

**Завьялова Светлана Валерьевна**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры юриспруденции  
Камчатского государственного университета  
имени Витуса Беринга

**МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**Аннотация:**

*В статье проведено соотношение между некоторыми полномочиями органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и правовыми средствами воздействия на деятельность участников туристско-экскурсионных отношений, имевшими место в СССР. Сформулирован тезис о том, что переосмысление с современных позиций и разумное использование советского опыта позволит выявить возможные направления совершенствования современного законодательства о туристской деятельности и снизить излишнюю восприимчивость его к нормам международного права.*

**Ключевые слова:**

*туристская деятельность, государственное регулирование, полномочия органов власти в сфере туризма, Центральный совет по туризму и экскурсиям Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов, туристско-экскурсионное обслуживание, профессиональная подготовка работников туроператора (турагента).*

**Zavyalova Svetlana Valeryevna**

PhD in Law,  
Assistant Professor,  
Jurisprudence Department,  
Vitus Bering Kamchatka State University

**IMPROVEMENT OF  
THE STATE REGULATION OF  
TOURIST ACTIVITY  
IN THE RUSSIAN FEDERATION:  
HISTORY AND MODERNITY**

**Summary:**

*The article deals with the correlation between certain powers of state authorities of the Russian Federation in the sphere of tourism and the legal means of influencing activities of participants of tourism and excursion relations that took place in the USSR. The author has formulated the thesis that the modern reinterpretation and the judicious use of the Soviet experience will identify possible areas of improvement of the current legislation regarding tourist activities and reduce its excessive susceptibility to the international law.*

**Keywords:**

*tourist activities, government regulation, powers of authorities in the field of tourism, Central Council for Tourism and Excursions, All-Union Central Council of Trade Unions, tourism and excursion service, professional training of tour professionals (travel agent).*

Проблемы государственного управления в сфере туризма, равно как и вопросы административно-правового ее регулирования, были и остаются предметом научных исследований, проводимых не только правоведами, но и апологетами туризма. Однако, сознательно избегая вступления в дискуссии и вместе с тем отражая некоторые их результаты, считаем немаловажным обратить внимание на происходящие в силу принятия Федерального закона от 02.03.2016 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность» [1] (далее – Федеральный закон от 02.03.2016 г. № 49-ФЗ) изменения в ряде аспектов государственного регулирования туристской деятельности, закрепленных в нормах главы II Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о туристской деятельности).

В частности, содержание Закона о туристской деятельности дополнено статьями 3.1, 3.2 и 3.3, закрепляющими полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма в субъектах Российской Федерации, а также права органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма. Из названия, равно как и из содержания указанных норм, становится очевидным четкое разграничение сфер регулятивного воздействия каждого из уровней органов власти, в целом направленных на достижение задач, поставленных в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года [3].

Особо обращает на себя внимание закрепление полномочия по формированию правовых основ единого туристского рынка Российской Федерации только за органами государственной власти Российской Федерации. Таким образом, законодателем, полагаем, признана справедли-

вость аргументации Н.И. Волошина, Я.Е. Парция, Н.В. Сирик и других первостепенности гражданско-правовой сущности и туристской деятельности как предпринимательской деятельности, и туристских отношений [4, с. 39–40; 5, с. 12; 6, с. 11, 41; 7, с. 37].

Отмеченное в то же время не означает отрицание исследователями (Н.И. Волошин, Я.Е. Парций, Н.В. Сирик и др.) и социальной сущности сферы туризма. Однако социальная сущность сферы туризма, как справедливо отмечается авторами, вторична и напрямую зависит от экономического ее содержания, урегулированного нормами гражданского законодательства, находящегося в силу п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации [8] в исключительном ведении Российской Федерации.

Отметим, что оппоненты приведенной точки зрения указывают на необходимость рассмотрения законодательства о туристской деятельности как сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, указывая не только на ст. 16 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [9], но и на положения ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10]. Согласно указанным нормам, туризм не только является составляющей социальной сферы, но и прямо относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [11, с. 4–8].

Однако следует подчеркнуть, что, согласно п. 30.1 ст. 26.3, к вопросам совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти в сфере туризма законодатель относит создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации, что, как очевидно, в полной мере соотносится и с наименованием, и с содержанием внесенной в Закон о туристской деятельности нормы ст. 3.2. В силу отмеченного представляется верным исходить именно из важности позиционирования туризма как приоритетной отрасли экономики, которой социальная сфера быть не может.

Немаловажным видится и то, что в последнее время все более четко прослеживается тенденция усиления роли государства не только в сфере правового регулирования непосредственно туристской деятельности [12] и туристской индустрии [13], но и в вопросах защиты прав и законных интересов туристов и/или иных заказчиков туристского продукта [14]. В связи с этим закрепление в Законе о туристской деятельности путем дополнения его содержания статьей 3.1 строго определенных полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма, равно как и указание на наличие иных их полномочий, видится вполне закономерным.

Однако полагаем необходимым обратить внимание на отдельные полномочия органов государственной власти, закрепленные в ст. 3.1, позволяющие провести некоторые аналогии, само наличие которых свидетельствует о возможности законодателя обратиться к опыту государственного регулирования сферы туристско-экскурсионного обслуживания СССР в целях возможного совершенствования, в том числе и правового регулирования сферы туризма.

Чтобы избежать голословности, проведем соотношение между некоторыми из полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и имевшими место в Советском Союзе правовыми средствами воздействия на деятельность участников сферы туристско-экскурсионного обслуживания и их отношения.

Так, одним из полномочий, закрепленных в ст. 3.1, включенной в содержание Закона о туристской деятельности Федеральным законом от 02.03.2016 г. № 49-ФЗ, является *установление порядка осуществления классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи.*

Реализация данного полномочия уже нашла свое нормативное закрепление в приказе Минкультуры России от 11.07.2014 г. № 1215 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями». Однако принятие данного акта видится предпосылкой, обеспечивающей возможность реализации тех задач, которые ставит перед органами государственной власти наделение их полномочиями *создания и обеспечения благоприятных условий для развития туристской индустрии в Российской Федерации, равно как организации и проведения мероприятий по продвижению туристских продуктов на внутреннем и мировом туристских рынках.*

В связи с этим полагаем возможным обратиться к развернутой системе нормативных правовых актов Центрального совета по туризму и экскурсиям Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ЦСТЭ ВЦСПС), регулятивное воздействие норм которых было направлено не только на экскурсионное обслуживание и предприятия размещения и общественного питания, но и на транспорт, объекты развлекательного, познавательного, оздоровительного назначения и др., например пропаганду и рекламу туризма и экскурсий (постановление коллегии ЦСТЭ от 15.05.1986 г. № 11-16 «Об улучшении использования средств массовой информации в пропаганде туризма и экскурсий» и др.) [15, с. 308–310].

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесено и *содействие в организации профессионального обучения по программам подготовки специалистов в сфере туризма.*

Закрепление данного полномочия и реализация поставленных в связи с этим перед органами государственной власти Российской Федерации задач обусловлены, кроме всего прочего, тем, что в настоящее время сотрудником туроператора (турагента) может быть любое, в том числе профессионально неподготовленное лицо, поскольку требований о наличии образования либо стажа работы в области туризма к работникам туроператора (турагента) не предъявляется в силу прекращения действия в 2002 г. единственного устанавливавшего такие требования акта – постановления Правительства РФ от 11.02.2002 г. № 95 «О лицензировании туроператорской и турагентской деятельности» [16]. В связи с этим обращение к опыту правового регулирования сферы туристско-экскурсионного обслуживания в вопросах профессиональной подготовки и переподготовки кадров, например к постановлениям Президиума ЦСТЭ от 18.01.1978 г. «О дальнейшем расширении и совершенствовании подготовки экскурсоводов и инструкторов туризма на факультетах общественных профессий высших учебных заведений»; коллегии ЦСТЭ от 31.05.1988 г. № 9-19 «О мерах по улучшению подготовки и повышению квалификации гидов-переводчиков, экскурсоводов по работе с иностранными туристами, интернационального туристского актива в системе ЦСТЭ» [17, с. 223–226], позволит определить новые направления в преодолении такого фактора, тормозящего развитие туризма в России, как «недостаточный уровень практических навыков у выпускников программ профессиональной подготовки в сфере туризма» [18].

В заключение отметим, что переосмысление с современных позиций и разумное использование советского опыта государственного регулирования сферы туризма позволит не только выявить возможные направления совершенствования современного законодательства о туристской деятельности и снизить излишнюю его восприимчивость к нормам международного права, но и решить проблемы, тормозящие развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации.

#### Ссылки:

1. 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 // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1323.
2. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ // Там же. 1996. № 49. Ст. 5491.
3. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р // Там же. 2014. № 24. Ст. 3105.
4. Волошин Н.И. Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 38–45.
5. Парций Я.Е. Научно-практический комментарий Закона «Об основах туристской деятельности в РФ». М., 1998.
6. Сирик Н.В. Договор оказания туристских услуг в гражданском праве России. М., 2001.
7. Биржаков М.Б. Введение в туризм. СПб., 2004.
8. Российская газета. 1993. № 237.
9. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Губенко Н.Н., Писаревский Е.Л. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. С. 4–16.
12. Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта : постановление Правительства РФ от 18 июня 2007 г. № 452 : ред. от 7 нояб. 2015 г. № 1206 // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3942.
13. Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями : приказ Минкультуры России от 11 июля 2014 г. № 1215 // Российская газета. 2015. № 24/1.
14. ГОСТ 32611–2014. Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов. М., 2014. 12 с. ; Об утверждении Правил возмещения реального ущерба туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма : постановление Правительства РФ от 10 авг. 2016 г. № 779 // Российская газета. 2016. № 182 ; Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда : постановление Правительства РФ от 27 февр. 2013 г. № 162 : ред. от 7 нояб. 2015 г. № 1206 // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 958 ; О комплексе мер по обеспечению эвакуации граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства РФ от 18 нояб. 2014 г. № 1216 // Там же. 2014. № 47. Ст. 6572.
15. Нормативные акты по туристско-экскурсионной работе. Т. 1. М., 1988.
16. О лицензировании туроператорской и турагентской деятельности : постановление Правительства РФ от 11 февр. 2002 г. № 95 // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 695.
17. Нормативные акты ... С. 223–226.
18. Об утверждении Стратегии развития туризма ...

#### References:

- Birzhakov, MB 2004, *Introduction to tourism*, St. Petersburg, (in Russian).  
Gubenko, NN & Pisarevsky, EL 2003, 'Legislation in the field of tourism. State and prospects', *Turizm: pravo i ekonomika*, no. 1, pp. 4-16, (in Russian).

Partsiy, YE 1998, *Scientific-practical commentary of the Law "About bases of tourist activity in the Russian Federation"*, Moscow, (in Russian).  
*Regulations for tourist-excursion work* 1988, vol. 1, Moscow, (in Russian).  
*Rossiyskaya gazeta* 1993, no. 237, (in Russian).  
Sirik, NV 2001, *Treaty provision of tourist services in the Russian civil law*, Moscow, (in Russian).  
Voloshin, NI 2002, 'Russian Federation Law on tourist activity', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 11, pp. 38-45, (in Russian).