

В современной российской действительности, когда растет преступность, идет обнищание населения, нарушаются права человека, признание Конституцией РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью носит в значительной мере лишь формальный характер. Однако заложенный в Конституции РФ большой демократический потенциал служит хорошей основой для борьбы граждан России за свои права, за свое человеческое достоинство.

Иванов Артем Борисович,
кандидат юридических наук, доцент,
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Ivanov Artem Borisovich,
candidate of law, associate Professor,
P. G. Demidov Yaroslavl state University
ivart76@mail.ru

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТУРИЗМА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ И КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)**

**ABOUT SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION
OF TOURISM IN THE RUSSIAN FEDERATION
(FOR EXAMPLE, YAROSLAVL AND KOSTROMA REGIONS)**

В статье исследуются проблемы правового регулирования туризма в России на региональном уровне. На основе сравнительного анализа законодательства двух субъектов Федерации, находящихся в Центральном федеральном округе и обладающих схожими туристскими ресурсами, выявляются достоинства и недостатки в правовом обеспечении туризма. Определяются перспективы и направления совершенствования правового регулирования туризма в Костромской и Ярославской областях.

The article studies the problems of legal regulation of tourism in Russia at the regional level. Based on a comparative analysis of the legislation of the two subjects of the Federation located in the Central Federal District and possessing similar tourist resources, advantages and disadvantages in the legal provision of tourism are revealed. The prospects and directions of improving the legal regulation of tourism in the Kostromskaya and Yaroslavskaaya regions are determined.

Туризм, туристская деятельность, приоритетные направления туризма, субъект Федерации, правовое регулирование.

Tourism, tourist activity, priority directions of tourism, subject of Federation, legal regulation.

В современных условиях значение сферы туризма для российского общества и государства весьма велико. Так, согласно ст. 3 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О туризме») государство, признает туристскую деятельность² одной из приоритетных отраслей экономики. В связи с этим оно содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития, определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности, формирует представление о РФ как стране, благоприятной для туризма, осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений. Туризм также является одним из приоритетных направлений развития для субъектов Федерации и муниципальных образований³. Внимательное отношение к проблемам туристской отрасли дает возможность различным публично-правовым образованиям успешно решать социальные, экономические и иные задачи (рост налоговых поступлений в бюджет от деятельности субъектов туристской индустрии, увеличение численности занятого населения, совершенствование транспортной и коммунальной инфраструктуры, сохранение памятников истории и культуры и др.).

Одним из основных способов поддержки туризма является его правовое регулирование. В настоящее время в соответствии с ч. 1 ст. 2 ФЗ «О туризме» законодательство о туристской деятельности состоит из федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации. В юридической литературе отнесение туристской деятельности к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов встречает неоднозначную оценку.

Ряд авторов считает такой подход оправданным, аргументируя свою позицию ссылкой на ст. 16 ФКЗ «О Правительстве РФ». Согласно данной статье, туризм представляет собой составляющую социальной сферы и, как следствие, в соответствии с п. «е» ст. 72 Конституции РФ относится к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов⁴. Отметим, что таким же образом вопрос решается в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В силу пп. 30.1 п. 2 ст. 26.3 этого закона создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте РФ

¹ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федер. закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

² В ст. 1 ФЗ «О туризме» под туристской деятельностью понимается туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

³ См., напр.: Стратегия социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года (утв. постановлением Правительства Ярославской области от 06.03.2014 № 188-п (с изм. и доп.)) // Документ-Регион. № 31. 08.04.2014.

⁴ См., напр.: Писаревский Е. Л. Актуальные вопросы государственного регулирования туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 2. С. 8.

относится к предмету совместного ведения федеральных и региональных органов.

Другие специалисты считают, что большая часть правоотношений в сфере туризма (туроператор – турагент или поставщик услуг, туроператор (турагент) – турист) являются по своей отраслевой принадлежности гражданско-правовыми⁵. Социальная же сущность туризма, по их мнению, является вторичной, напрямую зависящей от ее экономического содержания, урегулированного нормами гражданского права. «Таким образом, – пишет С. В. Завьялова, – являясь частью гражданского законодательства, в силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ законодательство, регулирующее отношения в сфере туризма, находится в исключительном ведении Российской Федерации и, следовательно, принятие субъектами Федерации нормативных правовых актов, регулирующих туристскую деятельность, является незаконным⁶.

На наш взгляд, со второй позицией нельзя согласиться. Во-первых, можно говорить об опосредованности экономическими факторами не только отношений в сфере туризма, но и большинства других общественных отношений. Во-вторых, отношения, возникающие в сфере туризма (в том числе и при осуществлении туристской деятельности) носят сложный, комплексный характер, они регулируются не только нормами гражданского, но и административного, налогового права, нормами права социального обеспечения, а также других отраслей права. Нормы перечисленных отраслей, в отличие от гражданско-правовых норм, могут закрепляться в законодательстве субъектов Федерации.

Региональный уровень правового регулирования туризма «составляют прежде всего принятые практически во всех субъектах РФ специальные законы, регламентирующие осуществление туристской деятельности применительно к тому субъекту, на территории которого действует такой закон»⁷. В Костромской области такой законодательный акт был принят в 2013 году⁸. Как и в большинстве других субъектов Федерации, закон «О поддержке развития туризма в Костромской области» носит рамочный характер, предусматривает в развитие своих положений принятие ряда подзаконных актов⁹. К положительным сторонам этого закона следует,

⁵ См., напр.: Волошин Н. И. Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 39–40.

⁶ См.: Завьялова С. В. Проблемы гражданско-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации: монография. М., 2016. С. 23.

⁷ Юдина А. Б., Агешкина Н. А., Холкина М. Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.Л. Руденко // СПС «КонсультантПлюс». 2013. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2017).

⁸ О поддержке развития туризма в Костромской области: закон Костромской области от 30.05.2013 (с изм. и доп.) // СП – нормативные документы. № 23. 07.06.2013.

⁹ См., напр.: Порядок формирования и ведения реестра субъектов туристской индустрии Костромской области (утв. постановлением администрации Костромской области от

прежде всего, отнести: а) четкое разграничение полномочий органов государственной власти Костромской области в сфере туризма (ст. 4); б) закрепление пяти форм поддержки туризма в регионе (информационная, организационная, консультационная, финансовая, налоговая – ст. 5), а также их последующая конкретизация; в) установление реестров туристских ресурсов и субъектов туристской индустрии Костромской области (ст. 7).

Вместе с тем, в рассматриваемом законе есть и немало недостатков, что, в частности, проявляется в несоответствии отдельных его положений федеральному законодательству. Так, в ст. 3 к субъектам туристской индустрии костромской закон относит организации, осуществляющие туроператорскую, турагентскую деятельность. Однако ст. 1 ФЗ «О туризме» определяет, что турагентской деятельностью вправе заниматься не только юридические лица, но и индивидуальные предприниматели. В законе также встречаются формулировки, не согласованные с правилами формальной логики, например, понятие «зона туристско-рекреационной деятельности» (ст. 3) определяется как «зона». Закон, кроме того, страдает пробельностью, в нем ничего не говорится о приоритетных направлениях развития туризма в Костромской области, отсутствует информация о безопасности туризма в регионе, о мерах по ее обеспечению и о механизме контроля в данной области. Наконец, законом не установлены полномочия органов местного самоуправления Костромской области в сфере туризма¹⁰.

В отличие от Костромской, Ярославская область относится к той небольшой группе регионов, которые в настоящее время не имеют своего базового закона о туризме. Активные шаги по принятию такого закона последний раз предпринимались в 2010 году. Законопроект «О туризме и туристской деятельности на территории Ярославской области» был разработан комитетом по туризму регионального отделения «Опора России», и внесен группой депутатов на рассмотрение Ярославской областной Думы. Однако законодательным органом проект был отклонен. Позднее в областную Думу был внесен новый проект, доработанный с учетом поступивших замечаний и с изменившимся названием – «О развитии туризма в Ярославской области». Судьба второго законопроекта была такой же, как и у первого документа.

Причины отклонения Ярославской областной Думой проектов законов о туризме недостаточно ясны. Анализ структуры и содержания, срав-

22.10.2013 № 412-а) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 02.10.2017).

¹⁰ Перечисленные недостатки закона «О поддержке развития туризма в Костромской области» хорошо заметны при сравнении с другими, более качественными региональными законодательными актами о туризме. См., напр.: Закон Краснодарского края от 25.10.2005 «О туристской деятельности в Краснодарском крае» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 14.10.2017).

нение с действующими законами других субъектов РФ, имеющими аналогичный предмет регулирования, позволяет говорить об их в целом высоком качестве. Законопроекты в частности определяют приоритетные направления развития туризма на территории области, полномочия региональных органов государственной власти в сфере развития туризма, устанавливают правовые основы ведения реестров субъектов туристской индустрии и туристских ресурсов региона, проведения на территории области мониторинга состояния туристской индустрии¹¹. Таким образом, одной из основных проблем правового регулирования туризма в Ярославской области в настоящее время является отсутствие специального отраслевого закона.

Если рассматривать другие региональные нормативные правовые акты, регулирующие туризм в Ярославской и в Костромской областях, то и в том, и в другом субъекте Федерации приняты и действуют долгосрочные программы развития туризма (в первой – целевая и государственная, во второй – только государственная)¹². Программы приняты в целях развития внутреннего и въездного туризма и повышения роли сферы туризма в социально-экономическом развитии регионов. В каждой области также существуют стратегии социально-экономического развития, составной частью которых является туризм¹³. В Ярославской области, кроме того, утверждена Стратегия развития туризма до 2025 года¹⁴. В ней в числе угроз эффективному развитию туризма в регионе указывается на несовершенное законодательство по вопросам регулирования туристской деятельности.

Следует отметить, что по ряду аспектов правового регулирования туризма практика Костромской и Ярославской областей серьезно различается. В первом регионе большее внимание уделяется вопросам обеспечения безопасности туристов при организации и проведении туристских походов,

¹¹ Тексты проектов законов о туризме см.: Официальный сайт Ярославской областной Думы. URL: <http://www.duma.yar.ru/service/projects/zp101372.html>.

¹² Областная целевая программа «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области на 2016–2020 годы» (утв. постановлением Правительства Ярославской области от 25.03.2016 № 317-п (с изм. и доп.)) // Документ-Регион. № 90, 14.10.2016; Государственная программа Ярославской области «Развитие культуры и туризма в Ярославской области на 2014–2018 годы» (утв. Постановлением Правительства Ярославской области от 24.06.2014 № 594-п (с изм. и доп.)) // Документ-Регион. № 50, 01.07.2014; Государственная программа «Развитие культуры и туризма в Костромской области на 2014–2020 годы» (утв. постановлением администрации Костромской области от 08.04.2014 № 130-а с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2017).

¹³ См., напр.: Стратегия социально-экономического развития Костромской области на период до 2025 года (утв. распоряжением администрации Костромской области от 27.08.2013 № 189-па) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2017).

¹⁴ Стратегия развития туризма в Ярославской области до 2025 г. (утв. Постановлением Правительства Ярославской области от 13.08.2014 № 797-п (с изм. и доп.)) // Документ-Регион. № 68, 22.08.2014.

при прохождении туристских маршрутов по территории области¹⁵. Во втором регионе лучше разработаны вопросы экономической поддержки туристской отрасли. Так, в областной целевой программе «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области на 2016–2020 годы» закреплён механизм предоставления и распределения субсидий из областного бюджета на реализацию мероприятий по созданию условий для развития инфраструктуры досуга и отдыха в муниципальных образованиях региона. Помимо этого в Ярославской области предусмотрены региональные гранты для поддержки проектов в сфере внутреннего и въездного туризма¹⁶. Вопросы, связанные с продвижением области как территории благоприятной для туризма также являются положительным результатом деятельности именно ярославских правотворческих субъектов¹⁷.

К числу основных общих недостатков правового регулирования туризма в Костромской и в Ярославской областях относится, во-первых, отсутствие должной поддержки его приоритетных направлений, а именно социального, детского и самодетельного туризма; во-вторых, пробелы в вопросах организации экскурсионной деятельности и регламентации правового статуса экскурсоводов (гидов).

В заключении важно обратить внимание на общегосударственную проблему, напрямую связанную с правовым регулированием туризма в субъектах РФ. Долгое время федеральным законодателем никак не решался вопрос о разграничении полномочий в сфере туризма Российской Федерации и ее субъектов. Поправками, внесенными Федеральным законом от 2 марта 2016 г. в ФЗ «О туризме» данное разграничение было осуществлено¹⁸ (нормы вступили в силу с 1 января 2017 г.). В результате, в настоящее

¹⁵ Правила охраны жизни людей на водных объектах в Костромской области (утв. постановлением администрации Костромской области от 07.09.2010 №313-а (с изм. и доп.)) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.10.2017).; Распоряжение Губернатора Костромской области от 21.06.2016 №408-р «Об обеспечении безопасности туристов на территории Костромской области» // Портал правовой информации Костромской области. URL: <http://www.adm44.ru>, 21.06.2016 (дата обращения: 14.10.2017).

¹⁶ Постановление Правительства Ярославской области от 26.02.2015 №190-п «О предоставлении грантов для поддержки проектов в области внутреннего и въездного туризма в Ярославской области» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.03.2015 (дата обращения: 14.10.2017).

¹⁷ Постановление Правительства Ярославской области от 22.05.2015 №542-п «О вводе в эксплуатацию государственной информационной системы «Официальный туристический портал Ярославской области»» // Документ-Регион. № 41. 26.05.2015.

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность: федер. закон от 2 марта 2016 г. № 49-ФЗ «» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.03.2016 (дата обращения: 14.10.2017).

время в ст. 3-2 ФЗ «О туризме» закреплен открытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма. К числу таких полномочий, в частности, отнесены: определение основных задач в сфере туризма и приоритетных направлений развития туризма в субъектах РФ; создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах РФ; реализация мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в субъектах РФ, в том числе социального туризма, детского туризма и самодеятельного туризма. Этим же законом были конкретизированы полномочия органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма (ст. 3-3 ФЗ «О туризме»).

Отдельные изменения в региональное законодательство с учетом указанных поправок в ФЗ «О туризме» внесены уже к настоящему времени¹⁹. В дальнейшем появившаяся определенность в вопросе о полномочиях субъектов Федерации в сфере туризма должна способствовать их более единообразной и эффективной правотворческой практике в данной области.

¹⁹ См., напр.: Порядок уведомления агентства по туризму Ярославской области аккредитованными организациями о планируемом ими осуществлении классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, расположенных в Ярославской области (утв. приказом Агентства по туризму Ярославской области от 14.09.2016 № 8-н) // Документ-Регион. № 90, 14.10.2016. 6 мая 2016 г. подобный акт был утвержден приказом департамента культуры Костромской области № 110.