, советами Союза спортивных обществ и организаций, туристскими секциями коллективов физкультуры.

Для решения назревших проблем была проведена очередная реорганизация туристско-экскурсионных структур. Центральное, республиканские, краевые и областные туристско-экскурсионные управления

---

<sup>1</sup> Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М. Издательский центр «Академия», 2008. – С. 293.

<sup>2</sup> Долженко Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР. – Ростов на Дону, Изд-во Ростов. ун-та. – С. 74.

(ТЭУ) реформировались в соответствующие Советы по туризму, которые и должны были обеспечивать развитие массового туризма в СССР.

В середине 50-х гг. в СССР постепенно возобновляется иностранный туризм. В 1955 году (впервые после 1940 года) по линии ВЦСПС выехали за рубеж и побывали в СССР в общей сложности 2 тыс. человек. Болгарию, Румынию, Чехословакию, Венгрию, Китай и Корею посещают многочисленные группы туристов из Азербайджанской ССР и Армянской ССР, Амурской и Архангельской областей, Башкирской АССР, Алтайского края и др.<sup>1</sup>.

Накопленный опыт международных туристско-экскурсионных путешествий в середине 50-х гг. был изучен ВЦСПС с целью разработки партийно-правительственных мероприятий, направленных на улучшение качественных и количественных показателей в области туристско-экскурсионного обслуживания. Так увеличился поток иностранных туристов, посетивших СССР (в 1956 г. 486 тыс. иностранных туристов посетило СССР)<sup>2</sup>.

Одновременно перед ВЦСПС возникли проблемы, первоочередной и из которых являлась удаленность советского государства от наиболее развитых мировых туристско-экскурсионных рынков Европы, а также, колоссальные расстояния между отдельными туристическими и экскурсионными объектами. Результатом этого было увеличение расходов Интуриста на транспорт, что существенно поднимало стоимость туристско-экскурсионной путевки.

Все мероприятия, проводимые в сфере государственного управления в области туризма, создали благоприятные условия для ускоренного развития советского туризма, который достигает наивысшего расцвета именно в период развитого социализма, когда его характерной чертой становится массовость.

---

<sup>1</sup> Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – С. 148.

<sup>2</sup> Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983 гг.). – М.: ЦРИБ «Турист», 1985. – С. 49.

В 1960-е гг. в СССР в области туристско-экскурсионного обслуживания населения существовали следующие основные направления деятельности:

- профтуризм (Центральный Совет по туризму и экскурсиям - ЦСТиЭ при ВЦСПС);
- интуризм (Государственный комитет по иностранному туризму при Совете Министров СССР);
- молодежный туризм («Спутник» при ЦК ВЛКСМ);
- школьный туризм (ЦДТЭС Министерства просвещения СССР).

В соответствии с указаниями Центрального Комитета партии ВЦСПС начинает работу по расширению и укреплению материально-технической базы иностранного туризма. Уже в 1962 году, Туристско-экскурсионное управление профсоюзов передало в ведение «Интуриста» 9 наиболее известных и популярных экскурсионных маршрутов.

Несмотря на очевидный рост количественных показателей в организации туристической деятельности, как и в предшествующий период, организуемые профсоюзами международные туристско-экскурсионные поездки остаются под тотальным контролем партии и правительства. Так, партийные органы рассматривали и утверждали предложения ВЦСПС о перечне экскурсионных тем и туристских объектов или подготовки туристско-экскурсионных баз к обслуживанию иностранных туристов.

В начале 1960-х гг. Интурист оставался единственной коммерческой структурой в системе Управления Совета Министров СССР по иностранному туризму.

В 1964 году при Совмине СССР были созданы Совет по иностранному туризму и Управление по иностранному туризму. На данные государственные органы возлагались функции по контролю, регулированию и координированию работы различных организаций.

Кроме контроля органами власти заграничных поездок, с конца 50-х годов в стране получил развитие, так называемый, «приграничный туризм», в основе которого лежал обмен равными по количеству групп туристов,

включающими граждан смежных пограничных районов СССР и жителей соседних социалистических стран.

Поворотным в истории советского туристско-экскурсионного дела стал 1969 год, когда совместным Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 30 мая 1969 года «О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсии в стране» были определены новые задачи в развитии туризма и экскурсий.

Руководящая и контролирующая роль в туризме была отведена структурам ВЦСПС, организационную и практическую работу должен был осуществлять Центральный совет по туризму и экскурсиям. Советское правительство по-прежнему продолжало видеть в экскурсии средство идеологического и патриотического воспитания. Поэтому, в составе Центрального совета было предусмотрено специальное структурное подразделение – Главное экскурсионное управление. Созданные ранее в регионах краевые, областные и городские советы по туризму были переименованы в советы по туризму и экскурсиям.

В начале 70-х годов постепенно изменяются цели и задачи советского туризма. Доминировавшая ранее в туристско-экскурсионном деле идеологическая составляющая теперь начинает уступать, рекреационному приоритету. Рост материального и культурного уровня советского народа обеспечил определенную доступность туризма.

Увеличение спроса на туристско-экскурсионные услуги стимулировало их дальнейшее развитие. Туризм постепенно становится крупной отраслью обслуживания населения, при этом тесно связанной с различными отраслями народного хозяйства (авиация, транспорт, строительство и пр.). Это позитивно влияет на всю экономику советского государства.

Безусловным плюсом в работе всей системы туристско-экскурсионного обслуживания населения в этот период стало использование преимуществ «естественных» монополий. К примеру, транспортной, дававшей возможность создать единую транспортную систему туристско-

экскурсионного обслуживания в масштабах всего СССР и объединившей все авиационные, автомобильные, речные, морские и железнодорожные перевозки туристов и экскурсантов.

В 1970-80-е гг. наблюдается расширение географии туризма. Кроме того, государство сумело организовать самую крупную и дешевую в мире базу социального и самодеятельного туризма, в первую очередь, посредством ценовой политики (граждане получившие путевку оплачивали ее через свой профсоюз – это от 30% до 90% ее стоимости). В эти годы туризм уже не носил того принудительно идеологизированного характера, присущего для довоенных лет. Значительно возросла его материальная база.

Начавшаяся во второй половине 80-х гг. перестройка и распад Советского Союза привели к распаду единой туристско-экскурсионной системы государства.

Таким образом, на протяжении всего времени существования советского государства, для государственного регулирования в сфере туризма характерно было практически полное подчинение идеологии и методики туристско-экскурсионной отрасли государству, существование централизованной системы туристско-экскурсионной сферы. Основой комплексной реорганизации структуры управления туризмом было жесткое государственно-партийное планирование и контроль. В связи с этим, туризм в большей степени, отличался относительной стабильностью и социальным характером.

## **§2 Туризм как объект административно-правового регулирования**

В настоящее время туризм является одной из наиболее динамично развивающихся сфер общества. Туризм является одним из значимых направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности большинства государств современного мира. Этим и объясняется особое внимание со стороны государственной власти.

Для того, чтобы выявить и проанализировать специфику туризма как объекта административно-правового регулирования, по-нашему мнению, необходимо определиться с соотношением таких понятий, как административно-правовое регулирование и государственное управление, а также государственное признание объекта регулирования.

Кроме этого, изучение правового регулирования любого социального процесса имеет важное практическое и теоретическое значение, позволяющее определиться с содержанием данного явления. Необходимо отметить, что в науке теории государства и права нет единого мнения по вопросу определения понятия «правовое регулирование». Например, В.В. Лазарев указывает, что «правовое регулирование есть механизм, сводящийся к тому, чтобы определить круг общественных отношений, подлежащий урегулированию нормами права, выбрать тип, метод, способ регламентации указанных отношений. Элементами механизма правового регулирования являются: юридические нормы, индивидуальные государственно-властные предписания или акты применения права, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей (соблюдения запретов, исполнения обязанностей, использования прав и применения права)»<sup>1</sup>. Н.И. Матузов, А.В. Малько, считают, что «механизм правового регулирования - это система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом, в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права»<sup>2</sup>.

Такая правовая категория, как административно-правовое регулирование, также подвергается внимательному изучению ученых. Так, В.М. Манохин придерживается мнения, что административно-правовое регулирование в практической деятельности включает следующие понятия:

- государственное управление;
- государственно-административное регулирование;

---

<sup>1</sup> Общая теория права и государства: Учебник / под ред. В.В. Лазарева: - М.: Юристъ, 2001. – С. 439.

<sup>2</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник – М.: Юристъ, 2004. – С.318.



– государственные услуги<sup>1</sup>.

Государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой передает, воспринимает и преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную жизнь<sup>2</sup>.

В теории административного права существует два подхода к определению государственного управления: в широком и узком значениях. В широком значении, государственное управление представляет собой регулирующую деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). В узком понимании, государственное управление, является, прежде всего, административной деятельностью, т.е. деятельностью исполнительных органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>3</sup>.

Можно согласиться с мнением Е.Л. Писаревского о том, что государственное управление туризмом в широком смысле – это разновидность социального управления, осуществляемого путем целенаправленного, организующего и распорядительного воздействия государства на сферу туризма с использованием его институтов, принадлежащим к различным «ветвям» и «уровням» публичной власти в целях надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.<sup>4</sup> Однако необходимо уточнить, что государственное управление туризмом в широком смысле, представляет собой регулирующую деятельность в сфере туризма представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и других государственных

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Административное право России. Учебник / В.М. Манохин – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. – С.12-13.

<sup>2</sup> Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – С. 30.

<sup>3</sup> Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – С. 30-31.

<sup>4</sup> Писаревский Е.Л. Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект. Монография. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – С. 21.

органов.

Исходя из узкого понимания данной дефиниции, государственное управление в сфере туризма – это деятельность Президента Российской Федерации, федеральных государственных органов исполнительной власти (Правительства Российской Федерации; федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и их территориальных органов), а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма.

В современной науке признается, что содержание государственного управления включает два основных элемента: функции управления и полномочия по их осуществлению.<sup>1</sup> Исходя из этого функциями государственного управления туризмом можно назвать:

– прогнозирование в сфере туризма, которое проявляется в принятии концепций и стратегий развития внутреннего и внешнего туризма в Российской Федерации, а также стратегий развития туризма в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

– планирование в сфере туризма (предполагает определенное бюджетное планирование в рассматриваемой сфере, а также определение возможностей государственно-частного партнерства в туризме);

– учет в сфере туризма (включает учет туроператоров, внесенных в единый реестр туроператоров, а также официальный статистический учет в сфере туризма и пр.);

– контроль (который проявляется через осуществление постоянного или систематического наблюдения в сфере туризма, анализа собранной информации, принятия мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, в том числе пресечения противоправной туристской деятельности; учета конкретных нарушений туроператоров; выявления виновных и привлечения их к

---

<sup>1</sup> Административное право России / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. – С. 39-43; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М.: Зерцало-М, 2009. – С. 12.

административной ответственности);

– государственная стандартизация и классификация (в сфере предоставления туристских услуг)<sup>1</sup>;

– материально-техническое обеспечение (развитие туристской инфраструктуры, в том числе за счет привлечения российских и иностранных инвестиций);

– кадровое обеспечение (повышение уровня профессионализма как государственных гражданских служащих, замещающих должности в федеральных государственных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, наделенных полномочиями в сфере туризма, а также повышение профессионального уровня иных участников туристских отношений, таких как туроператоры, турагенты и пр.).

Данный перечень функций государственного управления в сфере туризма, Е.Л. Писаревский дополняет, такими положениями, как: информационное обеспечение сферы туризма; организация структуры публичного управления; распорядительство; руководство; координация; регулирование в сфере туризма<sup>2</sup>.

Сущность государственно-административного регулирования состоит в сочетании полномочий обязывающего характера с полномочиями рекомендательного порядка, с возможностями выбора варианта решения.<sup>3</sup> Так, к способам государственного регулирования в сфере туризма, например, можно отнести: нормативно-правовое регулирование в сфере туризма; разработку и реализацию федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма; содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках; стандартизацию и классификацию объектов туристской индустрии; информационное обеспечение туризма, и др. Отдельным способом административно-

---

<sup>1</sup> Арляпова Е.В. Стандартизация и сертификация социально-культурных и туристских услуг: учебное пособие. – Томск: Изд-во ТПУ, 2007. – С.8.

<sup>2</sup> Писаревский Е.Л. Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект. Монография. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – С. 22-25.

<sup>3</sup> Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. –С.15.

правового регулирования В.М. Манохин называет «государственные услуги, включая предварительную их организацию – это и прогнозирование, планирование услуг, подготовка кадров, определение режима работы и прочие действия»<sup>1</sup>. Соответственно, оказание государственных услуг в сфере туризма, имеет немаловажное значение для создания достойных условий развития туризма.

Ввиду того, что в рамках данного исследования туризм рассматривается как объект административно-правового регулирования, необходимо четко определить варианты государственного воздействия на данную сферу.

Свое воздействие на объекты предмета регулирования, как считает В.М. Манохин, государство выражает в трех видах волеизъявления: государственное признание объекта, государственное регулирование и государственное управление. Государственное признание означает учет, покровительство и защиту объектов государственного управления. Государственное регулирование, занимает срединное положение между государственным признанием и государственным управлением и включает: налогообложение, функции по оказанию государственных услуг, федеральные программы, рекомендации органов исполнительной власти для организаций и физических лиц, установление административной ответственности физических и юридических лиц<sup>2</sup>.

Государственное признание туризма, по-нашему мнению, проявляется в следующем:

1) нормативное закрепление признания туризма в качестве одной из приоритетных отраслей экономики<sup>3</sup>;

2) учет объектов туризма, статистический учет туристских потоков (что имеет важное значение при разработке планов экономического и социального развития), а также административный контроль и надзор в сфере

---

<sup>1</sup> Там же , С. 16.

<sup>2</sup> Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. –С.119-124.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

туризма (в частности, привлечение к административной ответственности туроператоров);

3) создание благоприятных условий для развития государственно-частного партнерства в сфере туризма.

По мнению, А.П. Алехина, государственное регулирование, следует рассматривать в широком и в узком смысле. В широком смысле оно выражается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений, возникающих (в нашем случае) в сфере туризма. В узком смысле государственное регулирование рассматривается как одна из функций государственного управления в социально-культурной сфере и сфере экономики. В.Н. Манохин полагает, что в сферу государственного регулирования входят: налоги, услуги (государственные услуги в сфере туризма); федеральные программы (действуют как федеральные программы по развитию туризма, так и региональные); установление административной ответственности физических и юридических лиц (в нашем случае, речь идет, приоритетно, об ответственности туроператоров, как юридических лиц).<sup>1</sup>

Исходя из этого положения, государственное регулирование туризма можно рассматривать через призму создания благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности хозяйствующих субъектов, без чрезмерного вмешательства государственных органов в их хозяйственно-финансовую деятельность, кроме случаев, прямо установленных законом. Это преимущественно установление и корректировка поведения субъектов в сфере туризма. А значит, государственное регулирование в сфере туризма может рассматриваться, в широком социально-экономическом и политическом смысле как любое государственно-властное воздействие, направленное на упорядочение всей системы общественных и экономических отношений жизнедеятельности гражданского общества.

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. –С.124.

Государственное регулирование туризмом, можно рассматривать, как воздействие государства в лице государственных органов на туризм, и общественные отношения в сфере туризма, которое осуществляется, с целью придания организованного характера данной сфере, упорядочения действий субъектов в сфере туризма и обеспечение соблюдения законов, государственных и общественных интересов.

Для административно-правового регулирования характерным является то, что юридические средства носят в большей степени распорядительный характер, являются предписаниями. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одна из сторон регулируемых общественных отношений, возникающих в сфере государственно-управленческой деятельности, обладает юридически властными полномочиями, в силу чего адресует другой стороне обязательные для исполнения предписания. Последняя, в свою очередь, обязана подчиниться предписаниям, исходящим от уполномоченного органа исполнительной власти, так как административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников административно-правовых отношений.<sup>1</sup>

Однако при наличии такой специфической особенности административно-правового регулирования как властность и односторонность, не исключается возможность использования в необходимых случаях дозволительных средств.

Средством практического осуществления административно-правового регулирования являются методы административно-правовой организации, направленные на достижение поставленной цели в процессе государственного управления.

Эффективность государственного управления, прежде всего, зависит от того, сколько многообразен перечень инструментов достижения целей в конкретных сферах. Совокупность таких приемов, их сочетание является

---

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М: Зерцало-М, 2006.-С. 34.

одним из важнейших качественных показателей, а умелое применение свидетельствует о высоком управленческом уровне субъекта управления и во многом определяет содержание властных отношений и результаты выполнения поставленных задач.

Достижение главных целей и задач государственного управления может быть обеспечено только при определенном «качестве» системы государственного управления. Суть качества при этом заключается в получении эффекта целостности, т.е. организация государственного управления должна быть такой, чтобы все элементы государства как целостной структуры обеспечивали большой эффект, как, если бы они действовали отдельно. Как полагает В.А. Жуков, эффект здесь появляется за счет того, что силы системы (за счет их целесообразного единства) становятся больше сил сопротивления по достижению целей; чем выше эффект целостности, тем выше качество государственного управления.<sup>1</sup>

В виду того, что туризм, в начале XXI в. стал одним из ведущих направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности большинства государств и регионов мира, то, как особая сфера деятельности и отрасль, она требует четкой административно-правовой регламентации и государственного воздействия, а, следовательно, и эффективного административно-правового регулирования.

Само явление и термин «туризм» рассматривается и анализируется в различных науках и научных концепциях. Большой энциклопедический словарь определяет туризм (от фр. - *tourisme*, *tour* - прогулка, поездка) как путешествие в свободное время, как один из видов активного отдыха.<sup>2</sup>

Туризм также рассматривается как путешествие сочетающее отдых с элементами спорта и общеобразовательными или историко-

---

<sup>1</sup> Жуков В.А. Верховная власть и государственное управление. – М., 1998. – С. 147-148.

<sup>2</sup> Российская информационная сеть. Большой энциклопедический словарь. URL: <http://dictionaries.rin.ru/cgi-bin/detail.pl?sel=word&word>. (дата обращения 12.02.2013)

просветительскими задачами.<sup>1</sup>

Туризм - явление сложное, многоуровневое и характеризуется наличием большого количества дефиниций. Одни из них носят узкоспециализированный характер, касаются отдельных экономических, социальных, правовых и других аспектов туризма или его видовых особенностей и выступают в качестве инструмента для решения конкретных задач, как, например, определение туризма в целях статистики. Другие концептуальные или сущностные определения охватывают предмет в целом, раскрывая внутреннее содержание туризма, выражающееся в единстве всего многообразия свойств и отношений, и позволяют отличить его от сходных, часто взаимосвязанных, но разнородных явлений.

Поэтому в контексте данного исследования теоретический анализ немыслим без определения сущности «туризма», с экономической, социальной и с правовой позиции. По определению, принятому Организацией Объединенных Наций, туризм трактуется как активный отдых, влияющий на укрепление и развитие физического здоровья, физическое развитие личности, связанный с передвижением его за пределы постоянного места жительства. Манильская декларация по мировому туризму объявила туризм видом деятельности, имеющим важное значение в силу непосредственного развития воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую области жизни государств и их международные отношения. Статистической комиссией Организации Объединенных Наций принято более широкое определение понятия «туризм», где данная дефиниция рассматривается как деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывания в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода, не превышающего одного года подряд, с целью отдыха, деловыми и прочими целями.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В. Новый словарь иностранных слов. – М., Азбуковник, 2003. – С. 709.

<sup>2</sup> Манильская декларация. // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 175-179.



Туризм относится к тому виду деятельности человечества, чья история начинается задолго до возникновения цивилизованного общества. В каждой исторической эпохе есть такие элементы деятельности людей, которые подпадают под категорию туризма.

Туризм сыграл и продолжает играть большую роль в становлении и развитии, как мирового сообщества в целом, так и отдельных его цивилизаций. С начала XX века туризм начинает рассматриваться в мировой практике как значимое явление в жизни людей, способствующее также развитию международного сотрудничества между государствами. К сожалению, не все граждане Советского Союза (особенно в 80-90е гг.) в силу определенных субъективных причин могли быть полноценными участниками туристских отношений. Изменения политической и экономической обстановки в России, вывели отношения в этой сфере на новый уровень.

Всемирная Декларация прав человека закрепляет положение согласно которому «любой человек имеет право на отдых, свободное время, на постоянное сокращение рабочего времени и оплачиваемые отпуска».<sup>1</sup> Данная норма международного права закрепляется и в российском законодательстве. В соответствии с п. 5 ст. 37 Конституции РФ «Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск».<sup>2</sup>

Социальный характер Российской Федерации предопределяет возможность гармоничного развития личности каждого человека, которое невозможно без ознакомления с историей человечества и различными социально-культурными традициями, без уважения к разнообразию религиозных и нравственных убеждений, без толерантности к другим народам. Все это во многом обеспечивается правом гражданина быть

---

<sup>1</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1 – М.: 1996. – С. 460.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.

субъектом туристских отношений, одновременно реализуя право на отдых, свободное передвижение, благоприятную окружающую среду, доступ к культурным ценностям и пр.

Необходимость обращения к социологическому исследованию данного понятия, связано с тем, что туризм, в современном российском государстве, все больше начинает определять систему социального неравенства и социальной стратификации. Туристское потребление становится показателем социального статуса. Данное обстоятельство, в свою очередь, оказывает влияние на правовую обстановку в российском обществе, вызывая определенные негативные юридические последствия в виде административных правонарушений, отрицательных проявлений в механизме государственного управления в данной сфере.

Анализ экономической литературы по данной проблематике показывает, что в исследовании сущности туризма как экономической категории, имеют место два подхода. В первом случае в определении сущности туризма используются признак «передвижение населения», а во втором, «туризм» рассматривается как экономическая система, опосредующая эти перемещения.

Интересен подход А.Н. Азара, который рассматривает туризм как экономическую систему с разнообразными связями между отдельными элементами в рамках, как народного хозяйства отдельной отрасли, так и связей национальной экономики с мировым хозяйством в целом.<sup>1</sup> Можно трактовать туризм как средство межличностных связей, возникающих в процессе политических, экономических и культурных контактов.<sup>2</sup>

Существует множество других определений исследуемого понятия, которые содержатся в международных актах, в национальном законодательстве и в работах ученых. Так авторам, одного из исследований, посвященных проблемам исследования понятийного аппарата в сфере

---

<sup>1</sup> Азар В.И. Введение в экономику иностранного туризма. Вопросы методологии. – М.: Высшие курсы Гл. упр. по иностранному туризму при Совете Министров СССР, 1975. – С.5.

<sup>2</sup> Гезгала Я. Туризм в народном хозяйстве – М.: Прогресс, 1974. – С. 8.

туризма, Е.Б. Антипиной и А.А. Терещенко, удалось обнаружить более 30 определений понятия «туризм». Учеными аргументируется целесообразность научного восприятия туризма с двух позиций: во-первых, туризм может рассматриваться как свободные передвижения человеческих масс с любыми целями (приоритетными целями является познание и отдых), а во-вторых – как предпринимательская деятельность других лиц (не туристов) с целью извлечения прибыли, путем обеспечения этого самого передвижения.<sup>1</sup>

Следует согласиться с мнением Д.П. Стригуновой, которая объясняет, существование огромного количества определений понятия «туризм» межотраслевым характером данного явления, а также развитием самого понятия «туризм».<sup>2</sup> Можно предположить, что причина такого положения далеко не одна, это целая совокупность исторически сложившихся условий и предпосылок развития туризма, в основе которых лежит целевая направленность нормативных правовых актов, закрепляющих определение понятия «туризм». Подобные различия порождают неоднозначное понимание и толкование туризма в рамках конкретных наук.

Ряд ученых, в том числе Е. Л. Писаревский, придерживаются позиции, согласно которой основой понятия «туризм», являются положения Статистической комиссии ООН 1993г. и положения Рекомендаций по статистике ВТО, определяющих туризм, как деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывание в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода не превышающего одного года подряд, с целью отдыха, деловым и другими целями.<sup>3</sup> Таким образом, критерием для определения данного понятия в этом случае является вид деятельности, вид путешествия. При этом, ученый, анализируя историю развития научной правовой мысли, посвященной различным аспектам

---

<sup>1</sup> Антипина Е.Б., Терещенко А.А. К вопросу об унификации и стандартизации понятийного аппарата в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2004. №3.-С. 5.

<sup>2</sup> Стригунова Д.П. Правовое регулирование международного туризма в Российской Федерации – М., 2009.- С. 9.

<sup>3</sup> Писаревский Е.Л., Губенко Н.Н. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. №1.- С.4.

туризма, выделяет 2 основных этапа: I этап – 60-80-е гг. XX века – для которого характерно восприятие туризма в большей степени как публично-правовой категории; II этап – 90-е гг. XX века – до настоящего времени, свидетельствует об изучении туризма российскими юристами, как частноправовой категории<sup>1</sup>.

Особое значение по вопросу определения понятия «туризм» имеет позиция ученых-цивилистов Н.В. Сирик и К.С. Свиридова, которые предполагают, рассматривать туризм как социально-экономическое явление. К.С. Свиридов определяет туризм как сферу социально-экономической деятельности, включающей в себя производство и потребление гостиничных, ресторанных, транспортных и иных, в том числе экскурсионных, услуг по реализации активного отдыха людей, связанного с выездом за пределы их постоянного места пребывания с целью укрепления здоровья, познания окружающего мира, участия в научных, спортивных, деловых и иных, не запрещенных законами страны пребывания, мероприятиях.<sup>2</sup>

Сирик Н.В. определяет туризм как перемещение граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства продолжительностью от 24 часов до 6 месяцев подряд (или менее 24 часов, но с ночевкой) в свободное время в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях, связанных с отдыхом, без занятия оплачиваемой деятельностью в стране временного пребывания, обеспеченное комплексом туристских услуг.<sup>3</sup>

Представляют интерес теоретические позиции, согласно которым категория «туризм» рассматривается как отрасль экономики. По данным Всемирного совета по туризму и путешествиям, мировая индустрия туризма показала результаты выше, чем другие отрасли мировой экономики. Вклад

---

<sup>1</sup> Писаревский Е.Л. Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект. Монография. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – С. 16.

<sup>2</sup> Свиридов К.С. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристических услуг: автореф...к. ю. н. – СПб., 2003.- С. 12.

<sup>3</sup> Сирик Н.В. Договор оказания туристских услуг в гражданском праве России: дисс... к. ю. н. – М., 2001.- С.11.

туризма в глобальный ВВП вырос на 3 %. Согласно данным того же источника, число рабочих мест в туризме выросло на 5%, достигнув 260 млн. Экономический вклад туризма составил в 2012 году 6,6 трл. долларов, а также 765 млрд. долларов в виде инвестиций и 1,2 трл. долларов в виде экспортных услуг.

А.Ю. Александрова предполагает, что характеризующие туризм дефиниции можно объединить в две группы: одни из них рабочие, носят узкоспециальный характер, касаются отдельных экономических, социальных правовых и других аспектов туризма и выступают в качестве инструмента для решения конкретных задач; другие – охватывают предмет в целом, раскрывают внутреннее содержание туризма<sup>1</sup>.

С точки зрения маркетинга туризм, рассматривается как сегмент рынка, на котором сходятся предприятия традиционных отраслей хозяйства (транспорта, общественного питания, гостиничного хозяйства, культуры, торговли и др.) с целью предложения своей продукции и услуг потребителям.<sup>2</sup>

М.И. Маринин предлагает и анализирует следующие определения понятия «туризм» с экономической позиции: туризм – источник валютных поступлений в страну; третья по счету индустрия с сфере обслуживания, в которой занят каждый пятнадцатый из работающих людей; туризм – индустрия, развивающаяся в тех районах Земли, которые обладают естественными и искусственными особенностями, привлекающими приезжих посетителей; туризм – мощное экономическое средство, которое может быть использовано слаборазвитыми странами для создания притока валюты, необходимой для успешной конкурентной борьбы на международном уровне.<sup>3</sup>

Общим в вышеназванных определениях является наличие критериев,

---

<sup>1</sup> Александрова А.Ю. Международный туризм: учебное пособие для вузов.– М.: Аспект Пресс, 2002. – С. 6.

<sup>2</sup> Организация туризма: учеб. пособие / А.П. Дурович, Г.А. Бондаренко, Т.М. Сергеева и др.; под общ. Ред. А.П. Дуровича. – Минск: Новое знание, 2008. – С.11.

<sup>3</sup> Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме. – М.: Финансы и статистика, 2003. – С.6.

которые характерны для всех подходов:

- 1) изменение места (в этом смысле туризм включает два элемента - поездка и пребывание в туристской дестинации);
- 2) пребывание вне места постоянного места жительства;
- 3) выезд с определенной целью без занятия оплачиваемой деятельностью;
- 4) перемещения временны и носят краткосрочный характер.<sup>1</sup>

Приведенные критерии являются базовыми, фундаментальными для определения понятия «туризм» с экономической позиции.

Особого внимания, по-нашему, мнению заслуживает анализ понятия «туризм» как философской, социально-культурной категории. Авторы такого подхода (Г.И. Афонин) анализируют генезис философского понимания туризма в системе его социально-культурных свойств, обращая внимание на выводы античных, средневековых философов, а также мыслителей нового и новейшего времени<sup>2</sup>.

Двусторонний или системный (социально-экономический) подход характерен и для действующего российского федерального законодательства, регулирующего отношения в сфере туризма. Так, статья 1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает, что под туризмом понимаются временные выезды (путешествия) 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<sup>3</sup>. С другой стороны, статья 3 этого же закона,

---

<sup>1</sup> Ильина Н.И. Государственное регулирование развития туризма в России: автореф. дисс... к. ю. н. – Ульяновск.- 2000.- С. 12.

<sup>2</sup> Афонин Г.И. К вопросу о понятии и сущности туризма: социально-культурный аспект // Модернизация содержания социокультурного образования: Методология, теория, практика, проблемы: материалы Всероссийской научно-методической конференции. Казань, КГУ, 2006.— С. 69-72. Квартальнов В. Стратегический менеджмент в туризме. — Москва: Финансы и статистика, 2003. — С. 8-18.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

указывает на то, что туристская деятельность признается одной из приоритетных отраслей экономики<sup>1</sup>.

Устанавливая в тексте Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» термин «путешествие» (для характеристики правовой категории «туризм»), законодатель, к сожалению, не поясняет, что под этим подразумевается. Если обратиться к экономическим характеристикам, то под термином «путешествие» может пониматься перемещение людей в пространстве независимо от цели такового.<sup>2</sup>

Интерпретация туризма как объекта административно-правового регулирования, позволяет исследовать его как структурированную систему взаимодействий всех её элементов, позволяет выявить ее основные признаки.

Первый признак, туризм – представляет собой временное перемещение; в законодательном определении туризма не указана продолжительность такого путешествия, но при определении понятия «турист» законодатель определил, что туристом признается лицо, посещающее страну на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания<sup>3</sup>.

Второй признак указывает на то, что туризм связан с перемещением путешествующих лиц, предполагает выезд с постоянного места жительства. По данным Всемирной туристской организации (ЮНВТО), число международных туристских прибытий в 2012 году составило 1035 млн., по сравнению с 2011 г. возросло на 4,5 %, тогда как число туристских прибытий в 2011 году составляло около 982 млн. и увеличилось по сравнению с 2010 годом на 4,6 %<sup>4</sup>. Это свидетельствует о постоянном росте туристской активности. Более того, по прогнозам ЮНВТО, количество международных

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Большой глоссарий терминов международного туризма // Под ред М.Б. Биржакова, В.И. Никифорова.- Спб.:Изд. Дом «Герда», «невский фонд», 2002.- С. 8.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>4</sup> Официальный сайт ЮНВТО / Электронный ресурс. URL: <http://media.unwto.org/en/press-release/2011-06-30/international-tourism-maintains-momentum-despite-challenges>. (дата обращения 08.10.2013).

туристских прибытий в 2020 году составит 1,6 млрд.

Третий признак содержит, перечень определенных туристских целей, который является открытым. Следует согласиться с мнением Д.П. Стригуновой о необходимости конкретизации туристских целей и закреплении их исчерпывающего перечня. Это позволит не только отграничить путешествия в туристских целях от других видов путешествий вообще, провести их классификацию, в зависимости от конкретной цели, но и более точно сформулировать определение потребителя в сфере туризма.<sup>1</sup>

Частичная конкретизация туристских целей содержится в Государственном стандарте «Туристские Услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000», туры классифицируются следующим образом:

1) оздоровительные туры (туры оздоровительного характера с отдыхом и/или лечением на курорте);

2) познавательные туры (туры с экскурсионной программой: посещение музеев, осмотр достопримечательностей, участие в культурных мероприятиях);

3) профессионально-деловые туры (туры с участием в работе заседаний, конференций, конгрессов, торговых ярмарок и выставок; с выступлениями с лекциями, концертами; с участием в профессиональных мероприятиях, переговорах для заключения контрактов, семинарах, профессиональных специальных курсах, а также с целью продвижения товаров на рынке и увеличения их сбыта; обучения и исследовательской деятельности, за исключением случаев оплачиваемой работы в месте временного пребывания);

4) спортивные туры (туры для занятия непрофессиональным спортом: пешеходным, конным, лыжным, горным, велосипедным, подводным плаванием и другими водными видами спорта, рыбалкой, охотой и пр., а также с целью участия и присутствия на спортивных соревнованиях);

---

<sup>1</sup> Стригунова Д.П. Правовое регулирование международного туризма в Российской Федерации. – М., 2009. – С.15.



5) религиозные туры (туры с паломническими целями, участие в религиозных мероприятиях, маршруты с посещением святых мест).

В соответствии с российским законодательством, в зависимости от места постоянного проживания туриста и мета (цели) путешествия можно выделить следующие виды туризма:

1) туризм внутренний – туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации;

2) туризм выездной – туризм лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну;

3) туризм въездной – туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации;

4) туризм международный – туризм выездной или въездной<sup>1</sup>.

В зависимости от источника финансирования и способа организации путешествия, можно также выделить:

1) туризм социальный – туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей;

2) туризм самодеятельный – туризм, организуемый туристами самостоятельно<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что указанным в Законе ТД РФ, видам туризма уделяется весьма незначительное внимание. Только ст. 4 Закона ТД РФ, устанавливает, что «приоритетными направлениями государственного регулирования туристской деятельности являются поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самодеятельного туризма»<sup>3</sup>. И если въездной и выездной туризм регламентируется нормами законодательства о правилах въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

Федерации, то внутренний, социальный и самодеятельный туризм, к сожалению, всесторонне и полно, отдельными нормативно-правовыми актами, не регламентирован.

В соответствии с Государственным стандартом «Туристские Услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000», туризм классифицируется на:

- 1) Туризм внутренний (путешествия в пределах Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации);
- 2) Туризм выездной (путешествия лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну);
- 3) Туризм въездной (путешествия в пределах Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации);
- 4) Туризм самодеятельный (путешествия с использованием активных способов передвижения, организуемые туристами самостоятельно).<sup>1</sup>

Классификации отдельных видов туризма уделено внимание в Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)»<sup>2</sup>. Согласно Концепции, наличие разнообразных туристско-рекреационных активов страны позволяет развивать практически все виды туризма, в частности, пляжный туризм, культурно-познавательный туризм, деловой туризм, активный туризм (горнолыжный, пешеходный, водный, горный, велотуризм, парусный, конный), оздоровительный туризм, экологический туризм, круизный туризм (морской и речной), сельский туризм<sup>3</sup>.

Анализ зарубежного законодательства позволяет выделить иные виды туризма. Например, в соответствии с законодательством Украины, туризм классифицируется следующим образом: 1) детский; 2) молодежный; 3)

---

<sup>1</sup> Туристские Услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000. Утв. Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 N 295-ст // Документ опубликован не был.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р « Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // Собрание законодательства РФ. 26.07.2010. № 30. ст. 4146.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р « Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // Собрание законодательства РФ. 26.07.2010. № 30. ст. 4146.

семейный; 4) для лиц преклонного возраста; 5) для инвалидов; 6) культурно-познавательный; 7) лечебно-оздоровительный; 8) спортивный; 9) религиозный; 10) экологический (зеленый); 11) сельский; 12) подводный; 13) горный; 14) приключенческий; 15) охотничий; 16) автомобильный; 17) самодеятельный и т.п.<sup>1</sup>

Таким образом, наиболее полная правовая регламентация большого числа классификаций туризма имеет важнейшее значение для административно-правового регулирования, что, прежде всего, обозначит его специфические признаки и позволит:

- 1) обеспечить более полную реализацию права граждан РФ на туризм;
- 2) обеспечить качество предоставляемых туристских услуг;
- 3) обеспечить наиболее эффективное государственное управление в сфере туризма (на федеральном и региональном уровнях);

Четвертым, специфическим признаком туризма, является запрет путешествующему лицу заниматься деятельностью, оплачиваемой из источника в стране (месте) временного пребывания. Данная особенность вытекает из экономической сущности туризма: «Туризм по всем канонам туристской науки и экономики, должен приносить совершенно конкретную экономическую выгоду местности или стране, обладающей туристскими ресурсами, привлекающими туриста».<sup>2</sup> Налоговый кодекс РФ устанавливает, что доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить, и определяемая в соответствии с главами «Налог на доходы физических лиц», «Налог на прибыль организаций» настоящего Кодекса.<sup>3</sup>

Таким образом, основными признаками туризма, позволяющими объединить туристов и экскурсантов в категорию посетителей и

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Верховной Рады Украины. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324/95-ВР>. (дата обращения 07.10.2013).

<sup>2</sup> Биржаков М.Б. Введение в туризм. - СПб.: Торговый дом «Герда», 1999. – С. 68.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. ст. 3824.

одновременно отличить от других путешествующих лиц, являются:

- 1) продолжительность пребывания в месте назначения;
- 2) перемещение за пределы обычной среды (выезд с постоянного места жительства);
- 3) цель поездки;
- 4) запрет осуществления предпринимательской деятельности в месте назначения.

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. При этом 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.

### **§3 Нормативно-правовые основы регулирования отношений в сфере туризма**

Туризм как отрасль экономики и как часть социально-культурной сферы требует надежного правового регулирования, в том числе усовершенствования системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма. Это в определенной степени является основой для создания благоприятных условий для его развития.

Туризм в полной мере воспринимает регулирующее воздействие норм различных отраслей российского права, и прежде всего, конституционного и административного, (при этом не стоит умалять значение гражданского,

экологического и таможенного отраслей права).

Д.Н. Бахрах определяет административно-правовые нормы, как «установленные и санкционированные субъектами публичной власти правила, регулирующие отношения, возникающие в сфере деятельности публичной исполнительной власти»<sup>1</sup>. Н.Ю. Хаманева, уточняя определение понятия, делает вывод, что административно-правовая норма – это правило поведения, установленное государством в лице его полномочного органа государственной власти, в том числе органа исполнительной власти (должностного лица), в целях регулирования социально-экономических, административных общественных отношений, отношений в сфере охраны прав и свобод граждан, обеспечения безопасности личности, общества и государства<sup>2</sup>. Ряд в том числе ученых, А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, характеризуют административно-правовую норму как «установленное государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления»<sup>3</sup>. Схожее с этой позицией, точка зрения у ученого Д.М. Овсянко: «В административно-правовой норме содержится правило поведения, регулирующее общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления)<sup>4</sup>. Б. В. Россинский также указывает на неразрывную связь административно-правовой нормы с системой исполнительной власти, формулируя тем самым следующее положение: «Административно-правовые нормы можно определить как установленные государством и иными правомочными субъектами правила поведения, регулирующие общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации и деятельности системы

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. — М.: Эксмо, 2008. — С.37.

<sup>2</sup> Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. — М.: Юристъ, 2004. — С. 58.

<sup>3</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник — М.: Зерцало-М, 2006. — С. 34.

<sup>4</sup> Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. - М.: Юристъ, 2000. — С. 15.

исполнительной власти»<sup>1</sup>. В.М. Манохин, отмечая общность административно-правовых норм со всеми иными правовыми нормами, указывает на их отличительные особенности. К особенностям относит следующее: 1) в административно-правовых нормах закрепляются отношения по государственному управлению, государственному регулированию, государственным услугам; 2) административно-правовые нормы охраняются двумя видами ответственности (административная и дисциплинарная); 3) административно-правовые нормы отличаются методом воздействия<sup>2</sup>.

Таким образом, административно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере туризма можно определить как 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 с осуществлением туристской деятельности.

Административно-правовые нормы, являясь структурным содержанием нормативно-правовой основы, имеют внешние формы выражения, содержатся в конкретных административно-правовых источниках.

Современная нормативно-правовая основа туризма, прежде всего, базируется на положениях Конституции Российской Федерации. В статье 7 Конституции Российской Федерации устанавливается, что «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Следовательно, одной из важнейших задач социального государства является содействие росту благосостояния всех граждан и обеспечение свободной возможности использования различных благ. Туризм

---

<sup>1</sup> Россинский Б.В. Административное право. Учебно-методическое и практическое пособие. – М.: Право и закон, 2001. – С. 41.

<sup>2</sup> Манохин В.М. Административное право России. Учебник. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – С. 19-20.

должен быть доступен для всех слоев населения.

Согласно ст. 37 Конституции РФ «каждый имеет право на отдых». В соответствии со ст. 27 Конституции РФ «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства... Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»<sup>1</sup>. Данные основополагающие категории обеспечены конституционными правами человека (ст. 41 Конституции РФ гласит, что «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь»); благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ, устанавливает «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду»); участие в культурной жизни (согласно ст. 44 Конституции РФ, «Каждый имеет право на участие в культурной жизни...») и определённые гарантии государства (ст. 61 Конституции РФ, устанавливает, что «Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству... Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»).

Согласно ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». Ст. 34 Конституции РФ устанавливает, что «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Данные конституционные положения создают исходную базу для производства туристских услуг как вида предпринимательской деятельности.

В Конституции Российской Федерации также содержится еще одно важное положение, которое касается сферы туризма: ч. 4 ст. 15 Конституции

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.

устанавливает, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Развитие современного туризма невозможно без расширения международных связей в этой области. Это касается и нормативно-правовых актов, которые все более унифицируются и воспринимаются национальными российской правовой системой законодательства.

В этой связи имеет важное значение деятельность Всемирной туристской организации (ЮНВТО), которая является специализированной организацией в системе ООН. ЮНВТО выполняет важную функцию в развитии стабильного и общедоступного мирового туризма, мировой экономики, международному взаимопониманию и уважению, соблюдению гражданских прав и свобод.

Российская Федерация является членом ЮНВТО как правопреемник СССР с 1975 года.

За время деятельности данной организации был принят ряд важнейших документов по вопросам туризма, вот основные из них:

- Манильская декларация по мировому туризму;
- Гаагская декларация по туризму;
- Глобальный этический кодекс туризма;
- Хартия туризма и ее раздел «Кодекс туризма»;
- Осакская декларация по туризму;
- Осакская декларация тысячелетия.

Первым наиболее масштабным специальным международно-правовым актом, посвященным туризму, является Манильская декларация по мировому туризму, принятая Всемирной конференцией по туризму, которая состоялась



в Маниле (Филиппины) 27 сентября – 10 октября 1980 г.<sup>1</sup>, где участвовало 107 делегаций, что свидетельствует о серьёзном внимании мирового сообщества к туризму. Основные положения Манильской декларации можно обозначить следующим образом:

1) туризм определяется как деятельность, имеющая важное значение в силу непосредственного воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую сферы жизни государств и международных отношений;

2) между туризмом и правами граждан на отдых, отпуск и свободные передвижения существует неразрывная связь;

3) учитывая широкое распространение социальных прав, правительства и общество должны переосмыслить понятия туризма и предоставлять гражданам реальные возможности доступа к туризму.

В декларации отмечается, что туризм нельзя оценивать только с экономической точки зрения. Отмечается важность наличия чувства принадлежности к какой-либо культуре и народу, национальному сознанию, солидарности с соотечественниками, возможности гражданина реализовать своё право на отпуск.

Особое внимание в декларации уделяется социальному туризму, рассматриваемому как цель, к которой должно стремиться государство, путём поддержки молодежного туризма, туризма лиц преклонного возраста.

Результатом развития нормативной базы в сфере туризма явилось принятие Хартии туризма<sup>2</sup> и Кодекса туриста<sup>3</sup>, одобренных VI сессией Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации (далее ВТО), которая состоялась в Софии 22 сентября 1985г. В Хартии туризма в концентрированном виде закреплены положения предшествующих

---

<sup>1</sup> Манильская декларация по мировому туризму // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 186-203.

<sup>2</sup> Хартия туризма // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 213-217.

<sup>3</sup> Кодекс туриста // Международный туризм: правовые акты – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 217—219.

международных форумов, посвященных вопросам туризма. Фактически, документ содержит рекомендации по деятельности субъектов туристской сферы (государства, представителей местного населения туристских районов, работников в сфере туризма и самих туристов). Кодекс туриста представляет собой логическое продолжение Хартии туризма, где особое внимание уделяется правам и обязанностям туристов. Туристы имеют право на: смягчение административного и финансового контроля; свободный доступ к районам туристского интереса; надлежащую информацию об условиях путешествия и возможных угрозах; личную безопасность и безопасность своего имущества; доступ к средствам связи и административным и юридическим процедурам; обращение в законодательные органы и общественные организации для наилучшего осуществления права на отдых. К обязанностям туристов относят стремление к взаимопониманию между народами; проявление уважения к укладу жизни и законодательству стран пребывания и пр.

Поскольку право на отдых признается во всем мире, в Хартии подчеркивается, что правительствам следует разрабатывать и проводить политику внутреннего и международного туризма, основанную на следующих принципах:

- развитие туризма на различных уровнях — местном, региональном, национальном и международном;
- обеспечение доступности туризма;
- защита туристской среды;
- содействие росту туристского сознания и контактам местного населения с посетителями;
- обеспечение свободы передвижения, отсутствия какой-либо дискриминации и безопасности туристов;
- создание условий для беспрепятственного доступа туристов к службам здравоохранения, административным и юридическим службам;
- принятие мер по противодействию использованию туризма для

эксплуатации других в целях проституции и распространения наркотиков.

Эти принципы являются значимыми и могут быть в полном объеме взяты за основу для осуществления туристской политики в Российской Федерации.

Результатом деятельности межпарламентской конференции по туризму, проходившей в Гааге 10-14 апреля 1989г., было принятие Гаагской декларации по туризму<sup>1</sup>. Это достаточно объемный документ (в сравнении с предыдущими правовыми актами). Содержание декларации, в целом, сводится к закреплению 10 основных принципов, которые необходимо соблюдать всем участникам отношений в сфере туризма:

1) Определение понятия «туризм».

2) «Туризм может быть эффективным средством содействия социально-экономическому росту всех стран». Подчеркивается, что условием этого является приемлемый уровень самообеспечения туристской сферы, при котором страна не должна тратить больше того, что она надеется получить от туризма.

3) Необходимость охраны окружающей природной среды и иных туристских ресурсов.

4) Определение понятия «иностраный турист».

5) Возможность разумного ограничения прав человека на отдых и свободное время только в случаях, предусмотренных законом.

6) Упрощение туристских формальностей.

7) Проблемы безопасности в туризме.

8) Проблемы угрозы терроризма в сфере туризма.

9) качество туристских услуг зависит от уровня образования не только специалистов в сфере туризма, но и общества в целом.

10) основы взаимодействия между туризмом и публичными властями, которые выражаются в особом внимании, необходимом сфере туризма со

---

<sup>1</sup> Гаагская декларация по туризму // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 219-243.

стороны государства, наделении туристских администраций расширенными полномочиями, а также в проведении адекватной национальной политики и международного сотрудничества<sup>1</sup>.

Глобальный этический кодекс туризма<sup>2</sup>, принятый в Сантьяго (Чили) в 1999 г. на тринадцатой сессии генеральной Ассамблеи ВТО, имеет также важное нормативное значение. В этом акте признается важная роль туризма в качестве позитивного инструмента «в деле смягчения остроты проблем нищеты и повышения качества жизни для всех народов...<sup>3</sup>». Основой и следствием туризма признается понимание и распространение общечеловеческих этических ценностей в духе терпимости. Указывается на то, что государственные власти должны обеспечивать защиту туристов и их имущества, должны уделять особое внимание безопасности иностранных туристов, а также содействовать принятию конкретных мер по информации, профилактике, защите, страхованию и помощи. Туризм в этом правовом акте рассматривается как фактор индивидуального и коллективного самосовершенствования, как фактор устойчивого развития, как сфера, использующая культурное наследие человечества и вносящая свой вклад в его обогащение, как деятельность, выгодная для принимающих стран и сообществ. В кодексе также раскрываются такие аспекты, как: обязанности профессионалов туристского бизнеса; право на туризм; свобода туристских перемещений; права работников и предпринимателей в сфере туризма.

В 2001 г. на Конференции лидеров туризма тысячелетия в Японии, была принята Осакая декларация тысячелетия, которая также внесла свое значение в регулирование отношений в сфере туризма на международном уровне. Данный документ содержит положения о достижениях сферы туризма к началу XXI в., акцентируется внимание на проблемах развития рынка международного туризма; о сохранении культурного наследия на

---

<sup>1</sup> Гаагская декларация по туризму // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 219—243.

<sup>2</sup> Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf). (дата обращения: 14.10.2013).

<sup>3</sup> Там же.

основе туризма; о внедрении в туристскую сферу современных информационных технологий.

Важное значение также имеет Соглашение между ООН и ЮНВТО, принятое 23 декабря 2003 года<sup>1</sup>. Соглашение содержит официальное признание ЮНВТО как решающей и ведущей межправительственной организации в области мирового туризма, определяются основные направления координации и сотрудничества, устанавливаются основы взаимодействия с Международным Судом, учреждаются основы контрольно-надзорных отношений в бюджетной и финансовой сферах.

Международные договоры также являются основой для административно-правового регулирования в области туризма. Их, по мнению Н.А. Соколовой можно классифицировать на две группы: многосторонние международные договоры в сфере туризма и двусторонние договоры Российской Федерации с иностранными государствами в сфере туризма.<sup>2</sup> К первой группе, можно отнести, так называемые, «Шенгенские соглашения», в частности, Соглашение «Об отмене паспортного таможенного контроля между рядом стран Европейского союза»<sup>3</sup>. Первоначально, это соглашение было подписано 14 июня 1985 (а вступило в силу 26 марта 1995 г.) семью европейскими государствами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Францией, Германией, Португалией и Испанией). Позднее к соглашению присоединились ещё несколько стран, и до 2007 года соглашение действовало уже в пятнадцати странах: Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Италия, Греция, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания и Швеция. В 2013 году список Шенгенских стран составил 26 стран<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Соглашение между ООН и ВТО. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf). (дата обращения: 11.10.2013).

<sup>2</sup> Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование. Учебное пособие – М.: Волтерс-Клувер, 2010. – С. 33-34.

<sup>3</sup> Соглашение «Об отмене паспортного таможенного контроля между рядом стран Европейского союза». URL: <http://www.schengen.eu/>. (дата обращения: 1.10.2013).

<sup>4</sup> Официальный сайт Представительства Европейского союза в России. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm). (дата обращения 14.10.2013).

Важными двусторонними договорами в области туризма признаются: «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской республики о сотрудничестве в области туризма»<sup>1</sup>, «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской республики об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и гражданам Итальянской республики»<sup>2</sup>, «Соглашение между Федеральным Агентством по туризму (Российской Федерации) и Министерством регионального развития Чешской республики о сотрудничестве в области туризма»<sup>3</sup>, «Протокол о сотрудничестве в области туризма между Российской Федерацией и Испанией»<sup>4</sup> и др.

В системе международных источников, регулирующих отношения в сфере туризма, важную роль имеют международные правовые акты, принимаемые на уровне стран-участников Содружества Независимых Государств (далее СНГ). В соответствии с решением глав правительств Содружества Независимых Государств в сентябре 1994 г. образован Совет по туризму стран СНГ<sup>5</sup>. Основными актами о сотрудничестве государств-участников СНГ в области туризма являются:

- Межправительственное соглашение от 23 декабря 1993 г. «О сотрудничестве в сфере туризма»<sup>6</sup>;
- Рекомендательный законодательный акт Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ от 29 октября 1994 г. «Об основных принципах сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма»;
- Межгосударственная целевая программа от 14 февраля 1996 г.

<sup>1</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской республики о сотрудничестве в области туризма. // Бюллетень международных договоров. № 7. 2004.

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: [http://www.mid.ru/spd\\_md.nsf/twowebscantr?openview&RestrictToCategory=%D0%98%D0%A2%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%AF](http://www.mid.ru/spd_md.nsf/twowebscantr?openview&RestrictToCategory=%D0%98%D0%A2%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%AF). (дата обращения 14.10.2013).

<sup>3</sup> Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Чешской республике. URL: <http://www.rustrade.cz/section-blog/27-agreement-russia/40-contractual-basis>. (дата обращения 14.10.2013).

<sup>4</sup> Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Испании. URL: [http://www.rusiaspain.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251&Itemid=218](http://www.rusiaspain.com/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=218). (дата обращения 14.10.2013).

<sup>5</sup> Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20920>. (дата обращения 14.10.2013).

<sup>6</sup> Там же.

«Развитие туристских связей между государствами-участниками СНГ» (концепция)<sup>1</sup>.

Следует согласиться с мнением А.В. Стригулиной по вопросу о недостатках правовой базы сотрудничества государств-участников СНГ в сфере туризма, которые выражены в недостаточной конкретизации в положениях о целях и задачах этих актов, в необязательном характере многочисленных правовых категорий («будут стремиться», «будут способствовать») и в отсутствии единообразного понимания многих международных дефиниций<sup>2</sup>.

В целом можно отметить, что действительное внимание к туризму на международном уровне отмечается в большей степени в последние два десятилетия (чего нельзя сказать о российском законодательстве). Тем не менее, рассмотренные международно-правовые акты в сфере туризма явились основой для формирования и развития отечественного законодательства в сфере туризма.

В связи с тем, что, российское законодательство, регулирующее туризм, стало активно формироваться и развиваться сравнительно недавно, то, считать этот процесс законченным, вероятно, не стоит.

Как отмечал Е.Л. Писаревский: «...процесс формирования российского национального законодательства в сфере туризма по существу только начинается»<sup>3</sup>. Данное высказывание имеет особую значимость в свете постоянного внесения изменений в законодательство в сфере туризма.

Рассматривая данную правовую категорию, Э.Г. Баразгова определила ее как «...систему нормативно-правовых актов, регламентирующих правовое положение субъектов в сфере туризма (туроператоров, турагентов и других

---

<sup>1</sup> Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20920>. (дата обращения 15.10.2013).

<sup>2</sup> Стригулина А.В. Сотрудничество Российской Федерации в рамках СНГ по вопросам правового регулирования международного туризма // Туризм: право и экономика. 2005. № 4. — С.31

<sup>3</sup> Писаревский Е.Л. Туристская деятельность проблемы правового регулирования. // Юрист. 2000. № 1. — С.3.

организаций)<sup>1</sup>. С данным определением можно было бы согласиться, если бы туризм регулировался нормами одной отрасли права. Однако отношения в данной сфере, как уже говорилось, регулируются нормами различных отраслей права, отсюда о системности нормативных правовых актов в сфере туризма можно говорить с большой долей условности.

Еще Л.В. Щенникова, одна из первых исследовавшая правовую категорию «туризм» в СССР (гражданско-правовой аспект), отмечала, что «...туризм трудно полностью «уложить» в рамки принятого определения отрасли народного хозяйства, как качественно однородных групп хозяйственных единиц... туризм порождает сложную цепь разнообразных экономических отношений...»<sup>2</sup>. Ею неоднократно подчеркивалась комплексность данной правовой категории.

Согласны с этой позицией и другие исследователи. Так, Н.И. Волошин считает, что «...правовая база туризма формируется – во-первых, из юридически разнородных, но объединенных по предметным и целевым признакам норм различных отраслей права (государственного, гражданского, административного, предпринимательского, финансового, таможенного и др.), оказывающих регулирующее воздействие на сферу туризма; во-вторых, из актов и норм, непосредственно, регулирующих туристскую деятельность субъектов туристской индустрии: федеральных и региональных законов о туризме, актов о деятельности по продаже прав на клубный отдых, государственных стандартов «Туристское обслуживание», актов и норм о туристских формальностях и др.»<sup>3</sup>.

Анализ действующего законодательства подтверждает указанные точки зрения<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Баразгова Э.Г. Туристские услуги в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект). Дисс...канд. юр. наук. Краснодар, 2005. – С.57.

<sup>2</sup> Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в СССР. Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 1983. – С.9.

<sup>3</sup> Волошин Н.И. Правовое регулирование туристской деятельности. – М.: Финансы и статистика, 1998. – С. 3-4.

<sup>4</sup> Викулова О.Н. Комментарий к федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный). – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008; Вахмистров .В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма. Учебное пособие. – СПб: Изд-во Михайлова В.А., 2005.



Согласно наиболее распространенной позиции в теории права об определении соотношения системы права и системы законодательства, под системой права понимается определенная внутренняя его структура (строение, организация), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений<sup>1</sup>, а система законодательства – это единый по своей социальной направленности и назначению в общественной жизни комплекс всех действующих нормативных правовых актов государства, разделяемый на составные части в зависимости от характера регулируемых отношений в различных сферах жизни, а также от места органов, принимающих нормативные акты, в общей иерархической системе органов государства<sup>2</sup>. Таким образом, наличие комплексной отрасли законодательства может предполагать наличие комплексной отрасли права. По мнению Н.А. Соколовой такую отрасль права можно было бы назвать туристское право<sup>3</sup>. В то же время она советует подходить взвешенно и осторожно к этой позиции, аргументируя свою точку зрения рядом объективных причин:

- во-первых, неполнота правового регулирования отношений в сфере туризма,
- во-вторых, противоречия специальных нормативных актов в данной сфере с федеральными отраслевыми актами.

К этим причинам можно добавить: противоречия федеральных нормативно-правовых актов и актов субъектов Российской Федерации, а также отсутствие отраслевых нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма в субъектах Российской Федерации (это характерно для некоторых субъектов Дальневосточного Федерального округа).

Означенные обстоятельства, действительно проблематичны и с учётом

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – С.

<sup>2</sup> Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина – М.: Городец, 2003. – С.

<sup>3</sup> Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование. Учебное пособие – М.: Волтерс-Клувер, 2010. – С. 40.

современных реалий, существует весомая доля сомнения в возможности выделения туристского права в самостоятельную отрасль российского права. Поэтому более правильным представляется дальнейшее совершенствование действующего туристского законодательства как комплексной части российского законодательства. При этом, по нашему мнению, при разработке туристского законодательства должны учитываться две составляющие туризма: экономическая и социально-культурная.

Особое место в системе нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в туризме, занимает Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее Закон о ТД РФ)<sup>1</sup>. Данный закон является первым специальным актом, определившим исходные положения регулирования отношений в сфере туризма.

Следует отметить, что авторы указанного закона ставили цель – отразить в нем мировые тенденции развития туризма. Большинство стран с развитой туристской отраслью имеют также специальные соответствующие законы о туризме. Например, в Турции, являющейся одной из развитых в туристском отношении стран Европы, с 1982 г. действует закон «О поддержке туризма»<sup>2</sup>, который носит публично-правовой характер. Закон содержит меры государственной поддержки туризма, а также механизм их реализации. В частности он определяет порядок использования недвижимости для туристских целей, регулирование государственных инвестиций в туристскую индустрию, устанавливает правовой статус государственного Фонда развития туризма, предоставляет налоговые привилегии для инвесторов и др.<sup>3</sup>

Главное значение ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», состоит в том, что он закрепляет легальное определение понятия туризм и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства культуры и туризма Турецкой республики. URL: <http://www.turizm.gov.tr/TR,23112/kultur-ve-turizm-bakanligi-etik-komisyonu.html>. (дата обращения 15.10.2013).

<sup>3</sup> Губенко Н.Н., Е.Л. Писаревский. Законодательство о туризме в России и за рубежом. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. – С. 8-9.

определяет его виды; устанавливает принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации.

В соответствии с указанным законом, принципы государственного управления в сфере туризма можно классифицировать на следующие группы:

– общие управленческие принципы, относящиеся ко всему управлению в целом (законность, федерализм, разделение властей, гласность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, плановость, научность и др.);

– отраслевые (специальные) принципы, относящиеся к туризму, как сфере деятельности.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить в действующих актах следующие отраслевые принципы:

1) принцип содействия туристской деятельности со стороны государства и формирования представления о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;

2) принцип поддержки и защиты российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений;

3) принцип определения и поддержки приоритетных направлений туристской деятельности;

4) принцип формирования представления о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма.

Перечень, установленных федеральным законом принципов, по нашему мнению, не в полной мере соответствуют сложившимся экономическим и социальным реалиям, а также международному опыту.

Стоит согласиться с мнением Л.Е. Калининой, о необходимости дополнения перечня принципов в Закон о ТД РФ. Так, следует внести дополнения в виде следующих положений:

– принцип защиты прав и интересов граждан, в том числе обеспечение их безопасности;

– принцип доступности туризма;

– принцип гласности и открытости в разработке, принятии и применении мер государственному управлению туризмом;

– принцип государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в области туризма;

– принцип международного сотрудничества в сфере туризма;

– принцип обоснованности и объективности применения мер государственного регулирования туризма.

В некоторых субъектах РФ законами также устанавливается ряд принципов государственного управления в сфере туризма, например в Законе Сахалинской области от 27.03.2009 № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» устанавливаются такие принципы, как:

1) содействие туризму, туристской деятельности и создание благоприятных условий для их развития;

2) поддержка приоритетных направлений туризма и туристской деятельности на территории Сахалинской области;

3) поддержка и защита прав и интересов туристов, туроператоров, турагентов и их объединений, зарегистрированных на территории Сахалинской области.<sup>1</sup>

Также, например, в Краснодарском крае к принципам государственного регулирования туристской деятельности относятся:

1) признание туристской деятельности как одного из приоритетных направлений социально-экономического развития Краснодарского края;

2) содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее устойчивого развития;

3) поддержка приоритетных направлений туристской деятельности;

4) защита прав и охраняемых законом интересов туристов, в том числе обеспечение их безопасности при занятии туризмом;

5) оказание государственной поддержки субъектам туристской

---

<sup>1</sup> Закон Сахалинской области от 27.03.2009 № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 01.04.2009. № 62(3269).

индустрии, осуществляющим туристскую деятельность, направленную на развитие внутреннего, въездного, социального, этнографического и аграрного туризма; 6) обеспечение баланса и согласованности интересов населения туристских территорий Краснодарского края, туристов, посещающих данные территории, и субъектов туристской индустрии;

7) гласность и открытость при разработке, принятии и применении мер государственного регулирования туристской деятельности.<sup>1</sup>

В соответствии со ст. 4 Закона Камчатской области «О туристской деятельности на территории Камчатской области» государственная поддержка туристской деятельности на территории Камчатской области осуществляется путем:

– предоставления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным и осуществляющим в Камчатской области туристскую деятельность, налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством Российской Федерации и Камчатской области;

– содействия в развитии инфраструктуры туризма;

– создания благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в сферу туризма;

– разработки мероприятий по обеспечению сохранности туристских ресурсов в надлежащем состоянии;

– поддержки общественных организаций, связанных с работой с детьми в сфере туризма;

– взаимодействия с субъектами Российской Федерации в сфере туризма;

– развития международного сотрудничества в сфере туризма;

– распространения информации о туристских ресурсах Камчатской области.<sup>2</sup>

Одним из предлагаемых принципов необходимых для установления в

---

<sup>1</sup> Закон Краснодарского края от 25.10.2005 № 938-КЗ «О туристской деятельности в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 02.11.2005. № 166.

<sup>2</sup> Закона Камчатской области «О туристской деятельности на территории Камчатской области» Официальные Ведомости. 16. 04.03.2004. № 15.

российском законодательстве, был назван принцип безопасности в сфере туризма. Любой вид отдыха должен отвечать требованиям безопасности. Туристы, являющиеся и не являющиеся гражданами РФ, должны быть уверены и спокойны за свою жизнь и здоровье во время туристских поездок. В соответствии со ст. 14 ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» под безопасностью туризма понимаются безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также нанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства<sup>1</sup>.

Как считают Е.Л. Писаревский<sup>2</sup>, Е.А. Зорина<sup>3</sup>, В.Л. Голубева<sup>4</sup> и другие<sup>5</sup> категория «безопасность туризма» более многогранна, чем указано в ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», и рассматривается им в двух значениях: в узком смысле безопасность туризма включает в себя личную безопасность туристов, а также сохранность их имущества; в широком значении безопасность туризма - это защищенность жизненно важных интересов участников туристского процесса (самодеятельных туристов, потребителей услуг туристской индустрии, предпринимателей индустрии, работников туристской индустрии, социальных общностей (население туристских территорий (районов) и т.д.)) от внутренних и внешних угроз безопасности, а также защищенность окружающей среды от негативных факторов, обусловленных развитием туризма. Безопасность туризма наряду с государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической безопасностью, охраной здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>2</sup> Писаревский Е.Л. Безопасность туризма. Правовое обеспечение. В 3-х кн. Кн.1 Основы безопасности туризма: учебно-методическое пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. – С. 7.

<sup>3</sup> Зорина Е.А. Правовое регулирование безопасности туризма при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: дисс. ... канд.юрид.наук. – СПб, 2009. – С. 3.

<sup>4</sup> Голубева В.Л. Политические механизмы обеспечения безопасности туристской деятельности в России: автореф. дис. ... канд.полит.наук. – Саратов, 2011. – С. 2.

<sup>5</sup> Лоншакова Н.Е. Публичная политика в сфере туризма: автореф. дис. ... канд.полит.наук. – М., 2010. – С.2.

преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка может являться одним из видов безопасности. Учитывая комплексность туристской сферы, безопасность туризма включает в себя элементы практически всех иных видов безопасности<sup>1</sup>.

ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» устанавливает перечень основных обязанностей участников туристского процесса (органов государственной власти, средств массовой информации (СМИ), обязанности туроператоров (турагентов), обязанности туристов).<sup>2</sup>

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901 «О Федеральном агентстве по туризму» к числу полномочий Федерального агентства по туризму в области безопасности туризма отнесено информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания<sup>3</sup>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1998 г. № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» устанавливает, что органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в сфере туризма и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий рекомендуется определить состав сил и средств постоянной готовности территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используемых при оказании необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации.<sup>4</sup>

Особое значение в сфере нормативного регулирования безопасности

---

<sup>1</sup> Писаревский Е.Л. Законодательство в области обеспечения безопасности туризма // Туризм: право и экономика, 2006, № 3. – С. 7-8.

<sup>2</sup> Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>3</sup> Российская газета. 21.01.2005. № 10.

<sup>4</sup> Российская газета. 06.02.1998. № 23.

туризма имеет Приказ Ростуризма от 19.12.2007 № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания».<sup>1</sup>

Понимая значение надлежащей безопасности для развития туризма, органы исполнительной власти некоторых субъектов Российской Федерации наряду с федеральными органами государственной власти осуществляют различные меры, направленные на обеспечение безопасности туризма на своей территории. Например, Постановлением Правительства Саха (Якутия) от 27 декабря 2004 года № 658 «Об обеспечении безопасности туристской деятельности на территории Республики Саха (Якутия)» утверждается «Положение о республиканской туристской контрольно-спасательной службе Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Республики Саха (Якутия)»<sup>2</sup>.

Необходимость установления принципа доступности туризма для граждан Российской Федерации и иностранных граждан, очевидна. Доступность туризма означает возможность всех граждан независимо от вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной или политической группе, использовать туристские ресурсы.

Выделяют три составляющие доступности туризма: финансовую, организационную и функциональную.

Финансовая доступность туризма означает наличие ценовой дифференциации предоставляемых туристских услуг, то есть должны существовать туры, гостиницы, рестораны различных ценовых категорий, для различных категорий граждан. Это влияет на динамику въездного туризма. Так, общее количество въехавших в Россию туристов в 2011 г.

---

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 19, 12.05.2008.

<sup>2</sup> Портал малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия). URL: <http://www.minpred.ru>. (дата обращения 14.10.2013).



составило 817,2 тыс., в 2012 г. – 993,4 тыс., в 1 полугодии 2013 г. – 1049,5 тыс. человек. Согласно данным Росстата, число туристов, приехавших к нам в 2012 году, выросло в среднем на 10% по сравнению с 2011 годом. Это лучший результат за последние пять лет. В 2011 году этот показатель составлял 9%, в 2010 – 2%, а в 2009 уменьшился на 8%<sup>1</sup>. Однако, несмотря на общий хороший показатель, в абсолютных цифрах посещаемость иностранными туристами, по-прежнему очень низкая (особенно при сравнении с выездными объемами). Если за рубеж каждая третья поездка – с целью туризма, то в Россию – лишь одна из десяти. За рубеж в прошлом году выехало 15,3 млн. российских туристов, а в Россию приехало – всего 2,6 млн.

В 2012 году подтвердилась еще одна тенденция, наметившаяся в 2011-м: активизация азиатских и восточных туристских направлений. Самый заметный рост показали Индия (111%), Китай (47%), Турция (25%), Австралия (33%), Япония (18%), Израиль (14%), Гонконг (12,6%).<sup>2</sup>

Анализ динамики въезда российских и иностранных туристов в регионы Дальнего Востока и выезда российских туристов за рубеж, также показывает стабильный и активный рост выездного туризма, в соотношении достаточно слабого роста въездного туризма. Особую роль в формировании въездного туристского потока играет приграничное взаимодействие дальневосточных регионов России со странами Восточной и Юго-Восточной Азии. Так, общее количество въехавших российских туристов в Хабаровский край в 2011 г. составило 402,3 тыс. человек, а в 2012 г. – 425,0 тыс. человек. Общее число выехавших за рубеж российских туристов в 2011 г. составило 318,3 тыс. человек, а в 2012 г. – 296,5 тыс. человек. Тогда как, общее число въехавших в Хабаровский край иностранных туристов, в 2011 г. составило 15,8 тыс. человек, а в 2012 г. – 17,5 тыс. туристов<sup>3</sup> [Приложение 1]. Одной из основных

<sup>1</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 16.10.2013).

<sup>2</sup> Ежедневная электронная газета Российского союза туриндустрии. URL: [http://www.ratanews.ru/news/news\\_7032013\\_1.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_7032013_1.stm). (дата обращения 16.10.2013).

<sup>3</sup> Официальный сайт Управления по туризму Хабаровского края. URL: [http://travel.khv.ru/legal\\_base/osnovnye\\_pokazатели\\_razvitiya\\_turistskoy\\_otrasli\\_khabarovskogo\\_kraya\\_v\\_2011\\_20](http://travel.khv.ru/legal_base/osnovnye_pokazатели_razvitiya_turistskoy_otrasli_khabarovskogo_kraya_v_2011_20)

причин большой численной разницы между количеством въезжающих и выезжающих туристов в Хабаровский край, является отсутствие в регионе круглогодичного, удобного для эксплуатации пункта пропуска на российско-китайской границе, а также неразвитость транспортной инфраструктуры приграничного сообщения, высокая цена туруслуг, качество которых не соответствует мировым стандартам.<sup>1</sup>

В Амурской Области, в 2011 году наметилась определенная динамика развития въездного туризма. Иностранцами потребителями туристских услуг в основном являются китайские туристы (более 90%). Их количество по сравнению с 2010 годом увеличилось на 32,4% и составило 23,4 тыс.<sup>2</sup>

Наибольший удельный вес иностранных туристов, въезжающих на территорию ДФО, приходится на Приморский край. В 2011г. объем международного въездного потока составил 52952 чел., объем выездного международного потока – 385600 чел. Объем внутреннего туризма – 597702 чел.<sup>3</sup>

Конечно, определенную отрицательную роль в наличии большого разрыва между въездным и выездным туризмом на Дальнем Востоке, играют природно-географические условия. Однако не стоит умалять значение развития новых приоритетных направлений туризма, таких как, этнографического, экологического, делового, горного, водного и др.

В целом, по данным Федерального агентства по туризму, основными причинами, препятствующими развитию туризма в Российской Федерации, являются: 1) отсутствие единой стратегии развития трансграничных маршрутов; 2) невысокая активность региональных туристских администраций; 3) недостаточно развитая туристская инфраструктура; 4)

---

[12\\_godakh/osnovnye\\_pokazateli\\_razvitiya\\_turistskoy\\_otrasli\\_khabarovskogo\\_kraya\\_v\\_2011\\_2012\\_godakh/](#). (дата обращения 15.10.2013).

<sup>1</sup> Три составляющих и три надежды хабаровского туризма. URL: <http://www.ratanews.ru>. (дата обращения 08.07.12).

<sup>2</sup> Официальный сайт Правительства Амурской области. URL: <http://www.amurobl.ru>. (дата обращения 08.07.2013).

<sup>3</sup> Официальный сайт Администрации Приморского края. URL: <http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/tourism/>. (дата обращения 16.10.2013).

отсутствие годовых инвестиционных площадок; 5) дефицит квалифицированных кадров; 6) недостаточное продвижение национального турпродукта; 7) визовые барьеры; 8) избыточные административные формальности<sup>1</sup>.

Организационная доступность туризма, как один из принципов государственного регулирования туризма, означает наличие инфраструктуры в местах туризма, соответствующей требованиям туриста: наличие дорог, автопарковок, удобство размещения, качество обслуживания.

Функциональная доступность включает в себя возможность использования мест туризма по их прямому назначению для отдыха. Так, близость к местам военных локальных конфликтов, приводит к уменьшению турпотоков на туристскую территорию (например, территории предгорья Кавказа, расположенные недалеко от Чеченской республики).

Несмотря на наличие специального нормативно-правового акта, многие вопросы, связанные с туризмом, регулируются общими кодифицированными нормативными актами, среди которых — Гражданский Кодекс РФ, Таможенный Кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Воздушный Кодекс РФ, Земельный Кодекс РФ.

Остальные федеральные нормативные правовые акты можно разделить на группы, которые включают акты, различные по юридической силе и по отраслевой принадлежности, однако, регулирующие однородную группу отношений в сфере туризма.

Первая группа – это нормативные правовые акты, регламентирующие организацию туристской деятельности в целом. ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» устанавливает, что туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Федерального агентства по туризму. URL: <http://russiatourism.ru/rubriki/-1124140723/>. (дата обращения 16.10.2013).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

До недавнего времени, значительную часть этой группы составляли нормативные акты, регулирующие лицензирование туроператорской, турагентской деятельности, а также деятельности по продаже прав на клубный отдых. Но, в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» с 1 января 2007 года прекращено лицензирование туроператорской и турагентской деятельности<sup>1</sup>. Данный факт, по мнению В.Е. Егорова и других ученых<sup>2</sup>, вызвал большой резонанс среди туристских предприятий. Они потеряли формальный идентифицирующий признак – лицензию, предоставляющую им право работать в этой сфере и отличающую их от компаний из других областей экономики. Таким образом, возникла необходимость выработать некий механизм ответственности участников туристского рынка перед потребителями-туристами и государством. Кроме этого, как показывает практика Территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (в частности Управления Роспотребнадзора по амурской области), в связи с ликвидацией механизма лицензирования туроператоров и турагентов, возможность осуществления контроля в этой сфере стало затруднено. Это объясняется тем, что на Дальнем Востоке (а в частности в Амурской области) отсутствуют туроператоры, осуществляющие формирование, продвижение и реализацию турпродукта. Туристскую деятельность осуществляют в основном турагенты, реализующие турпродукт. Статья 14.51 КоАП РФ не предусматривает административной ответственности за нарушение туристского законодательства для турагентов, административная

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета, 10.08.2001; Федеральный закон от 02.07.2005 № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета, 06.07.2005. № 144.

<sup>2</sup> Егоров В.Е. Правовое регулирование отношений в туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2008. № 3. – С.24; Ган Н.А. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристских услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. – Москва, 2008. – с. 2.

ответственность устанавливается только для туроператоров.

В связи с вышеизложенным, предлагается внести изменение в Федеральный Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и установить обязательное лицензирование для туроператоров, а также возложить обязанность по осуществлению данной деятельности на органы исполнительной власти субъектов РФ.

Кроме вышеназванного закона, в эту группу можно включить: Закон РФ от 7 февраля 1992г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>1</sup>; Федеральный закон от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>2</sup>; Федеральный закон от 13 марта 2006г. «О рекламе»<sup>3</sup>; Постановление Правительства РФ 25 апреля 1997 № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»<sup>4</sup>; Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта»<sup>5</sup>; Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 № 1036 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания»<sup>6</sup>; Приказ Ростуризма от 21 июля 2005 № 86 «Об утверждении Системы классификации гостиниц и других средств размещения»<sup>7</sup>; Приказ Ростуризма от 10 мая 2007 № 28 «Об утверждении Положения о ведении единого федерального Реестра туроператоров»<sup>8</sup> и другие.

Вторая группа нормативных правовых актов регулирует вопросы,

<sup>1</sup> Закон РФ от 7 февраля 1992г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Российская газета. 16.01.1996. № 8.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. 31.12.2002. № 245.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 марта 2006г. «О рекламе» // Российская газета. 15.03.2006. № 51.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ 25 апреля 1997 № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // Российская газета. 03.06.1997. № 107.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // Российская газета. 25.07.2007. № 159.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 № 1036 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания» // Собрание законодательства РФ. 25.08.1997. № 34. ст. 3980.

<sup>7</sup> Приказ Ростуризма от 21 июля 2005 № 86 «Об утверждении Системы классификации гостиниц и других средств размещения» // Российская газета. 28.09.2005. № 216.

<sup>8</sup> Приказ Ростуризма от 10 мая 2007 № 28 «Об утверждении Положения о ведении единого федерального Реестра туроператоров» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 09.07.2007. № 28.

связанные с использованием туристских ресурсов (туристские ресурсы – природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил<sup>1</sup>), например: Федеральный закон от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>2</sup>; Федеральный закон от 23 февраля 1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>3</sup>; Федеральный закон от 17 декабря 1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>4</sup>; Федеральный закон от 22 июля 2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

В третью группу можно включить правовые акты, устанавливающие основы деятельности органов исполнительной власти в сфере туризма, такие как: Указ Президента РФ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>6</sup>; Указ Президента РФ от 14.08.1996г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>7</sup>; Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>8</sup>; Постановление Правительства РФ «О Министерстве культуры Российской Федерации»<sup>9</sup>;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 28.06.2009) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 20.03.1995. № 12. ст. 1024.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 февраля 1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Российская газета. 01.03.1995. № 44.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17 декабря 1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Российская газета. 24.12.1998. № 244.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Парламентская газета. 03.08.2005. № 134.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 17.01.1994. № 3. ст. 190.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 14.08.1996г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 19.08.1996. № 34. ст. 4082.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 13.05.2008. № 100.

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.08.2011. № 31. ст. 4758.

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму»<sup>1</sup>; Приказ Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 20 апреля 2009 г. № 226 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»<sup>2</sup>.

Четвертая группа включает акты, регулирующие вопросы туристских формальностей, являющиеся обязательным элементом некоторых административно-правовых режимов (паспортно-визовый, таможенный, валютный режимы, а также режим соблюдения санитарно-эпидемиологических правил). К ним относятся, Федеральный закон от 10 декабря 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>3</sup>; Федеральный закон от 15 августа 1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>4</sup>; Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>5</sup>; Закон РФ от 1 апреля 1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>6</sup>; Постановление Правительства РФ от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // Российская газета. 21.01.2005. № 10.

<sup>2</sup> Приказ Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 20 апреля 2009 г. № 226 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. 24.06.2009. № 113.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 декабря 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета. 17.12.2003. № 253.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 15 августа 1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 19.08.1996. № 34. ст. 4029.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. 06.04.1999. № 64-65.

<sup>6</sup> Закон РФ от 1 апреля 1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 04.05.1993. № 84.

гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки»<sup>1</sup>; Постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»<sup>2</sup>.

Пятую группу составили нормативные правовые акты, регулирующие вопросы безопасности туризма (причем, к ним можно отнести как федеральные акты, так и акты субъектов РФ): Постановление ГД ФС РФ от 01 июля 2009 № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)»<sup>3</sup>; Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов»<sup>4</sup>; Приказ Ростуризма от 19 декабря 2007 № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания»<sup>5</sup>; Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 № 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» // Российская газета. 13.05.2009. № 84.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» // Российская газета. 17.06.2003. № 115.

<sup>3</sup> Постановление ГД ФС РФ от 01 июля 2009 № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)» // СЗ РФ. 13.07.2009. № 28. ст. 3468.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Российская газета. 06.02.1998. № 23.

<sup>5</sup> Приказ Ростуризма от 19 декабря 2007 № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.05.2008. № 19.



гражданам на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Особое значение в административно-правовом регулировании туризма имеют стандарты, такие как: ГОСТ Р 50644-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов»<sup>2</sup>; ГОСТ Р 51185-2008 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования»<sup>3</sup>; ГОСТ Р 50690-2000 «Туристские Услуги. Общие требования»<sup>4</sup>; ГОСТ Р 50681-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг»<sup>5</sup>. Государственные стандарты призваны способствовать улучшению качества предоставляемых туристских услуг, приведению их к международному уровню.

Важную роль в системе нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма, играют законодательные акты субъектов Российской Федерации.

В регионах Дальневосточного федерального округа (далее ДФО)<sup>6</sup> законами, регулирующими отношения в сфере туризма, являются:

- Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2009г. 780-З № 443-IV «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)»<sup>7</sup>;
- Закон Приморского края от 18 мая 1999г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края»<sup>8</sup>;
- Закон от 27 марта 2009г. № 23-ЗО «О туризме и туристской

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 № 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // Российская газета. 06.09.2005. № 197.

<sup>2</sup> Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов – М.: Издательство стандартов, 1994. – 9 с.

<sup>3</sup> Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008 (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст) – М., Стандартинформ, 2009. – 7 с.

<sup>4</sup> Туристские услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000 (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст). – М.: Издательство стандартов, 2000. – 7 с.

<sup>5</sup> Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг. ГОСТ Р 50644-94. – М.: Стандартинформ, 2009. – 14 с.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. 16.05.2000. № 92-93.

<sup>7</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2009г. 780-З № 443-IV «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)». URL: <http://www.minpred.ru>. (дата обращения 17.10.2013).

<sup>8</sup> Закон Приморского края от 18 мая 1999г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. 19.05.1999. № 34.

деятельности в Сахалинской области»<sup>1</sup>.

Важно отметить, что в таких субъектах ДФО, как Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Камчатская область, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ отсутствуют соответствующие отраслевые законы. В связи с этим предлагается принять соответствующие нормативные правовые акты. Так, в Амурской области, указанный акт, может быть принят как Закон Амурской области «О правовом регулировании туризма и туристской деятельности в Амурской области».

Определенное нормативное значение, в регионах имеют акты высших органов исполнительной власти субъектов РФ (например, Постановление Правительства Хабаровского края от 26 декабря 2012 г. № 211-пр «О государственной целевой программе Хабаровского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013-2020 годы)»<sup>2</sup>) и акты высших должностных лиц субъектов РФ (например, Указ Президента республики Саха (Якутия) «О государственной программе Республики Саха Якутия) «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012-2016 годы»<sup>3</sup>.

Отсутствие отраслевых законодательных актов, (которые должны учесть специфику туризма в регионе) в некоторых субъектах Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, является одним из основных негативных проявлений в области современного нормативно-правового регулирования в данной сфере на региональном уровне. В связи с этим по нашему мнению, предлагается рассмотреть возможность разработки соответствующих законов в Хабаровском крае, Амурской области, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе. Так, в Амурской области предлагается

---

<sup>1</sup> Закон от 27 марта 2009г. № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 01.04.2009. № 62(3269),

<sup>2</sup> Сервер Правительства Хабаровского края. URL: <http://www.adm.khv.ru>. (дата обращения 17.10.2013).

<sup>3</sup> Указ Президента республики Саха (Якутия) «О государственной программе Республики Саха Якутия) «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012-2016 годы» // Якутские ведомости, 10.02.2012. №13.

принять Закон Амурской области «О правовом регулировании туризма и туристской деятельности в Амурской области». Это позволит учесть все специфические особенности области и обеспечить развитие внутреннего и въездного туризма в регионе.

В целом уместно сделать вывод о том, что основные тенденции современного состояния законодательства в сфере туризма свидетельствуют о несовершенстве и необходимости их дальнейшего развития. Данный факт подтверждает Е.Л. Писаревский, заместитель руководителя Ростуризма, определяя развитие регионального правотворчества в сфере туризма и его унификацию, в качестве одной из ключевых задач в области правового регулирования в сфере туризма<sup>1</sup>.

Процесс формирования и развития индустрии туризма в качестве значимой отрасли в настоящее время невозможен только за счет использования действующих рыночных механизмов без реальной поддержки и активного координирующего участия со стороны государства, являющегося катализатором формирования государственно-частного партнерства. На протяжении последнего времени такое участие обеспечивалось как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, в том числе посредством реализации соответствующих целевых программ в сфере туризма.

Распоряжением Правительства РФ утверждена Концепция Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в российской Федерации (2011-2016 годы)<sup>2</sup>.

В частности, во многих субъектах Российской Федерации были разработаны концепции, стратегии и региональные программы развития туризма на среднесрочную перспективу<sup>3</sup>. Во всех субъектах, входящих в

---

<sup>1</sup> Е.Л. Писаревский Актуальные вопросы государственного регулирования туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 2. – С. 14.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р « Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 26.07.2010. № 30. ст. 4146.

<sup>3</sup> Е.Л. Писаревский Актуальные вопросы государственного регулирования туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 2. – С. 14.

Дальневосточный Федеральный округ, приняты и реализуются региональные целевые программы.

В результате к настоящему моменту накоплен определенный положительный опыт использования программно-целевого метода управления с применением механизмов государственно-частного партнерства на региональном уровне, позволяющего решить определенный комплекс поставленных задач по развитию конкурентоспособного рынка туристских услуг на основе межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти всех уровней, туристского бизнеса и других заинтересованных сторон.

Однако в текущих условиях в связи с обособленным и локальным характером реализуемых федеральных и региональных мероприятий, эффективность и результативность использования программно-целевого подхода существенно ограничена и не может коренным образом положительно изменить ситуацию в туристской отрасли.

В целом, важно отметить, что современная нормативно-правовая основа регулирования туризма имеет относительно системный характер, однако несовершенный характер. Современные реалии требуют постоянного движения и развития в этом направлении, при особом внимании со стороны государства. Законодательство о туристской деятельности требует кардинального пересмотра с учетом сохранения эффективных правовых институтов и установления перспективных. В связи с этим предлагается подготовить и принять новый базовый закон, устанавливающий весь комплекс правовых аспектов административно-правового регулирования в сфере туризма – Федеральный закон «О туризме в Российской Федерации» (проект Закона прилагается).

## **ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

### **§1 Система федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма**

Российская Федерация обладает высоким туристским потенциалом, на ее территории сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, объекты национального и мирового культурного и исторического наследия, проходят важные экономические, спортивные и культурные события. Во многих регионах представлен широкий спектр потенциально привлекательных туристских объектов (в том числе и на территории Дальнего Востока), развитие которых невозможно без создания всех видов базовой инфраструктуры.

Однако туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере. В 2009 году Российскую Федерацию посетили 21,3 млн. иностранных граждан, из которых около 15 процентов прибыли с туристскими целями, тогда как согласно прогнозу Всемирной туристской организации Россия при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры способна принимать в год до 40 млн. иностранных туристов. Потенциально к 2020 году Российская Федерация может войти в первую десятку самых популярных стран, посещаемых туристами<sup>1</sup>. Способствовать этому будет также организация и проведение Олимпийских игр-2014. Это грандиозное событие имеет важное символическое, историческое и экономическое значение. Однако на фоне складывающихся позитивных условий для развития туризма в России, также существуют негативные тенденции, сдерживающие данный процесс.

Основными сдерживающими факторами для развития внутреннего и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 N 644 (ред. от 18.09.2012) «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» // СЗ РФ. 22.08.2011. ст. 4966. № 34.

въездного туризма на всей территории России являются:

- значительный физический и моральный износ большого числа объектов туристской индустрии, построенных еще в советское время;
- недостаточное развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры в местах туризма и отдыха;
- постоянный рост тарифов на услуги естественных монополий, ведущих к удорожанию туристских продуктов;
- обилие негативной информации о социальной и криминогенной обстановке в стране;
- дефицит квалифицированных профессиональных кадров;
- избыточные административные формальности, связанные инвестициями в объекты туристской индустрии, в том числе сложности с оформлением земельных участков под строительство объектов;
- недостаточный объем финансовых средств, выделяемых на продвижение внутреннего и въездного туризма;
- высокие издержки на строительство объектов инженерной инфраструктуры для создаваемых туристско-рекреационных комплексов (в том числе сети энергоснабжения, водоснабжения, транспортные сети, очистные сооружения);
- отсутствие доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов (например, проектное финансирование) с процентными ставками, позволяющими окупать инвестиции в объекты туристско-рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки.

Национальные интересы, специфика индустрии и международная конкуренция являются основными причинами, требующими участия государственных органов в управлении туризмом. Разумное участие государства в туристской политике позволит не только привлечь дополнительные инвестиции в эту отрасль на условиях государственно-частного партнерства, но и изменить к лучшему ее имидж.

Для сферы туризма в Российской Федерации характерна

раздробленность, что затрудняет обеспечение единства различных составляющих туристской политики. Государство для управления этой сферой должно иметь долгосрочную стратегию. Судьба туризма зависит от сохранности и «продвижения» национального наследия<sup>1</sup>. Туризм должен не только участвовать, но и восприниматься как ведущий элемент во всех процессах, касающихся национального наследия. От этого будут зависеть и впечатление, создаваемое туристской индустрией в целом, и политический вес туристской отрасли. С этим связана необходимость наличия координирующих органов общей компетенции и эффективность их деятельности. К таким структурам государственной власти, следует отнести Президента РФ и Правительство РФ.

Президент Российской Федерации занимает в системе государственных органов особое положение. Конституция РФ возлагает на него задачу обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными, судебными и иными государственными органами. Именно Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, хотя сам он формально не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти. В данной связи определяющим является положение о том, что Президент устанавливает основные направления политики государства<sup>2</sup>, а значит и направления в социально-культурной и экономической сферах, в которые, собственно, входит туризм.

В соответствии со ст.84 Конституции РФ, Президент РФ, как глава государства, обращается с ежегодными посланиями о положении в стране к Федеральному Собранию<sup>3</sup>. Подготовка материалов для ежегодных посланий возложена на Администрацию Президента РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об

---

<sup>1</sup> Экономика и организация туризма: международный туризм / Под ред. Рябовой И.А., Забаева Ю.В., Драчевой Е.Л.- М: КНОРУС, 2005. – С.299.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова -М: БЕК, 1996. – С.234.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.

Администрации Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст.84 Конституции РФ на Президента РФ возложена обязанность подписывать и обнародовать федеральные законы<sup>2</sup>. Подписание и обнародование законов главой государства является существенным элементом законотворческой процедуры, обеспечивающей разделение властей. На основании данной нормы можно говорить о том, что все законы, в том числе и в сфере туризма, должны быть подписаны Президентом РФ и обнародованы.

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения<sup>3</sup>, соответственно в сфере туризма нормотворческая деятельность главы государства также важна. К таким актам можно отнести, прежде всего, Указ от 25.04.1994 № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». В целях обеспечения государственных интересов в сфере туризма и создания условий для развития международного и внутреннего туризма в Российской Федерации в указываемом правовом акте, одной из приоритетных задач государства признается всемерная поддержка развития туризма в Российской Федерации<sup>4</sup>. Указом Президента РФ от 22 декабря 1995 № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации» была одобрена Концепция реорганизации и развития туризма в Российской Федерации согласно которой главной целью было создание в России современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса, обеспечивающего, с одной стороны, широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и зарубежных граждан в туристических услугах, а с другой – значительный вклад в развитие экономики страны, в том числе за счет увеличения количества рабочих мест,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 12.04.2004. № 15. ст. 1395.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 02.05.1994. № 1. ст. 2.



налоговых поступлений в федеральный бюджет, притока иностранной валюты, сохранения и рационального использования культурного и природного наследия<sup>1</sup>. Меры по реализации этой цели предполагали:

- включение туризма в перечень основных направлений структурной перестройки российской экономики;
- создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике;
- формирование экономических механизмов стимулирования развития иностранного и внутреннего туризма;
- привлечения инвестиций в эту сферу и защиты внутреннего туристического рынка путем предоставления налоговых и таможенных льгот, государственных гарантий и иных мер государственной поддержки.<sup>2</sup>

Данный акт предусматривал создание при Президенте Координационного комитета по физической культуре, спорту и туризму. Однако, это положение утратило силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 09.07.1997 № 711 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с упорядочением системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Система и структура федеральных органов власти, а в частности, полномочия в сфере координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности регулируются Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup>, Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>5</sup>. В соответствии с названными нормативными актами, федеральным органом исполнительной власти,

<sup>1</sup> Российская газета. 28.12.1995. № 247.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Российская газета. 15.07.1997. № 134.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 19.05.2008. № 20. ст. 2290.

<sup>5</sup> Российская газета. 22.05.2012. № 114

наделенным обширными полномочиями в сфере туризма, является Федеральное агентство по туризму, образование которого утверждено Указом Президента РФ от 18.11.2004 № 1453 «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту»<sup>1</sup>.

Развитие института государственного управления туризмом в советском государстве происходило довольно медленно (что было рассмотрено в главе 1). Длительное время туризм, как самостоятельный объект государственного регулирования, не рассматривался. Государство не воспринимало туризм как экономическую сферу, приносящую материальную выгоду в качестве доходной части бюджетов всех уровней.

Развитие государственного управления на федеральном уровне в 1990-е и 2000-е годы представляют собой следующую картину. В 1992 году государственно-управленческие функции вверяются в ведение Министерства культуры и туризма<sup>2</sup>, которое через 6 месяцев реорганизуется. Его правопреемником становится Комитет по туризму<sup>3</sup>. С 1994 по 2004 гг. туризм, как объект управления, рассматривается в качестве неразрывной составляющей с физической культурой и спортом. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 10.01.1994г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup>, функции в сфере туризма закреплялись за Комитетом РФ по делам молодежи, физической культуре и туризму, который в последующем становится Комитетом по физической культуре и туризму по Указу Президента РФ от 14.08.1996г. № 1177<sup>5</sup>. Далее указанный орган исполнительной власти преобразуется в Министерство РФ по физической культуре, спорту и туризму согласно Указу Президента РФ от 08.06.1999 № 724 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов

<sup>1</sup> Российская газета. 3.11.2004. № 259.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 27.03.1992 № 311 «Об образовании министерства культуры и туризма Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 784.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1091.

<sup>4</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ, .7.01.1994. № 3. ст. 190.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 19.08.1996. № 34. ст. 4082.

исполнительной власти».<sup>1</sup> Затем, в соответствии с Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство РФ по физической культуре, спорту и туризму снова преобразуется в Государственный комитет РФ по физической культуре, спорту и туризму<sup>2</sup>. Государственный комитет РФ по физической культуре, спорту и туризму был упразднен Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup>.

Новым этапом в реформировании всей структуры исполнительной власти в Российской Федерации стало упорядочение всех органов, сокращение министерств с одновременным, относительно четким разграничением функций между федеральными органами исполнительной власти. Создается Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму<sup>4</sup>, подведомственное Министерству здравоохранения и социального развития РФ, которое довольно быстро реорганизуется в Федеральное агентство по физической культуре и спорту и Федеральное агентство по туризму<sup>5</sup>, подведомственные напрямую Правительству Российской Федерации. Такое решение было обусловлено тем, что туризм является комплексной сферой регулирования, требует всестороннего рассмотрения.

Таким образом, туризм в конце XX-начала XXI вв. рассматривался как элемент социально-культурной сферы, имеющей общие черты с государственным управлением здравоохранения, культуры и спорта, но не как один из аспектов экономики. По мнению Л.Е. Калининой, такое однобокое отношение к туризму привело к тому, что вопросы развития туризма в стране, его государственной поддержки в стране практически не

---

<sup>1</sup> Российская газета. 16.06.1999. № 112,

<sup>2</sup> СЗ РФ. 22.05.2000. № 21. ст. 2168.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 15.03.2004, № 11. ст. 945.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 15.03.2004, № 11. ст. 945.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 18.11.2004 № 1453 «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном Агентстве по физической культуре и спорту» // Российская газета. 23.11.2004. № 259; Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2004. № 106.

решались<sup>1</sup>.

Создание же Федерального агентства по туризму свидетельствует об изменении отношения к туризму со стороны государства. Туризм уже выделяется как самостоятельный объект управления. Это значит, что при определении компетенции, задач и функций агентства государство исходит из потребностей именно туризма, а не какой-либо другой отрасли.

Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации преобразуется в Министерство спорта Российской Федерации, при этом функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации передаются Министерству культуры Российской Федерации.

Данный факт, по-нашему мнению свидетельствует об относительном возвращении к исходной позиции в восприятии туризма как социального объекта регулирования, без соответственного учета его экономической составляющей. Следует согласиться с мнением Л.Е. Калининой в том, что туризм должен рассматриваться как комплексная сфера. Для развития туризма как отрасли экономики в системе управления должны применяться подходы экономического, а не социального характера<sup>2</sup>.

Большая часть подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма, принимается Правительством РФ и отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти

---

<sup>1</sup> Калинина Л.Е. Государственное управление туризмом: традиционно вместе со спортом? // Туризм: право и экономика. 2008. № 3. – С. 18.

<sup>2</sup> Калинина Л.Е. Планирование туризма как элемент программно-целевого метода государственного управления // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. – С. 25.

Российской Федерации<sup>1</sup>.

Как орган исполнительно-распорядительного характера Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение законодательства РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. В качестве полномочия общего характера, за Правительством РФ закрепляется – регулирование в социально-экономической сфере (к данной сфере относится и туризм). Кроме этого, Правительство РФ осуществляет среди большого количества специальных полномочий специального характера – разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы. Подведомственным Правительству РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия в сфере туризма, является Министерство культуры Российской Федерации.

Министерство культуры РФ является отраслевым органом государственного управления в сфере туризма, которое с 1 сентября 2012 года является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской туризма, а также по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, является Министерство культуры Российской Федерации<sup>2</sup>.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, Министерство культуры РФ

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 23.12.1997. № 245,

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2012. № 114; Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.08. 2011. № 31. ст. 4758.

самостоятельно принимает нормативные правовые акты, устанавливающие порядок классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями; порядок аккредитации организаций, которые осуществляют классификацию объектов туристской индустрии; порядок представления объединением туроператоров в сфере выездного туризма в Федеральное агентство по туризму уведомления в форме электронного документа о прекращении членства туроператора в указанном объединении; порядок представления туроператорами, в отношении которых законодательством Российской Федерации не предусмотрено обязательное опубликование данных бухгалтерской отчетности<sup>1</sup>.

Таким образом, перечень полномочий по принятию нормативных правовых актов в сфере использования и охраны культурного наследия является более объемным и подробным, тогда как функции и полномочия Министерства культуры РФ в сфере туризма являются неточными и узкими. В связи с этим наглядна необходимость расширения и дополнения перечня полномочий Министерства культуры РФ в сфере туризма.

Во всех федеральных округах Министерство культуры РФ имеет свои территориальные подразделения, за которыми, помимо прочих, закрепляются функции контроля и надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Более, никаких полномочий в сфере туризма на территориальные управления Минкультуры РФ не возлагается и не уточняется. Это полномочия также, по нашему мнению, носят узкий и односторонний характер и требуют уточнения и расширения.

В структуре Министерства культуры РФ, помимо существующих департаментов, действует Департамент туризма и региональной политики, на который, собственно, возлагаются основные функции по организации и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.08. 2011. № 31. ст. 4758.

разработке предложений по формированию основных направлений и принципов государственной политики в сфере туризма<sup>1</sup>.

К основным функциям Департамента можно отнести:

– организацию разработки предложений по формированию основных направлений и принципов государственной политики в сфере туризма и региональной политики в области развития культуры, определение форм, методов и механизмов ее реализации;

– осуществление подготовки предложений в план работы Министерства культуры РФ по реализации основных направлений и приоритетов государственной политики, концепций и целевых программ;

– участие в подготовке материалов к докладам о результатах и основных направлениях деятельности Министерства культуры РФ по направлениям деятельности Департамента;

– участие в разработке и реализации стратегий, федеральных целевых и ведомственных программ, иных проектов по направлению деятельности Департамента;

– разработка и участие в разработке проектов нормативных правовых актов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на Департамент, включая подготовку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг и др.

В структуру департамента входят следующие отделы: Отдел туризма, Отдел региональной политики и координации, Отдел планирования и координации специальных проектов.

При Министерстве культуры РФ действует Координационный совет по туризму, который является совещательным органом, образованный с целью обеспечения согласованных действий Министерства культуры РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ при проведении государственной

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: [http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION\\_ID=19314](http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=19314). (дата обращения 24.10.2013).

политики РФ в сфере туризма<sup>1</sup>. Важно отметить, что в состав Координационного совета, помимо Министра культуры РФ, входят руководители органов исполнительной власти субъектов РФ, на которые возложено государственное регулирование в сфере туризма. Представительство от субъектов в Координационном совете осуществляется ни от каждого субъекта РФ, а от соответствующего федерального округа. С одной стороны, это в полной мере не может обеспечивать учет интересов всех субъектов, с другой стороны, участие всех руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ слишком «загромоздит» деятельность Координационного совета.

Несмотря на рекомендательный характер решений, принимаемых Координационным советом, они конструктивны и отражают реальную действительную ситуацию в сфере государственного регулирования туризмом. Так, решение II заседания Координационного совета (27-28 июня 2013г.), отражает необходимость создания туристских информационных центров, введения практики материального стимулирования развития туризма в малых городах, с помощью системы грантов, практики поддержки событийных мероприятий в малых городах, имеющих туристскую привлекательность и пр.<sup>2</sup>

Министерство культуры Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по туризму (далее Ростуризм)<sup>3</sup>.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по туризму, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 901 Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства культуры РФ от 01.10.2012 № 1034. Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: <http://www.mkrf.ru/dokumenty/order/detail.php?ID=258411>. (дата обращения 24.10.2013).

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: <http://www.mkrf.ru/dokumenty/order/detail.php?ID=258411>. (дата обращения 24.10.2013).

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2012. № 114



государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма<sup>1</sup>.

Особое внимание вызывает проблематичность взаимодействия туристских фирм (туроператоров) и Ростуризма, в процессе реализации последним, государственного регулирования в сфере туризма. В частности, Н.А. Соколова считает, что «отдаленность месторасположения Ростуризма создают определенные трудности субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>. С такой позицией нельзя не согласиться. В связи с тем, что создание дополнительных территориальных органов исполнительной власти возложит очередное бремя затрат на федеральный бюджет, целесообразнее, по-нашему мнению, Ростуризм передать в подчинение Министерству экономического развития РФ (если акцентировать внимание на экономической составляющей). Однако, если рассматривать сферу туризма как объект межотраслевого воздействия, рациональность видится в подчинении Ростуризма непосредственно Правительству РФ.

Ростуризм является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Федеральное агентство по туризму в рамках следующих функций наделено соответствующими полномочиями в сфере туризма:

1) проведение государственной политики в сфере туризма (реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации);

2) информационные функции (информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания; организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных

---

<sup>1</sup> Российская газета. 21.01.2005. № 10.

<sup>2</sup> Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование. Учебное пособие – М.: Волтерс-Клувер, 2010. – С. 63.

обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов);

3) функции по управлению находящимся в ведении Агентства государственным имуществом (осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федерального органа государственной власти в сфере туризма, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям и федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Агентству; размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в сфере туризма);

4) функции по проведению научно-технической политики в сфере туризма (осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности);

5) функции по взаимодействию с иностранными государствами, представлению интересов РФ за рубежом в сфере туризма (взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями; создает представительства за пределами Российской Федерации в сфере туризма)

6) функции по развитию экономической составляющей туризма (реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности; осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках; осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности,

проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

7) функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на него функций.

Интересным представляется вопрос о соотношении некоторых функций Ростуризма с нормами ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», в частности в рамках функции по развитию туризма как отрасли экономики, Ростуризм осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках. В соответствии с Законом о ТД РФ продвижение туристского продукта – это комплекс мер, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое)<sup>1</sup>. Данной деятельностью занимаются туроператоры и турагенты. Туроператорская деятельность – деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом. Турагентская деятельность – деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. При продвижении туристского продукта туроператоры осуществляют продвижение собственного турпродукта, а турагенты – продукта туроператора, с которым заключено соответствующее соглашение. В связи с этим возникает вопрос, какой турпродукт продвигает Ростуризм: туроператора или турагента? Для разрешения данной проблемы, представляется необходимым внести изменения в пп. 5.3.3, п. 5 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2004 № 901 «Об утверждении положения о федеральном агентстве по туризму», и изложить их в следующей редакции: «осуществляет содействие продвижению

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках».

Важную обеспечительную функцию в деятельности Ростуризма осуществляют различные координационные и совещательные советы. В целях обеспечения согласованности действий при реализации федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)» осуществляет работу Координационный совет федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», действующий на общественных началах. Основной задачей Координационного совета является общее стратегическое управление вышеупомянутой программой, посредством: выработки единой политики, стандартов и подходов к реализации программы; формирования планов реализации мероприятий программы; координации деятельности участников реализации программы.<sup>1</sup>

Кроме Координационного совета, при Ростуризме действуют: Межведомственная рабочая группа по статистике туризма (осуществляет реализацию мер по совершенствованию статистики в сфере туризма)<sup>2</sup>; Межведомственный экспертный совет по подготовке кадров в сфере туризма (создано в целях повышения качества, эффективности и инновационного характера профессионального образования в сфере туризма и индустрии гостеприимства, приведения структуры и содержания профессиональной подготовки специалистов в соответствие с современными потребностями рынка труда)<sup>3</sup>; а также Межведомственная рабочая группа по поддержке малого и среднего предпринимательства в сфере туризма;

---

<sup>1</sup> Приказ Ростуризма от 10.10.2012 № 278 «Об утверждении положения о координационном совете федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2012 № 26403) // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

<sup>2</sup> Приказ Ростуризма от 25.03.2009 № 62 «О формировании Рабочей группы по вопросу совершенствования статистики в сфере туризма» // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

<sup>3</sup> Приказ Ростуризма от 20.08.2009 № 191 «О формировании Межведомственного экспертного совета по подготовке кадров в сфере туризма» // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

Межведомственная рабочая группа по мониторингу реализации Федерального закона «Об основах туристской деятельности» в РФ; Рабочая группа по разработке и реализации мер по привлечению средств внебюджетных источников на развитие туристской инфраструктуры, внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации, рабочие группы в рамках межправительственных комиссий и Общественный совет при Федеральном агентстве по туризму<sup>1</sup>.

В рамках одной из основных своих функций по оказанию государственных услуг в сфере туризма, Ростуризм осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров.

Реестр является федеральной государственной информационной системой, содержащей зафиксированные на материальном носителе сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации. Ведение реестра на электронном носителе осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие этого реестра с иными федеральными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями.

В целях защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, осуществление туроператорской деятельности на территории Российской Федерации допускается только при наличии у туроператора договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта. Все туроператоры, зарегистрированные на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О государственной

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>1</sup>, должны иметь финансовое обеспечение, предусмотренное ФЗ о ТД РФ.

В соответствии с ФЗ о ТД РФ, размер финансового обеспечения определяется в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии и не может быть менее:

– 500 тысяч рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма или въездного туризма;

– 30 миллионов рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации в этой сфере туристского продукта, составляют не более 250 миллионов рублей, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством РФ, а также для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма и применяющих упрощенную систему налогообложения;

– двенадцати процентов объема денежных средств, полученных от реализации в сфере выездного туризма туристского продукта, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации в этой сфере туристского продукта, составляют более 250 миллионов рублей, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации.<sup>2</sup>

Установление таких норм, связано с необходимостью совершенствования государственного регулирования туристской деятельности, гарантий защиты прав и законных интересов потребителей

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). ст. 3431.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

туристских услуг в условиях прекращения с 1 января 2007 г. лицензирования турагентской и туроператорской деятельности. Федеральным законом от 29.12.2006 № 252-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» устанавливалось, что с 1 января 2007г. прекращается лицензирование таких видов деятельности, как туроператорская и турагентская.<sup>1</sup> Именно лицензирование являлось до 1 января 2007 года основным рычагом государственного воздействия на туризм, с помощью которого осуществлялся контроль и надзор в указываемой сфере. С 1 января 2007г. существовавшее до этого лицензирование туроператорской и турагентской деятельности прекращено, и вместо них введены финансовое обеспечение и внесение записи о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров. Таким образом, для внесения сведений в Единый реестр является договор страхования ответственности туроператора или банковская гарантия исполнения обязательств туроператора (финансовое обеспечение). Таким образом, турагентская деятельность освобождается от какого-либо избыточного административного регулирования, что с другой стороны не дает возможности органам исполнительной власти, обеспечивать государственный контроль и надзор в сфере обеспечения качества предоставляемых туристских услуг. В связи с этим, предлагается ввести обязательное лицензирование турагентов и данную обязанность возложить на территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и санитарно-эпидемиологического благополучия человека. Это требует внесения изменений в ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», в связи с чем, в ст. 4 указанного закона, необходимо внести пункт, предусматривающий осуществление в качестве одного из способов государственного регулирования туристской деятельности обязательную сертификацию, классификацию и лицензирование в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 252-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). ст. 15.

туристской сфере.

Установить обязательное лицензирование турагентов, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма. Соответственно, к видам деятельности, подлежащей обязательному лицензированию отнести продвижение и реализацию турпродукта в сфере выездного туризма и в ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» внести изменения и статью 12 дополнить п. 13 «деятельность по продвижению и реализации туристского продукта (в том числе турагентами)».

Развитие туризма (как внутреннего, так и внешнего) невозможно без развития инфраструктуры страны, в первую очередь транспортной. В связи с этим, Ростуризм выступает в роли координатора развития транспортной инфраструктуры и осуществляет непосредственное взаимодействие с Министерством транспорта РФ.

Уровень развития транспортной инфраструктуры напрямую влияет на развитие автомобильного туризма в России, в свою очередь зависит от развития и благоустройства автомобильных дорог, безопасности движения. Эти вопросы входят в компетенцию Федерального дорожного агентства, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте.

Некоторые полномочия Федерального дорожного агентства имеют непосредственное отношение к сфере туризма:

- обеспечение соответствия состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам;
- учет показателей состояния безопасности дорожного движения по



протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог и наличию на них объектов дорожного сервиса;

– информирование участников дорожного движения о наличии объектов сервиса и безопасных условиях движения на соответствующих участках дорог, а также издание совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации атласа автомобильно-дорожной сети Российской Федерации<sup>1</sup>.

Федеральное дорожное агентство в рамках указанных полномочий осуществляет:

– принятие мер по обустройству автомобильных дорог общего пользования федерального значения объектами сервиса в соответствии с документацией по планировке территории, организации их работы;

– введение периодов временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения с целью обеспечения безопасности дорожного движения;

– мероприятия, направленные на обеспечение безопасности движения на участках автомобильных дорог общего пользования федерального значения при проведении работ по их строительству, реконструкции, ремонту и содержанию.

Неразрывная связь наблюдается между управлением в сфере туризма и обеспечением экологии, причем как в России, так и в принимающих российских туристов иностранных государствах. Вопросы рационального использования и охраны лесов, водных объектов, животного мира, особо охраняемых природных территорий при осуществлении туристской деятельности, управление природоохранными учреждениями (заповедниками, национальными парками), обеспечение экологической безопасности входят в полномочия Министерства природных ресурсов и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» // Российская газета. 29.07.2004. № 160.

экологии Российской Федерации<sup>1</sup>. В ведении Министерства природных ресурсов находится Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды<sup>2</sup>.

Использование национальных парков и заповедников в целях туризма и отдыха, осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии РФ в соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>3</sup>.

В России в 1992 - 2011 годах было создано 28 новых заповедников, 25 национальных парков и 10 федеральных заказников, территории еще 25 заповедников, 1 национального парка и 1 федерального заказника были расширены. В результате этой работы общая площадь заповедников, национальных парков и федеральных заказников была увеличена почти на 80 процентов<sup>4</sup>.

Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 2055-р утвержден перечень особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Росприроднадзора и Минсельхоза России<sup>5</sup>. Так, на территории Дальневосточного федерального округа насчитывается 22 государственных природных заповедника, 3 национальных парка РФ, 9 государственных природных заказников федерального значения.

Природоохранные функции Министерства природных ресурсов и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.06.2008. № 22.ст. 2581.

<sup>2</sup> Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. ст. 3347.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. ст. 1024.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года») // СЗ РФ. 16.01.2012. № 3. ст. 452.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2008 № 2055-р «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/>. (дата обращения 25.10.2013).

экологии РФ создают баланс между экономической выгодой и экологическими последствиями. С этой целью, до 2020 года в Российской Федерации, действует концепция развития системы особо охраняемых зон. Ростуризм в этой связи, выступает в роли координатора туристской деятельности на территории национальных парков и заповедников.

Концепция определяет основные направления развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в указанной сфере.

Существуют определенные слабые стороны сложившейся системы особо охраняемых природных территорий, что влечет необходимость решения проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий с целью развития туризма.

В связи с этим, в целях совершенствования государственного управления системой особо охраняемых природных территорий представляется необходимым реорганизовать систему федеральных заказников, в том числе:

- преобразовать часть федеральных заказников в региональные;
- создать и внедрить экономические механизмы функционирования заповедников и национальных парков;
- пересмотреть в сторону увеличения базовые показатели бюджетного финансирования особо охраняемых природных территорий;
- развивать, обобщать и внедрять позитивный опыт получения заповедниками и национальными парками собственных средств, в том числе за счет оказания платных услуг;
- совершенствовать систему арендных отношений в национальных парках в целях повышения их привлекательности для потенциальных инвесторов (в том числе через создание социальной инфраструктуры для обеспечения сервисного обслуживания туристов, а также содействовать развитию малого и среднего бизнеса по созданию сети мини-гостиниц,

гостевых домов, крестьянско-фермерских хозяйств и пр.);

– разработать и реализовать комплекс мер по стимулированию развития малого бизнеса в сфере организации туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях;

– расширять участие заповедников и национальных парков в реализации некоммерческих природоохранных проектов, финансируемых международными и иностранными организациями.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что анализ функций и полномочий органов государственной власти в сфере туризма (приоритетно органов исполнительной власти) на федеральном уровне, показывает существование сложной системы государственного управления в этой сфере. Существует большое количество соответствующих органов исполнительной власти, созданных с целью осуществления соответствующих полномочий в сфере туризма или наделенных, наряду с основными функциями, также некоторыми компетенциями в области туризма. Для повышения эффективности административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере требуется уточнение, дополнение и совершенствование полномочий отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

## **§2 Особенности регионального административно-правового регулирования в сфере туризма (на примере субъектов ДФО)**

Региональная политика в сфере туризма определяет степень участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в регулировании данной отрасли.

В соответствии с Конституцией РФ туризм не отнесен ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Также, отсутствует правовое закрепление сферы туризма как предмета ведения Российской Федерации или Российской Федерации и ее субъектов в законах, определяющих общие

принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Если определять, что основной составляющей туризма является туристская деятельность и оказание туристских услуг, то данная сфера относится к предпринимательской деятельности, имеет экономический аспект и регулируется гражданским законодательством. В соответствии с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71)<sup>1</sup> гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации, равно как и установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, основы ценовой политики и другие положения, определяющие правовые аспекты предпринимательской деятельности (п. «ж» ст. 71)<sup>2</sup>. С позиции же, анализа действующего законодательства, можно полагать, что туризм определяется, приоритетно, как социально-культурное явление, в связи с тем, что федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности, а также по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, является Министерство культуры Российской Федерации. П. «е» п. 1 ст. 72 Конституции РФ устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, туризма, физической культуры и спорта...»

По мнению О.В. Ткаченко, туризм – это явление социальное, требующее учета местных природно-климатических, историко-культурных, экономических условий, обычаев и традиций, инфраструктуры, в связи с чем, развитие данной сферы возможно при разумном сочетании федерального и

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.

<sup>2</sup> Там же.

регионального ведения при безусловном приоритете федеральной политики.<sup>1</sup>

Однако стоит согласиться с мнением Н.А. Соколовой, которая утверждает, что необходимо учитывать, что сущность туризма выражается в неразрывной связи экономической и социальной составляющих (о чем говорилось в других параграфах)<sup>2</sup>. Туризм – это явление, объединяющее множество общественных отношений, возникающих между различными субъектами. При разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в этой сфере необходимо руководствоваться не только общим пониманием туризма, но и исходить из конкретного вида возникающего правоотношения. То есть, это могут быть гражданско-правовые правоотношения (являются предметом ведения Российской Федерации) по вопросам выполнения условий для внесения туроператора в единый федеральный реестр, по проблемам реализации турпродукта. Правоотношения, регулируемые нормами права, входящими в отрасли, отнесенные к совместному ведению, соответственно должны регулироваться Российской Федерацией совместно с субъектами Российской Федерации (например, вопросы охраны здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, вопросы охраны окружающей среды, вопросы охраны международных автомобильных перевозок, административной ответственности туроператоров и пр.).

Таким образом, в зависимости от конкретного вида правоотношений и угла рассмотрения категории «туризм», соответственно могут по-разному восприниматься объект регулирования как предмет ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Проблемным является вопрос, законодательного установления перечня полномочий Российской Федерации в сфере туризма, полномочий Российской Федерации в области туризма, переданные для осуществления

---

<sup>1</sup> Ткаченко О.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. – С.7.

<sup>2</sup> Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование: учебное пособие. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 49.

органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочий субъектов Российской Федерации и полномочий органов местного самоуправления в сфере туризма. В связи с этим, необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в РФ» и дополнить его статьями, устанавливающими:

1. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности.

2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности.

3. Полномочия (права) органов местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности.

Так, к полномочиям Российской Федерации в области туризма можно отнести:

1) разработку и реализацию государственной политики в области туризма, принятие и реализацию федеральных целевых программ развития туризма в Российской Федерации;

2) организацию формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;

3) содействие развитию внутреннего, въездного, социального и самодеятельного туризма

4) организацию и проведение межрегиональных и всероссийских официальных мероприятий в области туризма;

5) проведение аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии;

6) защиту прав и законных интересов российских туристов на территории иностранного государства;

7) научно-методическое обеспечение в области туризма, а также организацию издания научной, учебной и научно-популярной литературы туризму;

8) организацию научных исследований в области туризма и др.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности, можно отнести:

- 1) определение основных задач и направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации;
- 2) принятие и реализация государственных региональных программ развития туризма и межмуниципальных программ в области туризма;
- 3) обеспечение участия в организации и проведении международных, всероссийских и межрегиональных мероприятий в сфере туризма;
- 4) организацию профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области туризма;
- 5) защиту прав и законных интересов российских туристов на территории субъектов Российской Федерации
- 6) осуществление контроля и надзора за туроператорами, осуществляющими деятельность в сфере выездного туризма и др.

Полномочия органов местного самоуправления в области туризма, можно определить, как:

- 1) определение основных задач и направлений развития туризма в муниципальных образованиях, с учетом местных условий и возможностей;
- 2) принятие и реализация местных программ развития туризма;
- 3) популяризация развития внутреннего туризма среди различных групп населения.

Развитие туристской сферы в субъектах РФ имеет ряд проблем и ограничений. Они связаны с несовершенством законодательной базы, со спецификой природно-климатических условий, например, Дальнего Востока, с отсутствием развитой инфраструктуры, с недостаточным финансированием. Перечисленные факторы ухудшают туристский климат дальневосточного региона, замедляют его развитие и требуют дополнительных государственных мер. Наличие или отсутствие подобных ограничений дает основание для типологии российских регионов. Проблема типологии российских регионов вызывает широкий интерес исследователей в



области экономики, права и политологии. За последнее десятилетие возросло разнообразие создаваемых типологий, что связано с увеличением сфер их практического применения, и прежде всего, в области принятия решений инвесторами и предпринимателями<sup>1</sup>.

Ранее задачи типологизации зачастую сводились к районированию туристских территорий. Впервые применительно к туризму районирование было осуществлено в 60-х годах прошлого столетия. Тогда оно в основном решало частичные проблемы, характеризующие развитие конкретных областей туризма<sup>2</sup>. В 70-е гг. XX века развития комплексной географии и системного подхода, выявило важное значение социально-экономического аспекта туризма. В эти годы было разработано комплексное рекреационное районирование СССР применительно ко всем видам туризма в целом, которое отражало состояние туризма на тот период и перспективы его развития. В 1994г. было проведено районирование территории СНГ, где выделялось 4 крупные зоны, состоящие из 20 рекреационных районов<sup>3</sup>. Для удобства и в целях создания социально-экономических условий для стабильного развития на территории Российской Федерации Российской международной академией туризма в 1996г. была разработана новая схема рекреационного районирования России, в результате было выделено четыре крупных туристских района: Сибирь и Дальний Восток, центр России, европейский север России, европейский юг России<sup>4</sup>.

В настоящее время Ростуризмом, страна разделена на виды районов, в зависимости от уровня туристского предложения, от уровня развития

---

<sup>1</sup> Саак А.Э., Пшеничных Ю.А. Информационно-методическое обеспечение принятия управленческих решений в комплексном развитии индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2008. № 4. – С. 9.

<sup>2</sup> Там же; Ирисова Т.А., Колотова Е.В. К вопросу о современном рекреационном районировании России.// Научно-информационный журнал «Курортные ведомости». 2004. №2 (23). URL: <http://www.kved.ru>. (дата обращения 25.10.2013).

<sup>3</sup> Саак А.Э., Пшеничных Ю.А. Информационно-методическое обеспечение принятия управленческих решений в комплексном развитии индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2008. № 4. – С. 9; Веденин Ю.А. Тенденции развития рекреации в России в новых экономических условиях // Проблемы прогнозирования рекреационного использования природного и историко-культурного потенциала в регионах России. М.: НИИ наследия, 1995. – С. 16.

<sup>4</sup> Саак А.Э., Пшеничных Ю.А. Информационно-методическое обеспечение принятия управленческих решений в комплексном развитии индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2008. № 4. – С. 9.

туристской инфраструктуры и кадрового потенциала на: регионы с высоким уровнем развития туристского продукта (Москва, Санкт-Петербург и др.), регионы со средним уровнем развития туристского продукта (Северо-Западный регион, приморский край и др.) и регионы с недостаточным уровнем развития туристского продукта (районы Крайнего Севера, Якутия, Хабаровский край и др.; в этих районах качественный туристский продукт только начинает появляться)<sup>1</sup>. [Приложение 2].

Учет региональных особенностей является неотъемлемой частью регионального административно-правового регулирования в сфере туризма. Особенный интерес в связи с этим вызывает дальневосточный регион. Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в частности субъектов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) принимают различные нормативные правовые акты, направленные на развитие туризма, создают организационные условия для активизации туризма, разрабатывают и реализуют различные программы, оказывают поддержку субъектам туристской деятельности, проводят анализ и мониторинг эффективности принимаемых мер по развитию внутреннего, международного, въездного и социального туризма.

Для развития регионов в сфере туризма необходимо активное государственное участие в решении таких отраслевых проблем, как:

- высокие издержки на строительство объектов инженерной инфраструктуры для создаваемых туристско-рекреационных комплексов (в том числе сети энергоснабжения, водоснабжения, транспортные сети, очистные сооружения);
- отсутствие доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов (например, проектное финансирование) с процентными ставками, позволяющими окупать инвестиции в объекты туристско-

---

<sup>1</sup> Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2008. № 2. – С. 10.

рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки;

– невысокое качество подготовки отраслевых кадров и, соответственно, предоставляемых услуг<sup>1</sup>.

Наличие разнообразных туристско-рекреационных активов страны позволяет развивать практически все виды туризма в регионах Дальневосточного федерального округа. Данный округ относится к перспективному региону в части развития пляжного туризма (пляжи Японского моря); культурно-познавательного туризма (однако, неудовлетворительное состояние дорожно-транспортной и другой туристской инфраструктуры является сдерживающим фактором для формирования современного конкурентоспособного дальневосточного туристского продукта); горнолыжного туризма, экологического туризма, круизного туризма (развитие этого вида туризма ограничивается проблемами изношенности судов и инфраструктуры причальных сооружений, а также наличием участков на внутренних водных путях, где проход судов круизного класса затруднен).

Государственное регулирование туризма в субъектах РФ, осуществляется, помимо прочего, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Действующие расходные обязательства субъектов Российской Федерации в сфере туризма сформированы за счет финансирования текущей деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, а также бюджетных проектировок и подтвержденных объемов финансирования в рамках целевых программ федерального и регионального уровней.

Средства федерального бюджета, предусмотренные на реализацию программных мероприятий, выделяются субъектам Российской Федерации в виде целевых субсидий и направляются на софинансирование строительства объектов инженерной и обеспечивающей инфраструктуры создаваемых

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р « Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 26.07.2010. № 30. ст. 4146.

туристских комплексов.

Действующие расходные обязательства предусмотрены в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)». По предварительным прогнозным данным, общий объем финансирования Программы рассчитан в ценах соответствующих лет и составляет 332 млрд. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 96 млрд. рублей, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, включая бюджеты муниципальных образований, - 25 млрд. рублей, внебюджетные средства – 211 млрд. рублей.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета предполагается предусмотреть по направлению «капитальные вложения» в размере 92985,6 млн. рублей и по направлению «прочие расходы» – 3014,4 млн. рублей<sup>1</sup>.

Указанные средства направляются на строительство необходимых объектов туристско-рекреационной инфраструктуры (гостиниц и комплексов апартаментов) в местах с наибольшим туристским потенциалом в соответствующих регионах.

С учетом масштабности данной сферы значимым аспектом в ее развитии является выбор источников финансирования. Приоритетным вариантом, по нашему мнению, является развитие туризма за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Такой подход обеспечит создание действенного механизма государственной поддержки приоритетных направлений туризма на основе государственно-частного партнерства и рациональное использование бюджетных средств.

Средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предполагается направлять на:

– капитальное строительство и модернизацию объектов инженерной инфраструктуры создаваемых туристских объектов с длительным сроком

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 22.08.2011. № 34. ст. 4966.

окупаемости (в том числе сети энергоснабжения, водопроводные и канализационные сети, очистные сооружения);

– апробацию механизма субсидирования процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным инвесторами в российских кредитных организациях и направляемым в объекты туристско-рекреационного использования с длительным сроком окупаемости;

– внедрение инновационных технологий в области внутреннего и въездного туризма;

– реализацию мероприятий по обеспечению широкомасштабной кампании, направленной на продвижение отечественного туристского продукта на внутреннем и мировом рынках.

Все перспективы развития туризма могут быть сведены к минимуму, в связи с низким уровнем нормативно-правового обеспечения и отсутствием организационной основы государственного управления в сфере туризма в дальневосточных регионах.

Анализ наличия законодательных и подзаконных актов о туризме в регионах, входящих в Дальневосточный федеральный округ, показал, что в Хабаровском крае, Камчатском крае, Амурской области, Магаданской области, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе отсутствуют законы, регулирующие туризм на уровне субъектов РФ. [Приложение 3]. В Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Приморском крае и Сахалинской области правовую основу регулирования туризма и туристской деятельности в субъектах, устанавливают соответствующие законы субъектов РФ<sup>1</sup>.

Так, Закон Республики Саха (Якутия) «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)»<sup>2</sup>, регулирует отношения в сфере туристской

---

<sup>1</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2009г. 780-3 № 443-IV «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 29.12.2012. № 99; Закон Приморского края от 18 мая 1999г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. 19.05.1999. № 34; Закон от 27 марта 2009г. № 23-30 «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. № 62(3269). 01.04.2009.

<sup>2</sup> Якутские ведомости. 31.12.2009. № 80.

деятельности на территории Республики Саха (Якутия) и устанавливает, в частности, полномочия органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и органов местного самоуправления в сфере туристской деятельности, предоставление налоговых льгот субъектам туристской деятельности, условия ведения Реестра объектов туристской индустрии и туристских маршрутов Республики Саха (Якутия), сведения, содержащиеся в системе информационного обеспечения в сфере туристской деятельности, туристско-рекреационное планирование и туристско-рекреационное зонирование в республике, цели и принципы эксплуатации объектов туристской индустрии и туристских маршрутов.

Например, Закон Приморского края «О туристской деятельности на территории Приморского края»<sup>1</sup>, устанавливает, что приоритетными направлениями туристской деятельности на территории Приморского края являются внутренний, въездной, социальный и самодеятельный туризм. При этом не уделяется внимания способам развития данных видов туризма.

Закон Сахалинской области «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области»<sup>2</sup>, закрепляет правовую основу регулирования туризма и туристской деятельности, принципы государственной политики в сфере туризма и туристской деятельности в Сахалинской области; основные цели правового регулирования туризма и туристской деятельности в Сахалинской области, важное значение, среди которых занимает формирование представления о Сахалинской области как о субъекте Российской Федерации, благоприятном для туризма; создание современной, высокоэффективной и конкурентоспособной туристской индустрии, обеспечивающей удовлетворение потребностей туристов в разнообразных и качественных туристских услугах; создание новых рабочих мест; увеличение доходов областного бюджета Сахалинской области; привлечение инвестиций в туристскую индустрию Сахалинской области; охрана окружающей

---

<sup>1</sup> Ведомости Думы Приморского края. 16.05.1999. № 34.

<sup>2</sup> Губернские ведомости. 01.04.2009. № 62 (3269).

природной среды; создание условий для сохранения, развития, обновления и эффективного использования туристских ресурсов Сахалинской области, обеспечивающих потребность граждан в туризме; развитие международных и межрегиональных связей в сфере туризма и туристской деятельности на основе взаимной выгоды и другие.

Очевидна острая необходимость принятия соответствующих законов в субъектах Российской Федерации. Основными вопросами, урегулированными законами субъектов, должны быть:

- определение и поддержка приоритетных направлений туристской деятельности в Амурской области;
- защита прав и законных интересов туристов в Амурской области,
- реализация, на территории области, мер обеспечения безопасности туризма;
- меры по содействию информационного обеспечения регионального туризма, в том числе путем продвижения туристского продукта Амурской области на внутреннем и мировом туристских рынках;
- содействия проведению стандартизации и классификации объектов туристской индустрии, расположенных на территории области;
- меры по проведению классификации и оценки туристских ресурсов Амурской области, установления режима их охраны, порядка сохранения целостности туристских ресурсов и реализации мер по их восстановлению, определения порядка использования туристских ресурсов с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду;
- меры по содействию кадрового обеспечения и развития научных исследований в сфере туризма;
- меры по оказанию помощи и содействию предпринимателей, работающих в сфере туризма.

При разработке и принятии этих нормативных правовых актов необходимо учесть актуальные тенденции и проблемы развития регионального туризма. Ведь федеральный закон призван заложить единые

(общие) подходы к государственному на федеральном уровне регулированию в сфере туризма, а закон субъекта призван обеспечить туристскую индустрию с учетом особенностей применительно к конкретным территориям региона.

Административно-правовое регулирование туризма в регионах осуществляется на основе применения программно-целевого метода.

В результате к настоящему моменту накоплен определенный положительный опыт использования программно-целевого метода управления с применением механизмов государственно-частного партнерства, позволяющего решить весь комплекс поставленных задач по развитию конкурентоспособного рынка туристских услуг на основе межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти всех уровней, туристского бизнеса и других заинтересованных сторон.

Однако в текущих условиях в связи с обособленным и локальным характером реализуемых федеральных и региональных мероприятий, эффективность и результативность использования программно-целевого подхода существенно ограничена и не может коренным образом положительно изменить ситуацию в туристской отрасли.

Целесообразность применения программно-целевого подхода обусловлена рядом факторов, основными из которых являются:

- масштаб и государственная значимость проблемы развития туристской отрасли, затрагивающая, в том числе национальные и международные интересы страны;
- широкая сфера приложения и влияния целевых результатов, их высокая социально-экономическая значимость;
- значительная ресурсоемкость мероприятий по развитию внутреннего и въездного туризма, необходимость концентрации бюджетных средств;
- межотраслевой и межрегиональный характер мероприятий, определяющий потребность в организации эффективного



межведомственного взаимодействия, контроля и принятия согласованных решений;

– необходимость комплексной увязки и централизованной координации усилий по срокам и ресурсам для обеспечения согласованности и исключения дублирования с проводимыми в рамках других федеральных программ и ведомственной деятельности мероприятиями;

– необходимость нормативного правового обеспечения планируемых к реализации мероприятий, а также организации эффективной системы управления, мониторинга и контроля их выполнения со стороны государства.

Использование программно-целевого метода направлено на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики в области развития туризма и с учетом бюджетных ограничений. Одновременно программно-целевой метод может позволить сконцентрировать финансовые ресурсы в рамках конкретных проектных мероприятий и предотвратить их распыление и (или) освоение без ориентации на результат<sup>1</sup>.

Программно-целевой подход необходим для обеспечения сбалансированности и последовательности решения стоящих задач, расстановки приоритетов и создания эффективного механизма государственной координации и интеграции работ по развитию внутреннего и въездного туризма в целом. Разработка и реализация региональных целевых программ является важным условием совершенствования системы управления процессом развития туристской сферы. Как инструмент государственного воздействия на административные процессы (социально-экономические) в сфере туризма, региональные программы органично вписываются во всю систему методов российского государственного управления. Разработка и реализация этих программ позволяет решать

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р « Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 26.07.2010. № 30. ст. 4146.

организационные, финансовые и административные вопросы регионов.

В целях создания высокоэффективного и конкурентноспособного на мировом рынке туристских услуг российского курортно-туристского комплекса, в рамках действия программно-целевого подхода в регионах Дальневосточного федерального округа реализуются следующие региональные целевые программы: Государственная программа «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012 - 2016 годы»; Долгосрочная краевая целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае на 2013-2015 годы»; Государственная программа Приморского края «Развитие туризма в Приморском крае» на 2013 - 2017 годы»; Государственная целевая программа Хабаровского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013-2020 годы)»; Долгосрочная целевая программа «Развитие туризма и этнокультурного наследия в Амурской области на 2012 - 2016 годы»; Областная целевая программа «Развитие физической культуры, спорта и туризма в Магаданской области на 2010-2015 годы»; Долгосрочная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013 - 2018 годы»; Областная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Еврейской автономной области» на 2013 - 2018 годы»; Долгосрочная региональная целевая программы «Развитие туризма в Чукотском автономном округе на 2012 - 2013 годы».

Программы реализуются в следующих общих целях:

- организация эффективного государственного управления туризмом на основе приоритетного развития внутреннего и въездного туризма;
- формирование современной инфраструктуры туризма в субъектах РФ;
- формирование системы научного обеспечения развития туризма в субъектах РФ;
- формирование привлекательного для посещения туристами имиджа отдельных субъектов РФ;

- создание современной системы подготовки и переподготовки кадров для туристской отрасли в регионах;
- создание рабочих мест в организациях туристской индустрии;
- увеличение налоговых поступлений от организаций туристской индустрии и смежных с ней отраслей в бюджеты всех уровней.

Первые эффективные результаты показала реализация государственной целевой программы в Хабаровском крае (утверждена Постановлением Правительства Хабаровского края от 26 декабря 2012 г. № 211-пр)<sup>1</sup>. Целью Программы является создание на территории края современного эффективного конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в туристских услугах.

В настоящее время Хабаровский край попадает в список субъектов, где нормативная база, устанавливающая направления краевой государственной политики в сфере туризма, регулирующая отношения, возникающие при реализации права человека на отдых, и способствующая увеличению потока туристов в край, находится в стадии формирования.

Правительством Хабаровского края туристская отрасль определена как одна из наиболее перспективных и динамично развивающихся отраслей в экономике края. Приоритетными направлениями государственного регулирования туризма в крае признаны – поддержка и развитие внутреннего и въездного видов туризма, обеспечивающих привлечение инвестиций в экономику края, развитие туристской инфраструктуры, а также создание привлекательного имиджа края как одного из туристских центров Дальнего Востока России.

Важно отметить, что к преимуществам туристского потенциала Хабаровского края относится: его близость к странам Северо-Восточной Азии, наличие протяженной границы с Китайской Народной Республикой,

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Хабаровского края. URL: <http://www.adm.khv.ru>. (дата обращения 17.10.2013).

крупных транспортных артерий - Транссибирская и Байкало-Амурская железнодорожные магистрали, статус г. Хабаровска как административного центра Дальневосточного федерального округа, а также особенности культурно-исторического и природного туристского потенциала.

Совокупность сдерживающих факторов и факторов, способствующих развитию отрасли, позволяет рассматривать Хабаровский край как туристскую территорию, имеющую достаточный потенциал развития для увеличения доли внутреннего и въездного туризма как на общероссийском, так и на международном туристских рынках при условии нивелирования барьеров развития отрасли. Для реализации туристско-рекреационного потенциала края необходимо совершенствование инструментов и методов управления развитием регионального туристского комплекса, направленных на оптимизацию туристской и сопутствующей инфраструктур и механизмов продвижения услуг посредством повышения привлекательности края как туристской территории.

Итоги развития туристской отрасли в 2011-2012 годах в Хабаровском крае свидетельствует о положительной динамике, что свидетельствует о положительных социально-экономических процессах в регионе [Приложение 5].

Примечательно, что государственное управление в сфере туризма в Хабаровском крае осуществляется на основе государственно-частного партнерства. Во взаимодействии с туристическими компаниями проведены разработка, общественное обсуждение отраслевой программы развития туризма, которая утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 26.06.2012 № 211-пр «О государственной краевой целевой программе Хабаровского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013-2020 годы)». В целях стимулирования организаций туристского сектора, принято Постановление Правительства Хабаровского края от 16.04.2012 № 115-пр «О субсидиях из краевого бюджета юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных)

учреждений), индивидуальным предпринимателям для возмещения затрат на разработку и обустройство объектов инфраструктуры туристских маршрутов в сфере внутреннего и въездного туризма на 2012 год»<sup>1</sup>. Поддержка развития туризма оказывается Министерством культуры Хабаровского края, посредством создания благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в сфере туризма.

По инициативе Правительства Хабаровского края внесены изменения в Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Хехцирский» в части вывода из границ заказника территорий, не отвечающих его статусу (земли населенных пунктов, сельскохозяйственного назначения, промышленности и иного специального назначения, запаса, а также территории перспективного освоения). В результате положительного решения вопроса созданы благоприятные условия для развития туристской инфраструктуры на территории Хабаровского муниципального района.

В целях устранения барьеров в развитии предпринимательства в 2012 году сформировано 10 участков для организации любительского и спортивного рыболовства на реках, впадающих в Татарский пролив, а также устанавливается квота добычи (вылова) хариуса.

При разработке программы Амурской области, были выявлены конкретные проблемы, сдерживающие развитие туризма:

1) отсутствие генеральной схемы размещения объектов инфраструктуры туризма и единого реестра (кадастра) туристских ресурсов области для развития внутреннего и въездного туризма;

2) неразвитость системы паспортизации туристских маршрутов и отсутствие генеральной схемы туристских маршрутов, что снижает осведомленность населения о наличии туристских предложений в регионе;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Хабаровского края от 29.04.2013 № 98-пр «О субсидиях из краевого бюджета юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям для возмещения затрат на разработку и обустройство объектов инфраструктуры туристских маршрутов в сфере внутреннего и въездного туризма на 2013 год» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>. (дата обращения 18.10.2013).

3) отсутствие единой информационной базы по туристско-рекреационным предприятиям области (в том числе ведомственным базам отдыха);

4) отсутствие новых, востребованных потребителями турпродуктов и объектов показа, слабое развитие индустрии развлечений, направленной на активное привлечение туристов, а значит, и на развитие внутреннего туризма;

5) отсутствие центра координации самодеятельного и экологического туризма в регионе;

6) некатегорийность гостиниц области, необходимость реконструкции коллективных средств размещения и повышения качества обслуживания в них;

7) низкое качество обслуживания на предприятиях питания области;

8) слабая транспортная доступность ряда районов области (Зейский, Тындинский, Селемджинский) и низкое качество дорог;

9) слабая рекламно-информационная деятельность по продвижению регионального турпродукта как внутри страны, так и за рубежом. Отсутствие бренда Амурской области как туристского региона и регионального туристского сайта;

10) ориентированность местных туристических фирм на выездной туризм;

11) низкая конкурентоспособность амурских турпродуктов (в том числе по цене), что ведет к оттоку денежных средств в другие регионы и, прежде всего, в Китай;

12) отсутствие программы по подготовке и повышению квалификации туристских кадров;

13) отсутствие нормативных правовых актов по развитию туризма.

Одной из стратегических целей, в рамках целевой программы Амурской области является – создание условий, стимулирующих развитие предпринимательской деятельности в сфере туризма, усиление

взаимодействия власти и бизнеса, снижение административных барьеров, содействие развитию малого бизнеса в производственной и инновационной сферах, увеличение вклада малого бизнеса в экономику области.

Осуществление оказания государственной поддержки малому и среднему предпринимательству в Амурской области планируется следующими мероприятиями:

– предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований области на софинансирование муниципальных программ по поддержке и развитию субъектов малого и среднего предпринимательства;

– предоставление субсидий начинающим субъектам малого и среднего предпринимательства на создание собственного бизнеса в сфере туристской инфраструктуры.

Финансирование программы Магаданской области осуществляется за счет средств областного бюджета. В рамках данной программы из областного бюджета на развитие туризма предусмотрено финансирование в объеме 634 тыс. руб. Финансирование направлено на проведение областной научно-практической конференции; развитие выставочной деятельности в Магаданской области, поддержка ежегодной областной туристской выставки; проведение конкурса профессионального мастерства; организация автопробега с участием инвалидов; издание на иностранных языках туристско-информационных материалов.

В рамках целевой программы Сахалинской области определены формы потенциального развития туризма области, такие как:

- приключенческий (экстремальный) туризм;
- морские круизы;
- экологический туризм;
- культурно-познавательный туризм;
- тематический (событийный, конгрессно-деловой и т.д.) туризм.

Объем финансирования сферы туризма из областного бюджета за период 2005 - 2012 годов составил 13,9 млн. руб., основная часть которого была

направлена на продвижение потенциала области, узнаваемости региона в многообразии туристских дестинаций и поддержке турпотока на минимальном уровне. Общий объем средств на реализацию программы в 2013-2018 гг. составит 861240,0 тыс. руб.

Основными проблемами в развитии туризма в Сахалинской области можно назвать: низкий уровень сервиса и безопасности, высокие авиатарифы, слабо развитая инфраструктура, в том числе портовая, для приема круизных судов, паромов, яхт.

Таким образом, исходя из анализа обозначенной проблематики, можно сделать вывод о том, что выявленные негативные факторы в региональном механизме административно-правового регулирования в сфере туризма, в целом препятствуют и эффективному ее развитию в регионах ДФО. Значимым и ключевым недостатком является отсутствие региональных законов, устанавливающих основы регионального управления в сфере туризма. По нашему мнению законодательным (представительным) органам субъектов РФ, необходимо разработать и принять соответствующие законы в Хабаровском крае, Амурской области, Магаданской области, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе. Требуется определенной модификации полномочий отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ, их уточнение и расширение. Не вызывает сомнения факт необходимости формирования благоприятных условий для развития государственно-частного партнерства в сфере туризма в регионах.



### ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

На современном этапе административно-правовое регулирование становится одним из важнейших и необходимых средств целенаправленного государственного воздействия на экономическую и социальную сферы, в том числе и на туризм. Эффективность такого воздействия во многом зависит от разумного и целенаправленного совершенствования механизма государственного управления в данной сфере.

По мнению С.Ф. Бабаева совершенствование государственного управления – это особый вид управленческой деятельности, которая всегда осуществляется в отношении конкретных объектов, соответствующими субъектами (соответствующими исполнительно-распорядительными органами)<sup>1</sup>. К основным направлениям механизма совершенствования административно-правового регулирования в сфере туризма можно отнести: совершенствование нормативно-правовой основы туризма, совершенствование организационной основы системы органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере управления туризмом, а также улучшение форм, методов и способов регулирования отношений в сфере туризма.

Как рассматривалось в главе 1 (п. 1.3) правовые основы государственной политики в сфере туризма регулируются нормами ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». Следует согласиться с мнением Е.Л. Писаревского о том, что многие нормы указанного закона, несмотря на их регулярное обновление, «морально» устарели, а понятийный аппарат

---

<sup>1</sup> Бабаев С.Ф. Механизм совершенствования государственного управления (административно-правовой аспект). – Рига, Зинатне, 1986. – С. 21-22.

нуждается в совершенствовании и развитии<sup>1</sup>. Очевидна острая необходимость приведения российского законодательства о туризме в соответствие с международно-правовыми актами.

Существенный прогресс правовых, социальных и экономических основ функционирования государства, законодательство о туристской деятельности требует кардинального пересмотра нормативно-правовой основы управления в сфере туризма, с учетом сохранения правовых институтов, которые зарекомендовали себя положительно. Наиболее эффективным путем развития законодательства в подобном направлении является подготовка нового базового закона, регулирующего весь комплекс правовых проблем в сфере туризма.

По мнению Ростуризма, принятие нового Федерального закона «О туризме и туристской деятельности в Российской Федерации» будет способствовать:

- превращению сферы туризма в реальный сектор экономики и важнейшее направление жизнедеятельности Российского общества;
- усилению гарантий защиты прав и законных интересов туристов и обеспечению их безопасности;
- повышению эффективности правового регулирования туризма на федеральном, региональном и муниципальном уровне, а также обеспечению стабильности, непротиворечивости и предсказуемости законодательства в сфере туризма;
- формированию правовых основ государственной поддержки развития внутреннего и въездного туризма на всех уровнях публичной власти;
- укреплению законности и правопорядка на туристском рынке;
- приведению законодательства Российской Федерации о туристской

---

<sup>1</sup> Писаревский Е.Л. Предложения Федерального агентства по туризму к Концепции проекта Федерального закона «О туризме и туристской деятельности в Российской Федерации» // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. – С. 28.

деятельности в соответствии с наиболее эффективными международными и иностранными правовыми стандартами в данной сфере<sup>1</sup>.

Что касается преобразования организационных и функциональных основ системы органов исполнительной власти в сфере туризма, то следует отметить о необходимости четкого разграничения полномочий между указанными органами публичной власти всех уровней государственного управления [Приложение 5].

Некоторые способы административно-правового регулирования в сфере туризма также требуют определенной оптимизации. Этот процесс не должен носить абсолютный универсальный характер, в максимальной степени должны учитываться все его специфические особенности.

К способам государственного регулирования туристской деятельности, требующим определенной корректировки можно отнести стандартизацию и классификация объектов туристской индустрии; сертификацию в сфере туризма и формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров<sup>2</sup>.

Значение совершенствования сертификации и стандартизации туристских услуг связано с тем, что сфера туризма характеризуется высокой степенью конкурентной борьбы его участников, одним из главных инструментов эффективной политики в этой области, является качество предоставляемых услуг.

Туристские услуги являются одной из главнейших проблем туристской индустрии в России. Усиленное развитие туристской инфраструктуры, улучшение качества сервиса в туризме – является одной из основных задач административно-правового регулирования этой области.

В общем виде стандартизация (от англ. standard – норма, образец, основа) – это деятельность, направленная на достижения упорядочения в какой-то конкретной области посредством разработки положений для

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru>. (дата обращения 12.02.2014).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

всеобщего и многократного применения<sup>1</sup>.

Отношения в области стандартизации в Российской Федерации регулируются нормами Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». В соответствии с указанным законом, стандартизация – это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг<sup>2</sup>.

Государственная система стандартизации определяет цели и задачи стандартизации, устанавливает виды стандартов, правила их разработки, оформления, утверждения, изменения и отмены<sup>3</sup>.

Все объекты технического регулирования в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ «О техническом регулировании» можно разделить на две группы. В первую отнесены только продукция и процессы ее жизненного цикла, на которые распространяются обязательные требования по безопасности. Применительно к туризму сюда относятся транспортные средства, здания, сооружения, туристское снаряжение. Обязательные требования должны быть изложены в технических регламентах, издаваемых Государственной Думой, Президентом РФ и Правительством РФ.

Ко второй группе объектов регулирования относятся работы и услуги. К ним применяются на добровольной основе нормы по безопасности<sup>4</sup>.

К документам в области стандартизации, используемым на территории Российской Федерации, относятся: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские

---

<sup>1</sup> Анисимов В.П., Яцук А.В. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма): учебное пособие – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – С. 81.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. 31.12.2002. № 245.

<sup>3</sup> Анисимов В.П., Яцук А.В. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма): учебное пособие – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – С. 81.

<sup>4</sup> Викулова О.Н. «Комментарий к федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций; своды правил.

Национальные стандарты утверждаются национальным органом Российской Федерации по стандартизации. Функции национального органа по стандартизации в Российской Федерации осуществляет Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии<sup>1</sup>.

Национальный стандарт применяется на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями.

На данном этапе в туристской деятельности действует ряд стандартов, которые осуществляют правовое регулирование оказания туристских услуг. В туристской сфере государственные стандарты ГОСТ и ГОСТ Р устанавливают общие требования к туристскому обслуживанию. Все стандарты имеют одинаковую структуру и в обязательном порядке регламентируют такие аспекты, как безопасность туристов, достоверность информации, предоставляемой клиентам, экологическая чистота/безопасность для здоровья регионов, предлагаемых туристскими фирмами для отдыха, высокая профессиональная подготовка работников туристской сферы.

В сфере туристских услуг действуют следующие стандарты:

- 1) «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов. ГОСТ Р 50644-2009» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 773-ст)<sup>2</sup>;
- 2) «Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 «О федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СЗ РФ, 21.06.2004, № 25, ст. 2575.

<sup>2</sup> Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов. ГОСТ Р 50644-94 (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 21.02.1994 № 32) // М.: Издательство стандартов, 1994. – 9 с.

туристских услуг. ГОСТ Р 50681-94» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 21.06.1994 № 177)<sup>1</sup>;

3) «Туристские Услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст)<sup>2</sup>;

4) «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст)<sup>3</sup>.

Требования по безопасности жизни и здоровья потребителей, отраженные в названных ГОСТах, должны учитываться туристскими фирмами при организации своей хозяйственной деятельности и ее учета.

Помимо национальных стандартов, важное значение в области стандартизации в сфере туризма имеют общероссийские классификаторы. Порядок принятия классификаторов определяется Правительством РФ. В Постановлении Правительства РФ от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» утверждение классификаторов различного содержания отнесено к компетенции различных органов<sup>4</sup>. Стандарты же организаций утверждаются ими самостоятельно. Такое «размытое» восприятие системы стандартизации не дает возможности в полной мере оценить объем и уровень развития туристской инфраструктуры, а также выявить основные направления ее совершенствования.

Классификация объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, осуществляется аккредитованными организациями в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

---

<sup>1</sup> Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг ГОСТ Р 50644-94. – М.: Стандартинформ, 2009. – 14 с.

<sup>2</sup> Туристские услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000 (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст). – М.: Издательство стандартов, 2000. – 7 с.

<sup>3</sup> Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008 (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст) -М.: Стандартинформ, 2009. – 7 с.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. II). Ст. 4472.

выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма. Аккредитация организаций, осуществляющих указанную классификацию, проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма<sup>1</sup>.

Система классификации гостиниц и иных средств размещения устанавливает организационную структуру и порядок проведения работ по оценке соответствия и присвоению гостиницам и иным средствам размещения категорий – «пять звезд», «четыре звезды», «три звезды», «две звезды», «одна звезда», «мини-отель».

Объект туристской индустрии, прошедший классификацию, 1 раз в 2 года подтверждает присвоенную категорию путем проведения оценки аккредитованной организацией на соответствие требованиям по категориям, установленным в соответствующей системе классификации.

Гостиничные услуги – это сложный комплекс услуг, в состав которых входят предоставление гостиничного номера для временного проживания, а также услуги, объединенные общей целью – созданием условий для комфортного времяпровождения в номере и в гостинице в целом. В связи с этим немаловажную роль, при оказании гостиничных услуг, играет качество обслуживания персоналом постояльца (потребителя): гостеприимство, доброжелательность, быстрота и т.п. Однако данная категория не стандартизирована и в правовом отношении не регулируется и на данный момент является проблематичной. Приказ Минспорттуризма РФ устанавливает только общие требования к персоналу гостиниц и иных средств размещения и его квалификации, тогда как общий уровень культуры и особенности российского менталитета, требуют дополнительной

---

<sup>1</sup> Приказ Минспорттуризма РФ от 25.01.2011 № 35 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 04.04.2011. № 14.

регламентации моральных и этических требований к поведению персонала в сфере туристских средств размещения.

В целом основными недостатками в системе классификации объектов туристской индустрии является добровольность классификационных систем и возможность функционирования альтернативных систем классификации гостиниц на категории. Основным негативным следствием этого является введение потребителей гостиничных услуг в заблуждение относительно качества и безопасности оказываемых услуг. В связи с этим предлагается введение обязательной классификации объектов туристской индустрии (гостиниц, пляжей и горнолыжных трасс).

Учитывая все вышеизложенное, весьма актуальным является приведение в соответствие международному уровню системы стандартов и классификаторов в области объектов туристской индустрии.

Одним из высших уровней признания туристской деятельности и достоверной оценки качества туристских услуг является сертификация. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» сертификация – это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров<sup>1</sup>. Сертификация гарантирует, что продукт (услуга) отвечает определенным требованиям и имеет заданное качество. Под сертификацией туристских услуг понимается процедура подтверждения соответствия оказываемых туристских услуг определенным стандартам. Такое соответствие подтверждается путем выдачи документа в письменной форме - сертификата соответствия, свидетельствующего о том, что предоставляемые туристской организацией услуги соответствуют установленным требованиям. Именно поэтому, сертификация системы качества туристской деятельности позволяет расширить круг надежных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 30.12.2002. № 52 (ч. 1). ст. 5140.



партнеров, повысить конкурентоспособность и является признанным в мире способом независимого подтверждения соответствия продукции, работ и услуг установленным требованиям<sup>1</sup>.

К методам сертификации в сфере туризма относят: испытание; измерение; контроль<sup>2</sup>.

Указанные способы также требуют определенных корректировок.

Туристские услуги, которые можно сертифицировать в рамках добровольных систем сертификации и которых, в частности, включают в себя услуги по организации и осуществлению въездного, внутреннего и выездного туризма, отдельные услуги туроператора или турагента. Подтвердить высокое качество услуг можно в таких областях, как оздоровительные, спортивные, познавательные или деловые туры, организация экскурсионного обслуживания и т.п. Организация, оказывающая туристские услуги, вправе самостоятельно решить, необходима ли ей сертификация. В рамках добровольной сертификации туристских услуг проводится проверка деятельности организации на соблюдение требований национальных или международных стандартов и нормативных документов.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации на основании договора между заинтересованным лицом и органом по сертификации. Объектами добровольного подтверждения соответствия являются, среди прочего, работы и услуги, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования.

Объекты сертификации, сертифицированные в системе добровольной сертификации, маркируются знаком соответствия системы добровольной сертификации, порядок применения которого устанавливается правилами соответствующей системы добровольной сертификации в статье 22 Закона №

---

<sup>1</sup> Белоусова М. Сертификация Туристских услуг // Туризм: практика, проблемы перспективы. 2008. №3 – С.38.

<sup>2</sup> Анисимов В.П., Яцук А.В. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма): учебное пособие – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – С. 138.

184-ФЗ.

Ввиду того, что сертификация для туристской деятельности носит добровольный характер, возможность повышать качество услуг в этой сфере сведено к минимуму, у государства отсутствуют рычаги воздействия на участников туристской деятельности. Поэтому, по нашему мнению, введение обязательной сертификации в сфере оказания туристских услуг обеспечит повышение уровня оказываемых услуг и предоставит дальнейшую возможность развития туризма в соответствии с международными стандартами, обеспечит возможность осуществления контроля в этом направлении.

Следующей проблемой в области осуществления отдельных методов административно-правового регулирования являются некоторые аспекты осуществления формирования и ведения единого реестра туроператоров.

Формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров является тем способом государственного регулирования, с помощью которого государство обеспечивает возможность дополнительных гарантий туристам на достоверную информацию о туроператорах, имеющих надлежащее финансовое обеспечение своей деятельности. Динамика изменения количества туроператоров показывает определенную стабильность в этом аспекте [Приложение 7].

Одним из условий внесения в единый реестр туроператоров и осуществления туроператорской деятельности в сфере выездного туризма, является обязательное членство в соответствующем общественном объединении туроператоров (Ассоциация туроператоров), осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма<sup>1</sup>. Данное общественное объединение «Ростурпомощь», по мнению заместителя Руководителя Ростуризма Е.Л. Писаревского, создается для защиты интересов российских туристов. Оно будет обеспечивать экстренную помощь российским туристам

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 03.05.2012 г.) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

за рубежом за счет средств компенсационного фонда (позволит в короткие сроки возвращать туристов в Россию и оплачивать гостиничные услуги в случае банкротства туроператоров).

Компенсационный фонд представляет собой обособленное имущество, принадлежащее объединению туроператоров, которое формируется из средств участников такого объединения и служит для покрытия убытков, причиненных любым участником объединения в результате своей профессиональной деятельности, а именно ненадлежащего исполнения или неисполнения своих обязательств по договору о реализации турпродукта.

Компенсационный фонд формируется только за счет взносов всех туроператоров, являющихся членами объединения. При первичном вступлении туроператоров в объединение выплачивается взнос в размере 100 тыс. руб. Далее фонд формируется за счет взносов туроператоров в размере 0,1% объема денежных средств, полученных от реализации турпродукта, но не менее чем 100 тыс. руб. По мнению А.С. Кускова, необходимость формирования такого фонда была актуализирована серией банкротств крупных туристских фирм<sup>1</sup>.

Создание такого объединения вызвало неоднозначную реакцию общественности. В частности, В.Д. Канторович – вице-президент Ассоциации туроператоров России, полагает, что объединением такого большого количества туроператоров и, соответственно, компенсационным фондом будет очень сложно управлять, что усугубится еще и географическими особенностями страны (при большой разнице поясного времени и территориальной разобщенности туроператоров решить оперативно проблемы туристов вряд ли возможно). Он также указывает, что создание такого фонда может спровоцировать волну мошенничества – сознательных невыплат за услуги исполнителей. Это позволит исполнителям

---

<sup>1</sup> Кусков А.С. Компенсационный фонд как способ обеспечения исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта // Право и экономика. 2012. № 7. – С. 39.

получить средства из фонда, а туроператорам демпинговать<sup>1</sup>.

Кроме этого, к проблемам в рассматриваемом направлении можно отнести проблемы регулирования механизма контроля за расходованием средств из компенсационного фонда. Достижение объективности в осуществлении контроля в этом направлении возможно только в том случае, если субъектом, осуществляющим контрольно-надзорные проверки будет независимая от объединения туроператоров и турагентов организация, либо если эти функции будут возложены на соответствующее подразделение Ростуризма.

Одним из способов административно-правового регулирования в сфере туризма является контроль за соблюдением законодательства РФ о туристской деятельности.

Министерство культуры Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма<sup>2</sup>.

Данный вид государственного надзора не заменяет федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, который применительно к туристской деятельности, включающей в себя туроператорскую и турагентскую деятельность, осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и его территориальными управлениями<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Меньщикова Н. СРО и контра. Разбор полетов законотворческой мысли. Hot line travel. Онлайн-журнал о жизни в туризме. № 4/139/12. URL: [http://www.hotline.travel/content/8722/sro\\_i\\_kontra\\_razbor\\_poletov\\_zakonotvorcheskoj\\_mysli](http://www.hotline.travel/content/8722/sro_i_kontra_razbor_poletov_zakonotvorcheskoj_mysli). (дата обращения 13.09.2013).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 43 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» // СЗ РФ. 04.02. 2013. № 5. ст. 387.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. 08.07.2004. № 144.

То есть, полномочия по применению мер административного воздействия (составление протоколов об административных правонарушениях и рассмотрение дел об административных правонарушениях) при выявлении правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 14.51 КоАП РФ, касающихся нарушения туроператором установленного порядка представления сведений о включении в единый федеральный реестр туроператоров, закреплены за должностными лицами Роспотребнадзора (его территориальных органов).

К административным же полномочиям должностных лиц Министерства культуры РФ фактически отнесена компетенция по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.51 КоАП РФ, касающихся нарушений требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности исключительно в части деятельности объединения туроператоров в сфере выездного туризма (статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма был присвоен ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «ТУРПОМОЩЬ»).

Такое двойное распределение полномочий может негативно сказаться на эффективности контрольно-надзорной деятельности. Поэтому, целесообразнее закрепить указанные выше полномочия за одним органом исполнительной власти – Роспотребнадзором (и его территориальными органами).

Кроме этого, анализ правоприменительного материала по привлечению к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере туристской деятельности (Управления Роспотребнадзора по Амурской области), выявил определенные проблемы в осуществлении контроля в отношении турагентов. По сути, административная ответственность устанавливается только в отношении туроператоров (юридических лиц, осуществляющих деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта). Турагенты (осуществляющие

деятельность по продвижению и реализации туристского продукта), находятся вне зоны контроля органов исполнительной власти. В отношении последних административная ответственность не предусмотрена. В связи с вышеизложенным, предлагается дополнить п. 4 ст. 14.51 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и изложить следующим образом

«Статья 14.51. Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности

1. Нарушение туроператором установленного порядка представления сведений о включении в единый федеральный реестр туроператоров – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

2. Нарушение туроператором установленного законодательством порядка определения размера финансового обеспечения при осуществлении туристской деятельности –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

3. Нарушение требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности в части деятельности объединения туроператоров в сфере выездного туризма –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц –от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

4. Нарушение турагентами требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности в части обязательного лицензирования

–

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей».

Таким образом, механизм административно-правового регулирования туризма требует дальнейшего совершенствования большого числа методов, форм, средств и инструментов как поддержки, так и регламентации туризма.

Разработка и совершенствование общих начал административно-правового регулирования в сфере туризма, должна стать приоритетной задачей исследователей, законодателей и правоприменителей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования, были сформулированы определенные выводы и предложения, которые являются научным итогом явлений и процессов, вошедших в объект исследования.

1. Ретроспективный анализ развития системы государственного управления туризмом, показал, что на протяжении всего советского периода в основе управления лежала идеологическая составляющая, а затем уже рекреационные задачи. С 70-х годов XX века, наблюдается постепенный переход к рекреационному приоритету в определении целей управления туризмом. Наиболее активно туристское законодательство начало развиваться лишь с начала нового столетия. При этом правовое регулирование охватило не только общие понятия, но и цели, принципы и основные формы государственного регулирования туризмом.

2. На основе анализа различных научных позиций, а также с учетом законодательного определения понятия «туризм», должны учитываться два основных аспекта: во-первых, туризм – это временные выезды (путешествия) 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 во-вторых, туризм является комплексной и достаточно сложной отраслью, как социальной сферы, так и экономики, которая подлежит административно-правовому регулированию и предполагает определенное государственное управление.

3. Рассмотрев и проанализировав имеющиеся в юридической и экономической науке, в законодательстве подходы к пониманию сущности туризма и туристской деятельности, мы приходим к выводу о необходимости корректировки положений законодательства о туризме, с тем, чтобы легальные дефиниции туризма и туристской деятельности имели одно и то



же содержательное значение в различных нормативных правовых актах.

4. Исследованы административно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере туризма можно определить как 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 с осуществлением туристской деятельности.

Административно-правовые нормы, являясь структурным содержанием нормативно-правовой основы, имеют внешние формы выражения, содержатся в конкретных административно-правовых источниках.

5. Важное значение для эффективного административно-правового регулирования туризма имеет международный опыт, в том числе в части возможного заимствования из некоторых основных принципов государственного регулирования в сфере туризма, таких как, принцип защиты прав и интересов граждан, в том числе обеспечение их безопасности; принцип доступности туризма; принцип государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в области туризма; принцип обоснованности и объективности применения мер государственного регулирования туризма.

6. С учётом современных реалий, в науке административного права, существует определенное сомнение в целесообразности выделения туристского права в самостоятельную отрасль российского права. По нашему мнению, с этим сомнением можно согласиться. Поэтому, более правильным представляется дальнейшее совершенствование действующего туристского законодательства как комплексной части российского законодательства.

7. Отсутствие отраслевых законодательных актов, (которые должны учесть специфику туризма в регионе) в некоторых субъектах Российской

Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, является одним из основных негативных проявлений в области современного нормативно-правового регулирования в данной сфере на региональном уровне. В связи с этим автор приходит к выводу о необходимости принятия соответствующих законов в субъектах РФ. Так, предлагается рассмотреть возможность разработки законов о поддержке туризма в Хабаровском крае, Амурской области, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе.

8. Государственное регулирование туризмом, можно рассматривать, как воздействие государства в лице государственных органов на туризм, и общественные отношения в сфере туризма, которое осуществляется, с целью придания организованного характера данной сфере, упорядочения действий субъектов в сфере туризма и обеспечение соблюдения законов, государственных и общественных интересов.

9. Исходя из узкого понимания данной дефиниции, государственное управление в сфере туризма – это деятельность Президента Российской Федерации, федеральных государственных органов исполнительной власти (Правительства Российской Федерации; федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и их территориальных органов), а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма.

10. К способам административно-правового регулирования в сфере туризма, можно отнести: нормативно-правовое регулирование в сфере туризма; разработку и реализацию федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма; содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках; стандартизация и классификация объектов туристской индустрии; информационное обеспечение туризма, и др. Отдельным средством административно-правового регулирования можно назвать не только предоставление государственных услуг, но и прогнозирование, планирование

туристских услуг, подготовка кадров, определение режима работы в сфере туризма и пр.

11. Основными государственными инструментами регулирования туристской деятельности, считаются: координация, регулирование, защита интересов, стандартизация, сертификация и классификация объектов туристской индустрии, формирование и ведение федерального единого реестра туроператоров.

13. Основным недостатком в системе классификации и сертификации объектов туристской индустрии является добровольность их осуществления для объектов туристской индустрии. Негативным следствием этого является введение потребителей гостиничных услуг в заблуждение относительно качества и безопасности оказываемых услуг. В связи с этим предлагается введение обязательной классификации и сертификации объектов туристской индустрии, что обеспечит повышение уровня оказываемых услуг и предоставит дальнейшую возможность развития туризма в соответствии с международными стандартами.

14. Формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров является тем способом государственного регулирования, с помощью которого государство обеспечивает возможность дополнительных гарантий туристам на достоверную информацию о туроператорах, имеющих надлежащее финансовое обеспечение своей деятельности. Однако, анализ этого правового явления показывает острую необходимость дальнейшего совершенствования со стороны органов исполнительной власти.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 23.12.1997. № 245.
3. Всеобщая декларация прав человека // Права человека. – М.: Международные отношения, 1990. – С. 5-12.
4. Гаагская декларация по туризму // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 219-243.
5. Глобальный этический кодекс туризма. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf). (дата обращения: 14.10.2013).
6. Декларация по туризму. Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 251-255.
7. Кодекс туриста. Международный туризм: правовые акты – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 217-219.
8. Манильская декларация по мировому туризму // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 186-203.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека. – М.: Международные отношения, 1990. – С. 13-28.
10. Межправительственное соглашение от 23 декабря 1993 г. «О сотрудничестве в сфере туризма». Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20920>. (дата обращения 14.10.2013).
11. Общая резолюция Конференции ООН по международному

туризму и путешествиям // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 175-179.

12. Осакая декларация тысячелетия. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf). (дата обращения: 10.10.2013).

13. Протокол о сотрудничестве в области туризма между Российской Федерацией и Испанией. Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Испании. URL: [http://www.rusiaspain.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251&Itemid=218](http://www.rusiaspain.com/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=218). (дата обращения 14.10.2013).

14. Соглашение «Об отмене паспортного таможенного контроля между рядом стран Европейского союза». URL: <http://www.schengen.eu/>. (дата обращения: 1.10.2013).

15. Соглашение между ООН и ВТО. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf). (дата обращения: 11.10.2013).

16. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской республики о сотрудничестве в области туризма. // Бюллетень международных договоров. 2004. № 7.

17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской республики об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и гражданам Итальянской республики. Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: [http://www.mid.ru/spd\\_md.nsf](http://www.mid.ru/spd_md.nsf). (дата обращения 14.10.2013).

18. Соглашение между Федеральным Агентством по туризму (Российской Федерации) и Министерством регионального развития Чешской республики о сотрудничестве в области туризма. Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Чешской республике. URL: <http://www.rustrade.cz/section-blog/27-agreement-russia/40-contractual-basis>. (дата обращения 14.10.2013).

19. Всемирная декларация прав человека.- Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. – М.: БЕК, 1996.
20. Хартия туризма. Международный туризм: правовые акты (сост. Волошин Н.И.) – М.: Финансы и статистика, 2002. С. 213-217
21. Монреальская декларация «К гуманному и социальному видению туризма» // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 266-272.
22. Межгосударственная целевая программа «Развитие туристских связей между государствами – участниками СНГ» (концепция) // Квартальнов В.А. Иностраный туризм. Приложения. – М.: Финансы и кредит, 2001. – С. 249-269.
23. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 12.08.1998. № 153-154.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
25. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.
26. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Парламентская газета. 03.08.2005. № 134.
27. Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Российская газета. 24.12.1998. № 244.
28. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 28.07.2005. № 163.
29. Федеральный закон от 04.05. 2011 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 09.05.2011. № 19. Ст. 2716.

30. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

31. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.

32. Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. 06.04.1999. № 64-65.

33. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. 10.01.2000. № 5.

34. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 19.10.1999. № 206.

35. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 03.12.1996. № 231.

36. Федеральный закон от 28.06.2009 № 123-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Парламентская газета. 03.09.07.2009. № 36.

37. Федеральный закон от 05.02.2007 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 833.

38. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Парламентская газета. 31.07.2002. № 144,

39. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ.

19.08.1996. № 34. Ст. 4029.

40. Федеральный закон от 29.12.2006 № 252-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 15.

41. Федеральный закон от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. 31.12.2002. № 245.

42. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 31.07.2007. № 164.

43. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. 25.05.1995. № 100.

44. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. Ст. 1024. № 12.

45. Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Российская газета. 01.03.1995. № 44.

46. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Парламентская газета. 16.02.2007. № 25.

47. Федеральный закон от 13 марта 2006г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Российская газета. 15.03.2006. № 51.

48. Федеральный закон от 10 декабря 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета. 17.12.2003. № 253.

49. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Российская газета, № 27, 10.02.1996.

50. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

51. Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства



в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 10.08.1993. № 152.

52. Закон РФ от 7 февраля 1992г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Российская газета. 16.01.1996. № 8. ст. 140.

53. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

54. Закон РФ от 1 апреля 1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 04.05.1993. № 84.

55. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.04.2004. Ст. 1395. № 15.

56. Указ Президента РФ от 07.10.2008 № 1445 «Вопросы министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.10.2008. № 41. Ст. 4653.

57. Указ Президента РФ от 25.04.1994 № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма» // СЗ РФ. 02.05.1994. № 1. Ст. 2.

58. Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 22.05.2000. № 21. Ст. 2168.

59. Указ Президента РФ от 18.11.2004 № 1453 «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту» // Российская газета. 23.11.2004. № 259.

60. Указ Президента РФ от 22.12.1995 № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации» // Российская газета. 28.12.1995. № 247.

61. Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 711 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с упорядочением системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // Российская газета. 15.07.1997. №

134.

62. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 12.03.2004. № 50.

63. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 19.05.2008. № 20. Ст. 2290.

64. Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2004. № 106.

65. Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Российская газета. 07.10.1992. № 220.

66. Указ Президента РФ от 10.01.1994г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 17.01.1994. № 3. ст. 190.

67. Указ Президента РФ от 08.06.1999 № 724 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 16.06.1999. № 112.

68. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 28.04.2008) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.07.2007. № 27. Ст. 3256.

69. Указ Президента РФ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 17.01.1994. № 3. Ст. 190.

70. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2012. № 114.

71. Указ Президента РФ от 08.06.1999 № 724 «О внесении изменений

и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 16.06.1999. № 112.

72. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 22.05.2000. № 21. Ст. 2168.

73. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.08. 2011. № 31. Ст. 4758.

74. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. 31.07.2004. № 162.

75. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2867.

76. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3342.

77. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

78. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. 08.07.2004. № 144.

79. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской

Федерации» // Российская газета. 27.07.1995. № 144.

80. Постановление Правительства РФ от 07.05.2009 № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» // Российская газета. 13.05.2009. № 84.

81. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // Российская газета. 21.01.2005. № 10.

82. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 «О федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СЗ РФ. 21.06.2004. № 25, Ст. 2575.

83. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» // Российская газета. 29.07.2004. № 160.

84. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.06.2008. № 22. Ст. 2581.

85. Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 43 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» // СЗ РФ. 04.02.2013. № 5. Ст. 387.

86. Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» // СЗ РФ. 16.06.2003. № 24. Ст. 2329.

87. Постановление Правительства РФ 25 апреля 1997 № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // Российская газета. 27.04.1997. № 144.

Федерации» // Российская газета. 03.06.1997. №107.

88. Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 № 1036 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания» // СЗ РФ. 25.08.1997. № 34. Ст. 3980.

89. Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 22.08.2011. № 34. Ст. 4966.

90. Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // Российская газета. 25.07.2007. № 159.

91. Постановление Правительства РФ от 09.02.2007 № 90 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения» // СЗ РФ, 19.02.2007. № 8. Ст. 1009.

92. Постановление Правительства РФ от 27.02.2013 № 162 «Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда» // СЗ РФ. 04.03.2013. № 9. Ст. 958.

93. Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 72 «О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» // СЗ РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 893.

94. Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 70 «О создании на территории Краснодарского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» // СЗ РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 891.

95. Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1478.

96. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О

Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.06.2008. № 22. Ст. 2581.

97. Постановление Правительства РФ от 26.01.2007 № 47 «О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка» // Российская газета. 07.02.2007. № 25.

98. Постановление Правительства РФ от 24.04.2013 № 370 «Об утверждении Правил оплаты услуг экспертов и экспертных организаций и возмещения расходов, понесенных ими в связи с проведением аккредитационной экспертизы» // Официальный правовой портал. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 24.10.2013).

99. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Российская газета. 06.02.1998. № 23.

100. Постановление Правительства РФ от 01.09.2005 № 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // Российская газета. 06.09.2005. № 197.

101. Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. II). Ст. 4472.

102. Постановление Правительства РФ от 23.03.2013 № 254 «О внесении изменений в Правила оказания услуг по реализации туристского продукта» // Официальный правовой портал. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 25.10.2013).

103. Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 863 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма» // СЗ РФ. 14.10.2013. № 41. Ст. 5182.

104. Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 42 «О

внесении изменений в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений» // Официальный правовой портал. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 24.10.2013).

105. Постановление Правительства РФ от 10.11.2003 № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» (вместе с «Положением о разработке, принятии, введении в действие, ведении и применении общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области») // СЗ РФ. 17.11.2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4472.

106. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2567-р «О государственной программе РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы» // Официальный правовой портал. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 24.10.2013).

107. Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)» // СЗ РФ. 26.07.2010. № 30. Ст. 4146.

108. Распоряжением Правительства РФ от 23.01.2008 № 51-р «О создании федерального государственного учреждения «Национальный парк «Удыгейская легенда» и отнесении его к ведению Росприроднадзора» // СЗ РФ. 04.02.2008. № 5. Ст. 418.

109. Распоряжение Правительства РФ от 15.12.2007 № 1838-р «Об учреждении национального парка «Аньюский» в Нанайском районе Хабаровского края» // СЗ РФ. 24.12.2007. № 52. Ст. 6498.

110. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

111. Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об

утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года») // СЗ РФ. 16.01.2012. № 3. Ст. 452.

112. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 25.01.2010. № 4. Ст. 421.

113. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2008 № 2055-р «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/>. (дата обращения 25.10.2013).

114. Постановление ГД ФС РФ от 01.07.2009 № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)» // СЗ РФ. 13.07.2009. № 28. Ст. 3468.

115. Распоряжение Минтранса РФ от 20.11.2002 № ПР-27-р «О мерах по повышению регулярности и безопасности полетов при перевозках российских туристов чартерными рейсами российских авиакомпаний» (Документ опубликован не был).

116. Постановление Госстандарта РФ от 05.07.2002 № 56 «Об утверждении Изменения № 1 «Правил сертификации работ и услуг в Российской Федерации» // Российская газета. 08.08.2002. № 146.

117. Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов. ГОСТ Р 50644-94 (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 21.02.1994 № 32) // М.: Издательство стандартов, 1994. – 9 с.

118. Туристские услуги. Общие требования. ГОСТ Р 50690-2000 (утв.



Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст). – М.: Издательство стандартов, 2000. – 7 с.

119. Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008 (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст) -М.: Стандартиформ, 2009. – 7 с.

120. Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг ГОСТ Р 50644-94. – М.: Стандартиформ, 2009. – 14 с.

121. Приказ Ростуризма от 19.12.2007 № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.01.2008 № 10915) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.05.2008. № 19.

122. Приказ Ростуризма от 10.10.2012 № 278 «Об утверждении положения о координационном совете федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2012 № 26403) // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

123. Приказ Ростуризма от 25.03.2009 № 62 «О формировании Рабочей группы по вопросу совершенствования статистики в сфере туризма» // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

124. Приказ Ростуризма от 20.08.2009 № 191 «О формировании Межведомственного экспертного совета по подготовке кадров в сфере туризма» // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

125. Приказ Ростуризма от 22.02.2013 № 120-Пр/113 «Об утверждении

Положения о конкурсном отборе инвестиционных проектов для включения в состав мероприятий Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018годы)» // Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140978/>. (дата обращения 24.10.2013).

126. Приказ Ростуризма от 04.08.2009 № 175 «Об утверждении Порядка представления юридическими лицами, осуществляющими туроператорскую деятельность, бухгалтерской отчетности в Федеральное агентство по туризму и внесении изменений в Приказ Ростуризма от 10 мая 2007 года № 28» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02.09.2009 № 14694) // Российская газета, № 178, 23.09.2009.

127. Приказ Ростуризма от 10.05.2007 № 28 «Об утверждении Положения о ведении единого федерального Реестра туроператоров» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 08.06.2007 № 9619) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 28, 09.07.2007.

128. Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2009г. 780-3 № 443-IV «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 29.12.2012. № 99.

129. Закон Приморского края от 18 мая 1999г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края». // Ведомости Думы Приморского края. 19.05.1999. № 34.

130. Закон Камчатского края от 07.06.2010 № 463 «О государственной поддержке развития туристской деятельности в Камчатском крае» // Официальные Ведомости. 17.06.2010. № 126-127.

131. Закон от 27 марта 2009г. № 23-ЗО «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 01.04.2009. № 62(3269).

132. Указ Президента республики Саха (Якутия) «О государственной программе Республики Саха Якутия) «Развитие внутреннего и въездного

туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012-2016 годы» // Якутские ведомости. 10.02.2012. № 13.

133. Постановлением Правительства Саха (Якутия) от 27 декабря 2004 года № 658 «Об обеспечении безопасности туристской деятельности на территории Республики Саха (Якутия)». URL: <http://www.minpred.ru>. (дата обращения 17.10.2013).

134. Постановление Правительства Хабаровского края от 26 декабря 2012 г. № 211-пр «О государственной целевой программе Хабаровского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013-2020 годы)» // Официальный сайт Правительства Хабаровского края. URL: <http://www.adm.khv.ru>. (дата обращения 17.10.2013).

135. Постановление Администрации Приморского края от 07.12.2012 № 396-па «О государственной программе Приморского края «Развитие туризма в Приморском крае» на 2013 - 2017 годы» // Приморская газета. 29.12.2012. № 114(731).

136. Постановление Администрации Приморского края от 12.12.2012 № 410-па «Об утверждении Положения о департаменте международного сотрудничества и развития туризма Приморского края» // Приморская газета. 14.12.2012. № 108(725).

137. Постановление Правительства Камчатского края от 26.11.2012 № 525-П «Об утверждении долгосрочной краевой целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае на 2013-2015 годы» // Официальные Ведомости. 29.11.2012. № 455.

138. Постановление Правительства Амурской области от 23.09.2011 № 616 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие туризма и этнокультурного наследия в Амурской области на 2012 - 2016 годы» // Амурская правда. 15.11.2011. № 212.

139. Постановление Правительства Амурской области от 06.09.2012 № 481 «Об утверждении Порядков предоставления субсидий по долгосрочной целевой программе «Развитие туризма и этнокультурного

наследия в Амурской области на 2012 - 2016 годы» // Амурская правда. 22.09.2012. № 175.

140. Постановление администрации Магаданской области от 10.12.2009 № 643-па «Об областной целевой программе «Развитие физической культуры, спорта и туризма в Магаданской области на 2010-2015 годы» // Магаданская правда. 16.12.2009. № 149(20113).

141. Постановление Правительства Сахалинской области от 28.01.2013 № 31 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013 - 2018 годы» (вместе с «Методикой оценки экономической, социальной, бюджетной и иной эффективности реализации долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013 - 2018 годы», «Перечнем правовых актов, которые необходимо принять для целей реализации долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013 - 2018 годы»)) // Губернские ведомости. 20.02.2013. № 31(4199).

142. Постановление Правительства Сахаинской области от 08.02.2012 № 65 «Об утверждении Положения о министерстве спорта, туризма и молодежной политики Сахалинской области» // Губернские ведомости. 03.03.2012. № 36(3964).

143. Постановление Правительства ЕАО от 29.10.2012 № 602-пп «Об областной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Еврейской автономной области» на 2013 - 2018 годы» // Документ опубликован не был.

144. Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 19.10.2011 № 426 «Об утверждении долгосрочной региональной целевой программы «Развитие туризма в Чукотском автономном округе на 2012 - 2013 годы» // Ведомости. 28.10.2011. № 41(522).

145. Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 29.10.2010 № 357 «Об утверждении Порядка предоставления

государственной поддержки субъектов туристской индустрии» // Ведомости. 29.10.2010. № 42/1(472/1).

146. Постановление Губернатора Амурской области от 02.04.2007 № 197 (ред. от 03.10.2007) «О состоянии и перспективах развития внутреннего и въездного туризма в области» // Документ опубликован не был.

147. Постановление Губернатора Амурской области от 20.12.2008 № 479 «Об утверждении Положения о министерстве внешнеэкономических связей, труда и потребительского рынка Амурской области» // Документ опубликован не был.

148. Постановление Губернатора Амурской области от 30 июня 2009 № 305 «О мерах по обеспечению безопасности туристов в Амурской области» // Документ опубликован не был.

149. Постановление Губернатора Амурской области от 30.06.2009 № 305 «О мерах по обеспечению безопасности туристов в Амурской области» // Документ опубликован не был.

150. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 09.10.2010 № 636-рп «О концепции краевой целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013 - 2017 годы)» // Документ опубликован не был.

151. Распоряжение Губернатора Амурской области от 14.11.2011 № 322-р «Об определении ответственных за исполнение плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. N 2094-р» // Документ опубликован не был.

#### **Недействующие нормативные правовые акты**

152. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 30 мая 1969-№ 411 «О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсий в стране» //Свод законов СССР. – т. 3. – 1990 г.

153. Постановление Совмина РСФСР от 27 сентября 1977 № 509 «О

мерах по дальнейшему улучшению обслуживания населения в гостиницах РСФСР» // Свод законов РСФСР, – т. 7. – 1988 г.

154. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 31 октября 1980 № 983 «О дальнейшем развитии и совершенствовании туристско-экскурсионного дела в стране» // Свод законов СССР. – т. 3. – 1990 г.

155. Постановление Совмина РСФСР от 20.01.1981 № 37 «О дальнейшем развитии и совершенствовании туристско-экскурсионного дела в РСФСР» // Свод законов РСФСР. – т. 3. – 1988 г.

156. Постановление Совмина РСФСР от 27.06.1984 № 277 «Об утверждении положения о главном управлении по иностранному туризму при Совете министров РСФСР» // Свод законов РСФСР. – т. 1. – 1988 г.

157. Указ Президента РФ от 27.03.1992 № 311 «Об образовании министерства культуры и туризма Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 784.

158. Закон Украины о туризме // Официальный сайт Верховной Рады Украины. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324/95-ВР>. (дата обращения 07.10.2013).

## **II. Специальная литература**

### **Статьи**

159. Анисимов В.П., Яцук А.В. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма): учебное пособие – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – 253с.

160. Антипина Е.Б., Терещенко А.А. К вопросу об унификации и стандартизации понятийного аппарата в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2004. №3. – С. 5-8.

161. Ахтямова Е.В. Особенности договоров об оказании туристских услуг // Законы России: опыт, анализ, практика. Ежемесячный правовой журнал. 2007. №3. – С. 128.

162. Афонин Г.И. К вопросу о понятии и сущности туризма: социально-культурный аспект // Модернизация содержания

социокультурного образования: Методология, теория, практика, проблемы: материалы Всероссийской научно-методической конференции. Казань, КГУ, 2006. – С. 69-72.

163. Барзыкин Ю.А. Актуальные вопросы развития туристической индустрии в России // Роль туризма в модернизации экономики российских регионов. Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции 8-10 июня 2010 г. Петрозаводск. Карельский научный центр РАН. 2010. – С. 38-41.

164. Белоусова М. Сертификация Туристских услуг // Туризм: практика, проблемы перспективы. 2008. №3. – С.38-40.

165. Веденин Ю.А. Тенденции развития рекреации в России в новых экономических условиях // Проблемы прогнозирования рекреационного использования природного и историко-культурного потенциала в регионах России. М.: НИИ наследия. 1995. – С. 16-34.

166. Волошин Н.И. Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности // Журнал российского права. 2002. №11. – С. 38-43.

167. Горовой Н.К., Горовой К.Э. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере туризма в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 4.

168. Губенко Н.Н., Е.Л. Писаревский. Законодательство о туризме в России и за рубежом. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. – С. 8-19.

169. Егоров В.Е. Правовое регулирование отношений в туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2008. № 3. – С.24–27.

170. Егоров В.Е. Правовое регулирование качества предоставляемых услуг в туристской индустрии // Туризм: право и экономика, 2009. № 1. – С. 17-21.

171. Зыкова И.В. Новое в законодательстве о туристской деятельности в России // Туризм: право и экономика. 2007. №4. – С. 28

172. Ирисова Т.А., Колотова Е.В. К вопросу о современном рекреационном районировании России.// Научно-информационный журнал «Курортные ведомости». 2004. №2 (23). URL: Режим доступа: <http://www.kved.ru>. (дата обращения 07.11.2013).

173. Калинина Л.Е. Государственное управление туризмом: традиционно вместе со спортом? // Туризм: право и экономика. 2008. № 3. – С. 18-20.

174. Калинина Л.Е. Планирование туризма как элемент программно-целевого метода государственного управления // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. – С. 25 - 27.

175. Крылова Е.Г. Профессионализм как основной принцип организации функционирования государственной службы // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 3. – С. 16-19.

176. Кусков А.С. Компенсационный фонд как способ обеспечения исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта // Право и экономика. 2012. № 7. – С. 39.

177. Муталиева А.А. Туристская деятельность как вид предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. 2006. №2. – С. 21

178. Пилипенко Г.П. Развитие туристской индустрии России в современных условиях // Туризм: право и экономика. 2005. №6. – С. 11

179. Писаревский Е.Л. Система обеспечения безопасности туризма и государственная политика в области безопасности туризма. Правовой аспект // Туризм: право и экономика. 2007. № 3. – С. 8-15.

180. Писаревский Е.Л. Законодательство в области обеспечения безопасности туризма // Туризм: право и экономика. 2006. № 3. – С. 7-16.

181. Писаревский Е.Л., Губенко Н.Н. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. -2003. №1.- С.4-16.

182. Писаревский Е.Л. Актуальные вопросы государственного



регулирования туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 2. – С. 8-19.

183. Писаревский Е.Л. Туристская деятельность проблемы правового регулирования. // Юрист. 2000. № 1. – С.3 – 6.

184. Писаревский Е.Л. Актуальные вопросы развития туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 3. – С. 3-11.

185. Писаревский Е.Л. Туризм как системное образование // Туризм: право и экономика. 2006. № 5 – С.2-9.

186. Писаревский Е.Л. Предложения Федерального агентства по туризму к Концепции проекта Федерального закона «О туризме и туристской деятельности в Российской Федерации» // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. – С. 28-32.

187. Побежимова Н.И. К вопросу о предмете административного права // Административное право: Теория и современность. – М.: МГЮА, 2008. – С.40-43.

188. Саак А.Э., Пшеничных Ю.А. Информационно-методическое обеспечение принятия управленческих решений в комплексном развитии индустрии туризма // Туризм: право и экономика. №4. 2008. – С. 9-17.

189. Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации (по материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. № 2. 2008. – С. 6-15.

190. Цель и задачи развития сферы туризма в Российской Федерации (По материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. № 2. 2008. – С. 25.

191. Стригулина А.В. Сотрудничество Российской Федерации в рамках СНГ по вопросам правового регулирования международного туризма // Туризм: право и экономика. 2005. № 4. – С. 28-32.

192. Стригулина А.В. Сотрудничество и партнерство Российской Федерации с Европейским Союзом в области международного туризма // Туризм: право и экономика. 2006. № 4. – С. 39-47.

193. Стригулина А.В. Правовое взаимодействие России и системы ООН в сфере международного туризма // Известия КГАСУ. 2007. № 1 (7). – С. 121-126.

194. Чеченов Ю.А. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 1998. №11. – С. 30-35.

195. Шарафутдинов В. Н. О смысловой нагрузке понятия «туризм» // Туризм: право и экономика. 2005. № 2. – С. 18-24.

### **Авторефераты диссертаций и диссертации**

196. Арцыбашев Д.В. История туристско-экскурсионной деятельности в России (вторая половина XIX-XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Курск, 2005. – 232 с.

197. Барзгова Э.Г. Туристские услуги в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект). Дисс...канд. юр. наук. – Краснодар, 2005. – 168с.

198. Ган Н.А. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристских услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. – Москва, 2008. – 24 с.

199. Голубева В.Л. Политические механизмы обеспечения безопасности туристской деятельности в России: автореф. дис. ... канд.полит.наук. – Саратов, 2011. – 24 с.

200. Зорина Е.А. Правовое регулирование безопасности туризма при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: дисс. ... канд.юрид.наук. – СПб, 2009. – 203 с.

201. Ильина Н.И. Государственное регулирование развития туризма в России: дисс... к. ю. н. – Ульяновск.- 2000.-196с.

202. Калинина Л.Е. Государственное управление туризмом в Российской Федерации.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 210с.

203. Калинина Л.Е. Государственное управление туризмом в

Российской Федерации.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 23 с.

204. Лоншакова Н.Е. Публичная политика в сфере туризма: автореф. дис. ... канд.полит.наук. – М., 2010. – 24 с.

205. Писаревский Е.Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации.: дис. ... д.ю.н. – Москва, 2011. – 496 с.

206. Свиридов К.С. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристических услуг: автореф....к. ю. н. – Спб., 2003.- 21с.

207. Сирик Н.В. Договор оказания туристских услуг в гражданском праве России: дисс... к. ю. н. – М., 2001.- 168с.

208. Ткаченко О.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2004. – 22 с.

209. Шаруева М.В. Правовое обеспечение безопасности туризма по российскому законодательству: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 27 с.

210. Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в СССР. Автореф. дис... канд. юр. наук. – М., 1983. – 20 с.

#### **Комментарии к законам**

211. Викулова О.Н. Комментарий к федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный). – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. – 192с.

212. Комментарий к Федеральному закону от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Батяевой А.А., Юдиной А.Б. // СПС КонсультантПлюс, 2014.

213. Комментарий к поправкам к Закону «Об основах туристской деятельности» / Под ред. Сапрыкина С.Ю. // СПС КонсультантПлюс, 2014.

**Монографии, учебники, учебные пособия**

214. Александрова А.Ю. Международный туризм: учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 470с.
215. Агапов А.Б. Административное право – М: Дашков и К, 2005. – 928 с.
216. Агапов А.Б. Федеральное административное право России: курс лекций/А.Б. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Эксмо, 2007. – 400 с.
217. Административное право. Особенная часть: Учебное пособие / Под общ. ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М.: «Ось-89», 2006. – 240 с.
218. Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 559 с.
219. Административное право России / под ред. Н.М. Кони́на и Ю.Н. Старилова. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. – 784 с.
220. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2004. – 556 с.
221. Административное право: история развития и современные концепции / под ред. Д. Галлигана, В.В.Полянского, Ю.Н.Старилова.- М.: Юрист, 2002.-410 с.
222. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 704 с.
223. Административное право / под ред. Хаманевой Н.Ю.- М: Юристъ.-2005.-697с.
224. Административное право России / под ред. А.П.Коренева.- М.: Академия МВД России, 2002.-350 с.
225. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
226. Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов. – М.: ТК Велби, 2008. – 680 с.

227. Азар В.И. Введение в экономику иностранного туризма. Вопросы методологии. – М.: Высшие курсы Гл. упр. по иностранному туризму при Совете Министров СССР, 1975. – 87с.
228. Алексеев В.И. История российского туризма: учебное пособие – СПб.: ДАРК, 2009
229. Алексеев С.С. Теория права – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
230. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева – М., 1985. – С.298-299;
231. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М.: Зерцало-М, 2009. – 670 с.
232. Андреева Л.В. Коммерческое право России: Проблемы правового регулирования.- М.: Право и закон XXI, 2004. – 320 с.
233. Анисимов В.П., Яцук А.В. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма): учебное пособие. – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – 253с.
234. Антонов-Саратовский В.П. Беседы о туризме. Азбука советского пролетарского туризма. – М. Красный пролетарий , 1930. – С. 64
235. Антонов-Саратовский В.П. Основные задачи советского туризма. – М., 1929. – 26 с.
236. Арляпова Е.В. Стандартизация и сертификация социально-культурных и туристских услуг: учебное пособие. – Томск: Изд-во ТПУ, 2007. – 140 с.
237. Атаманчук Г.В. Модернизация государственного управления (теоретико-методологические основания) / Серия: Точка зрения. – М: Изд-во РАГС, 2001. – 38 с.
238. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). Учебное пособие. – М.: ОАО НПО «Экономика», 2000, 302 с.
239. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления -М: Омега-

Л, 2004,- 573 с.

240. Бабаев С.Ф. Механизм совершенствования государственного управления (административно-правовой аспект). – Рига, Зинатне, 1986. – 230 с.

241. Баумгартен Л.В. Стандартизация и сертификация в туризме: Учебное пособие – М.: Дашков и К, 2009. – 352 с.

242. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник – М.: Эксмо, 2008. – 528 с.

243. Бахрах Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации. – Екатеринбург, 1999. – 267 с.

244. Бачило И.Л., Шорина Е.В. Ответственность в управлении.– М.: Знание, 1983. – 64 с.

245. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – 360 с.

246. Биржаков М.Б. Введение в туризм. - СПб.: Торговый дом «Герда», 1999. – 318с.

247. Бирюков П.Н., Галушко Д.В., Каюмова Ю.А. Правовое регулирование туристской деятельности. Учебное пособие. – М., 2006. – 221 с.

248. Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма - СПб: изд-во Михайлова В.А., 2005. – 286 с.

249. Волошин Н.П. Правовое регулирование туристской деятельности – М.: Финансы и статистика, 1998. – 119с.

250. Гезгала Я. Туризм в народном хозяйстве – М.: Прогресс, 1974. – 212с.

251. Гулиев А.П. Стандартизация и сертификация социально-культурных и туристских услуг: учебное пособие – М.: ФЛИНТА, 2008 – 240 с.

252. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы – М: Юристь, 2005.-495 с.

253. Гуляев В.Г., Селиванов И.А. Туризм: экономика, управление, устойчивое развитие – М.: Сов. Спорт, 2008.
254. Демин А.А. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие/ А.А. Демин.- М.: Зерцало-М, 2002.– 384 с.
255. Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917-1983 гг.). – М.: ЦРИБ «Турист», 1985. – 88 с.
256. Долженко Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1988. – 192 с.
257. Жуков В.А. Верховная власть и государственное управление. – М., 1998. – 308 с.
258. Жукова М.А. Индустрия туризма: Менеджмент организации. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 197 с.
259. Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В. Новый словарь иностранных слов. – М.: Азбуковник, 2003. – 784 с.
260. Ивлев Е.П. Логика: учебник для юридических вузов - М., 1999. – 380 с.
261. Исаев М.В. Система государственного управления. – Челябинск: Челябинский государственный университет, 2000. – 219 с.
262. История государственного управления / под ред. Игнатова А.Н.- РнД: Феникс, 1999. – 544 с.
263. Квартальнов В.А. Туризм: история и современность – М.: Финансы и статистика, 2002. – 320 с.
264. Квартальнов В. А. Стратегический менеджмент в туризме / В.А. Квартальнов. – Москва: Финансы и статистика, 2003. —256с.
265. Козлов Ю.М., Фролов А.П. Научная организация управления и право – М.: Изд-во Моск. университета, 1986. – 247 с.
266. Конин Н.М. Административное право России: учебник. – М.: Проспект, 2010.– 448 с.
267. Котлер Ф., Боуэн Дж. Маркетинг. Гостеприимство и туризм. Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1998 – 763с.

268. Лысакова Л.А., Карпова Е.М., Лесная Е.Н. Туризм: учебное пособие. – М.: Флинта, МПСИ, 2009. – 144 с.
269. Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 144с.
270. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник – М.: Юристъ, 2004. – 421 с.
271. Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 272 с.
272. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации. Курс лекций / Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2009.
273. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации / под ред. Л.Л. Попова: учебник. – М.: Высшее образование, 2007. – 467 с.
274. Нагай Н.Г. Введение в туризм: учебно-методическое пособие – Шахты: ЮРГУЭС, 2009.
275. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева – М.: Юристъ, 2001. – 520с.
276. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
277. Основы менеджмента / под ред. Лукичевой Л.И. Квартальнова В.А. – М: 2003. – 187 с.
278. Организация туризма: учеб. пособие / А.П. Дурович, Г.А. Бондаренко, Т.М. Сергеева и др.; под общ. Ред. А.П. Дуровича. – Минск: Новое знание, 2008. – 640 с.
279. Основы управления народным хозяйством (Советское административное право)/ под ред. Козлова Ю.М., Лазарева Б.М., и др. - М:Юрид. Лит., 1981.- 278 с.
280. Писаревский Е.Л. Безопасность туризма. Правовое обеспечение. В 3-х кн. Кн.1 Основы безопасности туризма: учебно-методическое пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 320с.



281. Писаревский Е.Л. Правовое обеспечение личной безопасности туристов. – М.: Изд-во «Юрист», 2011. – 346 с.
282. Писаревский Е.Л. Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект. Монография. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – 496 с.
283. Россинский Б.В. Административное право. Учебно-методическое и практическое пособие. – М.: Право и закон, 2001. – 688с.
284. Смагулов Б.К. Управление туристской в России на федеральном уровне в конце 1991-2008 гг. / Б.К. Смагулов. – Омск: Омский государственный институт сервиса, 2009. – 101 с.
285. Советское административное право / Под ред. Козлова Ю.М. – М: Юрид. литература, 1973. – 622 с.
286. Советское административное право: основы управления народным хозяйством / Под ред. Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева, А.Е.Лунева – М.: Юрид.лит., 1981. – 278 с.
287. Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование. Учебное пособие – М.: Волтерс-Клувер, 2010. – 224 с.
288. Соколова М.В. История туризма: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Издательский центр «Академия», 2008. – 352 с.
289. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. Том 1. – М.: Инфра-М, 2002. – 613 с.
290. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. Том 2. – М.: Инфра-М, 2002. – 728 с.
291. Стариллов Ю.Н. Служебное право: Учебник – М.: БЕК,1996.- 688 с.
292. Стригунова Д.П. Правовое регулирование международного туризма в Российской Федерации // Стригунова Д.П. – М., 2009. – 207 с.
293. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина – М.: Городец, 2003. – 613 с.
294. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс – М:

Юринформцентр. – 2005. – 652 с.

295. Тихомиров Ю.А. Публичное право// Ю.А. Тихомиров.- М.: БЕК, 1995.- 485 с.

296. Туризм / под ред. Скамницкого А.А., Можяева Н.Г. – М.: Гардарики, 2007.

297. Туризм и гостиничное хозяйство: учебник / Под ред. А.Д. Чудновского. – М.: ЮРКНИГА, 2005. – 448 с.

298. Ускова Т.В. Социально-экономический ресурс туризма: монография / Т.В. Ускова, Л.В. Дубиничева, В.С. Орлова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. – 182 с.

299. Усыскин Г.С. Очерки истории российского туризма – 2-е изд. – Г. Усыскин. –СПб.: ИТД «Герда», 2007 – 208 с.

300. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для ВУЗов/ В.Н. Хропанюк. – М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995.-384 с.

301. Хряпина С.А. Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма – СПб.: Изд-во СПУЭИФ, 2009.

302. Шамхалов Ф. Теория государственного управления/ Ф. Шамхалов.- М.: Экономика. – 2002. – 636 с.

303. Экономика и организация туризма: международный туризм / Под ред. И.А. Рябовой, Ю.В. Забаева, Е.Л. Драчевой – М.: КНОРУС, 2005 – 280с.

304. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / А.Ф. Черданцев. – М.: Юрайт-М, 2001. – 432с.

305. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс/ В.Е. Чиркин.- М.: Юристъ, 2002. – 320 с.

306. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учебное пособие/ В.А. Юсупов. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2003. – 151 с.

#### **Электронные ресурсы**

307. Аналитический вестник. Сервер Совета Федерации. URL: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

1. Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20920>.
2. Официальный сайт Всемирной туристской организации (ЮНВТО). URL: <http://media.unwto.org>.
3. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf).
4. Официальный сайт Верховной Рады Украины. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324/95-BP>.
5. Официальный сайт Представительства Европейского союза в России. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm).
6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat).
7. Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: <http://www.mid.ru>.
8. Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Чешской республике. URL: <http://www.rustrade.cz/section-blog/27-agreement-russia/40-contractual-basis>
9. Официальный сайт Министерства культуры и туризма Турецкой республики. URL: <http://www.turizm.gov.tr/TR,23112/kultur-ve-turizm-bakanligi-etik-komisyonu.html>.
10. Официальный сайт Правительства Хабаровского края. URL: <http://www.adm.khv.ru>
11. Официальный сайт Управления по туризму Хабаровского края. URL: <http://travel.khv.ru>.
12. Официальный сайт Правительства Амурской области. URL: <http://www.amurobl.ru>.
13. Официальный сайт Администрации Приморского края. URL: <http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/tourism/>.
14. Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: [http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION\\_ID=19314](http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=19314).

15. Официальный сайт Ростуризма. URL: <http://www.russiatourism.ru>.
16. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/>.
17. Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>.
18. Официальный правовой портал. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
19. Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Чешской республике. URL: <http://www.rustrade.cz/section-blog/27-agreement-russia/40-contractual-basis>.
20. Портал малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия). URL: <http://www.minpred.ru>.
21. Российская информационная сеть. Большой Энциклопедический словарь. URL: <http://dictionaries.rin.ru/cgi-bin/detail.pl?sel=word&word>
22. Соглашение между ООН и ВТО. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/tourism.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tourism.pdf).
23. Портал малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия). URL: <http://www.minpred.ru>.
24. Ежедневная электронная газета Российского союза туриндустрии. URL: [http://www.ratanews.ru/news/news\\_7032013\\_1.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_7032013_1.stm).

## Приложение 1

### АНАЛИЗ НАЛИЧИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА (ПО СОСТОЯНИЮ НА 2013 ГОД)

#### Общий туристский поток Хабаровского края в 2011-2012 годах

тыс. человек

№ п/п	Виды туризма	2011		2012 (оценка)		2012 к 2011, %
		Кол-во	Уд. вес, %	Кол-во	Уд. вес, %	
1	Въезд российских туристов в Хабаровский край*	402,3	54,6	425,0	57,5	105,6
2	Въезд иностранных туристов в Хабаровский край*	15,8	2,2	17,5	2,4	110,8
3	Выезд российских туристов за рубеж	318,3	43,2	296,5	40,1	93,2
4	Итого:	736,4	100,0	739,0	100,0	100,4

\*на основе данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю (статистическая форма 1-КСР «Сведения о деятельности коллективного средства размещения»)

---

## Приложение 2

### Виды регионов, в зависимости от уровня развития туристского продукта

Виды регионов	Географическое название регионов
Регионы с высоким уровнем развития туристского продукта	Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, район Кавказских Минеральных Вод, Краснодарский край, Калининградская область, регионы Золотого Кольца
Регионы со средним уровнем развития туристского продукта	Северо-Западного регион, Тверская область, Центральная Россия, Татарстан, Поволжье, такие республики Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария, Ростовская область, Иркутская область, Приморский край, Камчатка, Мурманская область, Ханты-Мансийский автономный округ
Регионы с недостаточным уровнем развития туристского продукта	Прибрежные территории Каспийского и Азовского морей, районы Крайнего Севера (Арктика, Земля Франца-Иосифа), Дальневосточный регион (Курилы, Командорские острова, Якутия, Хабаровский край, Чукотка, Магаданская область), Западная Сибирь (Алтай, Красноярский край), Тува, Бурятия, Урал.

**Приложение 3**  
**АНАЛИЗ НАЛИЧИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ**  
**АКТОВ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА**  
**(ПО СОСТОЯНИЮ НА 2013 ГОД)**

Наименование субъекта РФ	Наличие Закона о туризме	Наличие программы развития туризма	Наличие концепции развития туризма
Республика Саха (Якутия)	Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2009 780-3 № 443-IV «О туристской деятельности в Республике Саха (Якутия)»	Указ Президента РС (Я) от 12.10.2011 № 978 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012 - 2016 годы»	нет
Камчатский край	нет	Постановление Правительства Камчатского края от 26.11.2012 № 525-П «Об утверждении долгосрочной краевой целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае на 2013-2015 годы»	нет
Приморский край	Закон Приморского края от 18 мая 1999г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края».	Постановление Администрации Приморского края от 07.12.2012 № 396-па «О государственной программе Приморского края «Развитие туризма в Приморском крае» на 2013 - 2017 годы»	нет
Хабаровский край	нет	Постановление Правительства Хабаровского края от 26 декабря 2012 г. № 211-пр «О государственной целевой программе Хабаровского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013-2020 годы)».	Распоряжение Правительства Хабаровского края от 09.10.2010 № 636-рп «О концепции краевой целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Хабаровском крае (2013 - 2017 годы)»
Амурская область	нет	Постановление Правительства Амурской области от 23.09.2011 616 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие туризма и этнокультурного наследия в Амурской области на 2012 - 2016 годы»	нет
Магаданская область	нет	Постановление администрации Магаданской области от	нет

		10.12.2009 № 643-па «Об областной целевой программе «Развитие физической культуры, спорта и туризма в Магаданской области на 2010-2015 годы»	
Сахалинская область	Закон Сахалинской области от 27.03.2009 « 23-30 «О туризме и туристской деятельности в Сахалинской области»	Постановление Правительства Сахалинской области от 28.01.2013 № 31 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2013 - 2018 годы»	нет
Еврейская автономная область	нет	Постановление Правительства ЕАО от 29.10.2012 № 602-пп «Об областной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Еврейской автономной области» на 2013 - 2018 годы»	нет
Чукотский автономный округ	нет	Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 19.10.2011 № 426 «Об утверждении долгосрочной региональной целевой программы «Развитие туризма в Чукотском автономном округе на 2012 - 2013 годы»	нет



## Приложение 4

## ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2011-2012 ГОДАХ<sup>1</sup>

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2011 год	2012 год (оценка)	2012 к 2011, %
1	Количество предприятий, осуществляющих туристскую деятельность (юридических и физических лиц), всего	единиц	256	255	99,6
	- в т. ч. туроператоров	единиц	138	137	99,3
	- в т. ч. турагентов	единиц	118	118	100,0
	Количество туроператоров, уполномоченных осуществлять деятельность на канале безвизового туризма с Китаем	единиц	88	91	103,4
2	Количество общественных объединений в сфере туризма	единиц	3	3	100,0
3	Численность занятых на предприятиях, оказывающих туристские услуги	человек	2750	2800	101,8
4	Объем платных туристских услуг, оказанных населению края*	млн. рублей	931,2	956,0	102,7
5	Количество гостиниц и аналогичных средств размещения	единиц	112	115	102,7
6	Численность занятых в гостиницах и аналогичных средствах размещения	человек	2935	2965	101,0
7	Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения*	млн. рублей	1926,9	2105,1	109,2
8	Налоговые поступления в бюджет Хабаровского края от организаций туристского сектора	млн. рублей	170,4	201,5	118,3
9	Уплачено налогов и сборов в краевой бюджет из расчета на 1-го занятого в отрасли «Туризм»	тыс. рублей	30,0	34,9	116,3
10	Доля туризма во внутреннем региональном продукте Хабаровского края (гостиницы, турфирмы)	проценты	0,6	0,6	100,0
11	Доля туризма во внутреннем региональном продукте Хабаровского края с учетом смежных отраслей экономики (экспертная оценка)	проценты	4,6	4,6	100,0
12	Расходы на поддержку и развитие туризма:				
	- из консолидированного бюджета Хабаровского края; - внебюджетных источников финансирования.	млн. рублей	5,5 200	6,05** 213	107,3 106,5

\* в фактических ценах

\*\* с учетом средств, направленных на проведение мероприятий:

- 5,86 млн. рублей – постановление Правительства Хабаровского края от 06.03.2008 № 72-пр «Об основных направлениях развития туризма в Хабаровском крае на период 2008 - 2012 годов»;

- 100 тыс. рублей – ГЦП Хабаровского края «Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Хабаровского края на период 2012 – 2014 годов» (постановление Правительства Хабаровского края от 14.09.2012. № 303-пр);

- 90 тыс. рублей – ГЦП Хабаровского края «Старшее поколение Хабаровского края (2011 – 2013 годы)» (постановление Правительства Хабаровского края от 28.02.2011. № 41-пр)

<sup>1</sup> По данным Официального сайта Министерства культуры Хабаровского края

## Приложение 5

### Полномочия органов государственной власти в сфере туризма

<p>Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) разработка и проведение единой государственной политики в сфере туризма;</li> <li>2) определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;</li> <li>3) разработка, утверждение и реализация федеральных отраслевых целевых и региональных развития туризма;</li> <li>3) утверждение государственных <u>стандартов</u> в области туризма;</li> <li>4) формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;</li> <li>5) организация оказания государственных услуг в сфере туризма (сертификация и классификация объектов туристской индустрии, государственная аттестация работников туристской индустрии);</li> <li>6) государственный контроль (надзор) в сфере туризма за организациями, осуществляющими формирование, продвижение и реализацию турпродукта;</li> <li>7) организация и обеспечение безопасности в сфере туризма;</li> <li>8) обеспечение осуществления мониторинга и статистики в сфере туризма на федеральном уровне;</li> <li>9) осуществление иных полномочий в сфере туризма.</li> </ol>
<p>Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Разработка и реализация региональных программ развития туризма;</li> <li>2) содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее устойчивого развития;</li> <li>3) защита прав и охраняемых законом интересов туристов, в том числе обеспечение их безопасности при занятии туризмом;</li> <li>4) оказание государственной поддержки субъектам туристской индустрии, осуществляющим туристскую деятельность, направленную на развитие внутреннего, въездного, социального;</li> <li>5) осуществление лицензирования турагентов, осуществляющих деятельность по организации выездного туризма в субъектах РФ;</li> <li>6) обеспечение осуществления мониторинга в сфере туризма на региональном уровне.</li> </ol>
<p>Полномочия (права) органов местного самоуправления в сфере туризма</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– определять направления развития туризма в муниципальных образованиях;</li> <li>– реализовывать в пределах своих полномочий меры поддержки приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;</li> <li>– содействовать продвижению туристских продуктов, сформированных на территориях муниципальных образований;</li> <li>– содействовать созданию условий для развития на территориях муниципальных образований объектов туристской индустрии;</li> <li>– оказывать муниципальные услуги в сфере туризма;</li> <li>– организовывать и проводить муниципальные мероприятия в сфере туризма;</li> <li>– обеспечивать участие в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных мероприятий в сфере туризма, проводимых на территориях соответствующих муниципальных образований.</li> </ul>

## Приложение 6

## ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОЛИЧЕСТВА ТУРОПЕРАТОРОВ

<b>ГОД</b>	<b>КОЛИЧЕСТВО ТУРОПЕРАТОРОВ</b>	<b>ВНУТРЕННИЙ ТУРИЗМ</b>	<b>ВЪЕЗДНОЙ И ВЫЕЗДНОЙ ТУРИЗМ</b>
<b>2010</b>	<b>4593</b>	<b>1858</b>	<b>2169</b>
<b>2011</b>	<b>4718</b>	<b>1833</b>	<b>2885</b>
<b>2012</b>	<b>4685</b>	<b>1889</b>	<b>2796</b>

## Приложение 7

ПРОЕКТ

### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О ТУРИЗМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере туризма в связи с реализацией права на отдых и свободу передвижения.

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы туризма в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере туризма, общие правила осуществления туристской деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере туризма.

Статья 2. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

туризм - временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания;

туристская деятельность - туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий;

туризм внутренний - туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации;

туризм выездной - туризм лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну;

туризм въездной - туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации;

туризм международный - туризм выездной или въездной;

туризм социальный - туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей;

туризм самостоятельный - туризм, организуемый туристами самостоятельно;

турист - лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания;

туристские ресурсы - природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил;

туристская индустрия - совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного

питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников;

туристский продукт - комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта;

туроператорская деятельность - деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом (далее - туроператор);

турагентская деятельность - деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (далее - турагент);

заказчик туристского продукта - турист или иное лицо, заказывающее туристский продукт от имени туриста, в том числе законный представитель несовершеннолетнего туриста;

формирование туристского продукта - деятельность туроператора по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в туристский продукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие);

продвижение туристского продукта - комплекс мер, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое);

реализация туристского продукта - деятельность туроператора или турагента по заключению договора о реализации туристского продукта с туристом или иным заказчиком туристского продукта, а также деятельность туроператора и (или) третьих лиц по оказанию туристу услуг в соответствии с данным договором;

экскурсант - лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в познавательных целях на период менее 24 часов без ночевки в стране (месте) временного пребывания и использующее услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика;

экскурсовод (гид) - профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

гид-переводчик - профессионально подготовленное лицо, свободно владеющее иностранным языком, знание которого необходимо для перевода и осуществления деятельности по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

инструктор-проводник - профессионально подготовленное лицо, сопровождающее туристов и обеспечивающее их безопасность при прохождении туристских маршрутов;

экстренная помощь - действия по организации эвакуации туриста из страны временного пребывания (в том числе оплата услуг по перевозке и (или) размещению), осуществляемые объединением туроператоров в сфере выездного туризма в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 3. Основные принципы государственной политики и правового регулирования в сфере туризма.

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере туризма основываются на следующих принципах:

признание приоритетности туризма и создания благоприятных условий для его развития;

определение и поддержка приоритетных направлений развития туризма;

содействие развитию туризма со стороны государства;

формирование представления о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;

поддержка и защита российских туроператоров и турагентов, а также их объединений;

защита прав и интересов граждан, в том числе обеспечение их безопасности;

доступность туризма;

гласность и открытость в разработке, принятии и применении мер по государственному управлению в сфере туризма;

государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в области туризма;

международное сотрудничество в сфере туризма;

обоснованность и объективность применения мер государственного регулирования туризма.

Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма.

К полномочиям Российской Федерации в области туризма относятся:

разработка и реализация государственной политики в области туризма, принятие и реализация федеральных целевых программ развития туризма в Российской Федерации;

организация формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;

содействие развитию внутреннего, въездного, социального и самодетельного туризма

организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных мероприятий в области туризма;

проведение аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии;

защита прав и законных интересов российских туристов на территории иностранного государства;

научно-методическое обеспечение в области туризма, а также организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы туризму;

организация научных исследований в области туризма;

обеспечение осуществления мониторинга в сфере туризма на региональном уровне;

осуществление иных полномочий в сфере туризма, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

К полномочиям Российской Федерации в сфере туризма, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее также - переданные полномочия), относятся следующие полномочия:

государственный контроль (надзор) в сфере туризма за деятельностью организаций, осуществляющих туристскую деятельность на территории субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере туризма на соответствующей территории;

лицензирование турагентской деятельности организаций, осуществляющих деятельность по продвижению и реализации туристского продукта на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности, относятся:

определение основных задач и направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации;

принятие и реализация государственных региональных программ развития туризма и межмуниципальных программ в области туризма;

обеспечение участия в организации и проведении международных, всероссийских и межрегиональных мероприятий в сфере туризма;

организацию профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области туризма;

защиту прав и законных интересов российских туристов на территории субъектов Российской Федерации

осуществление контроля и надзора за туроператорами, осуществляющими деятельность в сфере выездного туризма.

Статья 7. Полномочия (права) органов местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности.

К полномочиям органов местного самоуправления в области туризма относятся:

определение основных задач и направлений развития туризма в муниципальных образованиях, с учетом местных условий и возможностей; принятие и реализация местных программ развития туризма;

популяризация развития внутреннего туризма среди различных групп населения.

## **ГЛАВА II. СИСТЕМА ТУРИЗМА И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Статья 8. Структура системы туризма и туристской деятельности в Российской Федерации включает:

1. Структура системы туризма включает в себя:

федеральные государственные стандарты;

организации, осуществляющие туристскую деятельность;

федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере туризма, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере туризма, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

организации, осуществляющие обеспечение доступности туризма, оценку качества туристских услуг;

объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере туризма.

Статья 9. Туристы, экскурсанты, постояльцы, их права и обязанности.

1. Права туриста, экскурсанта, постояльца.

При подготовке к путешествию, во время его совершения, включая транзит, турист, экскурсант, постоялец имеет право на:

необходимую и достоверную информацию о правилах въезда в страну (место) временного пребывания и пребывания там, об обычаях местного населения, о религиозных обрядах, святынях, памятниках природы, истории, культуры и других объектах туристского показа, находящихся под особой охраной, состоянии окружающей среды;

свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам с учетом принятых в стране (месте) временного пребывания ограничительных мер;

обеспечение личной безопасности, своих потребительских прав и сохранности своего имущества, беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи;

обеспечение в соответствии с настоящим Федеральным законом экстренной помощи за счет средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма;

возмещение убытков и компенсацию морального вреда в случае невыполнения условий договора о реализации туристского продукта туроператором или турагентом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

содействие органов власти (органов местного самоуправления) страны (места) временного пребывания в получении правовой и иных видов неотложной помощи; беспрепятственный доступ к средствам связи.

## 2. Обязанности туриста, экскурсанта, постояльца.

Во время совершения путешествия, включая транзит, турист, экскурсант, постоялец обязан:

соблюдать законодательство страны (места) временного пребывания, уважать ее социальное устройство, обычаи, традиции, религиозные верования;

сохранять окружающую среду, бережно относиться к памятникам природы, истории и культуры в стране (месте) временного пребывания;

соблюдать правила въезда в страну (место) временного пребывания, выезда из страны (места) временного пребывания и пребывания там, а также в странах транзитного проезда;

соблюдать во время путешествия правила личной безопасности.

## Статья 10. Туристские ресурсы Российской Федерации, их виды и классификация.

Классификация и оценка туристских ресурсов Российской Федерации, режим их охраны, порядок сохранения целостности туристских ресурсов Российской Федерации и меры по их восстановлению, порядок использования туристских ресурсов Российской Федерации с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую среду определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 11. Субъекты, осуществляющие туристскую деятельность, и субъекты туристской индустрии.

К субъектам, осуществляющим туристскую деятельность относятся туроператоры, турагенты, объединения туроператоров и турагентов.

## **ГЛАВА III. ОБЪЕДИНЕНИЯ ТУРОПЕРАТОРОВ И ТУРАГЕНТОВ, ОБЪЕДИНЕНИЯ ТУРИСТОВ**

### Статья 12. Объединения туроператоров и турагентов

Туроператоры и турагенты в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут создавать объединения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, обязаны быть членами объединения туроператоров в сфере выездного туризма, созданного в соответствии с настоящим Федеральным законом. Член объединения туроператоров в сфере выездного туризма до внесения сведений о нем в реестр в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе осуществлять туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма.

#### Статья 12.1. Объединение туроператоров в сфере выездного туризма

Объединение туроператоров в сфере выездного туризма является некоммерческой организацией, представляющей собой единое общероссийское объединение, которое основано на принципе обязательного членства юридических лиц, осуществляющих на территории Российской Федерации туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма, и действует в целях оказания экстренной помощи туристам в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации данного объединения устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации, предусмотренным в отношении ассоциаций (союзов), с учетом положений настоящего Федерального закона. Некоммерческая организация приобретает статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма на основании решения Правительства Российской Федерации.

Объединение туроператоров в сфере выездного туризма является открытым для вступления новых членов.

Требованием к членству туроператора в объединении туроператоров в сфере



выездного туризма является уплата взносов в компенсационный фонд в сроки, установленные настоящим Федеральным законом, и в размере, определенном в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Основанием для прекращения членства туроператора в объединении туроператоров в сфере выездного туризма является:

заявление туроператора о выходе из членов данного объединения в случае прекращения туроператором деятельности в сфере выездного туризма;

неуплата взносов в компенсационный фонд в сроки, установленные настоящим Федеральным законом, и в размере, определенном в соответствии с настоящим Федеральным законом;

ликвидация туроператора в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Установление иных требований к членству туроператора в объединении туроператоров в сфере выездного туризма, равно как и иных оснований для прекращения членства туроператора в данном объединении, не допускается. При прекращении членства туроператора взносы, уплаченные в компенсационный фонд, не возвращаются.

В случае прекращения членства туроператора в объединении туроператоров в сфере выездного туризма оно уведомляет об этом уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в форме электронного документа, представляемого в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Объединение туроператоров в сфере выездного туризма для оказания экстренной помощи туристам при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договору о реализации туристского продукта, формируемого туроператорами - членами данного объединения, формирует компенсационный фонд в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

Финансовая деятельность объединения туроператоров в сфере выездного туризма подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке. Аудиторская организация и условия договора, который обязано заключить с ней данное объединение, утверждаются общим собранием членов объединения туроператоров в сфере выездного туризма или постоянно действующим коллегиальным органом управления, если учредительными документами данного объединения такое утверждение отнесено к его компетенции.

Годовой отчет и годовой бухгалтерский баланс объединения туроператоров в сфере выездного туризма после их утверждения общим собранием членов данного объединения или постоянно действующим коллегиальным органом управления, если учредительными документами данного объединения такое утверждение отнесено к его компетенции, подлежат размещению на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Объединением туроператоров в сфере выездного туризма разрабатываются правила профессиональной деятельности, обязательные для данного объединения и его членов и регулирующие порядок осуществления им и его членами функций, связанных с формированием и использованием компенсационного фонда в соответствии с настоящим Федеральным законом. Указанные правила профессиональной деятельности утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Статья 12.2. Функции объединения туроператоров в сфере выездного туризма

Объединением туроператоров в сфере выездного туризма осуществляются следующие функции:

обеспечивается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, оказание экстренной помощи туристам в случаях невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта;

реализуется в соответствии с положениями настоящего Федерального закона право требования страховой выплаты или выплаты по банковской гарантии, а также право

требования к туроператорам;

осуществляется учет взносов в компенсационный фонд на основании содержащейся в реестре информации об общем объеме денежных средств, полученных туроператором, осуществляющим деятельность в сфере выездного туризма, от реализации туристского продукта.

Статья 12.3. Имущество объединения туроператоров в сфере выездного туризма

Имущество объединения туроператоров в сфере выездного туризма образуется за счет:

имущества, передаваемого данному объединению его учредителями в соответствии с учредительным договором объединения;

взносов, уплачиваемых в компенсационный фонд;

взносов на финансирование расходов, связанных с текущей деятельностью данного объединения;

доходов, полученных от размещения средств компенсационного фонда;

денежных средств, полученных от реализации установленного статьей 11.5 настоящего Федерального закона права требования страховой выплаты или выплаты по банковской гарантии;

добровольных взносов.

Имущество данного объединения может использоваться исключительно в целях, ради достижения которых оно создано.

Средства компенсационного фонда размещаются на его отдельном банковском счете, и по ним ведется отдельный учет. На средства компенсационного фонда не может быть обращено взыскание по обязательствам объединения туроператоров в сфере выездного туризма, если такие обязательства не связаны с финансированием расходов на оказание экстренной помощи туристам в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Для финансирования расходов, связанных с текущей деятельностью объединения туроператоров в сфере выездного туризма, члены данного объединения уплачивают в него взносы в размере, пропорциональном объему денежных средств, полученных каждым туроператором от реализации в сфере выездного туризма туристского продукта, но не более чем 0,05 процента объема денежных средств, полученных каждым туроператором от реализации в сфере выездного туризма туристского продукта, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года. Размер взносов и порядок их уплаты определяются общим собранием участников данного объединения при утверждении или изменении бюджета на очередной финансовый год. Средства, предназначенные для финансирования расходов, связанных с деятельностью объединения туроператоров в сфере выездного туризма, обособляются от средств компенсационного фонда. Указанные средства перечисляются на иные банковские счета объединения.

Размещение средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма допускается в рублях и (или) иностранной валюте на счетах или депозитах в кредитных организациях. Требования к критериям отбора кредитных организаций, в которых допускается размещение средств компенсационного фонда, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Правительством Российской Федерации могут быть определены дополнительные объекты инвестирования средств компенсационного фонда, а также требования к инвестированию денежных средств в соответствующие объекты и условия их инвестирования.

Порядок передачи средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма и особенности осуществления финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам при ликвидации объединения туроператоров в сфере выездного туризма устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 12.4. Компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма

Для финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам объединение туроператоров в сфере выездного туризма формирует компенсационный фонд в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

Компенсационный фонд является обособленным имуществом, принадлежащим объединению туроператоров в сфере выездного туризма на праве собственности. Компенсационный фонд формируется за счет взносов туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, перечисляемых в денежной форме в размере 0,1 процента объема денежных средств, полученных каждым туроператором от реализации в сфере выездного туризма туристского продукта, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, но не менее чем в размере 100 тысяч рублей. Указанный взнос подлежит перечислению в этот компенсационный фонд ежегодно в течение 15 дней с даты опубликования или представления бухгалтерской отчетности, но не позднее 15 апреля текущего года. Зачислению в компенсационный фонд подлежат также доходы, полученные от размещения средств компенсационного фонда, и денежные средства, полученные от реализации установленного положениями настоящего Федерального закона права требования страховой выплаты или выплаты по банковской гарантии.

Правительство Российской Федерации вправе уменьшить размер взноса в компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма на очередной финансовый год в случае отсутствия выплат из компенсационного фонда за предшествующий год.

Не допускается освобождение члена объединения туроператоров в сфере выездного туризма от обязанности внесения взносов в компенсационный фонд, в том числе путем зачета его требований к объединению туроператоров в сфере выездного туризма.

Туроператор, осуществляющий деятельность в сфере выездного туризма, а равно и туроператор или юридическое лицо, ранее не осуществлявшие туроператорской деятельности в сфере выездного туризма, при вступлении в члены объединения туроператоров в сфере выездного туризма уплачивают взнос в компенсационный фонд в размере, составляющем 100 тысяч рублей.

Порядок и условия финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда определяются Правительством Российской Федерации.

Размер выплаты из компенсационного фонда определяется исходя из фактических расходов на оказание экстренной помощи туристам в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Расходование средств компенсационного фонда на цели, не предусмотренные настоящей статьей, в том числе на выплату или возврат взносов членам объединения туроператоров в сфере выездного туризма, не допускается. Прекращение членства туроператора в данном объединении не является основанием для прекращения расходования средств на цели, предусмотренные настоящей статьей.

Статья 12.5. Возмещение расходов компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма

В пределах суммы расходов, понесенных объединением туроператоров в сфере выездного туризма в соответствии с настоящим Федеральным законом на оказание экстренной помощи туристу, к объединению туроператоров в сфере выездного туризма переходит принадлежащее туристу право требования о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора к страховщику либо об уплате денежной суммы по банковской гарантии. Не покрытая финансовым обеспечением сумма расходов, понесенных объединением туроператоров в сфере выездного туризма в соответствии с настоящим Федеральным законом на оказание экстренной помощи туристу, может быть взыскана в порядке регресса по иску объединения туроператоров в сфере выездного туризма с туроператора.

Статья 13. Объединения туристов

Туристы в целях реализации права на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий на основе общности интересов могут создавать общественные объединения в порядке установленном законодательством Российской Федерации.

Деятельность объединения туристов может быть направлена на организацию и содействие развитию самостоятельного туризма, просвещение населения в сфере туризма, защиту прав и интересов туристов, формирование общественного мнения о деятельности организаций туристской индустрии и решение иных задач.

#### **ГЛАВА IV. УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ТУРИЗМА И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИЗМА И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

##### **Статья 14. Государственный надзор в сфере туристской деятельности**

Государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

При осуществлении туристской деятельности федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей.

##### **Статья 15. Единый федеральный реестр туроператоров.**

**Условия осуществления туроператорской деятельности. Единый федеральный реестр туроператоров**

В целях защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц осуществление туроператорской деятельности на территории Российской Федерации допускается юридическим лицом при наличии у него договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта (далее также - финансовое обеспечение).

Все туроператоры, зарегистрированные на территории Российской Федерации, должны иметь финансовое обеспечение, предусмотренное настоящим Федеральным законом.

Туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, должны быть также членами объединения туроператоров в сфере выездного туризма, действующего в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Финансовое обеспечение не требуется для:

организаций, осуществляющих экскурсионное обслуживание на территории Российской Федерации в течение не более 24 часов подряд;

государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории Российской Федерации по установленным государством ценам в целях решения социальных задач.

На территории Российской Федерации реализацию туристского продукта, сформированного иностранным юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо организацией, не являющейся юридическим лицом в соответствии с законодательством иностранного государства (далее - иностранный туроператор), вправе осуществлять юридические лица, имеющие финансовое обеспечение, полученное в порядке и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом.

Требования, предъявляемые в соответствии с настоящим Федеральным законом к

осуществлению туроператорской деятельности, также применяются в отношении юридических лиц, реализующих на территории Российской Федерации туристский продукт, сформированный иностранным туроператором.

Сведения о туроператоре, имеющем финансовое обеспечение, вносятся в реестр.

В реестре содержатся следующие сведения о туроператоре:

полное и сокращенное наименования на русском языке; если в учредительных документах туроператора его наименование указано на одном из языков народов Российской Федерации и (или) на иностранном языке - также наименование туроператора на этом языке;

адрес (место нахождения) и почтовый адрес;

сведения об учредителях туроператора;

серия, номер и дата выдачи документа, подтверждающего факт внесения записи о юридическом лице, осуществляющем туроператорскую деятельность, в единый государственный реестр юридических лиц;

серия, номер и дата выдачи свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, идентификационный номер налогоплательщика;

фамилия, имя и отчество руководителя юридического лица, осуществляющего туроператорскую деятельность (далее - руководитель туроператора);

размер финансового обеспечения, номер, дата и срок действия договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта (далее - договор страхования ответственности туроператора) либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта (далее - банковская гарантия), наименование организации, предоставившей финансовое обеспечение;

сфера туроператорской деятельности (международный туризм, внутренний туризм, международный и внутренний туризм);

адреса (места нахождения) и почтовые адреса структурных подразделений туроператора, осуществляющих туроператорскую деятельность;

адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в реестр также включаются сведения:

об общем объеме денежных средств, полученных туроператором, осуществляющим деятельность в сфере выездного туризма, от реализации в этой сфере туристского продукта за предыдущий год (по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации);

о членстве туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в объединении туроператоров в сфере выездного туризма;

о размере уплаченного взноса в компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма (далее также - компенсационный фонд).

Реестр является федеральной государственной информационной системой, содержащей зафиксированные на материальном носителе сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации. Ведение реестра осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на бумажном и электронном носителях. Ведение реестра на электронном носителе осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие этого реестра с иными федеральными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями.

Сведения о туроператоре вносятся в реестр на основании заявления туроператора,

представляемого в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и содержащего сведения, подлежащие внесению в реестр. Указанное заявление составляется в письменной форме и удостоверяется подписью руководителя туроператора или иного лица, уполномоченного представлять туроператора. При этом руководитель туроператора или иное лицо, уполномоченное представлять туроператора, указывает данные своего паспорта, а при его отсутствии - иного документа, удостоверяющего личность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сведения, указанные в заявлении туроператора и подлежащие внесению в реестр в соответствии с абзацами вторым - седьмым части восьмой настоящей статьи, проверяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти посредством направления соответствующего межведомственного запроса в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Для подтверждения сведений, указанных в заявлении туроператора и подлежащих внесению в реестр в соответствии с абзацем восьмым части восьмой настоящей статьи, туроператор предоставляет договор страхования ответственности туроператора или банковскую гарантию либо нотариально заверенную копию соответствующего документа, а в случае осуществления деятельности в сфере выездного туризма также документ, подтверждающий уплату взноса в компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Заявление туроператора, а также иные указанные в настоящей статье документы могут быть представлены в форме электронных документов. Порядок представления электронных документов устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее пяти дней со дня поступления заявления туроператора с приложением всех необходимых документов принимает решение о внесении сведений о туроператоре в реестр либо об отказе во внесении в реестр таких сведений. Указанные решения оформляются соответствующим актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти. За рассмотрение заявления туроператора о внесении сведений о нем в реестр и за внесение этих сведений в реестр плата не взимается.

При изменении сведений о туроператоре, внесенных в реестр, туроператор не позднее 10 дней со дня изменения сведений обязан уведомить об этом в письменной форме уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Подтверждение достоверности таких изменений осуществляется в порядке, установленном частью одиннадцатой настоящей статьи. Документы, подтверждающие достоверность таких изменений, могут быть представлены в форме электронных документов. Порядок представления электронных документов устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В случае принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти решения об отказе во внесении сведений о туроператоре в реестр это решение должно быть мотивировано. Заверенная должностным лицом уполномоченного федерального органа исполнительной власти копия указанного решения, содержащего основания для отказа во внесении сведений о туроператоре в реестр, не позднее дня, следующего за днем принятия решения, направляется туроператору с уведомлением о ее вручении либо вручается под расписку руководителю туроператора или иному лицу, уполномоченному представлять туроператора.

Основанием для отказа во внесении сведений о туроператоре в реестр является:

- представление недостоверных сведений о туроператоре;

- несоответствие имеющегося у туроператора финансового обеспечения требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

непредставление сведений о членстве туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в объединении туроператоров в сфере выездного туризма (для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма).

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" следующие сведения о туроператоре, содержащиеся в реестре:

- полное и сокращенное наименования;
- адрес (место нахождения) и почтовый адрес;
- идентификационный номер налогоплательщика;
- размер финансового обеспечения, номер, дата и срок действия договора страхования ответственности туроператора или банковской гарантии, наименование, адрес (место нахождения) и почтовый адрес организации, предоставившей финансовое обеспечение;
- адреса (места нахождения) и почтовые адреса структурных подразделений туроператора, осуществляющих туроператорскую деятельность;
- адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти также размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" содержащиеся в реестре сведения:

- об общем объеме денежных средств, полученных туроператором, осуществляющим деятельность в сфере выездного туризма, от реализации в этой сфере туристского продукта за предыдущий год (по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации);

- о членстве туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в объединении туроператоров в сфере выездного туризма.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти также размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" сведения об объединении туроператоров в сфере выездного туризма (адрес (место нахождения) и почтовый адрес данного объединения, адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", способы связи с данным объединением (номера телефонов, факсов, адрес электронной почты и другие сведения).

При изменении сведений о туроператоре, указанных в настоящей статье и внесенных в реестр, они размещаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не позднее чем в течение трех рабочих дней со дня получения таких сведений.

Иные сведения о туроператоре, содержащиеся в реестре, представляются по письменным запросам государственных органов и органов местного самоуправления.

По заявлению туроператора, сведения о котором внесены в реестр, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти может быть выдано свидетельство о внесении сведений о туроператоре в реестр. Форма свидетельства и порядок его выдачи определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти исключает сведения о туроператоре из реестра в случае:

- ликвидации туроператора - со дня, следующего за днем, когда уполномоченному федеральному органу исполнительной власти стало известно о внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи о нахождении туроператора в процессе ликвидации, либо со дня, следующего за днем опубликования решения о предстоящем исключении туроператора из единого государственного реестра юридических лиц;

- прекращения деятельности туроператора в результате его реорганизации, за исключением реорганизации в форме преобразования, - со дня, следующего за днем, когда

уполномоченному федеральному органу исполнительной власти стало известно о завершении реорганизации туроператора;

непредставления туроператором сведений о наличии у него финансового обеспечения на новый срок;

представления туроператором заявления о прекращении туроператорской деятельности - со дня, следующего за днем представления соответствующего заявления;

исключения туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, из членов объединения туроператоров в сфере выездного туризма (в отношении туроператоров, осуществляющих деятельность исключительно в сфере выездного туризма) - со дня, следующего за днем представления объединением туроператоров в сфере выездного туризма.

Решение об исключении сведений о туроператоре из реестра оформляется соответствующим актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Указанное решение должно быть мотивировано. Заверенная должностным лицом уполномоченного федерального органа исполнительной власти копия решения, содержащего основания для исключения сведений о туроператоре из реестра, не позднее дня, следующего за днем принятия решения, направляется туроператору с уведомлением о ее вручении либо вручается под расписку руководителю туроператора или иному лицу, уполномоченному представлять туроператора. Решение об исключении сведений о туроператоре из реестра вступает в силу со дня его принятия. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее трех дней со дня принятия указанного решения размещает его на своем сайте в сети Интернет.

Решение об исключении сведений о туроператоре из реестра может быть обжаловано в суд.

**Статья 16. Стандартизация и классификация объектов туристской индустрии**

Стандартизация и классификация объектов туристской индустрии осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Классификация объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, осуществляется аккредитованными организациями в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Аккредитация организаций, осуществляющих указанную классификацию, проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

## **Глава V. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ, ПРОДВИЖЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ТУРИСТСКОГО ПРОДУКТА**

**Статья 17. Общие условия формирования, продвижения и реализации туристского продукта**

Туристский продукт формируется туроператором по его усмотрению исходя из конъюнктуры туристского рынка или по заданию туриста или иного заказчика туристского продукта (далее - иной заказчик).

Туроператор обеспечивает оказание туристам всех услуг, входящих в туристский продукт, самостоятельно или с привлечением третьих лиц, на которых туроператором возлагается исполнение части или всех его обязательств перед туристами и (или) иными заказчиками.

Туроператор несет предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта (в том числе за неоказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги).

Туроператор отвечает перед туристами или иными заказчиками за действия



(бездействие) третьих лиц, если федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлено, что ответственность перед туристами несет третье лицо.

Туроператор несет ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, заключенному турагентом как от имени туроператора, так и от своего имени.

Продвижение и реализация туристского продукта турагентом осуществляются на основании договора, заключаемого между туроператором и турагентом. Турагент осуществляет продвижение и реализацию туристского продукта от имени и по поручению туроператора, а в случаях, предусмотренных договором, заключаемым между туроператором и турагентом, - от своего имени.

В договоре, заключаемом между туроператором и турагентом, должны содержаться: условия продвижения и реализации турагентом туристского продукта; полномочия турагента на совершение сделок с туристами и (или) иными заказчиками от имени туроператора;

условие, предусматривающее возможность (невозможность) заключения турагентом субагентских договоров;

порядок взаимодействия туроператора и турагента в случае предъявления им претензий туристов или иных заказчиков по договору о реализации туристского продукта, а также в случае необходимости оказания экстренной помощи туристу;

условие, предусматривающее возможность осуществления выплат туристам и (или) иным заказчикам страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии в случае заключения договора о реализации туристского продукта между туристом и (или) иным заказчиком и турагентом;

взаимная ответственность туроператора и турагента, а также ответственность каждой из сторон перед туристом и (или) иным заказчиком за непредставление или представление недостоверной информации о туристском продукте, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Туроператор обязан размещать информацию о турагентах, осуществляющих продвижение и реализацию туристского продукта, сформированного туроператором, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

#### Статья 18. Особенности реализации туристского продукта

Реализация туристского продукта осуществляется на основании договора, заключаемого в письменной форме между туроператором и туристом и (или) иным заказчиком, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, между турагентом и туристом и (или) иным заказчиком. Указанный договор должен соответствовать законодательству Российской Федерации, в том числе законодательству о защите прав потребителей.

К существенным условиям договора о реализации туристского продукта относятся:

полное и сокращенное наименования, адрес (место нахождения), почтовый адрес и реестровый номер туроператора;

размер финансового обеспечения, номер, дата и срок действия договора страхования ответственности туроператора или банковской гарантии, наименование, адрес (место нахождения) и почтовый адрес организации, предоставившей финансовое обеспечение;

сведения о туристе, а также об ином заказчике и его полномочиях (если турист не является заказчиком) в объеме, необходимом для реализации туристского продукта;

общая цена туристского продукта в рублях;

информация о потребительских свойствах туристского продукта - о программе пребывания, маршруте и об условиях путешествия, включая информацию о средствах размещения, об условиях проживания (месте нахождения средства размещения, его

категории) и питания, услугах по перевозке туриста в стране (месте) временного пребывания, о наличии экскурсовода (гида), гида-переводчика, инструктора-проводника, а также о дополнительных услугах;

права, обязанности и ответственность сторон;

условия изменения и расторжения договора;

сведения о порядке и сроках предъявления туристом и (или) иным заказчиком претензий к туроператору в случае нарушения туроператором условий договора;

сведения о порядке и сроках предъявления туристом и (или) иным заказчиком требований о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо требований об уплате денежной суммы по банковской гарантии, а также информация об основаниях для осуществления таких выплат по договору страхования ответственности туроператора и по банковской гарантии.

Иные условия указанного договора определяются по соглашению сторон.

Каждая из сторон вправе потребовать изменения или расторжения договора о реализации туристского продукта в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых исходили стороны при заключении договора.

К существенным изменениям обстоятельств относятся:

ухудшение условий путешествия, указанных в договоре;

изменение сроков совершения путешествия;

непредвиденный рост транспортных тарифов;

невозможность совершения туристом поездки по независящим от него обстоятельствам (болезнь туриста, отказ в выдаче визы и другие обстоятельства).

Претензии к качеству туристского продукта предъявляются туристом и (или) иным заказчиком туроператору в письменной форме в течение 20 дней со дня окончания действия договора и подлежат рассмотрению в течение 10 дней со дня получения претензий.

При заключении договора о реализации в сфере выездного туризма туристского продукта турист и (или) иной заказчик должны быть проинформированы в письменной форме о возможности туриста обратиться за оказанием экстренной помощи с указанием сведений об объединении туроператоров в сфере выездного туризма и о способах связи с ним (номеров телефонов, факсов, адреса электронной почты и других сведений).

Статья 18.1. Особенности реализации туристского продукта турагентом

Настоящая статья применяется к отношениям, возникающим между туристом и (или) иным заказчиком и турагентом, от своего имени реализующим туристский продукт, сформированный туроператором, по договору о реализации туристского продукта. К данным отношениям применяются положения статьи 10 настоящего Федерального закона, если иное не установлено настоящей статьей.

Договор о реализации туристского продукта, заключаемый между туристом и (или) иным заказчиком и турагентом, наряду с условиями, предусмотренными положениями настоящего Федерального закона, должен также включать:

полное и сокращенное наименования, адрес (место нахождения) и почтовый адрес турагента;

информацию о том, что лицом (исполнителем), оказывающим туристу и (или) иному заказчику услуги по договору о реализации туристского продукта, является туроператор;

информацию о возможности туриста в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, обратиться с письменным требованием о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии непосредственно к организации, предоставившей туроператору финансовое обеспечение.

При реализации турагентом туристского продукта от своего имени в договоре с туристом и (или) заказчиком должно содержаться указание на туроператора, сформировавшего туристский продукт, в том числе на способы связи с туроператором

(номера телефонов, факсов, адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", адрес электронной почты и другие сведения).

## **ГЛАВА VI. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Статья 19. Требования к предоставляемому финансовому обеспечению

Договор страхования ответственности туроператора либо банковская гарантия должны обеспечивать надлежащее исполнение туроператором обязательств по всем договорам о реализации туристского продукта, заключаемым с туристами и (или) иными заказчиками непосредственно туроператором либо по его поручению турагентами.

В случае возникновения обстоятельств, указанных в статье 17.4 настоящего Федерального закона, финансовое обеспечение должно гарантировать каждому туристу или иному заказчику, заключившему договор о реализации туристского продукта:

возврат денежных средств, внесенных в счет договора о реализации туристского продукта, за услуги, оплаченные, но не оказанные туроператором или третьими лицами, на которых туроператором было возложено исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта;

выплату денежных средств, причитающихся туристу или иному заказчику в возмещение реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, в том числе денежных средств, необходимых для компенсации расходов, понесенных туристом или иным заказчиком в связи с непредвиденным выездом (эвакуацией) из страны (места) временного пребывания (далее - расходы по эвакуации).

Для целей настоящего Федерального закона под расходами по эвакуации понимаются не включенные в общую цену туристского продукта расходы по перевозке, размещению, а равно иные расходы по эвакуации.

В состав реального ущерба, понесенного туристом и (или) иным заказчиком в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, не включаются расходы, произведенные туристом в стране (месте) временного пребывания по собственному усмотрению и не обусловленные договором о реализации туристского продукта.

Любые суммы, предоставление которых туристу и (или) иному заказчику гарантируется финансовым обеспечением, должны использоваться исключительно для удовлетворения требований туриста и (или) иного заказчика, предъявляемых на основании правил, установленных настоящей главой.

Страховщиком по договору страхования ответственности туроператора может быть страховая организация, зарегистрированная на территории Российской Федерации и имеющая право осуществлять страхование гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору (далее - страховщик).

Гарантом по банковской гарантии может быть банк, иная кредитная организация либо страховая организация, зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее - гарант).

Договор страхования ответственности туроператора не может быть расторгнут досрочно, а банковская гарантия, выданная туроператору, не может быть отозвана.

В договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии должно содержаться условие, предусматривающее право туриста и (или) иного заказчика, заключивших договор о реализации туристского продукта с турагентом, при наступлении обстоятельств, предусмотренных положениями настоящего Федерального закона, обратиться к страховщику или гаранту с письменным требованием о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо об уплате денежной суммы по банковской гарантии (если в соответствии с договором, заключенным между туроператором и турагентом, турагенту поручается от своего имени реализовывать

туристский продукт, сформированный туроператором).

Правила применения договора страхования ответственности туроператора и банковской гарантии для финансового обеспечения ответственности туроператора определяются в соответствии с гражданским законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

#### Статья 19.1. Размер финансового обеспечения

Размер финансового обеспечения определяется в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии и не может быть менее:

500 тысяч рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма или въездного туризма;

30 миллионов рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации в этой сфере туристского продукта, составляют не более 250 миллионов рублей, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма и применяющих упрощенную систему налогообложения;

двенадцати процентов объема денежных средств, полученных от реализации в сфере выездного туризма туристского продукта, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации в этой сфере туристского продукта, составляют более 250 миллионов рублей, по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Туроператоры, в отношении которых законодательством Российской Федерации не предусмотрено обязательное опубликование данных бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представляют копию указанной отчетности в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в установленном им порядке.

Туроператоры, не осуществлявшие в отчетном году деятельности в сфере выездного туризма, а также юридические лица, намеренные осуществлять туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма и ранее не осуществлявшие такой деятельности, должны иметь финансовое обеспечение в размере не менее чем 30 миллионов рублей.

В случае, если туроператор оказывает услуги в нескольких сферах туроператорской деятельности, применяется наибольший размер финансового обеспечения.

#### Статья 19.2. Срок действия финансового обеспечения

Срок действия финансового обеспечения указывается в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии и не может быть менее одного года. Финансовое обеспечение на новый срок должно быть получено туроператором не позднее трех месяцев до истечения срока действующего финансового обеспечения.

Заклученный на новый срок договор страхования ответственности туроператора или выданная на новый срок банковская гарантия вступает в силу со дня, следующего за днем истечения срока действия договора страхования ответственности туроператора либо банковской гарантии, при условии оплаты туроператором стоимости финансового обеспечения в сроки, предусмотренные договором страхования ответственности туроператора или соглашением о выдаче банковской гарантии.

Требование о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо об уплате денежной суммы по банковской гарантии может быть предъявлено туристом и (или) иным заказчиком страховщику или гаранту по основаниям, возникшим как в течение срока действия финансового обеспечения, так и до начала срока действия финансового обеспечения.

Сведения о наличии у туроператора финансового обеспечения на новый срок представляются в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее

трех месяцев до истечения срока действующего финансового обеспечения.

Статья 19.3. Основания для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии

Страховщик обязан выплатить страховое возмещение по договору страхования ответственности туроператора по письменному требованию туриста и (или) иного заказчика при наступлении страхового случая.

Гарант обязан уплатить денежную сумму по банковской гарантии по письменному требованию туриста и (или) иного заказчика в случае отказа туроператора возместить реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Основанием для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии является факт установления обязанности туроператора возместить туристу и (или) иному заказчику реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, если это является существенным нарушением условий такого договора.

Существенным нарушением условий договора о реализации туристского продукта признается нарушение, которое влечет для туриста и (или) иного заказчика такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении договора.

К существенным нарушениям туроператором договора о реализации туристского продукта относятся:

неисполнение обязательств по оказанию туристу и (или) иному заказчику входящих в туристский продукт услуг по перевозке и (или) размещению;

наличие в туристском продукте существенных недостатков, включая существенные нарушения требований к качеству и безопасности туристского продукта.

Иск о возмещении реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, может быть предъявлен туристом туроператору либо туроператору и страховщику (гаранту) совместно. Турист, отказавшийся от экстренной помощи, оказываемой объединением туроператоров в сфере выездного туризма за счет средств компенсационного фонда, а равно и турист, получивший такую помощь, не лишается права обратиться с требованием о возмещении реального ущерба к указанным туроператору или страховщику (гаранту).

Выплата страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или уплата денежной суммы по банковской гарантии не лишает туриста права требовать от туроператора возмещения упущенной выгоды и (или) морального вреда в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Статья 19.4. Порядок выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии

В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта перед туристом и (или) иным заказчиком и наличия оснований для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии турист и (или) иной заказчик или его законный представитель вправе в пределах суммы финансового обеспечения предъявить письменное требование о выплате страхового возмещения или об уплате денежной суммы непосредственно организации, предоставившей финансовое обеспечение.

В требовании туриста и (или) иного заказчика указываются:

фамилия, имя и отчество туриста, а также сведения об ином заказчике (если договор

о реализации туристского продукта заключался заказчиком);

дата выдачи, срок действия и иные реквизиты документа, представленного в качестве финансового обеспечения ответственности туроператора;

номер договора о реализации туристского продукта и дата его заключения;

наименование туроператора, которому предоставлено финансовое обеспечение;

наименование турагента (если договор о реализации туристского продукта заключался между туристом и (или) иным заказчиком и турагентом, действующим по поручению туроператора, но от своего имени);

информация об обстоятельствах (фактах), свидетельствующих о неисполнении или ненадлежащем исполнении туроператором (турагентом) обязательств по договору о реализации туристского продукта;

ссылка на обстоятельства, предусмотренные положениями настоящего Федерального закона, послужившие причиной обращения туриста и (или) иного заказчика к страховщику или гаранту;

размер денежных средств, подлежащих уплате туристу и (или) иному заказчику в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, в том числе размер реального ущерба, понесенного туристом и (или) иным заказчиком в связи с его расходами по эвакуации;

в случае, если требование об уплате денежной суммы предъявляется по банковской гарантии гаранту, - реквизиты документа, свидетельствующего об отказе туроператора в добровольном порядке удовлетворить требование о возмещении реального ущерба, понесенного туристом и (или) иным заказчиком в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, и (или) номер и дата вступившего в законную силу судебного решения о возмещении туроператором указанного реального ущерба.

К требованию турист и (или) иной заказчик прилагают следующие документы:

копию паспорта или иного документа, удостоверяющего личность в соответствии с законодательством Российской Федерации (с предъявлением оригинала указанных документов);

копию договора о реализации туристского продукта (с предъявлением его оригинала);

документы, подтверждающие реальный ущерб, понесенный туристом и (или) иным заказчиком в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором (турагентом) обязательств по договору о реализации туристского продукта.

К требованию туриста и (или) иного заказчика к гаранту прикладываются также копия документа, свидетельствующего об отказе туроператора в добровольном порядке удовлетворить требование о возмещении реального ущерба, понесенного туристом и (или) иным заказчиком в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязательств по договору о реализации туристского продукта, и (или) копия судебного решения о возмещении туроператором реального ущерба по иску.

Не подлежат возмещению страховщиком или гарантом расходы, произведенные туристом и не обусловленные требованиями к качеству туристского продукта, обычно предъявляемыми к туристскому продукту такого рода.

Для исполнения своих обязательств по финансовому обеспечению страховщик или гарант не вправе требовать представления иных документов, за исключением документов, предусмотренных настоящей статьей.

Письменное требование туриста и (или) иного заказчика о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии должно быть предъявлено страховщику или гаранту в течение срока действия финансового обеспечения.

Страховщик или гарант обязан удовлетворить требование туриста и (или) иного заказчика о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности

туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии не позднее 30 календарных дней после дня получения указанного требования с приложением всех необходимых документов, предусмотренных настоящей статьей.

В случаях, если с требованиями о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии к страховщику или гаранту обратились одновременно более одного туриста и (или) иного заказчика и общий размер денежных средств, подлежащих выплате, превышает сумму финансового обеспечения, удовлетворение таких требований осуществляется пропорционально суммам денежных средств, указанным в требованиях к сумме финансового обеспечения.

Туроператор не позднее 30 календарных дней со дня выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или уплаты денежной суммы по банковской гарантии обязан представить в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти документ, подтверждающий увеличение размера финансового обеспечения туроператора до размеров, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В случае, если указанный документ не представлен, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти исключает сведения о туроператоре из реестра не позднее 30 календарных дней со дня, следующего за днем, когда истек срок представления туроператором указанного документа.

В случае получения туристом экстренной помощи, оказанной объединением туроператоров в сфере выездного туризма, страховщик или гарант по требованию данного объединения возмещает ему понесенные расходы на эвакуацию за счет финансового обеспечения туроператора.

Статья 19.5. Договор страхования ответственности туроператора

Туроператор в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом, за свой счет осуществляет страхование риска своей ответственности, которая может наступить вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Объектом страхования ответственности туроператора являются имущественные интересы туроператора, связанные с риском возникновения обязанности возместить туристам и (или) иным заказчикам реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Страховым случаем по договору страхования ответственности туроператора является факт установления обязанности туроператора возместить туристу и (или) иному заказчику реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта, при условии, что это произошло в течение срока действия договора страхования ответственности туроператора.

Требование о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора должно быть предъявлено туристом и (или) иным заказчиком, а в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, также объединением туроператоров в сфере выездного туризма страховщику в течение срока исковой давности, установленного законодательством Российской Федерации.

Страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения туристу и (или) иному заказчику, если турист и (или) иной заказчик обратились к страховщику с требованием о возмещении упущенной выгоды и (или) компенсации морального вреда, возникших в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Страховщик не освобождается от выплаты страхового возмещения туристу и (или) иному заказчику по договору страхования ответственности туроператора, если страховой

случай наступил вследствие умысла туроператора. В этом случае страховщик имеет право предъявлять регрессное требование к туроператору в размере выплаченного страхового возмещения.

Страховщик имеет право предъявлять регрессное требование к учредителям (участникам) должника, его руководителю, членам органов управления туроператора в размере выплаченного страхового возмещения в случае, если неисполнение или ненадлежащее исполнение таким туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта вызвано умышленными противоправными действиями (бездействием) соответственно учредителей (участников) должника, его руководителя, членов органов управления туроператора.

В договоре страхования ответственности туроператора не может быть предусмотрено условие о частичном освобождении страховщика от выплаты страхового возмещения (условие о франшизе) при наступлении страхового случая.

Страховая сумма по договору страхования ответственности туроператора определяется по соглашению туроператора и страховщика, но не может быть менее размера финансового обеспечения, предусмотренного настоящим Федеральным законом.

Страховой тариф по договору страхования ответственности туроператора определяется страховщиком исходя из сроков действия договора страхования и с учетом факторов, влияющих на степень страхового риска.

Договор страхования ответственности туроператора заключается на срок не менее одного года. Срок действия договора страхования ответственности туроператора считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, если ни туроператор, ни страховщик за три месяца до окончания срока его действия не заявят о прекращении или изменении данного договора либо о заключении нового договора страхования ответственности туроператора.

Договор страхования ответственности туроператора должен включать:

определение объекта страхования;

определение страхового случая;

размер страховой суммы;

срок действия договора страхования;

порядок и сроки уплаты страховой премии;

порядок и сроки уведомления туристом и (или) иным заказчиком страховщика о наступлении страхового случая;

порядок и сроки предъявления туристом и (или) иным заказчиком или их законными представителями заявления о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора непосредственно страховщику;

перечень документов, которые обязаны представить турист и (или) иной заказчик либо объединение туроператоров в сфере выездного туризма в обоснование своих требований к страхователю о возмещении реального ущерба;

последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования.

В договоре страхования ответственности туроператора по соглашению сторон могут определяться иные права и обязанности.

Туроператор вправе для защиты своих имущественных интересов по отдельному договору страхования, заключаемому со страховщиком, страховать свою ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта с учетом выплаты страхового возмещения туристам и (или) иным заказчикам по дополнительным основаниям.

К отношениям по договору страхования ответственности туроператора применяются положения настоящего Федерального закона о финансовом обеспечении, если иное не установлено настоящей статьей.

## **Глава VII. БЕЗОПАСНОСТЬ ТУРИЗМА**



## Статья 20. Обеспечение безопасности туризма

Под безопасностью туризма понимаются безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти информирует туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания, в том числе путем опубликования соответствующих сообщений в государственных средствах массовой информации. Указанное опубликование осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации для опубликования обязательных сообщений.

В случае возникновения обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания туристов (экскурсантов) угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, турист (экскурсант) и (или) туроператор (турагент) вправе потребовать в судебном порядке расторжения договора о реализации туристского продукта или его изменения.

Наличие указанных обстоятельств подтверждается соответствующими решениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

При расторжении до начала путешествия договора о реализации туристского продукта в связи с наступлением обстоятельств, указанных в настоящей статье, туристу и (или) иному заказчику возвращается денежная сумма, равная общей цене туристского продукта, а после начала путешествия - ее часть в размере, пропорциональном стоимости не оказанных туристу услуг.

При заключении договора о реализации туристского продукта туроператор, турагент обязаны представить туристу и (или) иному заказчику достоверную информацию:

- о правилах въезда в страну (место) временного пребывания и выезда из страны (места) временного пребывания, включая сведения о необходимости наличия визы для въезда в страну и (или) выезда из страны временного пребывания;

- об основных документах, необходимых для въезда в страну (место) временного пребывания и выезда из страны (места) временного пребывания;

- об опасностях, с которыми турист (экскурсант) может встретиться при совершении путешествия;

- о таможенных, пограничных, медицинских, санитарно-эпидемиологических и иных правилах (в объеме, необходимом для совершения путешествия);

- о месте нахождения, почтовых адресах и номерах контактных телефонов органов государственной власти Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, находящихся в стране (месте) временного пребывания, в которые турист (экскурсант) может обратиться в случае возникновения в стране (месте) временного пребывания чрезвычайных ситуаций или иных обстоятельств, угрожающих безопасности его жизни и здоровья, а также в случаях возникновения опасности причинения вреда имуществу туриста (экскурсанта);

- об адресе (месте пребывания) и номере контактного телефона в стране (месте) временного пребывания руководителя группы несовершеннолетних туристов (экскурсантов) в случае, если туристский продукт включает в себя организованный выезд группы несовершеннолетних туристов (экскурсантов) без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителей;

- о национальных и религиозных особенностях страны (места) временного пребывания;

- о порядке обращения в объединение туроператоров в сфере выездного туризма для

получения экстренной помощи;

об иных особенностях путешествия.

Туристы (экскурсанты), предполагающие совершить путешествие в страну (место) временного пребывания, в которой они могут подвергнуться повышенному риску инфекционных заболеваний, обязаны проходить профилактику в соответствии с международными медицинскими требованиями.

Туроператоры, турагенты, организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, обязаны пользоваться услугами инструкторов-проводников, если организуемые ими путешествия связаны с прохождением туристами (экскурсантами) маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов) (горная и труднопроходимая местность, спелеологические и водные объекты и другие).

Туроператоры и турагенты, организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, обязаны незамедлительно информировать уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, специализированные службы по обеспечению безопасности туризма и заинтересованных лиц о чрезвычайных происшествиях, произошедших с туристами (экскурсантами) во время прохождения маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья туристов (экскурсантов), по территории Российской Федерации.

Статья 21. Специализированные службы по обеспечению безопасности туристов

Оказание необходимой помощи туристам, терпящим бедствие в пределах территории Российской Федерации, осуществляется специализированными службами, определяемыми Правительством Российской Федерации.

Статья 22. Защита интересов российских туристов за пределами Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций

В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций государство принимает меры по защите интересов российских туристов за пределами Российской Федерации, в том числе меры по их эвакуации из страны временного пребывания.

Статья 23. Страхование при осуществлении туристской деятельности

В случае, если законодательством страны (места) временного пребывания установлены требования предоставления гарантий оплаты медицинской помощи лицам, временно находящимся на ее территории, туроператор (турагент) обязан предоставить такие гарантии. Страхование туристов на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев является основной формой предоставления таких гарантий.

Страховым полисом должны предусматриваться оплата медицинской помощи туристам и возмещение их расходов при наступлении страхового случая непосредственно в стране (месте) временного пребывания.

Страховой полис оформляется на русском языке и государственном языке страны временного пребывания. По требованию туриста туроператор (турагент) оказывает содействие в предоставлении услуг по страхованию иных рисков, связанных с совершением путешествия.

## **ГЛАВА VIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

Статья 24. Международные договоры Российской Федерации в сфере туризма

Правовую основу международного сотрудничества в сфере туризма составляют международные договоры Российской Федерации, заключаемые в соответствии с Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации".

Статья 25. Представительство федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг в сфере туризма, за пределами Российской Федерации

В целях продвижения туристского продукта на мировом туристском рынке федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию

государственных услуг в сфере туризма, создает представительства за пределами Российской Федерации. Порядок создания, деятельности и ликвидации указанных представительств определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

#### **ГЛАВА IX. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИЗМЕ И ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.**

Статья 26. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности

Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Приложение 8**

ПРОЕКТ

**АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ****ЗАКОН****О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТУРИЗМА И ТУРИСТСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Настоящий Закон в целях создания благоприятных условий для развития туризма и туристской деятельности на территории Амурской области устанавливает правовые основы и принципы регулирования отношений в сфере туризма и туристской деятельности, приоритетные направления развития рынка туристских услуг, определяет компетенцию органов государственной власти Амурской области, а также обеспечивает реализацию прав граждан на отдых, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям.

**Статья 1. Основные понятия**

1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе от 24 ноября 1996 года N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации".

2. Для целей настоящего Закона используются понятия:

1) туризм внутренний региональный - туризм в пределах территории Амурской области лиц, постоянно проживающих в Амурской области;

2) туризм въездной региональный - туризм в пределах территории Амурской области лиц, не проживающих постоянно в Амурской области;

3) туризм экологический - туризм, имеющий целью посещение, наблюдение и изучение природы Амурской области;

4) туризм лечебно-оздоровительный - туризм, совершаемый с оздоровительными или лечебными целями;

5) туризм спортивный - туризм, связанный с осуществлением спортивной деятельности и пешими экскурсиями по природным туристским объектам;

6) туризм историко-культурный - туризм, связанный с посещением исторических, архитектурных и культурных памятников, музеев, исторических маршрутов и других объектов туристского показа;

7) туризм конгрессно-деловой - путешествия граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с целью посещения конгрессно-деловых мероприятий, выставок, семинаров и иных деловых мероприятий на территории Амурской области;

8) туризм рыболовно-охотничий - туризм, связанный с выездом на территорию охотничье-рыболовных угодий в целях охоты или рыбной ловли;

9) этнографический туризм - путешествия, осуществляемые в целях ознакомления с материальной и духовной культурой, особенностями быта, обрядов и обычаев этносов, проживающих на территории Амурской области;

10) субъекты туристской деятельности - туроператоры и турагенты, а также иные организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Амурской области деятельность по организации путешествий;

11) туристский реестр Амурской области - сведения о туристских ресурсах Амурской области и субъектах туристской деятельности в Амурской области.

## Статья 2. Правовая основа регулирования туризма и туристской деятельности

Правовую основу законодательства Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также настоящий Закон, иные законы и нормативные правовые акты Амурской области.

## Статья 3. Принципы государственной политики в сфере туризма и туристской деятельности в Амурской области

Государственная политика в сфере туризма и туристской деятельности в Амурской области осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) содействие туризму, туристской деятельности и создание благоприятных условий для их развития;

2) поддержка приоритетных направлений туризма и туристской деятельности на территории Амурской области;

3) поддержка и защита прав и интересов туристов, туроператоров, турагентов и их объединений, зарегистрированных на территории Амурской области.

## Статья 4. Основные цели правового регулирования туризма и туристской деятельности в Амурской области

Основными целями правового регулирования туризма и туристской деятельности в Амурской области являются:

- 1) обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям и иных прав, возникающих при занятии туризмом;
- 2) формирование представления об Амурской области как о субъекте Российской Федерации, благоприятном для туризма;
- 3) создание современной, высокоэффективной и конкурентоспособной туристской индустрии, обеспечивающей удовлетворение потребностей туристов в разнообразных и качественных туристских услугах;
- 4) создание новых рабочих мест;
- 5) увеличение доходов областного бюджета Амурской области;
- 6) обеспечение комплексного социально-экономического развития Амурской области;
- 7) привлечение инвестиций в туристскую индустрию Амурской области;
- 8) охрана окружающей природной среды;
- 9) создание условий для сохранения, развития, обновления и эффективного использования туристских ресурсов Амурской области, обеспечивающих потребность граждан в туризме;
- 10) развитие международных и межрегиональных связей в сфере туризма и туристской деятельности на основе взаимной выгоды.

#### Статья 5. Приоритетные направления развития туристской деятельности и приоритетные виды туризма

1. Приоритетными направлениями развития туризма и туристской деятельности в Амурской области являются:

- 1) поддержка и развитие внутреннего регионального и въездного регионального туризма;
- 2) деятельность по инвестированию средств в инфраструктуру и материально-техническую базу туризма и туристской деятельности на территории Амурской области.

2. Приоритетными видами туризма на территории Амурской области являются экологический, лечебно-оздоровительный, спортивный, историко-культурный, конгрессно-деловой, рыболовно-охотничий, этнографический.

#### Статья 6. Государственная поддержка развития туризма и туристской деятельности

1. Органами государственной власти Амурской области осуществляется организационная и социально-экономическая поддержка развития деятельности в сфере туризма и туристской индустрии с учетом потребительского спроса на них и конъюнктуры рынка.

2. Государственная поддержка развития туризма и туристской деятельности в Амурской области осуществляется посредством:

- 1) определения перспективных и приоритетных направлений развития туризма и туристской деятельности;
- 2) предоставления бюджетных ассигнований на реализацию областных целевых программ и мероприятий, направленных на развитие туризма и туристской деятельности в Амурской области;
- 3) создания благоприятных условий для привлечения инвестиций, в том числе иностранных, в туристскую индустрию Амурской области;
- 4) организации туристских ярмарок и выставок, выпуска и распространения печатной и теле-, видео-, интернет-продукции, иного активного информационного обеспечения сферы туризма;
- 5) ведения единой информационной базы по всем туристским ресурсам;
- 6) проведения в установленном порядке конкурсов и заключения государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, в том числе в области научных исследований в сфере туризма и туристской деятельности, для государственных нужд;
- 7) иных форм поддержки туризма и туристской деятельности, не противоречащих законодательству.

#### Статья 7. Полномочия Законодательного Собрания Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности

Законодательное Собрание Амурской области:

- 1) осуществляет законодательное регулирование в сфере туризма и туристской деятельности;
- 2) осуществляет контроль за исполнением законов Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности, а также иные полномочия, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством Амурской области.

#### Статья 8. Полномочия Правительства Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности

Правительство Амурской области:

- 1) принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты в сфере туризма и туристской деятельности;
- 2) определяет приоритетные мероприятия по развитию туризма и туристской деятельности;
- 3) разрабатывает и реализует областные целевые программы и планы развития туризма и туристской деятельности;
- 4) утверждает долгосрочные целевые программы в сфере туризма и туристской деятельности, реализуемые за счет средств областного бюджета;
- 5) предусматривает в областном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию целевых программ в сфере туризма;

- 6) формирует уполномоченный орган исполнительной власти Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности;
- 7) управляет государственной собственностью Амурской области в сфере туристской индустрии в пределах своих полномочий;
- 8) оказывает содействие органам местного самоуправления в создании условий для развития туризма;
- 9) заключает с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашения о сотрудничестве в сфере туризма и туристской деятельности;
- 10) утверждает порядок ведения туристского реестра Амурской области;
- 11) развивает межрегиональные, международные связи в сфере туризма и туристской деятельности;
- 12) организует информационное обеспечение продвижения туристского ресурса Амурской области на внутреннем и внешнем туристских рынках;
- 13) осуществляет иные полномочия в сфере туризма и туристской деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Амурской области.

#### Статья 9. Полномочия уполномоченного органа исполнительной власти Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности

Уполномоченный орган исполнительной власти Амурской области в сфере туризма и туристской деятельности:

- 1) осуществляет координацию деятельности в сфере туризма и туристской деятельности на территории Амурской области;
- 2) взаимодействует в пределах своих полномочий с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти Амурской области и органами местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности, а также с субъектами туристской деятельности;
- 3) участвует в разработке и реализации областных целевых программ, направленных на развитие туризма и туристской деятельности;
- 4) осуществляет разработку стратегии развития туризма и туристской инфраструктуры в Амурской области;
- 5) содействует восстановлению традиционных туристских продуктов, а также формированию новых;
- 6) организует проведение научных исследований в целях расширения туристского потенциала Амурской области и повышения эффективности его использования;
- 7) осуществляет ведение туристского реестра Амурской области;
- 8) содействует организации рекламно-информационного обеспечения продвижения туристского продукта Амурской области на внутреннем и внешнем рынках;



10) организует и проводит конференции, совещания, семинары, симпозиумы, выставки, ярмарки и другие мероприятия по вопросам туризма и туристской деятельности;

11) осуществляет разработку и реализацию мер, направленных на обеспечение безопасности туристов на территории Амурской области;

12) осуществляет рассмотрение иных вопросов в сфере туризма и туристской деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Амурской области.

#### Статья 10. Полномочия органов местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности

Органы местного самоуправления осуществляют полномочия в сфере туризма и туристской деятельности в пределах компетенции, определенной законодательством Российской Федерации.

#### Статья 11. Туристские ресурсы Амурской области

1. Все туристские ресурсы Амурской области являются доступными для ознакомления и использования независимо от их форм собственности, если отсутствуют установленные законом ограничения.

2. Охрана туристских ресурсов Амурской области осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### Статья 12. Ограничение доступа к отдельным объектам туристского показа

1. Уникальные объекты туристского показа, расположенные на особо охраняемых природных территориях, могут находиться на режиме особой охраны, ограничивающем доступ к ним.

2. Ограничение доступа к отдельным объектам туристского показа осуществляется в соответствии с законодательством.

#### Статья 13. Туристский реестр Амурской области

1. В туристский реестр Амурской области вносятся сведения о туристских ресурсах Амурской области и субъектах туристской деятельности.

2. Внесение сведений о туристских ресурсах в туристский реестр Амурской области осуществляется в целях их учета, классификации, оценки, определения порядка использования, установления режима охраны, а также принятия мер по их сохранению и восстановлению.

3. Внесение сведений о субъектах туристской деятельности, в туристский реестр Амурской области, осуществляется с их согласия и носит уведомительный характер.

4. Ведение туристского реестра Амурской области осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти Амурской области в сфере туризма в порядке, установленном администрацией Амурской области.

#### Статья 14. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.