

Предложения
Федерального агентства по туризму к Концепции проекта
федерального закона «О туризме и туристской деятельности в
Российской Федерации»

I. Актуальность

В настоящее время в Российской Федерации основные принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, экономические отношения в сфере туризма, а также правила поведения участников туристского рынка, регулируются Федеральным законом от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о туристской деятельности).

Закон о туристской деятельности внес значительный вклад в формирование правовых основ современного туристского рынка, упорядочение отношений между участниками туристской деятельности, а также усиление гарантий защиты прав туристов. Вместе с тем, предметом его регулирования является, прежде всего, защита прав и законных интересов туристов, выезжающих за рубеж, что, как показывает опыт других государств, является исключительно важной, но не единственной задачей законодательства в сфере туризма.

Другой актуальной задачей правового регулирования является формирование правовых основ создания благоприятных условий для развития туристской индустрии, а также внутреннего и въездного туризма. В этой части положения Закона о туристской деятельности носят в высшей степени фрагментарный и декларативный характер. Еще в 1989 году Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму констатировала, что парламенты должны рассмотреть в свете выводов, сделанных на конференции, все юридические правила, касающиеся туризма, с целью их объединения (при одновременном устранении существующих пробелов) во всеобъемлющее законодательство, где были бы кодифицированы национальная политика и приоритеты в области туризма. Среди направлений, которым в рамках законодательства могло бы уделяться первоочередное внимание, следует назвать: минимальные нормы и системы классификаций; стоимость объектов и услуг; защиту туристов от эксплуатации; совершенствование и проведение в жизнь туристских законов и постановлений; финансовые стимулы для внутренних и иностранных инвесторов; туристские достопримечательности и охрану окружающей среды и т.д.

Следует отметить, что многие нормы Закон о туристской деятельности, несмотря на их регулярное обновление, «морально» устарели, а понятийный аппарат нуждается в совершенствовании и развитии. В частности, содержание самого понятия «туризм» нуждается в пересмотре. Так, во многих иностранных правовых системах, а также в международном

праве под туризмом понимается сложный межотраслевой комплекс («сфера туризма»), один из приоритетов социально-экономической, эколого-культурной политики государства, а не только путешествия (временные выезды) граждан, как об этом говорится в Законе о туристской деятельности.

За 17 лет действия Закона о туристской деятельности «смежное» законодательство значительно ушло вперед и стало более современным. В результате возникли пробелы и противоречия, требующие согласования и гармонизации объемного массива правовых норм разной юридической природы. Поэтому в Законе о туристской деятельности необходимо уточнить комплекс методов государственно-правового воздействия на сферу туризма, а также четко разграничить полномочия между органами публичной власти всех уровней, что будет способствовать обеспечению единства системы исполнительной власти в сфере туризма в Российской Федерации. В 2008-2012 году были приняты нормативные акты и даны поручения Президента и Правительства России, реализация которых также требует скорейшего совершенствования законодательства о туристской деятельности.

И наконец, известно, что сфера туризма Российской Федерации, а также национальный туристский рынок в настоящий момент являются неотъемлемыми частями мировой (глобальной) системы туризма. Поэтому назрела необходимость комплексного приведения российского законодательства о туристской деятельности в соответствии с международно-правовыми нормами, правилами и стандартами, в том числе актами Союзного государства России и Беларуси, Таможенного союза, СНГ, а также основополагающими принципами Всемирной торговой организации. Является актуальной и дальнейшая гармонизация и сближение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности и права ЕС в сфере туризма.

Все это свидетельствует о том, что в связи с существенным изменением правовых, социальных и экономических условий функционирования Российского государства и общества законодательство о туристской деятельности требует кардинального пересмотра, с учетом сохранения правовых институтов, которые положительно зарекомендовали себя. При этом нормотворческая практика показывает, что наиболее эффективным путем развития законодательства в таких случаях является подготовка нового базового закона, регулирующего весь комплекс правовых проблем, а не «точечные» изменения действующего правового акта (см., например, Федеральные законы «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (2007) «Об образовании в Российской Федерации» (2012), «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (2011).

II. Цели, задачи и принципы нового Закона

Туризм в новом Законе должен рассматриваться как сложный межотраслевой комплекс, важнейший фактор обеспечения духовного и экономического единства многонационального народа России, а также эффективный способ сохранения его культурно-национальной идентичности, обеспечения благополучия и процветание нашей страны.

Закон призван решить следующие задачи:

1) Политико-правовые:

– формирование правовых основ единого туристского рынка Российской Федерации, обеспечение единства туристского пространства, свободы перемещения услуг, информации и финансовых средств на туристском рынке;

– укрепление законности, общественного порядка и общественной безопасности на туристском рынке, усиление мер обеспечения безопасности туризма, защиты прав и законных интересов туристов в России и за рубежом, повышение у субъектов сферы туризма уровня правовой культуры и культуры безопасности;

– развитие институтов гражданского общества и организация их взаимодействия с органами государственной власти при реализации государственной политики в сфере туризма.

2) Социально-экономические:

– использование потенциала туризма для обеспечения гражданского мира и согласия, улучшения жизни, здоровья и благосостояния российских граждан, а также качества социальной среды, в том числе путем создания новых рабочих мест, повышения трудоспособности, духовного и интеллектуального развития населения;

– повышение конкурентоспособности индустрии туризма Российской Федерации, переход ее к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития за счет модернизации, энергоэффективности, улучшения качества, разнообразия и доступности услуг для населения;

– рациональное использование экономических возможностей и сбалансированное пространственное развитие субъектов Российской Федерации, формирование на их территориях современной инженерной, социальной, транспортной и иной инфраструктуры туризма, диверсификация производственной специализации моногородов и моноотраслевых городских и сельских поселений за счет развития продукции и услуг индустрии туризма;

– интеграция российской туристской индустрии в мировое туристское хозяйство; обеспечение продвижения российских предпринимателей на приоритетные туристские рынки путем эффективного их позиционирования в нишах международного туризма.

3) *Эколого-культурные:*

– обеспечение комплексного подхода к сохранению и рациональному использованию культурно-исторического наследия, облика исторических поселений, содействие развитию различных видов культурной деятельности, народных художественных промыслов; вовлечение коренных малочисленных народов России в экономически выгодную для них туристскую деятельность;

– охрана окружающей среды, капитализация преимуществ Российской Федерации в сфере экологического туризма (запасы чистой воды и воздуха, нетронутые природные ландшафты, уникальная флора и фауна и др.).

4) *Информационные:*

– формирование качественно нового образа России как страны, благоприятной для туризма, стимулирование интереса граждан к материальным и духовным ценностям России, ее традициям, нормам общественной жизни, формирование у населения чувства уважения к Отечеству, осознания ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями как важных факторов единения многонационального народа Российской Федерации.

Представляется, что основными ПРИНЦИПАМИ нового законодательства в сфере туризма могут быть следующие положения:

1) конституционное обеспечение и соблюдение «права граждан на туризм» как совокупности прав на отдых, досуг, свободу передвижения, охрану здоровья, доступ к культурным ценностям и иных прав человека и гражданина при совершении путешествий;

2) признание, уважение и неукоснительное соблюдение и государственная защита прав и свобод туристов, осуществление им покровительства за пределами территории Российской Федерации;

3) комплексность мер государственного регулирования;

4) приоритет развития внутреннего, въездного и социального туризма;

5) разграничение полномочий в сфере туризма между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

6) согласованное функционирование и эффективное взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере туризма, исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, на основе сочетания централизации и децентрализации, единоначалия и коллегиальности;

7) качество и доступность предоставляемых государственных и муниципальных услуг в сфере туризма;

8) эффективное взаимодействие органов исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти с институтами гражданского общества, а также с международными межправительственными и негосударственными организациями в сфере туризма;

9) обеспечение безопасности туризма;

10) доступность туристских ресурсов для населения Российской Федерации;

11) упрощение визовых, таможенных, пограничных, медицинских формальностей при одновременном повышении эффективности мер безопасности туризма;

12) поддержка профессионального образования и научных исследований в сфере туризма;

13) повышение уровня культуры туризма и отдыха, формирование у местного населения, принимающего туристов, «туристского сознания» - идеологии гостеприимства по отношению к путешественникам.

III. Примерная структура нового Закона

С учетом наиболее эффективного международного и иностранного опыта структура нового федерального закона «О туризме и туристской деятельности в Российской Федерации» может выглядеть следующим образом:

I. Общие положения

1. Основные понятия
2. Предмет и задачи правового регулирования в сфере туризма и туристской деятельности
3. Основные принципы государственной политики и правового регулирования в сфере туризма и туристской деятельности.
4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности
5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации
6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности
7. Полномочия (права) органов местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности.

II. Система туризма и туристской деятельности в Российской Федерации

1. Структура системы туризма и туристской деятельности в Российской Федерации.
2. Основные виды туристских поездок (путешествий) и их классификация. Характеристика приоритетных направлений туризма в Российской Федерации (внутренний, въездной, самодеятельный туризм)
3. Туристы, экскурсанты, постояльцы, их права и обязанности.
4. Туристские ресурсы Российской Федерации, их виды и классификация.
5. Туристская индустрия. Классификация и виды объектов туристской индустрии. Особенности из создания, функционирования и прекращения деятельности.
6. Субъекты, осуществляющие туристскую деятельность и субъекты туристской индустрии. Виды и классификация субъектов туристской индустрии.
7. Некоммерческие организации туристской индустрии, их виды, классификация, цели и функции. Особенности создания, обеспечения функционирования и прекращения существования некоммерческих организаций, имеющих статус, присваиваемый Правительством Российской Федерации (Объединение туроператоров в сфере выездного туризма, Национальная туристская организация и др.).
8. Печатные и электронные информационные ресурсы в сфере туризма и туристской деятельности
9. Работники туристской индустрии.

III. Управление системой туризма и туристской деятельности. Государственное регулирование туризма и туристской деятельности в Российской Федерации

1. Формы и методы государственного регулирования в сфере туризма и туристской деятельности. Критерии и показатели эффективности и результативности государственного регулирования в сфере туризма и туристской деятельности
2. Программно-целевые (установочные) методы государственного регулирования (целевые программы, стратегии и другие).
3. Единый кадастр туристских ресурсов Российской Федерации. Порядок охраны, рационального использования и развития туристских ресурсов.

4. Единый федеральный реестр туроператоров.
5. Классификация объектов туристской индустрии
6. Стандартизация деятельности субъектов туристской индустрии
7. Государственная аттестация экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов проводников.
8. Продвижение внутреннего и въездного туризма с целью формирования образа России как страны, благоприятной для туризма. Туристско-информационные центры. Представительства федерального органа исполнительной власти в сфере туризма за рубежом. Премия Правительства Российской Федерации за достижения по развитию туризма.
9. Методы государственной поддержка приоритетных направлений туризма и туристской деятельности. Инвестиционная деятельность в сфере туризма. Концессионные соглашения, туристско-рекреационные особые экономические зоны, субсидирование строительства средств размещения, реестры малых средств размещения и др.
10. Информационное обеспечение туризма. Государственные автоматизированные информационные системы, ресурсы и технологии
11. Статистика туризма.
12. Методы обеспечения безопасности туризма. Информирование об угрозе безопасности туристов. Специализированные службы обеспечения безопасности туристов. Порядок оказания экстренной помощи туристам, правовой статус ситуационно-распределительных центров, система управления рисками в туризме. Страхование в сфере туризма. Медицинская профилактика.
13. Профессиональная сертификация работников туристской индустрии независимая оценка качества образования в сфере туризма, общественная аккредитация образовательных организаций, осуществляющих деятельность в сфере туристского образования..
14. Независимая туристско-рекреационная экспертиза.
15. Саморегулирование в сфере туризма и туристской деятельности
16. Формирование в обществе культуры туризма и отдыха.
17. Государственный контроль (надзор) в сфере туристской деятельности.

IV. Организация осуществления деятельности субъектов туристской индустрии.

1. Туроператорская деятельность и турагентская деятельность. Договоры, направленные на формирование, продвижение и реализацию туристского продукта. Договор о реализации туристского продукта. Договор агентирования в туризме. Договор на организацию круизного путешествия. Договор на организацию клубного отдыха (таймшер). Финансовое обеспечение (договор страхования гражданской ответственности туроператора, банковская гарантия). Особенности заключения договоров в сфере туризма с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Правовой статус операторов автоматизированных туристских информационных систем.
2. Деятельность гостиниц и других средств размещения. Договор гостиничного обслуживания (на предоставление гостиничных услуг)
3. Деятельность экскурсоводов, гидов, гидов-переводчиков, инструкторов-проводников (договор на экскурсионное обслуживание, договор оказания услуг инструктора-проводника на сопровождение по маршруту повышенной опасности).
4. Особенности организации осуществления туристской деятельности в Арктике и Антарктике, в особо охраняемых природных территориях (природных комплексах), на территории объектов культурного наследия, туристско-рекреационных особых экономических зонах и др.

V. Международное сотрудничество в сфере туризма

VI. Ответственность за нарушение законодательства о туризме и туристской деятельности.

IV. Результаты принятия Закона

По мнению Ростуризма, принятие нового Федерального закона «О туризме и туристской деятельности в Российской Федерации» будет способствовать:

Превращению сферы туризма в реальный сектор экономики и важнейшее направление жизнедеятельности Российского государства и общества;

усилению гарантий защиты прав и законных интересов туристов и обеспечению их безопасности,

повышению эффективности правового регулирования туризма на федеральном, региональном и муниципальном уровне, а также обеспечению стабильности, непротиворечивости и предсказуемости законодательства в сфере туризма;

формированию правовых основ государственной поддержки развития внутреннего и въездного туризма на всех уровнях публичной власти;

укреплению законности и правопорядка на туристском рынке,

приведению законодательства Российской Федерации о туристской деятельности в соответствии с наиболее эффективными международными и иностранными правовыми стандартами в данной сфере.