

В результате развития сельского туризма горожане имеют возможность получить здоровый отдых по вполне приемлемым ценам, а сельские жители – возможность более эффективно использовать свой жилой фонд, реализовать часть произведенной сельхозпродукции прямо на месте.

Потенциальный экономический эффект от развития агротуризма для жителей сельских поселений весьма значителен. Неограниченный диапазон предоставления таких услуг, как проживание, питание, отдых и досуг, дает возможность получать доход каждому участнику туристского процесса в сельской местности. Сельский туризм, организованный на базе собственных ресурсов и создающий свою специфику, может стать одним из элементов оживления местной экономики. Этот рентабельный и доходный бизнес при правильной организации стимулирует развитие транспорта, систем связи, торговли, сферы услуг, объектов развлечения.

Необходимо отметить, что в регионе приняты целевые программы «Социальное развитие села до 2010 года», «Развитие личных подсобных хозяйств Вологодской области на 2001-2010 гг.», а также «Развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2009-2012 гг.», реализация которых положительно отразится на развитии агротуризма.

В будущем реализация проекта туристская дестинация «Белоозеро» позволит:

- создать новый конкурентоспособный туристский продукт;
- увеличить поток туристов;
- привлечь инвестиции и сформировать инфраструктуру районов путем строительства объектов социального и коммерческого характера;
- повысить занятость населения районов в туристской сфере.

Также данный проект позволит усилить внимание местных властей (муниципальных и региональных) к имеющимся проблемам в муниципалитетах (во всех сферах жизни) и скоординировать действия по их решению, что в перспективе будет способствовать достижению как социального, так и экономического эффекта от реализации проекта.

УДК 34

Егоров В.Е.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье автор поднимает проблемные вопросы правового регулирования туризма на региональном и муниципальном уровнях. Предлагает решить возникшие противоречия на примере Псковской области путем принятия ряда нормативно-правовых актов на региональном и местном уровнях для создания условий развития туризма в муниципальных образованиях. Приводит конкретные предложения по их реализации.

Egorov V.E. The Legal Base for Creation of Conditions for Development of Tourism at the Municipal Level

In this article, the author analyses the issues concerning the legal regulation of tourism at regional and municipal levels. He proposes to resolve problems using the experience of the Pskov Oblast by means of enactment of normative-legal acts at regional and local levels for organization of conditions for the tourism development in municipalities. The specific arrangements for organization of conditions are given as well.

25 декабря 2008 г. в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены изменения в статьи 14.1, 15.1, 16.1¹. Эти изменения связаны с наделением полномочий в сфере туризма органов местного самоуправления. Таким образом, права органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, пополнились пунктами, позволяющими создание условий для развития туризма.

Следовательно, законодателем сформирована правовая основа для более активной реализации муниципальной политики в сфере туризма, которая является продолжением государственной политики на местном уровне. В настоящий момент органы местного самоуправления всех уровней имеют возможность более эффективно осуществлять мероприятия по поддержке и развитию туризма и создавать соответствующие органы муниципального управления сферой туризма.

Думается, в Закон внесены поистине инновационные нормы, позволяющие органам местного самоуправления заниматься развитием туризма на муниципальном уровне, что раньше не позволялось законодательством. Даже решение законодателя о регулировании туризма на региональном уровне в свое время вызвало ряд противоречивых суждений среди юристов и практических работников сферы туризма, которые не со-

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 28.11.2009 N 283-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 2003, N 40, ст. 3822.

гласны были с этим предписанием. Субъекты Российской Федерации, говорили они, «не вправе создавать законы, регулирующие туристскую деятельность, тем самым вторгаясь в сферу гражданско-правового регулирования»². Такого же мнения придерживались в своих трудах Н.И. Волошин³ и М.М. Маринин⁴, которые подчеркивали, что вопросы организации туризма имеют общегосударственное и стратегическое значение и должны относиться только к предметам ведения РФ.

По нашему мнению, такие суждения не имеют под собой никакой почвы, так как субъекты РФ, являясь государственными образованиями в составе федерации, имеют полное право регулировать туризмом и туристской индустрией на своих территориях. С принятием новых изменений в Законе сельские и городские поселения российских регионов получили возможность заниматься туристской деятельностью, получать инвестиции, консолидировать средства.

Таким образом государством предоставляется юридическая возможность развития туризма на местном (муниципальном) уровне, снимаются все преграды в части контроля финансовых органов.

Однако принятие законодателем новых изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвало ряд проблем на местном уровне. Прежде всего это формирование новых структурных подразделений в администрациях муниципальных образований по организации внутренней туристской деятельности в городских и сельских поселениях, рассмотрение и принятие муниципальных правовых актов, способствующих развитию туризма на своих территориях, разработка программ развития внутреннего туризма, в том числе социального и самодельного туризма на территории поселений, и, что крайне важно, выделение денежных средств на развитие туризма отдельной строкой в бюджетах муниципальных образований.

Чтобы решить эти проблемы, необходимо, по нашему мнению, в первую очередь разработать Концепции развития туризма в субъектах РФ и принять Законы субъектов России по туризму, ведь муниципальные образования входят в состав конкретных субъектов нашего государства и во многом зависят от размера консолидирующего бюджета соответствующего региона.

К сожалению, законодательство о туристской деятельности не очень активно развивается в субъектах РФ. Только в 48 субъектах существуют специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма, в 3 субъектах действуют концепции развития туризма и в 16 регионах приняты региональные целевые программы развития туризма⁵. Как видим, цифры неутешительные. Имеющиеся законы субъектов не в полной мере отражают суть действующей политики РФ в сфере туризма, так как по содержанию они устарели, не соответствуют нынешним реалиям.

К примеру, в Псковской области 14 июля 1999 г. за № 48-ОЗ был принят Закон «О туристской деятельности в Псковской области», который практически полностью не соответствует действующему федеральному законодательству о туризме. В свое время по своему содержанию он был принят по одному и тому же канону что и Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». При этом нашими законодателями не были учтены особенности применительно к территории Псковской области, его туристско-рекреационный потенциал. За прошедший период стало заметно, кроме этого, острой нехватки профессиональных управленцев и экономистов новой формации, способных эффективно возглавить современные направления в индустрии туризма нашего региона. Последние изменения в этот закон внесены 22 декабря 2003 г. Закон не регулирует актуальные проблемы развития регионального туризма на современном этапе и является серьезной проблемой развития туризма на муниципальном уровне.

Концепция развития туризма в Псковской области вообще не была принята; так как неоднократные попытки со стороны исполнительных органов власти региона в прошлом не увенчались успехом. Такая же картина во многих регионах России. Думается целесообразно рассмотреть и решение проблемных вопросов на примере Псковской области как типичном регионе России.

По нашему мнению, законодателям Псковской области необходимо разработать новый Закон, регулирующий туристскую отрасль в Псковской области, и в нем целесообразно отразить следующие актуальные вопросы правового регулирования туризмом:

- определение и поддержка приоритетных направлений туристской деятельности в Псковской области;
- защита прав и законных интересов туристов в Псковской области, реализации мер обеспечения безопасности туризма;
- меры по содействию информационного обеспечения регионального туризма, в том числе путем продвижения туристского продукта Псковской области на внутреннем и мировом туристских рынках;
- содействия проведению стандартизации и классификации объектов туристской индустрии, расположенных на территории области;

² Писаревский Е.Л. Туристская деятельность: Проблемы правового регулирования. Владивосток: Знание, 1999. – 134 с.

³ Волошин Н.Н. Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности // Журнал российского права. - № 11. – 2002. – С. 38 – 45.

⁴ Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме. М.: Финансы и статистика, 2002. 139 с. – С. 7-8

⁵ Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. – 2008. - № 2. – С. 105 – 111.

– меры по проведению классификации и оценки туристских ресурсов Псковской области, установление режима их охраны, порядка сохранения целостности туристских ресурсов и реализация мер по их восстановлению, определение порядка использования туристских ресурсов с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду;

- меры по содействию кадровым обеспечением и развитию научных исследований в сфере туризма;
- меры по оказанию помощи и содействию предпринимателям работающих в сфере туризма.

При разработке и принятии нормативно-правовых актов необходимо учесть актуальные проблемы развития регионального туризма, ведь федеральный закон призван заложить единые (общие) подходы к государственному регулированию на федеральном уровне в сфере туризма, а закон субъекта призван обеспечить туристскую индустрию с учетом особенностей применительно к конкретным территориям региона. Как видно, эти законы имеют очевидное изначальное различие.

Немаловажное значение имеет также возможность непосредственной организации туристской деятельности на региональном и муниципальном уровнях, создав при органах исполнительной власти субъектов или муниципальных образований свои туристские предприятия, занимающиеся формированием, продвижением и реализацией туристского продукта (туроператоры). Они отныне имеют определенные преференции, так как согласно ст. 4.1. Федерального закона от 24 ноября 1996 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ (в ред. от 28.06.2009 г.) «финансовое обеспечение не требуется для государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории Российской Федерации по установленным государством ценам в целях решения социальных задач»⁶.

Кроме этого, по нашему мнению, закон субъекта необходимо назвать «О туризме и туристской индустрии». Действующий Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в полном объеме регулирует туристскую деятельность в России, то есть деятельность туроператоров и турагентов, а закон, регулирующий туристскую индустрию в государстве, отсутствует.

Учитывая, что туризм – одна из важнейших сфер деятельности современной экономики, нацеленная на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения, необходимо разработать и принять Концепцию развития туризма Псковской области. Положения концепции должны стать основой для государственного понимания места и роли сферы туризма в экономике региона, определить направления и уровень государственной поддержки туристской индустрии на Псковской земле.

Думается, в концепцию необходимо включить такие задачи:

- создание условий для динамичного и устойчивого экономического роста;
- повышение уровня и качества жизни населения области путем увеличения занятости в сфере туризма;
- рост конкурентоспособности экономики Псковской области путем повышения привлекательности наших земель как туристского направления.

До разработки концепции необходимо отметить некоторые конкурентные преимущества, к которым можно отнести прежде всего богатейшее культурно-историческое и природное наследие Псковской области, в сочетании с фактором неизведанности, что представляет собой особый интерес для искушенных иностранных туристов и наших граждан, ранее никогда не бывших на наших землях.

Кроме этого необходимо учесть ряд факторов, которые относятся к конкурентным слабостям нашего региона:

- слабо развитая туристская инфраструктура, недостаточное количество гостиниц и других средств размещения с современным уровнем комфорта;
- высокая цена за проживание в гостиницах, питание, транспорт и иные услуги, заметно превышающая европейский уровень;
- неразвитая политика для привлечения инвестиций в туристскую индустрию, отсутствие готовых инвестиционных площадок, существующие административные барьеры, невыгодные условия земельной аренды;
- дефицит квалифицированных кадров в сфере туристской индустрии, особенно нижнего и среднего обслуживающего персонала, неумение управлять кадрами;
- недостаточная государственная некоммерческая реклама туристских возможностей региона, как на зарубежных направляющих рынках, так и внутри страны и региона, что затрудняет формирование позитивного имиджа Псковской области как региона, благоприятного для туризма.

В результате анализа конкретных преимуществ и слабостей Псковской области на рынке въездного и внутреннего туризма можно сформулировать основную цель развития туризма региона: формирование современного эффективного конкурентоспособного туристского рынка, обеспечивающего широкие возможности

⁶ Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в редакции Федеральных законов от 10.01.2003 N 15-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 05.02.2007 N 12-ФЗ, от 30.12.2008 N 309-ФЗ, от 28.06.2009 N 123-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 49. Ст. 5491.

для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в туристских услугах, повышение занятости и уровня доходов населения.

Думается, для достижения сформулированной цели необходимо выполнить следующие основные задачи:

1. Совершенствовать нормативно-правовое регулирование Псковской области в сфере туризма;
2. Развивать и совершенствовать туристскую инфраструктуру, в том числе сопутствующей (средства размещения, транспорт, общественное питание, индустрия развлечений и др.);
3. Создать новые приоритетные туристские центры;
4. Продвинуть Псковскую область в рекламно-информационном поле и создать имидж региона как благоприятный для туризма на мировом, федеральном и внутреннем туристских рынках;
5. Повысить качество туристских и сопутствующих услуг;
6. Обеспечить условия для личной безопасности туристов.

Для скорейшего принятия названных актов есть своеобразный стимул. По сообщению министра спорта, туризма и молодежной политики РФ В. Мутко⁷ государство планирует субсидировать регионы, но только те, которые имеют готовые программы развития туризма. Только после принятия нового Закона и Концепции развития туризма Псковской области муниципальные образования нашего региона могут принять Решения представительных органов местного самоуправления (Городские Думы, Районные Собрания депутатов) по созданию полноправных условий для развития туризма и организации туристской деятельности на своих территориях.

Думается, при решении названных проблем необходимо учесть ряд факторов, от которых зависит развитие туризма на местном уровне: рекреационные потребности населения (социальный фактор); благосостояние населения (экономический фактор); региональной и муниципальной политики в отношении туризма (административный фактор); рекреационный потенциал (ресурсный фактор).

Принятие законодателем новых поправок в Закон вызвал изменения и в Уставы муниципальных образований. Отныне полномочия муниципальных образований дополнились положениями, позволяющими заниматься развитием внутреннего и въездного туризма. Все это вызывает большую работу по претворению в жизнь новаций, предложенных государственными органами исполнительной власти, а потому государство возлагает надежду на бизнес-сообщество вообще и на его саморегулируемые организации. Предполагается начать активное взаимодействие с профсоюзными и общественными объединениями на региональном и муниципальном уровнях, развивая честное государственно-частное партнерство. Кроме перечисленного, предстоит серьезная работа по формированию единого реестра туристских ресурсов нашей области. А эта кропотливая и долгая работа возможна только при активном содействии и непосредственной помощи муниципальных образований. Практика показывает, что организация качественного туристско-экскурсионного обслуживания в муниципальных образованиях полностью зависит от благоустройства прилегающих территорий к объектам показа и посещения территорий. Немаловажным условием также является решение качества предоставляемых услуг, профессионализм и высокие требования к обслуживанию туристов и экскурсантов.

Псковская область, являясь привлекательным для туристов историческим местом Древней Руси, имеет высокий и далеко не реализованный потенциал для развития туризма. Вот почему одной из основных задач региональной и муниципальной исполнительных органов власти является создание современной туристской инфраструктуры, нацеленной на организацию и развитие внутреннего и въездного туризма как перспективной отрасли для нашего региона. Важную роль в организации приема и обслуживании гостей по-прежнему будет играть г. Псков как областной центр. Этому способствует его огромный историко-культурный потенциал, насыщенность музеями, памятниками истории и древней культуры. Псков продолжит выполнять функцию распределения, принимая туристские потоки извне и направляя их по конкретным маршрутам или муниципальным образованиям, являющимися локальными туристскими центрами. Отсюда возникает дальнейшее развитие туристского гостиничного хозяйства, как в самом Пскове, так и административных центрах муниципальных образований.

По мнению исследователей⁸, интересным направлением в туристском развитии в муниципальных образованиях, которое может стать достаточно эффективным, является создание сети небольших туристских баз и мини-гостиниц, расположенных вблизи мест отдыха туристов у водоемов, организация охоты, рыбной ловли, сбора грибов, ягод и краеведческих историко-культурных объектов.

Таким образом, мы видим, что правовая основа нашего государства по развитию внутреннего, социального и въездного туризмов практически создана, а поэтому вправе надеяться, что на региональном и муниципальных уровнях власти будет создана серьезная нормативно-правовая база для создания условий для развития туризма на муниципальном уровне.

⁷ Мутко В. Прямая речь // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 2009. - № 2. - С. 7.

⁸ Моисеева Е.Г. Туризм – ресурс социокультурного развития страны // Туризм: право и экономика. 2008. - № 1. - С. 13 – 16.