

## **ОТЗЫВ** **официального оппонента**

**на диссертацию Амирхановой Евгении Александровны на тему:  
«Административно-правовое регулирование в сфере туризма»,  
представленной на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук по специальности 12.00.14 –  
административное право; административный процесс**

Актуальность выбранной Е.А. Амирхановой темы диссертационного исследования обусловлена, тем, что Российская Федерация признает туризм и туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации.

Целенаправленное и системное воздействие органов государственной 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. Реализация Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)» имеет важное значение для перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны. Что в свою очередь выявляет необходимость создания условий для улучшения качества жизни российских граждан, в том числе за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также обеспечения качества, доступности и конкурентоспособности туристских услуг в России.

На с. 7 диссертации определены цель и задачи исследования, которые определяют работу как комплексный и многоаспектный анализ туризма и туристской деятельности, содержащий рекомендации и предложения, направленные на совершенствование публичной регламентации отношений в сфере туризма. Названной цели в полной мере отвечают задачи, определенные автором в качестве шагов к ее достижению.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе организации административно-правового регулирования в сфере туризма, а также возникающие в ходе осуществления туристской деятельности в России (с. 6 дис.). Данные общественные отношения подвергались научным исследованиям как составляющие основу экономической, философской, юридической (гражданско-правовой) категори<sup>1</sup>. Отдельные аспекты административно-правового характера в исследуемом круге общественных отношений изучались весьма немногочисленным кругом ученых (Е.Л. Писаревский, Л.Е. Калинина). В связи с этим фактом, можно с определенной долей уверенности утверждать о необходимости проведения комплексного (монографического и практического) исследования административно-правового регулирования в сфере туризма. Назрела необходимость изучения различных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с процессами административно-правового регулирования в сфере туризма.

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).

Диссертанту, на мой взгляд, удалось развить теоретические представления об основах административно-правового регулирования в сфере туризма, учитывая комплексный характер туризма, который изучается как экономическая, философская (социально-культурная) и правовая категория. Выявлены признаки туризма, как объекта административно-правового регулирования, а также виды туризма. Выявлены и проанализированы основные элементы административно-правового регулирования в сфере туризма (установление административно-правовых норм, общеобязательных для всех субъектов туристской сферы (деятельности); методы и средства управленческой деятельности в сфере туризма; контроль и надзор за соблюдением законодательства, регулирующего туристские отношения; применение мер административного воздействия).

Заслуживает внимания и то, что в диссертации уделено внимание вопросам организационного характера. Так, диссертантом определен круг субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями в сфере туризма на федеральном уровне (с. 88-92, 94-100); дана характеристика их правового статуса, обозначены возможные проблемы в реализации указанных полномочий, таких федеральных органов исполнительной власти, как Правительства Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Федерального агентства по туризму (с. 94-101, 102-105), обоснована необходимость разрешения основных проблем административно-правового регулирования в сфере туризма на региональном уровне (с. 115-116, 120-121); изучены некоторые вопросы обеспечения законности в сфере туризма, проблемы при осуществлении контроля за туроператорами и турагентами (с. 141-144). Как справедливо отмечает диссертант, к способам административно-правового регулирования можно отнести формирование и ведение федерального реестра туроператоров,

стандартизация, сертификация и классификация в области туризма. С целью повышения эффективности административно-правового регулирования в исследуемой сфере, указывается, что каждый из исследуемых способов требует определенного изменения. Так, выявляется необходимость возвращения процедуры лицензирования, однако не за всеми субъектами туристской деятельности, а исключительно за турагентами (С.104). предлагается введение обязательной сертификации, стандартизации и классификации объектов туристической индустрии (с. 138).

Содержание диссертации свидетельствует о том, что в основу выводов и предложений, сформулированных в исследовании, положены результаты изучения не только нормативных правовых актов и правоприменительной практики, но и практически всех более или менее значимых публикаций по теме исследования. Достоверность предложенных автором выводов определяется выбранными направлениями и объектами исследования, значительным объемом использованного эмпирического материала.

Ключевым положением, на котором построены основные рассуждения и выводы диссертации, является вывод, о том, что туризм в настоящее время является одной из наиболее динамично развивающихся сфер общества, одним из значимых направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности большинства государств современного мира, одним из важных объектов административно-правового регулирования, с помощью которого возможно не только обеспечение стабильных доходов в бюджет государства, но и повышение уровня правовой и общей культуры российских граждан (с. 32, 40-53).

Таким образом, новизна диссертационного исследования, и это, безусловно, относится к достоинствам рецензируемой работы, заключается в том, что в исследовании Амирхановой Е.А. сделан существенный вклад в комплексное, методологическое исследование теоретических, организационных, административно-правовых основ регулирования в сфере туризма.

Автор диссертации правильно определил и успешно решил круг поставленных задач диссертационного исследования, к которым относятся: исследование историко-правовых аспектов развития государственной политики в сфере туризма в России, а также выявление ее основных стадий развития и особенностей каждого этапа; определение места туризма в системе административно-правового регулирования; исследование туризма, как объекта административно-правового регулирования; анализ зарубежного законодательства о туризме, устанавливающего цели, принципы и организационные основы административно-правового регулирования в сфере туризма; раскрытие специфики правовых отношений, складывающихся в сфере туризма и выявление особенностей нормативно-правовой основы их регулирования; определение полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма; исследование правового статуса государственных органов, исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма (на основе анализа деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ); выявление проблем, административно-правового регулирования в сфере туризма в Российской Федерации и предложение рекомендаций по их разрешению.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивается, прежде всего, тем, что полученные выводы базируются на результатах обобщения научных позиций ученых по исследуемому кругу вопросов и анализа практики реализации правовых норм данного административно-правового института. Этому способствовал системный подход к исследованию поставленных вопросов. В диссертации использован широкий круг источников, включающий в себя: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, а также многочисленные подзаконные акты, акты органов исполнительной власти. Кроме того, диссертантом использовались материалы научных публикаций, аналитические документы,

обзоры, статистические сведения и другие материалы, глубоко характеризующие российский опыт.

Выводы и предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы в деятельности органов, обладающих правом законодательной инициативы, в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Федерального агентства по туризму, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при разработке предложений по совершенствованию правового регулирования данной деятельности.

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.

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

Диссертация Е.А. Амирхановой является итогом проведения комплексного исследования избранной проблемы и имеет ряд несомненных достоинств. В целом следует отметить, что оригинальные решения и новизна в значительной степени присущи практически всем положениям, выносимым на защиту.

Обобщая вышеизложенное, следует заметить, что представленная диссертация основные компоненты, которые являются обязательными для любого подобного исследования – актуальность и значимость проблем для

правовой науки и юридической практики; системный характер анализа этих проблем; аргументированность формулируемых выводов и предложений.

В то же время анализ представленной диссертации показывает и наличие в ней ряда спорных положений, которые требуют уточнения, разъяснения, а также могут стать основой научной дискуссии.

1. Соискателю стоит обратить внимание на тот немаловажный аспект, что в данном исследовании, анализируя основные направления совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере туризма, не учитывается роль административного контроля и надзора в области соблюдения законодательства о туризме, в обеспечении безопасности и качества туристских услуг. Ведь административный надзор представляет собой сложнейший феномен современной административной науки, это особая форма осуществления публичного управления, а значит, имеет самое непосредственное отношение к сфере туризма.

2. В целях дальнейшего совершенствования единой концепции развития туризма в Российской Федерации, соискатель выдвигает предложение о принятии федерального закона «О туризме в Российской Федерации» (с. 85). Федеральный закон от 24.11.1996 № 132 «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает и регламентирует основные принципиальные основы государственного регулирования в сфере туризма: определяются принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в РФ; регулируются отношения, возникающие при реализации права граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий; определяется порядок рационального использования туристских ресурсов РФ. В связи с вышеобозначенным, возникает вопрос: действительно ли существует объективная необходимость в принятии нового закона?

3. Соискатель предлагает ввести механизм лицензирования для субъектов туристской деятельности – турагентов (с. 77-78). Указанное

положение можно назвать весьма спорным, ведь в современном российском обществе прогрессируют тенденции по устранению излишних административных барьеров в области предпринимательства.

Изложенные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на однозначную положительную оценку настоящего диссертационного исследования.

Положения, выносимые автором на защиту, теоретически обоснованы, оригинальны, прошли необходимую апробацию в опубликованных автором по теме исследования работах, а также в выступлениях диссертанта на научных конференциях.

С учетом изложенного, полагаем, что диссертация Амирхановой Е. А. на тему «Административно-правовое регулирование в сфере туризма», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право, административный процесс, соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным разделом II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842; диссертационная работа является единолично выполненным и завершенным исследованием, а сам диссертант заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

**Отзыв подготовил:**

Сергей Васильевич Запольский

Доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором административного права, Института государства и права Российской академии наук.

Почтовый адрес: 119019, Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Телефон: 8(495)691-34-76; 8(495)690-63-12

Адрес электронной почты: [zpmoscow@mail.ru](mailto:zpmoscow@mail.ru)

