

ОТЗЫВ

**официального оппонента
на диссертацию Амирхановой Евгении Александровны
на тему «Административно-правовое регулирование в сфере туризма»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.14 – административное право;
административный процесс в диссертационный совет Д 212.298.16,
созданный на базе ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ)
(Челябинск, 2014. – 218 с.)**

Ключевым фактором, сдерживающими развитие российского туризма (в первую очередь въездного), является несовершенство нормативного регулирования в этой сфере. Решение данного вопроса должно дать мощный толчок развитию туризма в России и его становлению как конкурентоспособной отрасли экономики страны.

В первую очередь необходимо уделить внимание развитию туризма на региональном уровне. В настоящее время каждый регион развивает туризм практически самостоятельно, в меру своих представлений о приоритетности данной отрасли в экономике субъекта и туристического потенциала соответствующей территории. Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации прикладывают усилия для развития въездного иностранного туризма, этого недостаточно, – необходимы поддержка со стороны федеральных властей и, соответственно, средства федерального бюджета.

Кроме того, сложно отрицать такие проблемы в туристической отрасли, как некачественная гостиничная инфраструктура; недостаточная развитость сферы развлекательных, познавательных и оздоровительных услуг; слабая поддержка малого и среднего бизнеса, задействованного в туристической отрасли и смежных отраслях и иные. Нельзя не подчеркнуть и высокую стоимость туристических услуг, оказываемых на территории Российской Федерации, что зачастую не соответствует уровню обслуживания по сравнению с зарубежными странами. Для многих регионов также актуален вопрос транспортной доступности и тарифной политики транспортных предприятий. Решение перечисленных проблем должно проходить, в том числе, посредством эффективного административно-правового регулирования.

Вышеназванное предопределяет также необходимость проведения научных исследований, посвященных административно-правовому регулированию в сфере туризма. В связи с чем, актуальность темы диссертационного исследования, выбранной Е. А. Амирхановой, не вызывает сомнений.

Композиция научного замысла тщательно продумана автором. Структура диссертации логична, соответствует поставленным цели и задачам исследования. Помимо введения, диссертация включает в себя три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

В оппонируемом диссертационном исследовании первая глава посвящена теоретико-организационным основам административно-правового регулирования туризмом. В работе рассматриваются историко-правовые аспекты развития государственной политики в сфере туризма начиная с 1917г., что позволило автору выявить характерные черты государственного регулирования в сфере туризма в период существования советского государств (С. 31).

Автор рассмотрел туризм как объект правового регулирования и выстроил понятный аппарат – основу диссертационного исследования, предложив определение такой важной для работы категории как туризм и обозначив ее признаки (С. 47–52).

Анализ теоретико-организационных основ административно-правового регулирования туризма Е. А. Амирханова заканчивает рассмотрением нормативно-правового регулирования отношений в сфере туризма. Соискатель уделяет особое внимание международному регулированию рассматриваемого вопроса (С. 56–63) и соответствующему регулированию на региональном уровне (С. 68–69, 81–83). Сделанные диссертантом выводы подкреплены статистическими данными (С. 73–74), что также подтверждает их обоснованность и актуальность. Внимания заслуживает авторская классификация федеральных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма по юридической силе и по отраслевой принадлежности (С. 75–80).

Результатом всестороннего исследования нормативно-правового регулирования отношений в сфере туризма стал проект Федерального закона «О туризме в Российской Федерации» (приложение 7), одним из безусловных достоинств которого можно признать перечень специализированных терминов и их определений, используемых в туристической сфере и употребляемых в предлагаемом законопроекте (С. 188–189).

Содержанию административно-правового регулирования в сфере туризма на современном этапе посвящена вторая глава диссертации. Для науки административного права весьма ценными представляется определение автором системы федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере туризма (параграф 1 главы 2). При этом Е. А. Амирханова соотнося функции отдельных органов, обосновывает внесение изменений в пп. 5.3.3, п. Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901 «Об утверждении положения о федеральном агентстве по туризму» (С. 99–100), что заслуживает всесторонней поддержки. Четкое разграничение полномочий соответствующих органов проведено и в последующих частях работы (С. 131 и приложение 5).

Однако диссертационное исследование было не полным, если бы соискатель не рассмотрел особенности регионального административно-правового регулирования в сфере туризма. Амирханова Е. А. рассмотрела данный вопрос на примере субъектов Дальневосточного федерального округа. Рациональными и обоснованными можно признать выводы автора относительно дополнения Федерального закона «Об основах туристической

деятельности в Российской Федерации» статьями, устанавливающими полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и туристической деятельности, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристической деятельности, а также полномочия (права) органов местного самоуправления в сфере туризма и туристической деятельности (С. 111–112). Детальное исследование соответствующей нормативной базы и статистических данных позволили сделать вывод, что существующий региональный механизм административно-правового регулирования в сфере туризма, в целом препятствует эффективному его развитию в регионах Дальневосточного федерального округа (С. 128).

О том, что оппонируемое диссертационное исследование является комплексным, свидетельствует то обстоятельство, что Е. А. Амирханова предложила не только проект Федерального закона «О туризме в Российской Федерации», но и проект Закона Амурской области «О правовом регулировании туризма и туристической деятельности в Амурской области (приложение 8). Указанные законопроекты могут быть взяты за основу как федеральными, так и региональными законодателями.

В рамках заявленной темы в главе третьей определены основные направления совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере туризма. Следует поддержать мнение соискателя об актуальности приведения в соответствие международному уровню системы стандартов и классификаторов в области объектов туристической индустрии (С. 136).

Для проведения всестороннего концептуального исследования административно-правового регулирования в сфере туризма особое значение имеет выявление проблем правоприменительной практики, а также определение основных направлений их решения. В связи с чем, диссертантом предложено внести дополнения в ст. 14.51 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (С. 142–143).

Достоверность полученных результатов обеспечена применением комплекса методов научного познания и исследования, в том числе с использованием общеправовых методов; эмпирической базой, включающей 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 заключается 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. Новизну исследования характеризуют

положения, выносимые на защиту (С. 9–11), которые отражают результаты проведенной работы и отвечают цели и задачам, поставленным автором (С. 6–7). В целом новизна многих положений диссертации Е. А. Амирхановой очевидна, что позволяет самым лучшим образом характеризовать оппонлируемую работу, поскольку она имеет исключительное значение для дальнейшего развития теории административного права и административного процесса.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научные положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, внутренне непротиворечивы и логичны, соответствуют теоретическим положениям юридических наук (административного права и административного процесса).

Следует отметить богатую теоретическую основу исследования. По теме диссертационной работы в целях формирования общетеоретической основы работы диссертантом использовались исследования отечественных ученых-административистов. Нормативную основу исследования составили международные акты, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные акты, в том числе ведомственные акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также законодательство субъектов Российской Федерации. Значительное внимание уделено действовавшим ранее на территории Российской Федерации актам СССР и РСФСР, регулирующим туристическую сферу.

Личный вклад диссертанта в разработку данной научной проблемы. Для юридической науки в целом важно раскрытие понятия «туризм» как сферы административно-правового регулирования с позиций системного подхода. Самостоятельность и целостность туризма в России определены внутренними и внешними системообразующими связями.

Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования единой концепции развития туризма в Российской Федерации обосновывается необходимость принятия федерального закона «О туризме в Российской Федерации» и предлагается авторский проект этого федерального закона.

Научно-теоретическая и практическая значимость 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.

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 целом изучив содержание диссертационного исследования, новизну работы, ее главные положения, можно с уверенностью констатировать, что автором написана оригинальная по замыслу, весьма интересная по содержанию, изучаемым проблемам и плодотворная по научным результатам работа. Амирханова Е. А. успешно достигла цели диссертационной работы, а также на высоком научно-исследовательском уровне решила поставленные задачи. При написании работы автор всесторонне изучил и корректно использовал значительное количество научных источников, нормативных правовых актов и статистические данные, поэтому можно с уверенностью утверждать, что научные положения, авторские выводы и рекомендации являются обоснованными, их достоверность и новизна не вызывает сомнений.

В то же время, как и в любой научной работе в диссертационном исследовании содержатся и некоторые дискуссионные положения.

Так, в параграфе третьем диссертационного исследования, анализируя состояние нормативно-правовой базы административно-правового регулирования в сфере туризма на региональном уровне, соискатель акцентирует внимание на нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ. Полагаем, что исследование было бы более полным, если бы автор провел сравнительно-правовой анализ соответствующих нормативных правовых актов и других субъектов Российской Федерации (например, входящих в Центральный, Уральский и другие федеральные округа).

Кроме того, на С. 83 работы указывается на тот факт, что административно-правовое регулирование в сфере туризма осуществляется помимо прочего с помощью программно-целевого метода с применением механизмов государственно-частного партнерства в сфере туризма. Данная мысль требует дальнейшей аргументации и доработки. Необходимо более подробное изучение возможностей создания механизмов для привлечения частных (российских и иностранных) инвестиций в сферу туризма.

Автором также предлагается внести изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти и переподчинить Федеральное агентство по туризму непосредственно Правительству Российской Федерации (С. 97). Но следует учитывать, что нельзя выпускать из вида экономическую составляющую сферы туризма и, если учесть данный факт в качестве основополагающего в реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти, то возможно ли предположить необходимость подчинения Федерального агентства по туризму непосредственно Министерству экономического развития Российской Федерации?

В шестом положении, вынесенном на защиту (С. 11), указывается, 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». Амирхановой Е. А. следует дополнительно аргументировать, может ли указанная мера без комплексного подхода повысить конкурентоспособность российского туризма?

Отмеченные недостатки в целом не влияют на общую положительную оценку данного исследования и не уменьшают его научной состоятельности, теоретической и практической значимости.

Следует еще раз отметить, что диссертационная работа Амирхановой Евгении Александровны на тему «Административно-правовое регулирование в сфере туризма» написана ею самостоятельно на весьма высоком теоретико-прикладном уровне, имеет существенную научную и практическую значимость, содержит совокупность научных положений, обладающих научной новизной. Диссертация представляет собой актуальное, завершенное и достаточно глубокое исследование вопросов административно-правового регулирования в сфере туризма. Автореферат диссертации и опубликованные работы в целом отражают содержание диссертации и свидетельствуют о значительной научной ценности проведенного Е. А. Амирхановой исследования. Таким образом, оппонируемое исследование соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс и может рассматриваться как научно-квалификационная работа, содержащая решение задач, имеющих важное значение для административного права и административного процесса.

Диссертация Амирхановой Евгении Александровны на тему «Административно-правовое регулирование в сфере туризма» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук ч. 2 п. 9 и п. 10,11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

Доцент кафедры

конституционного и административного права

Федерального государственного

бюджетного образовательного учреждения

высшего профессионального образования

«Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет),

кандидат юридических наук, доцент

454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76

Тел.: 8(351) 2679425

e-mail: ur-dek@susu.ac.ru

Н. Г. Деменкова

