

УДК 351.

Стаценко И.М.

магистрант

Научный руководитель: Аствацатурова М.А., д. полит. наук, проф.

Пятигорский государственный университет

Российская Федерация, Пятигорск

ПРАВОВАЯ ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье прослеживается становление правовой базы организации туристской отрасли социально-экономического комплекса современной РФ, выделяются основные принципы структурирования и предоставления туристских услуг гражданам. Акцентируются правовые полномочия государства и ответственность органов власти за развитие индустрии туризма с учетом не только современных потребностей общества, но и с учетом современных рисков. Типологизируются постановления Правительства РФ в сфере туризма в соотнесении с новыми обстоятельствами экономической, социальной, политической, общекультурной детерминации.

Ключевые слова: туризм, индустрия туризма, правовые основания, федеральные законы РФ, постановления Правительства РФ, управление туристической отраслью.

Statsenko I.M.

master's student

Scientific supervisor: Astvatsaturova M.A., Ph.D. sciences, prof.

Pyatigorsk State University

Russian Federation, Pyatigorsk

LEGAL BASIS OF TOURISM MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the article traces the formation of the legal base of the tourism industry of the socio-economic complex of the modern Russian Federation, highlights the basic principles of structuring and providing tourism services. The legal responsibility of the authorities for the development of the tourism industry is emphasized, taking into account modern risks. Decrees of the Government of the Russian Federation in the field of tourism are typified in relation to the new circumstances of economic, social, political, general cultural determination.

Key words: tourism, tourism industry, legal grounds, federal laws of the Russian Federation, resolutions of the Government of the Russian Federation, management of the tourism industry.

Управление в сфере туризма в последнее время является важнейшим направлением общей управленческой стратегии многих стран. Практически в каждой стране развивается туристическая отрасль как отрасль экономики и одновременно социальной сферы. На международном уровне организация туризма регулируется многими межправительственными соглашениями в рамках деятельности Всемирной туристской организации (ЮНВТО - *United Nations World Tourism Organization; UNWTO*) [3].

В каждой стране есть территории, зоны, комплексы, объекты (природные, культурные при понимании культуры в самом широком смысле – как *Altera Natura* – другая природа, т.е. как созданное человеком), которые имеют значение для туристической сферы. Туризм становится все более значимой сферой производственно-экономического, социально-экономического и социокультурного комплекса [2]. Повсеместно туризм в сочетании с курортными услугами и услугами информационно-

просветительского содержания пользуется большим спросом в силу многих причин, как общеизвестных, так и новационных. Назовем следующие:

- увеличение стремления и возможностей людей к перемещениям, к пространственной динамике;

- усиление мобильности населения многих стран в поиске новых знаний, осведомленностей, впечатлений и ощущений;

- превращение туристического досуга в системное и комплексное времяпрепровождение, не только важное, но и систематическое и необходимое для восстановления сил, здоровья, настроения;

- повышение требований потребителей к содержанию туристических услуг и к состоянию отелей, гостиниц, пансионатов, туристических баз, приютов и др.;

- усиление информационной, развивающей, креативной составляющей туристических услуг;

- дифференциация туризма по проблемно-содержательной направленности: историко-культурный, этнокультурный, ностальгический, конкурсный туризм, соревновательный туризм, экстремальный, гастрономический туризм и др.;

- сочетание туристических услуг и занятий с досуговыми, развлекательными, курортными, профилактическими услугами, а также с целевыми услугами корпорациям и коллективам (организация выездов, поездок, квестов, событий);

- внедрение туристических услуг для отдельных социальных групп населения: пенсионеры, ветераны, молодежь, подростки, семьи, мамы с детьми, а также люди с ограниченными по здоровью возможностями.

Типичной тенденцией практически для всех стран и особенно стран, которые имеют устойчивые традиции туризма, является тенденция разработки новых туристических маршрутов и организация новых

туристических комплексов. В этом смысле большим спросом пользуется сочетание нескольких видов туризма – морского, горного и др. Также нужно отметить такую тенденцию, как подготовка новой генерации работников туристической отрасли, которые владеют современными навыками коммуникации, информации, общения. Также важно отметить, что в организации современного туристического процесса задействованы все возможные современные технико-технологические возможности – создание компьютерного мира, цифрового пейзажа, голограммных героев, иными словами диджитализация туристической сферы.

Отметим, что на туризм, как и на любую другую сферу существенно воздействуют общемировые социально-экономические, экономико-финансовые процессы. Так, с 2014 г. на мировой туризм негативно повлияли кризисные явления экономики, финансовой сферы, а также разбалансировка сложившихся транснациональных и межгосударственных связей. Соотнесение курсов национальных валют с долларом, к которому в мировом масштабе привязан эквивалент туристических услуг крайне невыгодно для тех стран, национальная валюта которых с 2014 г. отмечена падением курса и инфляцией. Из-за этого доступность международного туризма стала гораздо ниже для большинства людей. Также с 2019 г. существенный удар по мировой туристической отрасли нанесла пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19, который уже в течение четырех лет наносит физический, экономический, моральный ущерб человечеству. Из-за ковидных ограничений очень сильно уменьшилась мобильность людей в общем плане и в плане потребления туристических услуг. В частности, российские граждане существенно сократили свои поездки по популярным туристическим маршрутам в Турцию, в Грецию, в Болгарию, в Испанию, в Италию и др.

В этих условиях в очень большой степени возрос спрос российских граждан на внутренний туризм по стране. Это обуславливает новые усилия

со стороны органов власти и управления по развитию, диверсификации, сертификации внутрироссийских туристических маршрутов, объектов, территорий, зон. Внутренний туризм в РФ стал сферой большого управленческого и политического внимания, в том числе, и со стороны Президента РФ. Так, В. Путин отметил, что в сложившихся условиях необходимо максимально развивать внутренний туризм и даже использовать ту условия, которые созданы пандемией коронавируса. В том числе, глава РФ предложил расширить географию применения приложения *«Путешествуй без COVID-19»* [4].

Здесь подчеркнем, что с точки зрения богатства и разнообразия природного ландшафта, климата, разнообразия флоры и фауны, а также по богатству историко-культурного наследия Россия предоставляет уникальные ресурсы. Имеющиеся и перспективные туристические резервы России поистине неисчерпаемы и значимы и привлекательны, как для российских граждан, так и для иностранных граждан.

Закономерно, что туристическая отрасль, как и всякая иная отрасль социально-экономического комплекса, требует нацеленного внимания со стороны власти в нескольких направлениях. Это: финансирование (как бюджетное, так и внебюджетное), организация управленческой структуры со специальными уровнями соподчинения, подготовка управленческих и организационных кадров с должным уровнем образования. Также для развития туризма чрезвычайно важны: а) мониторинг интересов граждан и знание их потребностей в плане отдыха, досуга, туризма; б) обратная связь с потребителями туристических услуг для понимания целесообразности и эффективности принимаемых управленческих и организационных решений; в) интенсивная информационно-рекламное сопровождение всего туристического комплекса страны; г) профессиональная экспертиза состояния и перспектив развития туристических отраслей в плане их обновления, приращения, реструктуризации и др.

Закономерно, что указанные направления в организационно-управленческом плане могут быть реализованы только на прочной целевой правовой базе. Отметим, что уже в 90-х гг. XX в., в сложнейший период политического транзита, практически сразу после принятия Конституции РФ в 1993 г. были приняты и соответствующие федеральные законы (ФЗ).

Так, основополагающим ФЗ стал закон 1996 г. *«Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»*. Этот ФЗ знаменателен тем, что он вводит в правовое поле такие понятия, как: *единый туристский рынок в РФ; право граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иные права при совершении путешествий; порядок рационального использования туристских ресурсов РФ* [5].

Закономерно, что потребности граждан и общественные интересы россиян и иностранных туристов в РФ привели к тому, что в ФЗ внесены многие изменения. Так, туризм рассматривается как *«временные выезды (путешествия)»* с разнообразными целями. Их расширение свидетельствует о развитии социокультурных интересов граждан, о повышении их требований к содержательной стороне туризма. В ред. ФЗ 2019 г. отмечается, что туризм может осуществляться в *«лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях»* [5].

В связи с дальнейшим развитием туристской отрасли стало понятно, что в соответствии с разнообразием запросов граждан дифференцируются и реструктуризируются виды туризма. Популярными становятся такие его виды, как этнокультурный и этнографический, ностальгический, экстремальный, образовательный, корпоративный, деловой, лечебно-профилактический и лечебно-оздоровительный, событийный и многие иные. Также отметим, что постоянно разнообразятся ландшафты, территории, климатические зоны туризма, что особенно ярко проявляется

в России, которая отличается от многих стран масштабами территории, разнообразием природно-климатических зон и временных поясов, невероятным разнообразием природного и животного мира.

В РФ государство берет на себя определённые социальные обязательства по предоставлению гражданам льготных условий в сфере туризма. В этом плане в какой-то мере продолжают практиковаться социальные защиты граждан, которые осуществлялись в СССР. В ФЗ дается определение социального туризма – это *«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»* [5]. Также важно, что ФЗ вводит в легитимное обращение многие, ранее не прописанные в праве понятия, например: туристский продукт, туристская индустрия, туристские объекты и др.

Обратим внимание на то, что российский законодатель рассматривает туризм не только как такие занятия, как досуг, развлечения, отдых. Понимание туризма в нашей стране предполагает существенное содержательное наполнение, в связи с чем специально выделяется духовная сторона туризма наряду со спортивным, познавательным и иными аспектами. Также важно, что отдельно выделяется как важное направление *детский туризм* в общем комплексе мероприятий, которые Российское государство осуществляет по охране материнства и детства, по реализации интересов детей как особой социальной группой, нуждающейся в социальном внимании и социальной защите. ФЗ важен тем, что прописывает обязательства государства в отношении организации туризма, т.е. – принципы государственного управления в данной сфере, полномочия органов государственной власти в сфере туризма, которые очень широки. Такая широта обеспечивает ведущую организационную и управленческую роль государства в организации туризма.

На наш взгляд, множество государственных полномочий в данной сфере оправданно, так как: во-первых, государство имеет возможность обеспечить сохранность и развитие особых природных зон и культурных объектов; во-вторых, органы государственной власти обладают возможностями контролировать деятельность туроператоров в плане качества и доступности; в-третьих, государство может принимать участие в разрешении спорных и чрезвычайных ситуациях для обеспечения безопасности туристов и возмещения возможных ущербов; в-четвертых, государство, имеет широкие возможности для организации международного туризма, который, по сути, является важным сегментом межгосударственных отношений в их широком гуманитарном содержании.

Подчеркнем, что законодатель РФ разрабатывает как законы общего характера, так и законы, которые адресованы отдельным территориям. Необходимость такого подхода обусловлена тем, что Россия отмечена чрезвычайно большим и ярким разнообразием – природным, ландшафтным, климатическим, рекреационным, культурным и др. Поэтому в течение всего постсоветского периода принимаются ФЗ, которые отражают потребности развития туризма в конкретных регионах, территориях и зонах. Здесь, прежде всего, можно отметить ФЗ, которые посвящены известным курортным, рекреационным, туристским территориям, например: ФЗ от 25.07.2017 г. *"О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае"*[6].

Основной ФЗ о туризме функционирует внутри общего правового пространства РФ, в котором реализуются иные ФЗ и правовые акты, непосредственно и опосредованно связанные с туристской отраслью. Это тем более важно, что в РФ туризм собственно развивается как туристская индустрия со своей инфраструктурой, соответствующими органами

власти и управления, субъектами и акторами. Туризм как индустрия реализуется и на основе понятий, которые прописаны в ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «*Об организации государственных и муниципальных услуг*», в ФЗ от 2.05. 2006 г. № 50-ФЗ «*О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации*» и в **ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»** от 5.04. 2013 г. № 44 –ФЗ.

Подчеркнём, что помимо ФЗ туристическая отрасль обеспечивается и такими правовыми актами, как постановления и решения Правительства РФ. Эти постановления также с начала 90-х гг. XX в. являются важными документами, которые уточняют многие организационные вопросы обустройства туристических объектов, проведения туристических маршрутов, деятельности экскурсоводов и гидов, состояния гостиниц, пансионатов, туристических баз, придания зонам и территориям целевых статусов и др. Если ФЗ определяют общие законодательные основы обустройства и функционирования туризма как индустрии, то постановления Правительства РФ прописывают пути разрешения, многих конкретных проблем.

Многочисленные постановления и распоряжения Правительства РФ в сфере туризма можно классифицировать по их содержанию.

Первая группа: постановления и распоряжения о придании территориям особых – целевых статусов, например: постановление Правительства РФ от 26.08.2000 г. № 633 «*Об утверждении положения о курорте федерального значения Светлогорск-Отрадное*»; Постановление Правительства РФ от 17 января 2006 г. № 14 «*О признании курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск, расположенных в Ставропольском крае, курортами федерального значения и об утверждении положений об этих курортах*»; постановление Правительства РФ от 26.08.2000 г. № 634 «*Об*

утверждении положения о курорте федерального значения Зеленоградск» [1].

Вторая группа: постановления и распоряжения об утверждении стратегических, концептуальных документов профильного содержания, например, распоряжение Правительства РФ от 11.07.2002 г. № 954-р *[Об одобрении Концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года]. Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 [1].*

Третья группа: постановления и распоряжения об утверждении положений о профильных органах исполнительной власти, например: постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 *«Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» [1].*

Четвертая группа: постановления и распоряжения об утверждении содержания и качества услуг в сфере туризма, например: постановление Правительства РФ от 25.04.1997 г. № 490 *«Об утверждении правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»;* постановление Правительства РФ от 15.08.1997 г. № 1036 *«Об утверждении правил оказания услуг общественного питания» [1].*

Некоторые обобщения. Как видно, в современной РФ, начиная с 90-х гг. XX в., формируется и совершенствуется законодательная база функционирования туризма именно как индустрии. При этом ФЗ и постановления Правительства РФ, а также соотнесенные с ними стратегии, определяют идеи и принципы политики Российского государства в этой значимой отрасли жизни общества. Среди этих принципов определяющими выступают: общая социальность и доступность; содержательность и соотнесение с традиционными российскими культурными достижениями и нравственными ценностями, дифференцированность по потребностям разных слоев и групп населения; направленность на развитие информационного, образовательного,

духовного потенциала российского общества; обеспечение высокого качества услуг и в то же время безопасности туристического процесса; соотнесенность с магистральными направлениями развития экономики, социальной сферы; включенность в международные туристические процессы и др.

Использованные источники

1. Ассоциация туроператоров. Нормативно-правовые акты. Постановления Правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.atorus.ru/info/laws/leg_rf/article/292.html (дата обращения: 20 января 2022 г.).

2. Буйленко В.Ф. Туризм. Ростов н/Д. Изд-во Феникс. - 2008. - 411 с.; Винокуров М.А. Что такое туризм [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D1%8F/Downloads/chto-takoe-turizm.pdf> (дата обращения: 15 января 2022 г.).

3. Всемирная туристская организация при ООН. ЮНВТО [Электронный ресурс]. <https://www.russiatourism.ru>. Ростуризм (дата обращения: 27 января 2022 г.).

4. Путин предложил активнее использовать возможности для развития туризма. Москва – 24. Власть. 15 декабря 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.m24.ru/news/vlast/15122021/196417?utm_source=CopyBuf (дата обращения: 28 января 2022 г.).

5. ФЗ от 24. 11.1996 г. № 132-фз «Об основах туристской деятельности в российской федерации» // Федеральное агентство по туризму Нормативно-правовые акты [Электронный ресурс]. URL: <https://tourism.gov.ru/contents/documenty/federalnye-zakony> (дата обращения: 20 января 2022 г.).

6. ФЗ от 25.0.7.2017 г. № 214-фз «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском

крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае». Ассоциация Туроператоров. Нормативно-правовые акты. [Электронный ресурс]. URL https://www.atorus.ru/info/laws/Leg_act/article/3673.html (дата обращения: 30 января 2022 г.).