

## ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.Шайдуллина

*Декларативность и общий характер целей, задач, мер в сфере туризма, разбросанность норм, регулирующих рассматриваемую область, отсутствие ясной терминологии принципиально значимых понятий, влекущее за собой различное толкование права, принятие огромного числа поправок к базовому законодательству в сфере туризма не позволяют вывести на должный уровень туристскую сферу и сформировать Россией образ надежного партнера в рассматриваемой сфере на мировом уровне.*

В настоящее время состояние туристской отрасли России можно оценить как кризисное. Это направление ее экономического и социокультурного развития характеризуется резким падением достигнутых ранее объемов предоставления туристских услуг, в т. ч. в области национального туризма, сокращение материальной базы, несоответствие по качественным показателям и потребностям населения в туристских услугах. Без укрепления национального туризма представляется невозможным развитие международного туризма, являющееся одной из задач Стратегии развития ВЭД России до 2020 года<sup>1</sup>.

Кроме того, неоднозначным является влияние политической ситуации в мире. Кризис на Украине, спровоцировавший санкции Европейского союза и США в отношении России, сказался и на туристской сфере, причем это влияние имеет и положительные, и отрицательные стороны. Так, если говорить о выездном туризме в России, то по статистике Ростуризма, количество россиян, отдыхающих за рубежом, в 2014 г. сократилось на 25–30% по сравнению с прошлым годом<sup>2</sup>. Объясняется это, в первую очередь, стремительным ростом курса доллара и евро, и, соответственно, удорожанием поездок за рубеж. Однако с точки зрения въездного (национального) туризма ограничительные меры со стороны западных стран поспособствовали мобилизации отечественной индустрии гостеприимства. Ростуризм указывает, что сами по себе санкции, конечно, тормозят потоки из Европы и Соединенных Штатов, но, при этом, увеличили турпотоки из Китая на 13%. Кроме того, за прошедшее полугодие значительно увеличилось число туристов из Турции и Израиля – на 9%, и на 42% – из Южной Кореи<sup>3</sup>.

Тем не менее нельзя утверждать в полной мере, что туристическая сфера в России приобрела кри-

зисный характер только в последний год. По статистике Ростуризма с 2003 по 2005 гг. турпоток снижался в среднем на 10%, далее с 2006 по 2008 гг. рост составил в среднем 2%, с 2008 по 2009 гг. снижение турпотока составило 8%, с 2009 г. по настоящее время туризм находился в состоянии стагнации (незначительный рост и снижение в отдельные периоды)<sup>4</sup>, что также является негативным явлением для рассматриваемой сферы. Кроме того за последние несколько лет более 10 тысяч объектов социального туризма, доступных широким слоям населения России, фактически приостановили свою деятельность<sup>5</sup>.

Причинами слабого развития туризма в России, как въездного, так и выездного, является не столько санкции мирового сообщества, сколько наличие системных, фундаментальных проблем в данной сфере, в т.ч. и в правовом регулировании. Россия оказалась слабо подготовленной к возможности наложения ограничений на данную сферу со стороны Запада, и в дальнейшем после прекращения экономической «блокады» России, решение имеющихся проблем в туристской области станет одной из первоочередных задач в экономической политике государства.

Формирование и закрепление системных проблем в сфере правового регулирования туризма имеет свою предысторию. Так, 26 февраля 1996 г. была утверждена первая Федеральная программа развития туризма в Российской Федерации<sup>6</sup> с целью создания современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса. В конце 1996 г. для формирования нормативно-пра-

4 [http://www.ratanews.ru/news/news\\_7032012\\_1.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_7032012_1.stm)

5 Туристская деятельность в России: понятийный аппарат и организационно-правовые основы: Монография. – Краснодар: академия гуманитарных наук России. – Кубанский государственный университет, 2012.

6 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 г. № 177 «О федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» // Российская газета. № 54. 1996.

1 <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/vec2020>

2 [http://www.ratanews.ru/news/news\\_7032013\\_1.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_7032013_1.stm)

3 [http://www.ratanews.ru/news/news\\_3062009\\_3.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_3062009_3.stm)

вовой базы развития туризма был принят Федеральный закон о туризме<sup>1</sup>.

На базе данного закона с 2002 по 2005 гг. в России реализовывалась Концепция развития туризма, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 954-р<sup>2</sup>. Реализация данной Концепции на первом этапе прошла успешно, поскольку были выполнены основные задачи, обозначенные Планом мероприятий концепции. Однако, стоит отметить, что нормы, содержащиеся в данном акте, носили неконкретный, декларативный характер и не содержали эффективных мер по продвижению российского туризма на мировой рынок. Это стало основным минусом данной концепции.

Логическим продолжением названной политики стало утверждение в 2008 г. Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года<sup>3</sup>.

Основным заявленным действием по развитию сферы туризма в России является, согласно Стратегии, разработка «ясных государственных стратегий развития туризма, гибкости и оперативности в принятии решений»<sup>4</sup> – задача, поставленная, как уже подчеркивалось, лишь на уровне общих деклараций и не подкрепленная конкретным содержанием. К тому же многое зависело от нормативной базы для осуществления таких решений.

После принятия законодательного акта и вступления его в силу стали очевидными все его сильные и слабые стороны. Для устранения последних разрабатывались поправки, вводились их различные толкования или, того хуже, начиналась разработка новых правовых актов.

В части, посвященной состоянию нормативно-правового регулирования в сфере туризма, были заявлены общие тенденции, характерные для отрасли, и отмечены были только положительные черты развития сферы туризма в России, а также

1 Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. №49. ст. 5491.

2 Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2002 № 954-р «О Концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Российская газета. № 134. 2002.

3 Приказ Ростуризма от 06.05.2008 № 51 «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года» [Электронный ресурс] // (документ опубликован не был) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=330989>

4 Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года и план мероприятий по ее реализации. Официальный сайт Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России. М., 2008. [Электронный ресурс] // URL:[http://www.russiatourism.ru/section\\_449/](http://www.russiatourism.ru/section_449/) (дата обращения 15.04.2014).

«комплексный характер нормативно-правового регулирования в сфере туризма». При этом стоит отметить наличие значительного числа «туристских норм» в отраслях законодательства, смежных с законодательством о туристской деятельности, что является негативным правовым явлением<sup>5</sup>.

Между тем дискуссия многих правоведов о противоречиях Гражданского Кодекса РФ<sup>6</sup> в части определения правовой природы договора на туристское обслуживание не всегда приводит к конкретному результату, поскольку даже понятия «туризм», «туристский продукт» и другие могут трактоваться по-разному<sup>7</sup>. Решение данных проблем отдается на откуп толкованию законов в каждом конкретном случае. Законодательный орган издает огромное количество законов применительно к самым различным сферам деятельности, и в силу большого временного и тематического разрыва звучащие одинаково формулировки могут зачастую иметь разное значение и привести к противоречивым результатам. Отметим также, что тенденции, указанные в Стратегии, не соответствовали действительности. Так, составители Стратегии заявляли о полной гармонизации национального и международного права в этой области – цель, не достигнутая до сих пор.

Таким образом, основными проблемами законодательного регулирования в сфере туризма являются декларативность и общий характер целей, задач, мер; разбросанность норм, регулирующих рассматриваемую область; отсутствие ясной терминологии принципиально значимых понятий («туризм», «туристские услуги» и т.д.), влекущая за собой различное толкование права; принятие огромного числа поправок к базовому законодательству в сфере туризма.

Для улучшения правового регулирования в сфере туризма в Стратегии обозначены основные направления, рассчитанные на реализацию в период с 2008 до 2015 гг., касающиеся совершенствования правового регулирования института ответственности и полномочий федеральных органов в сфере туризма; унификации законодательства субъектов; развития культурно-познавательного туризма и т.д.

5 Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года и план мероприятий по ее реализации. Официальный сайт Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России. М., 2008. [Электронный ресурс] // URL: [http://www.russiatourism.ru/section\\_449/](http://www.russiatourism.ru/section_449/) (дата обращения 15.04.2014).

6 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. От 02.11.2013) // Российская газета. № 238–239. 1994.

7 Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. – М.: Статут, 2007. С. 231.

Ряд экспертов<sup>1</sup> полагает, что настоящая Стратегия является неотъемлемой частью Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации<sup>2</sup> на период до 2020 года, т. к. в ней указывается, что туризм является экономически выгодной и экологически безопасной отраслью национальной экономики, существенным звеном инновационного развития страны. Тем не менее, очевидно, что указанные нормы уже «традиционно» носят общий и выражено декларативный характер.

Считается, что рассматриваемая Стратегия коррелирует с задачами Государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы. Однако это не соответствует действительности. Задачи Государственной программы «Развитие культуры и туризма» формально направлены на сохранение национального культурного достояния страны, в том числе через сегмент туризма, в то время как Стратегия развития туризма ориентирована на совершенствование туристской сферы как социального института и как органической части международных отношений. Считаем, что данное обстоятельство, исходя из юридического и буквального понимания международных и национальных сфер туризма и культуры, обладает негативным характером. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. направлена на обеспечение доступа граждан, т.е. лиц, имеющих гражданство РФ, к культурным ценностям, что, исходя из правовой логики, должно достигаться развитием внутреннего, национального туризма, тем временем, как данная программа указывает в качестве задачи развитие международного туризма. Отсутствие элементарной логической связи, единой программы развития туризма, декларативность норм, а также смешение понятий «международный туризм», «национальный туризм», «культура» уже обрекает рассматриваемые программы на неэффективную реализацию.

Бытует мнение, что такие крупные мероприятия, как Зимние Олимпийские и Паралимпийские игры в Сочи 2014 г. дали дополнительный стимул развитию туризма в нашей стране. Однако, для России поддержка туристского имиджа во время Олим-

пиады 2014 г. обернулась неоправданно высокими расходами из российского бюджета (по самым скромным оценкам более 1,3 трлн руб.), не говоря о хищениях инвестиций и коррупции. По мнению международного журнала «*The Economist*» «это грандиозное мероприятие, этот крупнейший строительный проект в истории постсоветской России является также и микрокосмосом российской коррупции, неэффективности, чрезмерного богатства и пренебрежения правами обычных граждан. Во многих европейских СМИ содержится оценка убыточности Олимпиады для России, а некоторые эксперты высказывают мнение об этом мероприятии скорее, как об исключительной инициативе представителей российской власти, чем как об общенациональном порыве». Подобное мнение содержится и в международных журналах «*Bloomberg*»<sup>3</sup>, «*The New Yorker*»<sup>4</sup>, «*L'Express*»<sup>5</sup> и т.д.<sup>6</sup>

Такие высказывания подтверждаются и данными международного рейтинга конкурентоспособности стран в туристском секторе, опубликованном специалистами Всемирного экономического форума еще в 2011 г. Россия заняла в нем лишь 59 место в числе 139 стран<sup>7</sup>. При этом природные богатства нашей страны находятся на четвертом месте, а объекты всемирного культурного наследия – на тринадцатом<sup>8</sup>. По оценке Всемирной туристской организации, Россия могла бы ежегодно принимать не менее 70 млн российских и зарубежных туристов, но на сегодняшний день данный потенциал практически не реализован – он используется всего лишь на 30%<sup>9</sup>.

Поступления от международного туризма по всему миру в 2012 г. достигли 1,075 млрд долл., по сравнению с 1,042 млрд долл. в 2011 г. Увеличе-

3 Олимпиадная Россия: вся правда (перевод с англ. В.С. Кулагин) [Электронный ресурс] //URL: «Bloomberg» <http://www.bloomberg.com/> (дата обращения 10.05.2014).

4 Олимпиада России: проблем нет (перевод с англ. Д.Ф. Злобова) // [Электронный ресурс] //URL: [www.newyorker.com/](http://www.newyorker.com/) (дата обращения 16.04.2014).

5 Сочи-2014: Россия не способна (перевод А.К. Да Сильва) [Электронный ресурс] //URL: [www.laparisien.com/](http://www.laparisien.com/) (дата обращения 16.04.2014).

6 Полоцкий А. Олимпиада в Сочи глазами зарубежных журналистов [Электронный ресурс] // URL: <http://rbcdaily.ru/world/562949990472747> (дата обращения 15.04.2014).

7 The Global Competitiveness Index 2011–2012 [Электронный ресурс] // URL: [http://www.weforum.org/reportsfilter\[year\]=2011](http://www.weforum.org/reportsfilter[year]=2011) (дата обращения 15.04.2014).

8 Данные Росстата, опубликованные на официальном сайте Федерального агентства по туризму [Электронный ресурс] // URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140228/> (дата обращения 15.04.2014).

9 Россия в состоянии удвоить туристический поток [Электронный ресурс] // URL: <http://ug.ria.ru/economy/20120311/82243856.html> (дата обращения: 15.04.2014).

1 Экспертное мнение компании UTS Travel [Электронный ресурс] // URL: <http://www.atorus.ru/operatorsnews/new/15216.html> (дата обращения 15.04.2014).

2 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

ние поступлений от международного туризма соответствовало росту числа прибытий. При этом Китай стал лидирующим донором мирового туристского рынка в 2012 г. (102 млрд долл. расходов на международный туризм).

Таким образом, из вышесказанного можно сделать следующие выводы. В первую очередь, в целях совершенствования законодательства в сфере туризма, необходима унификация нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня с целью устранения противоречий в базовых положениях (терминах, принципах и т.д.). Это касается также государственных программ, направленных на развитие туризма. Государству следует также переходить от декларирования определенных целей и задач к разработке конкретных специальных мероприятий, направленных на их достижение, с учетом международных стандартов. Во-вторых, государственная политика в сфере туризма должна соответствовать международным стандартам, принятым в экономически развитых странах. Трудно

не согласиться с рекомендациями ОЭСР, содержащимися в Резюме ОЭСР «Туристические тенденции и политика ОЭСР-2014»<sup>1</sup>. Проблемы туризма носят системный характер. В связи с этим необходимо учитывать всеобъемлющий характер туристской сферы. Такие области как инновации, транспорт, налогообложение и качество услуг определенно оказывают влияние на количество туристов и конкурентоспособность туристических дестинаций<sup>2</sup>. Кроме того, Правительство РФ должно проводить оценку политики в сфере туризма, учитывая давление на государственные финансы. Более детальный мониторинг, оценка и анализ существующих налогов и стимулов дадут инструменты для реализации хорошо обоснованных (а не декларативных) программ и концепций для поддержки долгосрочного устойчивого роста индустрии туризма. ●

1 <http://oecd.ru/zip/tour-2014-sum-ru.pdf>

2 Туристская дестинация – центр (территория) со всевозможными удобствами, средствами обслуживания и услугами для обеспечения различных нужд туристов.