

Нормативно – правовые основы развития туризма в Ставропольском крае и направления их совершенствования

В статье представлены функции и методы государственного регулирования туризма, схемы классификации правовых актов, структура управления туристической отраслью в Российской Федерации. Также представлены группы правовых актов, закладывающие основы туристической деятельности.

Эффективное функционирование туристической отрасли в Ставропольском крае требует, применения государственного регулирования. Основной набор функций и методов реализации государственной политики регулирования и развития туризма представлены в таблице 2.1.

Таблица 2.1. – Функции и методы государственного регулирования туризма

Функции	Метод
1. Общая организация и правовая регламентация туристической деятельности	- введение единых понятий, определений; - процедура заключения сделок, договоров; - получение виз; - порядок прохождения границы и провоза товара;
2. Планирование развития туризма	- разработка общих стратегий и концепций развития туризма - регулирование пространственного размещения объектов туризма - планирование развития инфраструктуры
3. Обеспечение безопасности туризма	- лицензирование - стандартизация - сертификация - издание памяток туриста - страхование
4. Обеспечение научных исследований туристического рынка	- маркетинговые исследования на туррынке - создание национальных центров изучения туризма - информационное обеспечение турпредприятий
5. Кадровое обеспечение туризма	- создание стандартных государственных программ для системы непрерывной подготовки кадров для сферы туризма и содействия организации повышения квалификации работников турпредприятий

6. Поддержка внешнеэкономической деятельности турфирмы	<ul style="list-style-type: none"> - создание представительств и филиалов за границей - заключение международных договоров - участие и разрешение конфликтов - реклама национальных турпродуктов
7. Обеспечение охраны окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> - создания правил, законов, условий экономического регулирования по охране восстановлению природных ресурсов, реставрации исторических памятников - распределение туристической ренты
8. Создание благоприятного имиджа страны, региона	<ul style="list-style-type: none"> - маркетинг - реклама, информационно-аналитическая пропаганда (издание карт, видеофильмов и.т.д) - налогообложение - инвестирование
9. Контроль и надзор	<ul style="list-style-type: none"> - текущий контроль - аудит - мониторинг международной конкурентоспособности национальных турпродуктов

С 1991 г. В России действует специализированные государственные организации управление туристической деятельностью. Все началось с создания Российской акционерной компании по иностранному туризму. Затем были Комитет РФ по туризму, Комитет РФ по делам молодежи, физической культуре и туризму; Государственный комитет по физической культуре и туризму; Российское агентство по физической культуре и туризму; Министерство РФ по физической культуре, спорту и туризму; Государственный комитет РФ по физической культуре и туризму, Департамент туризма при Министерстве экономического развития и торговли РФ (МЭР и Т) и, наконец, Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму при Министерстве здравоохранения и социального развития РФ (МЗ и СР РФ).

Новая структура управления свидетельствует том, что российское правительство сделало акцент на социальную направленность туризма, выведя его из компетенции МЭР и Т.

Структура управления туристической отраслью в РФ представлена на рисунке 2.2.

Важным инструментом государственного регулирования туризма является создание его законодательной и нормативно-правовой базы. На сегодняшний день процесс формирования национального туристического законодательства находится лишь на начальной стадии.

Существует несколько классификационных подходов к упорядочению правовых актов, регулирующих в настоящее время деятельность в туристической отрасли.

А.А. Терещенко рассматривает два крупных блока – нормативные правовые акты по регламентированию и регулированию обязанностей производителей и прав потребителей турпродукта; требования международных и региональных правовых актов, которые в совокупности называет правовым пространством туризма. (рис 2.3.)

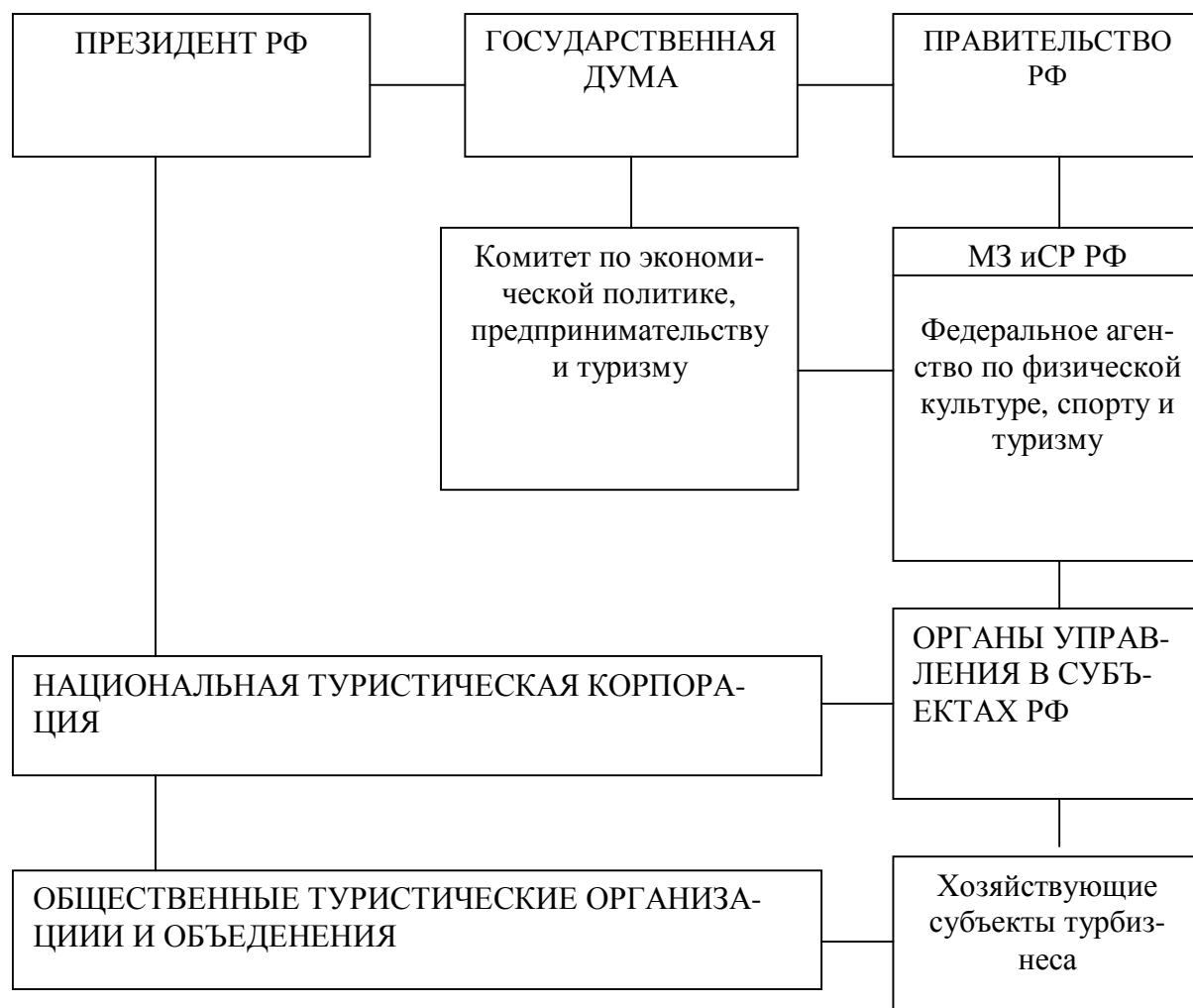


Рис. 2.2. Структура управления туристической отраслью в Российской Федерации

Можно также поделить правовые акты на:

- общие для всех субъектов, осуществляющих коммерческую деятельность (в том числе международную), регламентирующие вопросы создания и функционирования предприятий, их права и обязанности;
- касающегося регулирования деятельности непосредственно в туристической отрасли. Здесь целесообразно выделить следующие группы правовых актов – основополагающие; содействующие развитию; регламентирующие особенности бухучета, налогообложения и прочие финансово-экономические вопросы; призванные обеспечить безопасность во время пребывания туристов на маршруте;

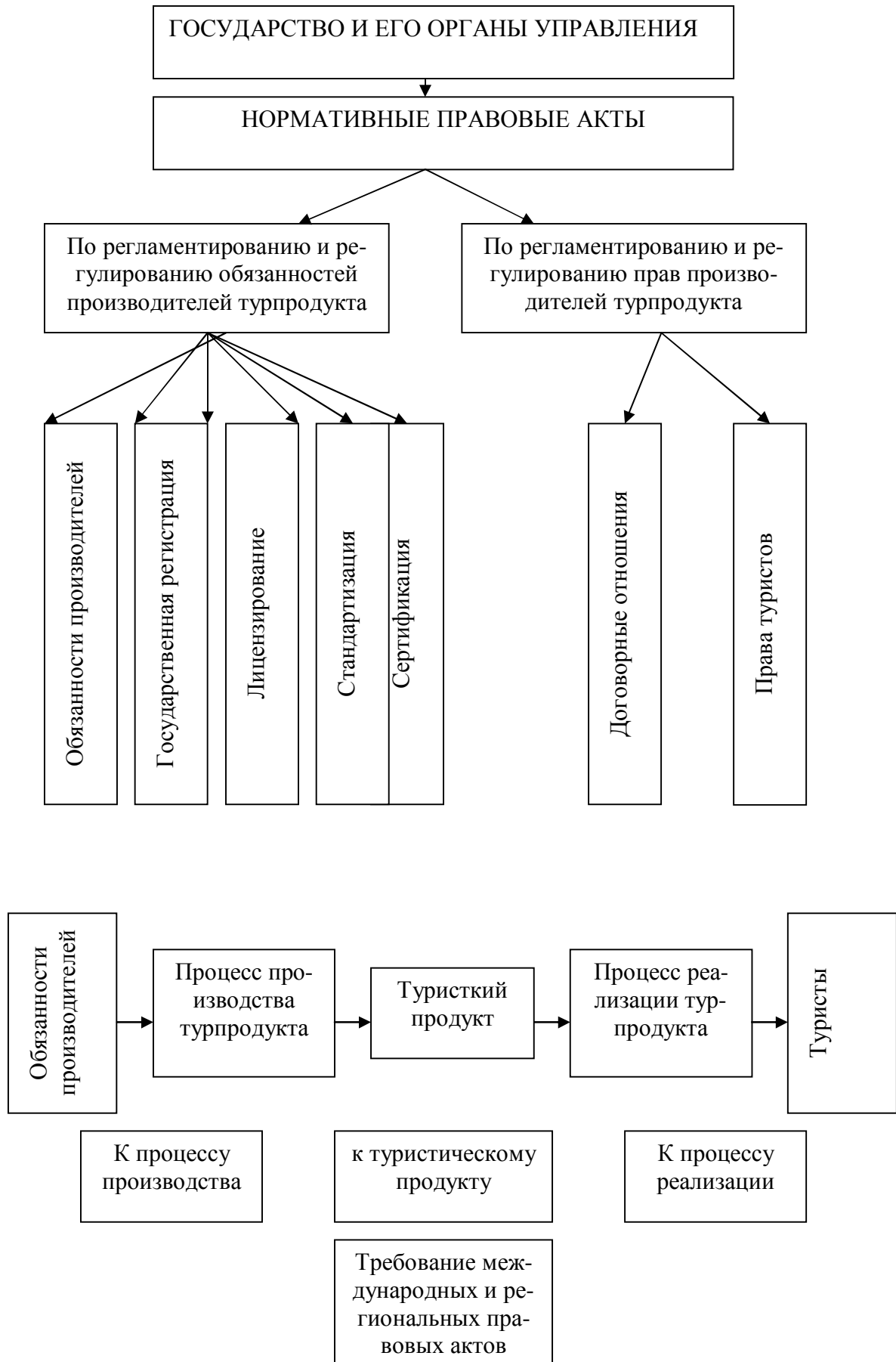


Рис. 2.3. Правовое пространство туризма в Российской Федерации

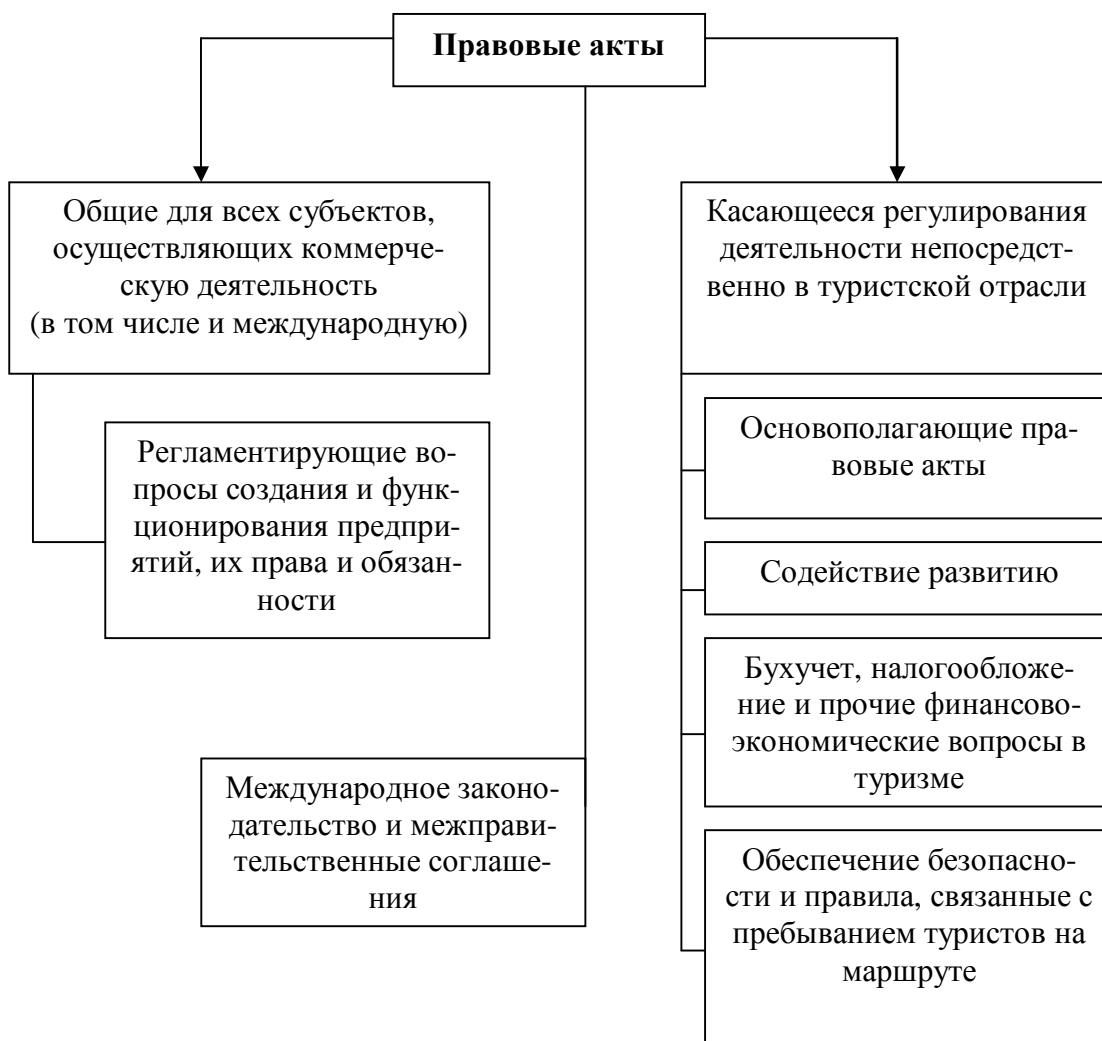


Рис. 2.4. Схема классификации правовых актов сферы туризма Российской Федерации

- международное законодательство и межправительственные соглашения (рис. 2.4.);

Группа правовых актов, закладывающих основы туристической деятельности включает в себя:

- ФЗ РФ от 24 ноября 1996г. «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации»;

- постановление Правительства № 95 от 11 февраля 2002г. «О лицензировании туроператорской и турагентской деятельности»

- положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территории национальных парков (утв. Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996г. №916);

- постановление правительства РФ № 287 от 29 апреля 2002г. «О внесении изменений и перечень товаров, подлежащих обязательной сертификации, перечень работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации, и в перечень продукции, соответствие которой может быть подтверждено сертификатом

соответствия». Данное постановление исключило услуги гостиниц и прочих мест размещения из списка, обязательно сертифицируемых;

- положение о лицензировании деятельности по продаже прав на клубный отдых (утв. Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996г. № 916).

В настоящее время ведутся активные действия, признанные содействовать развитию туризма в Российской Федерации, затрагивающие, в том числе и законодательный аспект. На наш взгляд, именно формирование прочной законодательной базы туризма с учета современного опыта, а также традиций отечественного права является важнейшей предпосылкой развития туризма в России и повышения его социально-экономической эффективности и значимости.

Федеральный закон № 132-ФЗ от 24 ноября 1996г. «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» принятый в 1996г. Требуется усовершенствовать с помощью ряда поправок, изменений и дополнений. В свое время этот основополагающий Закон, безусловно, сыграл важную роль в становлении туризма в России. Закон:

- легализовал отношения в сфере туризма;
- обозначил понятие «единое туристическое пространство»;
- определил роль государства и принципы государственной политики в сфере туризма;
- поставил цели задачи в сфере туризма и пути их достижения;
- установил правила поведения на туристическом рынке;

Но с момента его принятия произошли значительные изменения в законодательстве Российской Федерации, изменились, и экономические условия все это обуславливает необходимость дальнейшего развития и усовершенствования законодательства в сфере туризма с учетом принципов Всемирной торговой организации, нормативно-правовых документов Европейского союза.

Действительно туризм это явление многогранное, оно проявляется во многих формах, и в литературе встречается множество определений. Однако для избегания путаницы предлагаем,

- обозначить туризм как результат передвижения людей к различным туристическим пунктам назначения и их остановки там с целью удовлетворения туристических потребностей;

- туризме как виде деятельности, обозначить его как «туристический бизнес»

- говоря о туризме как отрасли экономики называть «туристической отраслью»

Также, Законодатели сузили круг путешествующих лиц, относящихся к категории туристов. Согласно ст.1 вышеуказанного Закона к категории туристов не относятся лица, занимающиеся оплачиваемой деятельностью в месте пребывания, что противоречит первой части этой статьи, в которой к целям туризма отнесены профессионально-деловые (а они предполагают оплату).¹ Получилась путаница, и с одной стороны, из категории туристов исключаются лица, пребывающие с профессионально-деловыми целями, а с другой стороны – профессионально-деловые цели относятся к целям туризма. С помо-

щью международных норм, которые формулируют это несоответствие следующим образом: « к категории туристов не относятся лица, занимающихся оплачиваемой деятельностью в месте пребывания из местных источников».

17 января 2007 г. Государственной думой принят федеральный Закон «О внесении изменений в федеральный закон «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации». Федеральным законом устанавливается финансовое обеспечение ответственности туроператоров перед потребителями туристических услуг, уточняются формы и методы государственного регулирования в сфере туризма, условия реализации туристического продукта, а также существенно обновляется понятийный аппарат федерального закона «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации»

В качестве финансового обеспечения предусматриваются банковская гарантия или страхование ответственности туроператора, которые должны обеспечивать надлежащее исполнение обязательств туроператора по договорам о реализации туристского продукта, заключаемым с потребителями туристических услуг. Федеральным законом определяются размеры и срок действия финансового обеспечения, а также основания и порядок и выплаты страхового возмещения и денежных сумм по банковской гарантии. Наличие банковской гарантии или договора страхования ответственности туроператора является одним из обязательных условий осуществления туроператорской деятельности.

Другим обязательным условием осуществления указанной деятельности является включение туроператора в Единый федеральный реестр туроператоров, что обусловлено прекращением с 1 января 2007г. Лицензирования туроператорской и турагенской деятельности. Федеральным законом подробно регламентируется порядок внесения сведений о туроператоре в реестр и устанавливаются основания отказа во внесении в реестр таких сведений.

Таким образом «сфера международного туризма» объединила туроператоров въездного и выездного туризма. Между тем предлагалось въездной туризм приравнять к внутреннему с соответствующим размерам фингарантий в 500 тысяч рублей. Есть, правда для операторов «международного туризма» некоторое послабление: в период с 1 июля 2007г, дня, когда закон вступит в силу, по 1 июля 2008г. Суммы фингарантий снижены вдвое – до 5 миллионов рублей.

Представители РСТ убеждены, что одна из задач законопроекта – монополизация рынка въездного туризма. Монополизировать рынок полностью невозможно, но можно значительно повысить уровень его монополизации. В таком случае из 15 тысяч российских туроператоров останется 200-250. Для сравнения: в Германии три компании контролируют почти 80% рынка, но при этом существуют около тысячи туроператоров работающих на нишевых рынках, и никому в голову не приходит говорить об их ненужности.

С учетом изложенного ограничимся лишь перечнем и очень кратким комментарием наиболее существенных нормативных правовых актов данной категории, затрагивающих предпринимательский аспект в сфере туризма.

В Указе Президента Российской Федерации от 25 апреля 1994 г. «*О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об*

упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма» впервые было заявлено: «Признать одной из приоритетных задач государства всемерную поддержку развития туризма в Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 22 декабря 1995 г. «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации» была одобрена *Концепция реорганизации и развития туризма в Российской Федерации*. В Концепции дан обстоятельный анализ состояния сферы туризма. Среди основных мер по развитию туризма названы такие, как включение туризма в перечень основных направлений структурной перестройки российской экономики, выполнение Федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации», создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике.

11 июля 2002г. распоряжением Правительства Российской Федерации одобрена *«Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года»*, в которой дан анализ современного состояния развития туризма в Российской Федерации, определены основные цели и задачи развития туризма, среди которых названы формирование современной маркетинговой стратегии продвижения туристического продукта на внутреннем и международном рынках в соответствии с планом мероприятий, прилагаемым к Концепции; создание организационно-правовых и экономических условий для стимулирования развития въездного и внутреннего туризма; укрепление и дальнейшее развитие межотраслевой и межрегиональной координации в целях повышения эффективности отечественной туристической индустрии; повышение качества обслуживания в сфере туризма. Концепция предусматривает необходимость корректировки действующего законодательства в части, касающейся развития туризма, в том числе внесения изменений и дополнений в существующие нормативные правовые акты в смежных областях; разработки и принятия новых нормативных актов по стандартизации и сертификации услуг средств размещения; создания благоприятного инвестиционного климата для российских и иностранных компаний, вкладывающих средства в развитие туристической инфраструктуры в России; совершенствования визовой политики в отношении туристов из стран, не представляющих миграционной опасности и др.

Наряду с федеральным законодательством отношения в сфере туризма регулируются и законами субъектов Российской Федерации, в которых учитывается специфика того или иного региона. Как отмечается в литературе, значение регионального правотворчества в сфере туризма будет возрастать в соответствии с более ускоренным развитием именно регионального туризма. Это касается, в том числе и Ставропольского края.

Основные правовые акты, определяющие пути развития внешнеэкономической деятельности Ставропольского края, как и других регионов России, относятся к компетенции федерального уровня. Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс, Таможенный кодекс, ряд федеральных за-

конов определяют направления развития внешнеторговой деятельности и привлечения иностранных инвестиций в регион. Принимаемый в настоящее время Земельный кодекс, предстоящее вступление России во Всемирную Торговую Организацию в перспективе должны активизировать внешнеэкономическую деятельность Ставропольского края, увеличить приток иностранных инвестиций. Вместе с тем нормативно-правовые акты Ставропольского края также способствуют установлению и развитию внешнеэкономических связей с иностранными государствами:

* Устав (Основной закон Ставропольского края) декларирует: "Ставропольский край вправе устанавливать внешнеэкономические и иные международные связи с учетом координации этой деятельности федеральными органами государственной власти и в соответствии с федеральным законодательством".

* Закон Ставропольского края от 06.11.97 №32-кз «О Правительстве Ставропольского края» в числе полномочий Правительства Ставропольского края определяет «участие в реализации внутренней и внешней политики на территории Ставропольского края», «разработку и реализацию краевой политики в сфере внешнеэкономических связей», «заключение межправительственных внешнеэкономических договоров».

* Закон Ставропольского края от 31.12.96 №46-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» разрешает органам местного самоуправления осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в мероприятиях направленных на развитие внешнеэкономических связей Ставропольского края.

В целях упорядочения процедуры заключения Соглашений о сотрудничестве Ставропольского края с регионами и органами государственной власти иностранных государств к настоящему времени подготовлен и принят Государственной Думой Ставропольского края Закон «О Соглашениях Ставропольского края об осуществлении международных и внешнеэкономических связей». Данный закон определяет порядок заключения, выполнения и прекращения такого рода соглашений, устанавливает право Ставропольского края иметь свои представительства на территории иностранных государств с целью наиболее полной реализации положений заключённых Соглашений.

Деятельность иностранных инвесторов на территории Ставропольского края регламентируют следующие нормативные документы:

- Постановление Губернатора Ставропольского края от 23.05.2000 №98-п «Об утверждении порядка государственной регистрации коммерческих организаций с иностранными инвестициями».

- Закон Ставропольского края от 12.02.2001 №14-кз «О государственной поддержке организаций, реализующих инвестиционные проекты с привлечением кредитов банков».

Негативным моментом, ослабившим инвестиционное законодательство Ставропольского края, явилась отмена в 2000 году краевого Закона «Об инвестиционной политике в Ставропольском крае», как несоответствующего требованиям федерального законодательства. Поэтому перед органами ис-

полнительной и законодательной власти края особенно остро стоит задача подготовки и принятия соответствующего закона, регламентирующего деятельность инвесторов (в том числе иностранных) на территории Ставропольского края.

Туристическая деятельность в крае развивается в соответствии с Законом Ставропольского края от 11.01.2000 №1-кз «О туристической деятельности в Ставропольском крае», направленным на создание благоприятных основ для развития туристической индустрии. Данный закон регулирует отношения, возникающие в сфере туризма, обеспечивает реализацию и защиту права граждан на отдых, удовлетворение духовных потребностей, приобщение к культурно-историческим ценностям и направлен на реализацию правовых основ единого туристского рынка, создание благоприятных условий для развития туризма, туристской индустрии в Ставропольском крае.

Таким образом, характеризуя общее состояние правового регулирования внешнеэкономической деятельности, привлечения иностранных инвестиций и развития туризма на территории Ставропольского края, можно сделать следующие выводы:

Законодательная база Ставропольского края служит определённым дополнением к федеральному законодательству и в совокупности позволяет осуществлять и развивать внешнеэкономическую, инвестиционную и туристическую деятельность на территории Ставропольского края.

Вместе с тем, в крае не приняты нормативно-правовые акты, предоставляющие иностранным инвесторам финансовые гарантии, не определён порядок сопровождения органами государственной власти наиболее крупных и приоритетных инвестиционных проектов, отсутствует система страхования внешнеторговых сделок, заключаемых предприятиями края, не выработаны основы государственной поддержки экспорта, как одного из ключевых направлений внешнеэкономической деятельности.

Очевидно, что работа по устранению вышеназванных замечаний должна стать важной составляющей общего развития ВЭД Ставропольского края на период до 2008 года.

ЛИТЕРАТУРА:

1. ФЗ РФ от 24 ноября 1996г. «Об основных туристической деятельности в Российской Федерации»;
2. Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г. Распоряжение Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 954-р.- Российская газета.-2002.-14 июля.
- 3.Терещенко А.А. Государственное регулирование туристкой деятельности в правовом пространстве туризма. – М., 2000. – с15. Туризм практика, проблемы, перспективы. Профессиональный журнал №02. 2007г. С.42
- 4.Осадин Б. Поправки против Закона// Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2003. - №4. – С.19
- 5.Центр тяжести развития туризма сейчас приходится на регионы // Туристская деловая газета. —1999.-№3.-С. 23.
- 6.[www. stavinvest.ru](http://www.stavinvest.ru)