

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Под общей редакцией доктора юридических наук
Е.Л. Писаревского

Рекомендовано
Федеральным агентством по туризму
в качестве **учебника** для обучения студентов вузов
по направлению подготовки «Туризм»

Рекомендовано
УМО учебных заведений Российской Федерации
по образованию в области сервиса и туризма
в качестве **учебника** для обучения студентов
высших учебных заведений
по направлению подготовки «Туризм»

**МОСКВА
2014**

УДК 351/379.85(075.8)

ББК 65.43я73

Г72

*Издается в рамках Федеральной целевой программы
«Развитие внутреннего и въездного туризма
в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»*

Рецензенты:

И.Ф. Покровский, ректор Института морского права, заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф.,

В.Ф. Попондопуло, заведующий кафедрой коммерческого права Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф.,

О.Н. Дзюба, директор ЦДПО Уральского института РАНХиГС, канд. юрид. наук, доц.

Авторский коллектив:

А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский (главы I–III),

А.Д. Чудновский (глава IV);

John J. Downes, Marc McDonald, Pamela A. Seay, Tom Margiotti, Alfredo Valdes-Bango, Gianluca Rossoni, Jackie Tanti Dougal, Klaus Tonner, Marieke Timmerman, Piotr Cybula, Stephan Keiler, Doug Crozier, Larry Gore, Phil Cameron, Tim Law, Tom Dickerson, Uta Stenzel, Eugenio del Busto, Goretta Sanches Lima, Graciela Güidi, Pamela A. Seay;

Перевод с английского:

Л.В. Богатырева, Т.Ю. Жданова, Д.В. Полутина

Государственное и муниципальное управление в сфере туризма :
Г72 учебник / коллектив авторов ; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М. :
Федеральное агентство по туризму, 2014. — 192 с.

ISBN 978-5-4365-0127-7

В учебнике представлены систематизированные знания об истории становления, современном состоянии и перспективах развития государственного и муниципального управления в сфере туризма в нашей стране и в мире. В учебнике рассмотрены основные направления государственной политики, статус и компетенция субъектов публичного управления, основные формы и методы государственного регулирования туристской деятельности. Особое внимание уделено актуальному международному и наиболее эффективному иностранному опыту публичного управления в сфере туризма. Для этих целей в подготовке учебника принимали участие ведущие эксперты – члены Всемирного форума юристов, работающих в сфере правового обеспечения туризма и путешествий (IFTLA).

Для студентов вузов по направлениям «Туризм» и «Государственное и муниципальное управление», преподавателей, специалистов в сфере публичного управления туризмом, а также всех интересующихся данной проблематикой.

УДК 351/379.85(075.8)

ББК 65.43я73

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В СФЕРЕ ТУРИЗМА**

Изд. № 8260. Подписано в печать 15.09.2014.

Формат 60×90/16. Гарнитура «PetersburgC». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 12,0. Уч.-изд. л. 11,8. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в филиале «Чеховский Печатный Двор»

ОАО «Первая Образцовая типография».

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

ISBN 978-5-4365-0127-7

© Коллектив авторов, 2014

© Федеральное агентство по туризму, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения	4
Глоссарий	5
Введение	6
Глава 1. Общая характеристика государственного и муниципального управления в сфере туризма в Российской Федерации	8
§ 1. Государство и туризм	8
§ 2. Понятие и сущность государственного и муниципального управления в сфере туризма	26
§ 3. Государственное и муниципальное управление как научное направление и учебная дисциплина	36
Вопросы к главе 1	38
Глава 2. Организация государственного управления в сфере туризма в Российской Федерации	39
§ 1. Организационная структура государственного управления в сфере туризма в Российской Федерации	39
§ 2. Компетенция органов государственного и муниципального управления в сфере туризма	60
§ 3. Государственная и муниципальная служба в сфере туризма	67
§ 4. Юридическая ответственность и обеспечение режима законности в публичном управлении в сфере туризма	81
Контрольные вопросы к главе 2	88
Глава 3. Особенности осуществления некоторых государственных функций (полномочий) в сфере туризма	90
§ 1. Государственное регулирование и управление в области организации туристской индустрии	90
§ 2. Государственное регулирование и управление в области продвижения внутреннего и въездного туризма	105
§ 3. Государственное регулирование и управление в области качества туристских услуг	108
§ 4. Государственное регулирование и управление в области осуществления инвестиционной деятельности в сфере туризма ...	120
Контрольные вопросы к главе 3	126
Глава 4. Международный и зарубежный опыт публичного управления сферой туризма	127
§ 1. Международный опыт публичного управления в сфере туризма ...	127
§ 2. Опыт публичного управления в некоторых иностранных государствах	132
Контрольные вопросы к главе 4	155
Литература	156
Приложение 1	165
Приложение 2	171
Приложение 3	188

СОКРАЩЕНИЯ

<i>Конституция РФ</i>	Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)
<i>Закон о туристской деятельности</i>	Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»
<i>Стратегия развития туризма</i>	Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 № 941-р
<i>ГП «Развитие культуры и туризма»</i>	Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 № 2567-р
<i>ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма»</i>	Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 № 644

ГЛОССАРИЙ

Государство — это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок

Государственная управленческая деятельность — это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления

Орган государственного управления (исполнительной власти) — это субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах, наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Туризм — временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

Государственная политика в сфере туризма (туристская политика) — составная часть внутренней и внешней политики Российской Федерации и включает в себя систему вырабатываемых и реализуемых государством целей, приоритетов и способов государственного регулирования туристской деятельности, направленных на поддержку и развитие в Российской Федерации ответственного, устойчивого и всеобщего доступного туризма.

ВВЕДЕНИЕ

Право на отдых как естественное следствие права на труд, должно утверждаться как основное право человека на счастье... Ответственность государств не может ограничиваться простым признанием этого права, а должна вести к созданию соответствующих практических условий для эффективного доступа к проведению отпусков всеми, имеющими право

(из материалов Всемирного совещания по туризму под эгидой Всемирной туристской организации (Акапулько (Мексика) 21–27 августа 1982 г.).

Развитие туризма имеет большое значение для государства в целом, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Россия располагает огромным потенциалом для развития внутреннего и въездного туризма. Развитие и максимальная реализация такого туризма является основной задачей Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года. Российская Федерация сегодня занимает прочное положение на рынке международного туризма. В 2012 году Россия вошла в 10 стран-лидеров по количеству прибытий иностранных граждан, заявив серьезный темп роста этого показателя (13%). На нашу страну в 2012 году приходилось 4,8 процента всего туристского потока в мире. При этом граждане Российской Федерации формируют по-прежнему активный выездной туристский поток. В 2012 году наша страна заняла 5-е место по расходам туристов.

Реализация задач публичного управления в сфере туризма невозможна без системы подготовки, переподготовки и расстановки высококвалифицированных кадров управления туризмом. Инновационный характер профессионального образования в сфере туризма и индустрии гостеприимства реализуется в рамках решения Задачи 2 «Повышение качества туристских услуг» федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» в том числе посредством развития системы подготовки кадров в сфере туризма, включая высшее и среднее профессиональное образование, повышение квалификации и переподготовку кадров.

Учебник «Государственное и муниципальное управление в сфере туризма» представляет собой научно обоснованное, целостное и систематизированное изложение основ становления, функционирования и развития публичного управления туризмом в нашей стране и в мире. Учебник обе-

спечивает курс, который имеет междисциплинарный характер, поскольку входящие в его предмет вопросы являются объектом исследования и преподавания общетеоретических и отраслевых наук по управлению и праву: теории государственного управления, менеджмента в туризме, государственного и муниципального управления; конституционное, административное, международное публичное право.

Учебник базируется на идеологии и структуре курса, отраженных в рабочей программе курса, а также логике изложения материала, что соответствует рекомендациям Всемирной туристской организации ООН (ЮНВТО), а также научно-практическим и образовательным разработкам Международного форума юристов по туризму и путешествиям (IFTTA).

В учебнике делается попытка реализовать прогностическую функцию науки публичного управления в сфере туризма, в том числе выдвинуть гипотезы дальнейшего развития публичного управления туризмом в России, разработать теоретические модели качества оказания публичных услуг в сфере туризма. В учебнике изложены представления авторов в области государственного и муниципального управления сферой туризма в нашей стране и в мире, которая является самостоятельной научной и учебной дисциплиной, имеет свой объект, предмет, задачи и методы исследования, изучает туризм как объект государственного и муниципального управления (публичного управления). Подробно изучены субъекты государственного управления в сфере туризма, среди которых особое место занимают органы государственной власти в сфере туризма общей и специальной компетенции, так называемая Национальная туристская администрация.

Особое внимание уделено компетенции органов государственного и муниципального управления в сфере туризма, функциям и полномочиям организации туристской индустрии, продвижения внутреннего и въездного туризма, осуществления инвестиционной деятельности в сфере туризма и в области качества туристских услуг. Исследован международный и зарубежный опыт публичного управления сферой туризма.

Учебник будет полезен студентам вузов по направлениям «Туризм» и «Государственное и муниципальное управление в сфере туризма», преподавателям и специалистам в сфере публичного управления туризмом.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В главе рассмотрены понятие туризма как объекта управленческого воздействия, государственная политика Российской Федерации в сфере туризма (туристская политика), а также стратегические национальные приоритеты и национальные интересы Российской Федерации в сфере туризма, в том числе направления и способы государственного регулирования развития туризма в Российской Федерации. Отдельно рассмотрено складывающееся научное направление и учебная дисциплина «Государственное и муниципальное управление в сфере туризма», ее место в системе отраслевых и междисциплинарных знаний.

§ 1. Государство и туризм

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. одним из главных направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны является создание условий для улучшения качества жизни российских граждан, в том числе за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также обеспечения качества, доступности и конкурентоспособности туристских услуг в России.

Во многих странах мира туризм давно является одним из основных элементов жизни общества, принося существенную часть национального дохода. Вступление России во Всемирную торговую организацию придало новый уровень развития рыночных отношений, что также отразилось и на туризме, который как социально-культурное явление в последнее время постепенно формируется в самостоятельную отрасль экономики.

Как известно, туризм не столько самодостаточная отрасль, наоборот, развитие туризма невозможно без комплексного развития транспорта, связи, рекреационных территорий, гостиничного хозяйства, культурных и спортивных сооружений, а также иных объектов туристской индустрии. Поэтому страны, в которых сформированы основные мировые центры туризма, «превратили» туризм в государственную политику, поставив его

в центр развития товарно-денежных отношений, основной вид занятости населения, развитие национальной культуры.

Все вышесказанное находит свое отражение в России, где в последнее время заметно усилилась роль государственного воздействия на туризм как сектор экономики. Россия имеет высокий туристско-рекреационный потенциал, на ее территории сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, объекты национального и мирового культурного и исторического наследия, проходят важные экономические, спортивные и культурные события. Но не всегда туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере. Для наиболее эффективного развития туристского потенциала необходим ряд кардинальных мер, среди которых важное место занимает государственная поддержка.

Туризм как сложное явление характеризуется наличием большого количества определений, которые постоянно подвергаются доработке и усовершенствованию. Следует заметить, что термин «туризм» не имеет корней и истоков в русском языке, он вошел в нашу речь из французской языковой системы — *tourisme*, от *tour* (прогулка, поездка) — путешествие (поездка, поход) в свободное от работы время, один из видов активного отдыха¹.

В энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона оно встречается в статьях, посвященных велосипеду и видам развлечения. Большой толковый словарь Ларусс (1964) приводит основные характерные черты туризма: 1) путешествие для удовольствия; 2) совокупная деятельность людей, стремящихся реализовать такого типа путешествие; 3) промысел, имеющий целью удовлетворение потребностей туристов².

В международных актах и в законодательстве Российской Федерации мы находим различные определения понятий «туризм» и «турист», которые являются базовыми категориями для данной сферы человеческих отношений. Выделим лишь некоторые из них. Так, в ст. 1 пункт «b» Конвенции о таможенных льготах для туристов³ туризм охватывает деятельность туристов, под которыми понимается любое лицо, независимо от его расы, пола, языка и религии, которое вступает на территорию какого-либо договаривающегося государства, кроме того государства, в котором это лицо обыч-

¹ См.: Свиридов К. С. Туристская деятельность в России: понятийный аппарат и организационно-правовые основы. — Краснодар, 2002. С. 6; См. также Житенев С. Ю., Новиков В. С. Путешествия и туризм: одержание понятий // Приоритеты и перспективы научных исследований международного туризма в XXI веке. — М., 2010. С. 8—12.

² См.: Официальный сайт Брокгауз. URL : <http://brocgaus.ru> и в кн.: Сфера услуг. Проблемы и перспективы развития. Т. 4. М., 2001. С. 4.

³ Конвенция о таможенных льготах для туристов (вступила в силу для СССР 15 ноября 1959 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXI. С. 259.

но проживает, и остается там не менее двадцати четырех часов и не более шести месяцев в течение любого двенадцатимесячного периода, с дозволенной целью, кроме цели иммигрировать, как то: с целью туризма, развлечения, спорта, или лечения, или по семейным обстоятельствам, или для учения, религиозного паломничества, или с деловыми целями.

Научная и учебная литература, как и нормативные правовые акты, содержит многообразие дефиниций туризма, которые обусловлены различными гранями его исследования. Так, для географических наук важны пространственные аспекты туризма; для биологических наук — санитарно-медицинские; для педагогических наук — образовательные; для общественных наук — правовые, экономические, социальные и т.п. аспекты¹.

В статье 1 Закона о туристской деятельности под туризмом понимаются временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

На основе анализа легального и научных определений туризма, в том числе его объема, содержания и соотношения со «смежными» категориями, предлагается рассматривать туризм как в узком, так и в широком смыслах².

Туризм в узком смысле — временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания (ст. 1 Закона о туристской деятельности).

Туризм в широком смысле — это сфера туризма, сложная система, которая, являясь частью социальной сферы, в то же время относится к комплексному межотраслевому объекту государственного управления (государственно-правового воздействия)³.

Туризм следует отграничивать от «смежных» категорий, используемых в законодательстве Российской Федерации («туристская индустрия», «организованный отдых», «рекреация», «туристско-рекреационная дея-

¹ См.: *Енджейчик И.* Современный туристский бизнес. Экстратегии в управлении фирмой. — М.: Финансы и статистика, 2003. С. 46.

² *Писаревский Е.Л.* Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации. Дис. на соиск. уч. степ. докт. юрид. наук.: М., 2011, с. 39.

³ См.: *Формы государственного управления* / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1983; *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. СПб., 2009; *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2005.

тельность», «санаторно-курортная сфера» и др.)¹. Вместе с тем необходимо отметить, что в реальной жизни грань между указанными явлениями иногда трудно различима, что требует установления в законодательстве дополнительных признаков, уточняющих объем и содержание категории «туризм» и «смежных» понятий.

Для более правильного понимания роли государства в обществе, и применительно для регулирования отношений в сфере туризма, необходимо понять сущность и функции государства.

Понятие и сущность государства

Наука и учебная дисциплина теории государства определяет и объясняет основные характеристики государства, то есть его главные признаки, природу и понятие государства. Познать природу государства — значит выявить главное и определяющее в его функционировании и развитии, в его социальной ценности и назначении. Это значит понять государство в единстве всех многообразных и противоречивых свойств, сторон и форм, как самостоятельный и целостный социальный институт. Раскрытие природы государства на этапе его существования, функционирования и развития требует дальнейшего теоретического продвижения в этом направлении, предполагает анализ государства как политической организации зрелого, сформировавшегося классового общества. Таким образом, современная теория государства рассматривает два тесно взаимосвязанных, протяженных во времени процесса в государственной организации человечества — процесс происхождения государства и процесс его существования, функционирования и развития.

Государство есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества. Можно добавить, организованная сила общества, но властная сила потому и является таковой, что она организована².

С характеристикой государства как особой организации политической власти, как структурной и территориальной организации тесно связан и целый ряд других принципиально важных специфических черт государства, которые коренным образом отличают его от других элементов политической системы общества. Важнейшими среди них являются:

¹ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. ст. 4147; Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ 1997. № 51. ст. 5712; Федеральный закон от 22.07.2005 № 16-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ 2005. № 30 (ч. 2). ст. 3127; Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ 1996. № 49. ст. 5491.

² Цит. по: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997, с. 48.

- монополия на принудительную власть в отношении населения. Никакая иная организация общества не имеет права на применение силы, во всяком случае, без санкции государства;
- суверенитет государственной власти, т.е. ее верховенство и независимость от какой-либо иной власти, право и возможность осуществлять внутреннюю и внешнюю политику от имени всего общества внутри и вне страны;
- издание законов и правил, обязательных для всего населения, для всех, без изъятия, граждан данного государства;
- взимание налогов и сборов с населения данной территории для содержания государственного аппарата, формирования общенационального бюджета.

Таким образом, современная теория государства формулирует наиболее полное определение государства, опирающееся на его характеристики и понимание. Это определение должно включать взятую в комплексе политически-властную, структурную, территориальную организацию общества, имеющую социальное назначение, прежде всего выражать и защищать общесоциальные цели и интересы, функционировать и развиваться на правовой основе, использовать в необходимых случаях принудительную силу для обеспечения стабильности, осуществления государственной власти и укрепления правопорядка¹.

Другие авторы, отражая связь государства и общества, приводят несколько иное понятие: *«государство — политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок»*.

И формулируют следующие признаки государства.

1. Территориальная организация населения и осуществление публичной власти в территориальных пределах. Каждое государство осуществляет свою деятельность на конкретной территории, имеет государственную границу.

2. Публичная (государственная) власть, которая олицетворяется в государственных органах и учреждениях, публичная власть становится государственной властью, т.е. той реальной силой, которая обеспечивает государственное принуждение, насилие. Решающая роль в реализации принуждения принадлежит отрядам вооруженных людей и специальным учреждениям (армии, полиции, тюрьмам и т.п.).

¹ Цит. по: Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов. 3-е изд. — М.: Юриспруденция, 2000, гл. 4. Характеристика и понятие государства. См. также: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. Изд. 8-е, стереотип. М.: Омега-Л, 2011. — 608 с.

3. Государственный суверенитет. Суверенитет как свойство (атрибут) государственной власти заключается в ее верховенстве, самостоятельности и независимости.

Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

- а) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;
- б) ее прерогативы (государственная власть может отменить, признать ничтожным всякое проявление любой другой общественной власти, если последняя нарушает закон);
- в) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает (армия, полиция или милиция, тюрьмы и др.).

4. Неразрывная связь государства и права. Без права государство существовать не может. Право юридически оформляет государство и государственную власть и тем самым делает их легитимными, т.е. законными. Государство осуществляет свои функции в правовых формах. Право вводит функционирование государства и государственной власти в рамки законности, подчиняет их конкретному правовому режиму¹.

Функции государства

Сущность государства раскрывается и реализуется во взаимодействии с обществом через понятие «функции государства». Слово «функция» происходит от латинского *functio*, означающего исполнение, обязанность, круг деятельности. Известно выражение И.В. Гете: «Функция — это существование, мыслимое нами в действии». Функция есть, конечно, отношение, посредством которого государство, переносит свою сущность (силу, потенциал) на другую — общество. Речь идет именно об общественных (социальных) функциях государства, поскольку существование государства вне взаимодействия с обществом теряет всякий смысл, а его общественная сущность (природа) познается также через эти функции. Анализ общественных функций государства позволяет увидеть реальное бытие государства.

В учебной литературе выделяются несколько общественных функций государства².

1. *Политическая функция*, которая выражается в обеспечении целостности и сохранности того общества, формой которого выступает данное государство. Ее можно называть, ибо конечная цель политики в объектив-

¹ Цит. по: Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М., и др. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. чл.-корр., проф. Алексеева С.С. — М. Норма, 2004. (электронный ресурс <http://www.gramotey.com>).

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Кврс лекций — М.: Юрид. лит., 1997, с. 53–57.

ном смысле сводится к созданию условий для спокойного и гармоничного развития общества и личности. Между тем давно известно, что «само современное государство основано на компромиссе, и конституция каждого отдельного государства есть компромисс, примиряющий различные стремления наиболее влиятельных социальных групп в данном государстве».

2. *Обеспечение прав и свобод каждого человека и гражданина.* Ведь именно для этого люди создают государство и поддерживают его духовно и материально. Русский социолог И.А. Ильин в 30-е годы XX века — время террора на его родине — полагал: «Призвание государства состоит в том, чтобы при всяких условиях обращаться с каждым гражданином как с духовно свободным и творческим центром сил, ибо труды и создания этих духовных центров составляют живую ткань народной и государственной жизни. Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия; и в то же время все должны иметь возможность работать и творить по своей свободной, творческой инициативе»¹.

3. *Создание условий воспроизводства и развития человека,* начиная с рождения новых поколений, их образования и воспитания и кончая сохранением памяти об умерших предках; формирование социокультурного пространства, благоприятного для самореализации каждого человека; стимулирование творческого роста человека и использование его талантов и возможностей; проведение в жизнь принципов социальной справедливости и многое другое. Какой бы обширной ни была свобода человека в обществе, всегда должна сохраняться нить, связывающая его с государством, превращающая его в гражданина и тем самым придающая ему устойчивость и надежность в жизни.

4. *Экономическая функция,* состоящая в создании организационно-правовых предпосылок, необходимых для упорядоченной и эффективной экономической деятельности общества.

Экономическая независимость (самостоятельность) каждой страны основана как на объективных законах товарно-денежных отношений, так и на внешних и внутренних субъективных факторах. Такая гармония доступна очень немногим государствам, да и она не вечна, поскольку государства соперничают друг с другом, либо на время объединяются в союзы (СССР, Швейцарская конфедерация, ЕЭС, таможенные союзы и др.).

5. *Экологическая функция,* которая выражается в попытке возобновления истощенных природных ресурсов, охране окружающей среды. К сожалению, большая часть природных ресурсов не подлежит восстановлению, а только замещению, поэтому необходима межгосударственная деятельность в данной сфере.

6. *Поддержание свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны* в рамках мирового сообщества. Человек реализуется в своем народе (в своей нации), народы — во взаимодействии

¹ Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.

с другими народами. Порой почему-то забываются геополитические обстоятельства, определяющие судьбу народов, вековые национальные интересы. Благодаря космополитизму средств массовой информации размываются национальные ориентации, идеалы, ценности, идет вестернизация по одному шаблону, который при внимательном анализе оказывается весьма корыстным и привязанным к конкретным интересам.

Выделяют и иные функции государства — правоохранительную, военную, нормотворческую и другие.

Исторические аспекты и основные этапы развития государственного и муниципального управления в сфере туризма в Российской Федерации

Для более правильного понимания становления и развития публичного управления в сфере туризма в Российской Федерации необходимо обратиться к истории развития государственного и муниципального управления в России.

Институт государственной службы или чиновничества известен в России еще со времени становления государства Российского. Справедливо отмечают, что в это время сложилась практика ведения государственных дел, имеющая российские особенности, отличающие российскую государственную службу от любой другой. Причем чужеродные традиции и опыт более развитых стран насильственно в России прививались мало, несмотря на их очевидную прогрессивность и разумность¹.

Вопросы становления и развития государственного управления в Древнерусском государстве освещены и в летописных сводах отдельных княжеств, произведениях общественно-политической мысли Древней Руси, византийских европейских источниках.

Огромную роль в реформировании государственной и местной власти и управления сыграли Петр I, Екатерина II, Александр II, известные реформаторы М.М. Сперанский, П.А. Столыпин, С.Ю. Витте и др.

Особенно большой вклад в изучение государственного управления и местного самоуправления в дореволюционной России внесли известные ученые В.Н. Татищев, Н.М. Карамзин, А.Д. Градовский, В.Н. Строев, Н.М. Коркунов, И.М. Катаев и др.

В России до 1917 г. существовала школа административного права, в рамках которой исследовались проблемы государственного управления.

В начале XX в. были опубликованы работы А.С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный

¹ Далее периодизация цит. по: Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: учебное пособие / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. — 3-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013, с. 26–29.

строй», В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи», А.И. Елистратова «Основные начала административного права».

В советский период особенно много сделали по развитию теории государственного управления такие ученые, как Н.А. Витке, А.К. Гастев, П.М. Керженцев и др. Наибольший вклад в развитие теории государственного управления и местного самоуправления в России внесли в этот период такие ученые, как Г.В. Атаманчук¹, В.И. Курашвили, А.Е. Лунев и др.

В середине 90-х гг. в стране принимались меры по разработке новой модели государственного управления и местного самоуправления, перехода к этой модели.

Наиболее системное представление о современной теории и практике государственного управления и местного самоуправления в России дают труды Г.В. Атаманчука, Р.В. Бабуна, Н.И. Глазуновой, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, А.И. Радченко, О.М. Роя, Э.А. Уткиной, А.Ф. Денисова, Ф.И. Шамхалова и др.

Государственная служба — это профессиональная деятельность группы лиц (государственных служащих), нанятых за плату для реализации воли государства, защиты его интересов с целью обеспечения эффективности управления и служения обществу².

В учебной литературе названы два полярных типа государственного управления и государственной службы:

- 1) во всем доминирует власть как политическая сила, с помощью которой добиваются стабильности, дисциплины и порядка в государстве. Это путь тоталитарной системы государственного управления, жестко организованной службы государственного аппарата, где все звенья его рассматриваются как пресловутые «колесики и винтики» заранее запрограммированного механизма. Здесь нет речи о праве и справедливости;
- 2) предпочтение отдается гармоничному сочетанию интересов различных слоев и групп населения. При подобной организации государственной службы основная задача государственного аппарата состоит в координации действий людей, в достижении организованности, устойчивости в государстве путем постоянного изучения их интересов, увязке интересов государства с жизненными потребностями сограждан. Естественно, что такое устройство государственной службы наиболее эффективно, поскольку в значительной степени отвечает нуждам и чаяниям людей, служит идеалом для многих стран мира.

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М. : Юрид. лит., 1980; См. также Атаманчук Г.В. Указ. соч.

² Яновский В.В., Кирсанов С.А. Указ. соч., с. 28 и далее.

Основные особенности государственной службы как профессиональной деятельности следующие:

- она призвана гарантировать стабильность в государстве, согласовывать интересы людей;
- как и вся система государственного устройства, применяет для поддержания порядка власть, которая встроена в систему управления, и потому структуры государственной службы являются строго иерархичными;
- это управленческая деятельность, управленческий труд, призванный руководить работой органов государственной власти, координировать действия людей;
- деятельность в сфере государственной службы не является в собственном смысле слова экономической — государственные служащие не производят никаких товаров и услуг; а если они и есть (оформление документов в нотариальных конторах, плата за судебные издержки и др.), то составляют малую толику государственных доходов. Изначально государственная служба существует на внеэкономической основе и живет за счет налогов населения. Чиновники не создают материальных ценностей, не производят товары народного потребления, но во многом определяют развитие общественного производства, благополучие и социальное здоровье граждан;
- носит публичный характер — стоит между государством и человеком. Публичность государственной службы как профессии проявляется в общественном характере ее деятельности, в направленности на основные, ведущие слои общества, в регулировании отношений «человек — государство»¹.

Публичное управление в сфере туризма также имеет свои этапы развития².

Туризм в СССР рассматривался как часть социально-культурной жизни и деятельности страны, в рамках которой государство было обязано способствовать «рациональному использованию свободного времени» советских граждан³, в том числе развитию массового туризма. Кроме того,

¹ Цит. по: В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. Указ. соч., с. 29.

² Периодизация публичного управления в сфере туризма — из работы: Писаревский Е.Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации, с. 62—65.

³ См.: В 41-й статье Конституции РФ СССР говорилось: «Граждане СССР имеют право на отдых. Это право обеспечивается расширением сети культурно-просветительских учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма; созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени» (см.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята ВС СССР 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617). Сходная норма содержится в статье 59 действующей Конституции РФ Португалии (см.: Конституции РФ государств Европейского союза. — М., 1997. С. 509—601).

важными функциями советского международного туризма были пропаганда в мировом сообществе достижений советского образа жизни, а также обеспечение государственной безопасности СССР.

Исполнение этих обязанностей возлагалось на три всесоюзные туристские корпорации (Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТЭ) ВЦСПС, Бюро международного молодежного туризма «Спутник» ЦК ВЛКСМ и ВАО «Интурист» Госкоминтуриста СССР). Предприятия гостиничного хозяйства, которые не входили в эти три корпорации, находились в ведении органов управления жилищно-коммунальным хозяйством союзных республик. ЦСТЭ, «Спутник» и «Интурист» не только олицетворяли собой приоритетные направления контролируемого государством советского туризма (внутренний туризм, молодежный туризм и международный туризм), но и выполняли важные публичные функции, выступая в правоотношениях в качестве «квазиорганов» государственного управления.

Следует отметить, что советский туризм в то время выгодно отличался от мировой туристской индустрии своими высокими экономическими показателями, гарантируемой государством финансовой устойчивостью туристских организаций и социальной направленностью их деятельности¹.

Мировая же индустрия туризма на рубеже 1980–90-х гг. носила в высшей степени фрагментарный характер и состояла из мелких, самостоятельно управляемых и страдающих от нехватки капиталов туристских организаций².

В 90-е годы XX в. и первые годы начала XXI в. в Российской Федерации туризм рассматривается преимущественно как сфера частных интересов

¹ В 1975 году число экскурсантов составило 120 млн человек, туристов — 20 млн, в 1984 г., соответственно, 180 млн и 36 млн. В 1989 году ЦСТЭ было обслужено 42,5 млн туристов и более 226 млн экскурсантов. Объем предоставленных туристских услуг — более 3 млрд рублей. Общее количество предприятий системы — 2369, в том числе 627 гостиниц, турбаз и кемпингов, 107 теплоходов, 929 бюро путешествий и экскурсий, 160 советов по туризму и экскурсиям. В системе Госкоминтуриста СССР в том же 1989 г. было обслужено более 1,9 млн иностранных туристов, а доход от хозяйственной деятельности составил более 714 млн рублей. Количество предприятий достигло 340, в том числе 73 гостиницы, 15 мотелей, 11 кемпингов. В структуре БММТ «Спутник» имелось 234 региональных бюро, 20 туристских центров, 7 туристских комплексов и гостиниц, 16 арендованных теплоходов. Объем обслуживания составил 6,2 млн человек при объеме услуг 365 млн рублей. Валютные поступления в 1989 г. составили 11,4 млн рублей (См.: Дворниченко В.В. Развитие туризма в СССР (1917—1983 гг.). М., 1985. С. 10; Сенин В.С. Введение в туризм. — М., 1993. С. 10).

² См.: Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму (принята в Гаге 10.04.1989—14.04.1989 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 213—239.

свободных экономических субъектов¹. В то же время государственное управление туризмом осуществлялось в рамках «социальных» федеральных органов исполнительной власти (Минкультуры России, Госкомспорт России, Минспорт России)².

Базовый туристский закон, принятый в 1996 г., регулировал преимущественно имущественные отношения, связанные с оказанием услуг в сфере туристского обслуживания (туристская деятельность). Публично-правовые средства использовались в основном для публичной организации туристской деятельности (лицензирование, сертификация и др.). Отдельные попытки, связанные с применением иных методов государственного воздействия на сферу туризма, оказались неудачными из-за невозможности государства в полном объеме исполнять свои финансовые обязательства³.

В 2000 г. туризм перешел в ведение «экономического» федерального органа исполнительной власти (Минэкономразвития России), а затем стал относиться к компетенции Федерального агентства по туризму, руководство которым с 2004 по 2008 г. осуществляло Правительство Российской Федерации, с 2008 по 2012 г. — Министерство спорта туризма и молодежной политики Российской Федерации, а с 2012 г. — Министерство культуры Российской Федерации.

В этот период государство пересматривает свою роль в развитии туризма и использует новый управленческий инструментарий для воздействия на общественные отношения в сфере туризма, усиливается и социальная направленность правового регулирования. Приоритетными направлениями государственной политики становятся продвижение туризма, создание благоприятных условий для развития туристской индустрии, защита прав и законных интересов российских туристов в России и за рубежом, а также обеспечение безопасности туризма.

Как видно из вышеизложенного, в современной системе правового регулирования интерес в туризме — это, прежде всего, интерес публичный (общесоциальный, общенациональный), связанный с надежным существованием и устойчивым развитием сферы туризма.

Туристская политика

В настоящее время в Российской Федерации большое внимание уделяется государственной политике в сфере внутреннего и въездного туризма.

¹ По данным Ростуризма и Минэкономразвития России, с 2002 по 2007 г. было выдано 33 996 лицензий на туристскую деятельность, из них 10066 лицензий на туроператорскую деятельность (Документ опубликован не был).

² См.: *Путрик Ю.С.* Становление и развитие государственной политики Российской Федерации в области туризма: 1991—2007 гг. — М., 2007. С. 75—115, 150—171.

³ См: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. № 177 «О федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1038.

Туристская политика России является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность правовых, организационных, социальных, экономических и иных мер, а также способов (методов) государственного регулирования, осуществляемых Президентом России, Парламентом России и Правительством России, а также органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации для создания в стране конкурентоспособной туристской индустрии и в то же время условий для осуществления социальных функций государства по отношению к своим гражданам.

Туристская политика строится на основе соблюдения Конституции РФ Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права и обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, а также социальных и экономических показателей и исследований российского и зарубежного туристских рынков.

В научной литературе приоритетными направлениями туристской политики называют: внутренний, въездной и социальный туризм, включая лечебно-оздоровительный, спортивный, этно-культурный, экологический и др. К задачам туристской политики относят: социальные, экономические, культурно-идеологические и образовательные, организационные, экологические¹.

Роль, цели, задачи, принципы и направления деятельности государства в сфере туризма выражаются в государственной политике в сфере туризма. В свою очередь туристская политика, являясь составной частью внутренней и внешней политики государства закрепляется в Законе о туристской деятельности², а также программно-установочных документах.

Как указывается в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, туризм сегодня должен стать локомотивом развития регионов, связующим звеном между коммерческими интересами различных сфер бизнеса, приоритетами государственной политики и культурными потребностями общества. Единство целей и задач развития страны позволит успешно реализовывать программно-целевые инструменты для роста культурного уровня, духовного потенциала и благосостояния страны и каждого ее гражданина.

В этой связи **целью** развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года является комплексное развитие внутреннего и въездного туризма с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации.

¹ Барзыкин Ю.А., Писаревский Е.Л., Абрамова Т.В. Актуальные вопросы государственной политики Российской Федерации в сфере туризма.

² Подробно изложены в пар. 2 настоящей главы.

Выполнение поставленной цели требует решения следующего **комплекса задач**:

- формирование доступной и комфортной туристской среды;
- повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и мировом рынках;
- реализация и усиление социальной роли туризма, в том числе развитие социального, лечебно-оздоровительного, детского, юношеского и молодежного туризма;
- совершенствование системы управления и статистического учета в сфере туризма;
- обеспечение роста экономики и качества жизни населения регионов Российской Федерации за счет развития туризма;
- комплексное обеспечение безопасности в сфере туризма и устойчивого развития сферы туристских услуг;
- продвижение туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и международном туристских рынках;
- интеграция сферы туристских услуг, предоставляемых Республикой Крым и г. Севастополем, в систему управления туризмом и профессиональное туристское сообщество Российской Федерации.

Приоритетными направлениями развития туризма в Российской Федерации являются:

- развитие внутреннего и въездного туризма;
- унификация качества туристских услуг в стране, приведение их в соответствие с международными стандартами;
- создание и развитие комфортной информационной туристской среды, включая систему туристской навигации, знаки ориентирования, информацию о туристских ресурсах и программах регионов;
- усиление роли туризма в просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов Российской Федерации;
- координация усилий всех регионов по продвижению туристского продукта Российской Федерации.

При этом основными показателями достижения цели развития туризма в Российской Федерации следует считать:

- увеличение спроса на отечественный туристский продукт со стороны россиян, в том числе за счет переориентации части потребительского спроса с выездных туристских направлений на внутренние;
- привлечение большего количества иностранных туристов;
- увеличение количества повторных поездок, расширение набора потребляемых туристами услуг и удлинение периода пребывания туристов на отечественных курортах;
- развитие социального туризма.

Принципами развития туризма в Российской Федерации являются:

- использование комплексного подхода к развитию туризма;
- интеграция планов развития туризма во все сферы народного хозяйства и социальной жизни общества (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура, искусство, наука, промышленность, сфера услуг);
- инновационный характер развития туризма;
- стимулирование предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, создание условий для роста количества малых предприятий;
- обеспечение межкультурной коммуникации и международного сотрудничества при организации туристских программ;
- сбалансированность интересов всех участников процесса развития туризма (потребители, бизнес, некоммерческие организации, органы государственного управления, местные жители);
- ориентация на показатели качества жизни населения при оценке влияния туризма на социально-экономическое развитие регионов;
- устойчивость развития туризма, учет экологических и социокультурных рисков, ориентация на неистощимое использование туристских ресурсов.

Как видим, публичное управление в сфере туризма направлено на обеспечение публичного интереса, который заключается в необходимости:

- а) обеспечения личной безопасности туристов, защиты их прав и законных интересов в России и за рубежом;
- б) осуществления эффективного контроля за качеством и безопасностью услуг туристской индустрии, обеспечения их доступности для социальных туристов;
- в) надежности, стабильности и предсказуемости функционирования национального туристского рынка, наличия на нем конкуренции, защищенности экономических интересов Российской Федерации и российских предпринимателей, в том числе на иностранных рынках;
- г) устойчивости и результативности функционирования системы государственного управления сферой туризма, предоставления гражданам качественных и доступных публичных услуг;
- д) укрепления законности и общественного порядка, эффективного противодействия разнообразным проявлениям «теневое право» в сфере туризма, обеспечения адекватности законодательства о туристской деятельности современному уровню развития туризма в мире, его стабильности и непротиворечивости (далее — правовая безопасность в сфере туризма);
- е) сохранности окружающей среды, материальных и духовных ценностей общества, в том числе туристских ресурсов мест временного

- пребывания туристов для настоящих и будущих поколений граждан Российской Федерации;
- ж) обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;
 - з) создания благоприятных условий для развития туристской индустрии, формирования современной инфраструктуры туризма;
 - и) надлежащего информационного обеспечения сферы туризма, усиления роли и значения туризма для физического, интеллектуального и духовного развития граждан России;
 - к) взаимовыгодного международного сотрудничества и партнерства Российской Федерации и других государств в сфере туризма.

Для реализации и финансирования указанных выше задач принимаются государственные программы. Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти¹.

Государственные и муниципальные программы

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы», которая включает подпрограмму 3 «Туризм» государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2014 № 788 утвержден план реализации в 2014 году и в плановый период 2015 и 2016 годов ГП «Развитие культуры и туризма».

С целью повышение конкурентоспособности российского туристского рынка, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах была принята ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма».

Достижение цели Программы будет обеспечиваться решением следующих основных задач:

- развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

- повышение качества туристских услуг;
- продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

При выборе программного механизма государственного финансирования и осуществления государственных инвестиций для обеспечения развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации были рассмотрены следующие 3 сценария достижения цели:

- развитие туристской инфраструктуры во всех субъектах Российской Федерации вне зависимости от уровня их экономического развития, развития региональной инфраструктуры и уровня туристского потенциала соответствующих территорий;
- развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма;
- развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма, с использованием кластерного подхода, а также реализация проектов федерального масштаба, направленных на ускоренное развитие межрегиональных туристских возможностей (маршрутов) и повышение качества услуг.

Регионы также принимают собственные государственные программы по развитию туризма. Например, в Санкт-Петербурге утверждена Государственная программа «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге» на 2015—2020 годы. Реализация государственной программы будет осуществляться в соответствии со следующими основными приоритетами:

- утверждение приоритетной роли государственной культурной политики как важнейшего фактора формирования творчески активной и социально адаптированной личности, в том числе с активным использованием средств массовых коммуникаций;
- перевод отрасли на инновационный путь развития, превращение культуры и туризма в наиболее развитые и привлекательные сферы общественной деятельности, в том числе посредством широкого внедрения информационных технологий;
- повышение качества государственного управления и эффективности расходования бюджетных средств;
- достижение необходимого уровня эффективности государственно-правового регулирования сфер культуры и туризма;
- повышение качества, разнообразия и эффективности услуг в сфере культуры и туризма;
- создание условий для доступности участия всего населения Санкт-Петербурга в культурной жизни города, а также вовлеченности

детей, молодежи, лиц пожилого возраста и людей с ограниченными возможностями в активную социокультурную деятельность;

- создание благоприятных условий для улучшения культурно-досугового обслуживания горожан, укрепления материально-технической базы сферы культуры, развития самодетельного художественного творчества;
- стимулирование потребления культурных благ;
- значительное увеличение уровня социального обеспечения работников культуры, финансовой поддержки творческих коллективов, социально значимых проектов;
- укрепление имиджа Санкт-Петербурга как культурной столицы России, мегаполиса, благоприятного для туризма¹.

Примером программно-целевого подхода к решению задач по развитию туризма может служить муниципальная целевая Программа «Развитие индустрии туризма на территории г. Дубны на 2010–2014 годы».

Основные цели Программы – формирование в г. Дубне современной высокоэффективной и конкурентоспособной туристско-рекреационной отрасли в качестве одной из ведущих, приоритетных отраслей экономики города, обеспечивающей, с одной стороны, спрос потребителей (как российских, так и зарубежных) на удовлетворение своих потребностей в туристско-рекреационных услугах, а с другой, значительный вклад в социально-экономическое развитие муниципального образования за счет увеличения доходной части местного бюджета, притока инвестиций, увеличения числа рабочих мест, улучшения здоровья населения, сохранения и рационального использования природно-рекреационного и культурно-исторического потенциала; воспитание чувства патриотизма у молодого поколения.

Для достижения указанных целей необходимо формирование современной маркетинговой стратегии продвижения туристического продукта г. Дубны на внутреннем и международном рынках. Это позволит решить основные проблемы развития индустрии туризма в г. Дубне:

- создать сбалансированный рынок туристских услуг на основе приоритетного развития въездного и внутреннего туризма;
- обеспечить спрос потребителей на туристско-рекреационные услуги;
- обеспечить взаимодействие в сфере туризма администрации г. Дубны, Комитета по физической культуре, спорту, туризму и работе с молодежью Московской области и организаций, работающих в сфере туризма;
- развивать материальную базу туристской отрасли путем привлечения российских и иностранных инвесторов для реконструкции дей-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 488 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге» на 2015–2020 годы» <http://www.gov.spb.ru>, 08.07.2014.

- ствующих и строительства новых туристских объектов и средств размещения;
- создать информационную базу инвестиционных проектов в сфере туризма;
 - создать единый реестр материальной базы туристско-рекреационных ресурсов г. Дубны;
 - совершенствовать статистическую отчетность по всем видам туризма, создать систему учета реальных доходов и расходов индустрии туризма, размеров отчислений в бюджетную систему Российской Федерации и местный бюджет;
 - развивать социальный туризм;
 - осуществлять активную рекламно-информационную деятельность¹.

В современных условиях к государству предъявляются новые требования. Так, в докладе Всемирного экономического форума в 2013 г., в частности, говорится о принципе F. A. S. T (*flatter, agile, streamlined, tech-enabled*), который предлагается взять за основу оценки деятельности органов публичного управления (*flatter* – «плоский», доступный, *agile* – подвижный, *streamlined* – хорошо налаженный, четкий, организованный и *tech-enabled* – технически оснащенный). Принцип FAST предполагает, что органы публичного управления должны, сохранив все свои основные базовые качества, усилить их через применение более инновационных, эффективных (*effectiveness*) и результативных (*efficiency*) практик. В деятельности органов публичного управления должно быть меньше «суеты и спешки», но больше оперативности при переходе на лучшее качество госуслуг и к «ответственному правительству».

§ 2. Понятие и сущность государственного и муниципального управления в сфере туризма

Государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой передает, воспринимает и преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную жизнь. Признаку системности государственного управления в специальной литературе уделяется особое внимание, так как в эту деятельность вовлечены миллионы управленцев (государственных служащих и должностных лиц), принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан и, кроме того, колоссальные

¹ Решение Совета депутатов г. Дубны МО от 24.12.2009 № РС-15–107/38 (ред. от 14.11.2013) «Об утверждении муниципальной целевой Программы «Развитие индустрии туризма на территории г. Дубны на 2010–2014 годы» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>

финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления обеспечивает достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое с помощью управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъектов и объектов управления.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание — целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения.

Необходимо отметить, что такое воздействие обеспечивается именно силой государства, т.е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств. Г. В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления:

- 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти;
- 2) распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность);
- 3) системность.

Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения государственное управление — это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно — это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающих изложенные положения.

1. Государственное управление в широком понимании — это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют

многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти.

2. Государственное управление в узком понимании — это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании.

Государственное управление в узком смысле — это практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К органам, реализующим функции управления, относится и местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного (или муниципального) управления. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

- государственная управленческая деятельность — это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;
- область государственного управления — это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);
- отрасль государственного управления — это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;
- сфера государственного управления — это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах;

- орган государственного управления (исполнительной власти) — это субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах, наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Поскольку государственное управление осуществляется и посредством принуждения, то в качестве субъектов управления можно выделить организации, не относящиеся к органам исполнительной власти, которым делегированы соответствующие полномочия принуждающего характера:

- суды общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях;
- мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации;
- общественные объединения (организации) и другие субъекты, уполномоченные государством применять меры контроля, а также выполнять важные государственно-управленческие функции¹.

Государственное управление в сфере туризма также можно рассматривать, как минимум, в двух аспектах. В широком смысле государственное управление в сфере туризма — это разновидность социального управления, осуществляемого путем целенаправленного, организующего и распорядительного воздействия государства на сферу туризма с использованием его институтов, принадлежащих к различным ветвям и уровням публичной власти в целях надежного существования и устойчивого развития сферы туризма.

В узком смысле государственное управление в сфере туризма — это административно-управленческая деятельность Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере туризма, их должностных лиц, направленная на обеспечение задач, функций, полномочий и основных направлений деятельности единой системы исполнительной власти Российской Федерации. К органам исполнительной власти, реализующим функции публичного управления, относятся и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (местная администрация, ее органы и структурные подразделения).

В процессе осуществления социального управления происходит упорядочение сферы туризма, согласованное функционирование ее элементов, поддержание должного режима их деятельности, а также взаимодействие сферы туризма с внешней средой. Управление обеспечивает надежное существование и устойчивое развитие сферы туризма. Поэтому связь

¹ Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право. Электронный учебник <http://www.be5.biz/pravo/a002/63.htm>

управления носят системообразующий характер и их частичная или полная утрата может превратить сферу туризма в неорганизованную совокупность элементов (разрушить систему).

В теории социального управления предлагается различать следующие типы систем управления: государственное, гражданское и муниципальное.

Они характеризуются разным соотношением управленческих функций: одна из сложных функций является доминирующей, а другие — обслуживающими по отношению к ней. В гражданских организациях центральной является функция целеполагания, особенно ее количественный аспект. В государственном управлении главной является функция регламентации, а объектом управления, как правило, — однородная деятельность управляемых субъектов, выделяемая по разным основаниям. Муниципальное управление имеет черты как государственного, так и гражданского управления, т.е. является смешанным. В муниципальном управлении, как и в государственном, присутствует функция регламентации деятельности граждан, однако здесь также велика функция целеполагания, например при обеспечении нужд граждан¹.

Исполнительную власть и государственное управление можно охарактеризовать как сущность и содержание, государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть, т.е. государственное управление является содержанием деятельности органов исполнительной власти².

Система государственного управления в сфере туризма включает в себя следующие элементы: цели, задачи, субъекты, объекты, персонал управления; правовая регламентация построения и функционирования субъектов управленческой деятельности; компетенция субъектов управления; функции; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности; управленческие (административные) процедуры.

Механизм государственного управления в сфере туризма, как и в других сферах жизнедеятельности общества и государства, состоит из субъектов управления, функций, форм, методов и стадий управленческой деятель-

¹ См.: *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М. : Норма, Инфра-М; 2011. 320 с.; *Кравченко А.И., Тюрина И.О.* Социология управления: Фундаментальный курс. М., 2004.

² См.: *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. — М. : Норма, Инфра-М, 2011; *Административное право России : учебник.* — М., 2010; *Кадьмов С.Т.* Проблемы государственного управления в современной России : дис. ... канд. пол. наук. М., 1998; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 1997; *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. — М., 2000.

ности. Участвующие в управленческом процессе элементы объединяются в систему посредством соответствующего нормативного регулирования, а возникающие между ними связи обеспечивают надлежащее функционирование управления¹.

К основным функциям государственного управления в сфере туризма можно отнести следующие функции².

1. Информационное обеспечение сферы туризма. Данная функция заключается во внедрении и развитии информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность органов государственного и муниципального управления в целях повышения качества и доступности предоставляемых публичных услуг. К этой функции следует отнести и необходимость создания, обеспечения функционирования государственной автоматизированной туристской информационной системы, а также ситуационно-распределительных центров, осуществляющих мониторинг безопасности туризма и информирование туристов, туроператоров и тур-агентов об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания.

Важная информационно-пропагандистская функция государства — содействие развитию туристско-информационных центров на территории Российской Федерации, а также просвещение и информирование населения по вопросам развития туризма в Российской Федерации.

2. Прогнозирование и моделирование в сфере туризма. Эта функция заключается в определении приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе принятие концепций, доктрин и стратегий развития туризма или его отдельных аспектов. Разработка и реализация федеральных, региональных и муниципальных целевых и иных программ развития туризма также относится к данной функции.

3. Бюджетное и иное планирование в сфере туризма. Указанная функция включает в себя деятельность по разработке докладов об основных результатах и направлениях деятельности национальной туристской администрации, текущих и долгосрочных планов осуществляемых ею мероприятий в установленной сфере деятельности. Кроме того, функция предусматривает планирование бюджетных ассигнований на реализацию целевых программ развития туризма, на государственную поддержку социального и иных приоритетных видов туризма в Российской Федерации, обеспечение финансирования мероприятий, направленных на формирова-

¹ См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России : учебник. — М., 2009. С. 12.; *Атаманчук Г.В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерк проблем). — М., 2008. С. 42, 62; *Административное право России / под ред. Н.М. Кониной и Ю. Н. Старилова.* — М., 2010. С. 21, 28; *Глазунов Н.И.* Система государственного управления. — М., 2002; *Пикулькин А.В.* Система государственного управления. — М., 1997.

² См.: *Административное право России / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова.* — М., 2010. С. 39—43.

ние образа России как страны, благоприятной для туризма, продвижение внутреннего и въездного туризма.

4. Организация¹ структуры публичного управления. Функция представляет собой определенный управленческий процесс, направленный на формирование и оптимизацию структуры, сфер деятельности, задач функций и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере туризма, а также структуры исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, определение их прав и обязанностей в сфере туризма. Неотъемлемой частью процесса организации управленческой деятельности является четкое разграничение сфер деятельности, функций и полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти в сфере туризма, а также определение характера участия саморегулируемых организаций в реализации отдельных функций государственного управления в сфере туризма.

5. Распорядительство. Функция предполагает оперативное регулирование управленческих отношений в сфере туризма, разработку и принятие административных актов органов государственного и муниципального управления в сфере туризма, направленных на эффективное исполнение должностных обязанностей государственными и муниципальными служащими, устранение административного усмотрения, ликвидацию дублирования административных функций.

6. Руководство. Данная функция включает в себя разработку правил и процедур действий должностных лиц органов исполнительной власти в сфере туризма в установленной сфере деятельности, например при формировании и ведении единого федерального реестра туроператоров; информировании об угрозе безопасности туризма в стране (месте) временного пребывания.

7. Координация. Функция координации направлена на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти в сфере туризма и иных государственных и муниципальных органов, а также объединений граждан и юридических лиц для достижения общих целей и задач государственного управления (административные договоры, рабочие и экспертные группы, общественные советы, координационные совещания и другие формы взаимодействия).

¹ Организация — деятельность по упорядочению связей, субординации и координации усилий в процессе достижения определенной цели (*Красавчиков О.А.* Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. — М., 2001. С. 159). В понятии «организация» фиксируется два аспекта: структурная упорядоченность (взаимосогласованность взаимодействия более менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением) и эволюционная направленность (совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого) (См.: *Василькова В.В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем. — СПб., 1999. С. 194).

8. Контроль и надзор. Функция по контролю и надзору в сфере туризма есть установление соответствия или несоответствия фактического состояния сферы туризма, системы государственного управления туризмом требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования сферы туризма, установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления с точки зрения целесообразности и законности.

9. Регулирование в сфере туризма. Данная функция включает в себя установление субъектами государственного управления в сфере туризма общеобязательных требований и процедур для объектов государственного управления в целях надежного существования и устойчивого развития сферы туризма (например, правила обеспечения безопасности туризма, порядок расторжения договора о реализации туристского продукта при наличии угрозы безопасности туристов, нормирование в сфере охраны окружающей среды, требования обязательной классификации объектов туристской индустрии и т.д.).

10. Учет в сфере туризма. Функция учета — это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию, функционирование и развитие государственного управления в данной сфере (учет туроператоров в рамках единого федерального реестра туроператоров, официальный статистический учет в сфере туризма, налоговый учет гостиниц и иных средств размещения туристов, применяющих налог на вмененный доход, государственная регистрация прав на объекты туристской индустрии, относящиеся к недвижимому имуществу, государственная регистрация резидентов туристско-рекреационных особых экономических зон и др.).

Так, наличие официального статистического учета в сфере туризма (статистика туризма) обеспечивает информационные потребности государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о состоянии и развитии туризма, туристской индустрии и оценки ее вклада в общую величину валового внутреннего продукта, а также об оценке туристских потоков, антропогенной нагрузке на туристские ресурсы, объекты туристской индустрии и окружающую среду, степени удовлетворения туристского спроса и соответствия потребностям.

Основные цели, задачи, принципы и направления государственной политики России в сфере туризма (далее «туристская политика», «туристская политика России») сформулированы в Законе о туристской деятельности. Вместе с тем, изменения в политической, социально-экономической жизни нашего общества, опыт функционирования российского и мирового туристских рынков требуют новых подходов к реализации государственной политики в этой сфере.

Государство, признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации:

- содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития;
- определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности;
- формирует представление о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;
- осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений.

На основе данных нормативных принципов в научной литературе определяют публичный интерес в сфере туризма, который заключается в необходимости:

- а) обеспечения личной безопасности туристов, защиты их прав и законных интересов в России и за рубежом;
- б) осуществления эффективного контроля за качеством и безопасностью услуг туристской индустрии, обеспечения их доступности для социальных туристов;
- в) надежности, стабильности и предсказуемости функционирования национального туристского рынка, наличия на нем конкуренции, защищенности экономических интересов Российской Федерации и российских предпринимателей, в том числе на иностранных рынках;
- г) устойчивости и результативности функционирования системы государственного управления сферой туризма, предоставления гражданам качественных и доступных публичных услуг;
- д) укрепления законности и общественного порядка, эффективного противодействия разнообразным проявлениям «теневого права» в сфере туризма, обеспечения адекватности законодательства о туристской деятельности современному уровню развития туризма в мире, его стабильности и непротиворечивости (далее также — правовая безопасность в сфере туризма);
- е) сохранности окружающей среды, материальных и духовных ценностей общества, в том числе туристских ресурсов мест временного пребывания туристов для настоящих и будущих поколений граждан Российской Федерации;
- ж) обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;
- з) создания благоприятных условий для развития туристской индустрии, формирования современной инфраструктуры туризма;
- и) надлежащего информационного обеспечения сферы туризма, усиления роли и значения туризма для физического, интеллектуального и духовного развития граждан России;

к) взаимовыгодного международного сотрудничества и партнерства Российской Федерации и других государств в сфере туризма¹.

Регулирование и охрана публичных интересов в сфере туризма осуществляется различными отраслями права и в первую очередь правом административным, которое определяет пределы (границы) самостоятельности субъектов сферы туризма, сферу их личной свободы, определенным образом нормирует общественные отношения в сфере туризма, устанавливает оптимальные модели (стандарты) взаимодействия субъектов исполнительной власти, с одной стороны, и граждан и юридических лиц — с другой. Регулируя публичные отношения, административное право определяет обязанность правящей власти оказывать гражданам публичные услуги и регламентирует взаимодействие между органами власти и лицами, пользующимися данными услугами. Совокупность сюда относящихся юридических норм составляет право публичных служб².

Публичный интерес в сфере туризма не ограничивается только публичными отношениями. Он оказывает значительное влияние на частноправовую сферу, в определенных случаях вторгаясь в «предмет ведения» частного права. Так, некоторые публично-правовые функции выполняют публичный договор (ст. 426 ГК), финансовое обеспечение ответственности туроператоров, страхование граждан, выезжающих за рубеж, процедура расторжения договора о реализации туристского продукта в связи с действием угрозы безопасности (ст. 14, 17, 17.1 Закона о туристской деятельности).

Несмотря на наличие определенных тенденций, свидетельствующих об усилении в сфере туризма роли и значения публичного интереса, его влияние на данную сферу не может быть безгранично. Чрезмерное «увлечение» методами публичного права так же вредно для развития сферы туризма, как и полное отсутствие государственного регулирования. Поэтому здесь следует строго руководствоваться позицией Конституционного Суда Российской Федерации, которая заключается в том, что баланс публичных и частных интересов признается одним из основополагающих конституционных принципов, на котором должно быть основано правовое регулирование отношений с участием государства. Оптимальна такая модель установления баланса интересов, при которой общественные интересы, формируясь из системы частных мотивов и являясь их составной частью, лежат в основе государственных. Государство должно учитывать частноправовые интересы в качестве самостоятельной конституционной ценности и находить точку равновесия между ними³.

¹ Писаревский Е.Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации. Дисс. на соиск. уч. степ. докт. юрид. наук. : М, 2011, с. 65.

² См.: *Елистратов А.И.* Административное право. — М.: типография И. Д. Сыгина, 1911.

³ См.: Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Российская газета. 2005. № 159.

§ 3. Государственное и муниципальное управление как научное направление и учебная дисциплина

На современном этапе развития российского общества главной целью основных реформ является совершенствование управления. Туризм как наиболее динамично развивающаяся система требует также эффективного управления со стороны государства и общественных институтов.

Эффективность государственных и муниципальных услуг для сферы туризма определяется прежде всего качеством кадрового состава работников органов управления сферой туризма, способных на уровне современных требований эффективно реализовывать в рамках закона и должностных полномочий задачи и функции органов государственной власти и местного самоуправления.

Для эффективной деятельности государственным и муниципальным служащим необходимо глубокое знание теории и практики управления, которое приходит с учением и реальной работой, постоянным анализом и обобщением существующего опыта. Овладение знаниями в области управления — главная задача и составная часть образования, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Решение этих задач должно осуществляться профессионально подготовленными специалистами с высоким уровнем культуры менеджмента, знаниями в области права и управления персоналом, которое является одним из основных направлений в системе управленческой деятельности.

Одной из задач публичного управления выступает обучение кадров в сфере государственного и муниципального управления в сфере туризма. Данная программа поможет решению поставленных задач

Цель изучения дисциплины: приобретение студентами знаний, умений и навыков по государственному и муниципальному управлению в сфере туризма и эффективному решению проблем в указанной области.

Достижению данной цели служит реализация следующих задач: ознакомление студентов с организацией и системой обеспечения государственного и муниципального управления в туризме, нормативными предписаниями, зарубежным и международным опытом публичного управления.

Учебная дисциплина отражает специфику предмета и метода. Учебная дисциплина состоит из общей части, в которой раскрывается организация государственного управления в сфере туризма в Российской Федерации, особенной части, в которой рассматриваются особенности осуществления некоторых государственных функций (полномочий), а также специальной части, посвященной особенностям осуществления некоторых государственных функций (полномочий) в сфере туризма и международному опыту в области публичного управления в сфере туризма.

Данная учебная дисциплина находится во взаимосвязи с публично-правовыми отраслями права, такими как конституционное и административное право, с теорией и практикой управления, менеджментом в сфере туризма, историей, экономикой туризма и другими.

Государственное и муниципальное управление в сфере туризма как наука и научное направление

По мнению авторов учебника можно говорить новом формирующемся научном направлении — государственном и муниципальном управлении в сфере туризма, носящий комплексный подход и агрегированный характер. Следует назвать ряд работ, специально посвященных исследуемой теме.

Монографии: *Калинина Л.Е.* Государственное управление туризмом в Российской Федерации: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.14 — Ростов-на-Дону, 2007. — 210 с.; *Писаревский Е.Л.* Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2012, 496 с.; *Путрик Ю.С.* Становление и развитие государственной политики Российской Федерации в области туризма: 1991—2007 гг. — М., 2007.

Монографии смежных отраслей: *Чудновский А.Д., Жукова М.А., Сеин В.С.* Управление индустрией туризма. Электронный учебник. — М.: КноРус, 2010.

Иные научные работы: *Кружалин В.И., Шабалина Н.В., Тульская Н.И.* Научные подходы к формированию рейтингов регионов России по уровню развития индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2011. № 4. С. 2—6; *Саак А.Э., Горелова Г.В., Жертовская Е.В.* Управление развитием туристского комплекса муниципального образования с помощью комплексной методики выбора и принятия управленческих решений (на примере г. Таганрога) // Туризм: право и экономика, 2008, № 1. Они же. Современные направления формирования туристской политики муниципального образования // Туризм: право и экономика. 2011. № 1. С. 24—32. Они же. Государственно-частное партнерство как инновационный механизм реализации туристской политики в РФ // Туризм: право и экономика. 2011. № 2. С. 24—29.

Таким образом:

- 1) государственное и муниципальное управление в сфере туризма как научное направление базируется на теории публичного управления;
- 2) отрасль туризма является быстроразвивающейся отраслью народного хозяйства страны;
- 3) национальная, региональная и местные туристские администрации оказывают регулирующее воздействие на субъектов туристской индустрии;
- 4) определение целей, задач и механизмов реализации туристской политики требуют научного осмысления.

Вопросы к главе 1

1. Понятие, содержание, виды и государственного и муниципального управления (публичное управление).
2. Понятие туризма как объекта публичного управления.
3. Основные этапы развития публичного управления в сфере туризма.
4. Основные функции публичного управления в сфере туризма.
5. Государственная политика в сфере туризма.
6. Государственное управление в узком и широком смысле.
7. Соотношение государственного, муниципального и гражданского (корпоративного) управления в сфере туризма.
8. Основные цели, задачи и функции государственного управления в сфере туризма.
9. Понятие и признаки государства.
10. Основные функции государства.
11. Основные цели, задачи и методы публичного управления в сфере туризма.
12. Взаимосвязь и соотношение понятий государство и туризм.
13. Государственное и муниципальное управление как учебная дисциплина и научное направление.
14. Взаимосвязь и разграничение государственного и муниципального управления в сфере туризма и других учебных дисциплин.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава посвящена структуре и системе органов государственной власти и местного самоуправления, общей и специальной компетенции в сфере туризма. Подробно описаны полномочия национальной туристской администрации, а также нормативно-правовые основы деятельности данных органов. Специально рассмотрены особенности прохождения государственной и муниципальной службы в туристских администрациях.

§ 1. Организационная структура государственного управления в сфере туризма в Российской Федерации

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Из контекста ст. 3 Конституции РФ видно, что суверенитет государства исходит из суверенитета народа. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть. Как отмечает М. В. Баглай, под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость государственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам. Как важнейшее свойство государственной власти суверенитет является качественным признаком самого государства. В то же время народ выступает как своеобразный гарант государственного суверенитета, ибо любое ущемление независимости государства, умаление верховенства власти означает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов. Верховенство государственной власти — это прежде всего ее неограниченность ничем, кроме Конституции РФ, естественного права и законов. Оно также выражается в том, что на территории государства нет другой, конкурирующей власти, издающей параллельные законы и регулирующие права и свободы граждан, т.е. исключается двоевластие и признается единственная легитимность и высшая юридическая сила законов, издаваемых высшими органами государственной власти. Независимость

государственной власти означает, что она сама и только сама вправе принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный правопорядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей конституционной компетенции. Эта самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием зависимости (политической, финансовой и др.) государственных органов от кого бы то ни было внутри и вне пределов государства. Одновременно государственная власть отличается правомочием на принуждение граждан к соблюдению правопорядка, отсюда ее фактическая способность как содействовать реализации прав и свобод человека и гражданина, так и нарушать их при ненадлежащем использовании своих правомочий. Государство как официальный представитель народа в состоянии выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является суверенным. В Конституции РФ закреплен принцип разделения власти, а законодательную, исполнительную и судебную как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Соответственно, объективно существует широкая сфера отношений между Федерацией и ее субъектами. Урегулирование этих общественных отношений составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства, обоснованных реальными потребностями разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Целостность и единство общества обеспечивается не только связывающими все социальные отношения общими принципами его устройства и организации, но и соответствующим механизмом управления социальными процессами, через который осуществляются функции, свойственные данному обществу как организованной структуре. Таким механизмом является система органов государственной власти и система органов местного самоуправления¹.

В широком смысле² к субъектам публичной власти в сфере в «широком смысле» относятся вся указанная система, в узком — система органов исполнительной власти.

Необходимо отметить, что Конституцией РФ закреплен принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации). Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. «Издательство «Проспект», 2013, 565 с.

² Подробнее о государственном управлении в широком и узком понимании см. главу 1.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Применительно к сфере туризма необходимо обратить внимание на отсутствие законодательного закрепления разделения полномочий между федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится Законопроект № 612877-5¹, которым предполагается дополнить Закон о туристской деятельности статьями 3.1, 3.2, 3.3, устанавливающими соответственно полномочия органов государственной власти Российской Федерации, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и права органов местного самоуправления в сфере туристской деятельности. Указанный законопроект принят 14.06.2013 в первом чтении.

Президент Российской Федерации является главой государства гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

В соответствии с Конституцией РФ Президент Российской Федерации не возглавляет ни одну из ветвей власти, независим от них.

В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями. По мнению авторов, в отношении сферы туризма, необходимо отметить следующие полномочия:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об осво-

¹ Текст проекта приведен в приложении к учебнику.

бождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти;
- указом Президента Российской Федерации вводится чрезвычайное, военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;
- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;
- вносит законопроекты в Государственную Думу;
- подписывает и обнародует федеральные законы;
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратификационные грамоты.

Полномочия Президента РФ реализуются через принятие им правовых актов: указов и распоряжений. Эти акты обязательны для исполнения

на всей территории Российской Федерации. Акты Президента РФ издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания Российской Федерации или Правительства РФ. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, имеют прямое действие. Указы и распоряжения Президента РФ по своей природе являются подзаконными актами, в связи с чем они не должны противоречить как Конституции РФ, так и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Указы чаще всего являются нормативными актами, так как предназначены для неопределенного круга лиц и случаев. Реже эта форма используется наряду с распоряжениями для решения разовых задач, и тогда эти акты носят индивидуальный характер (например, указы по кадровым вопросам). Распоряжения — это акт индивидуального организационного характера.

Обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и контроля за исполнением его решений осуществляется Администрацией Президента Российской Федерации¹.

Федеральное собрание Российской Федерации — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Правовое положение Федерального собрания, в первую очередь, определено главой 5 Конституции РФ.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Государственная Дума является палатой Федерального Собрания и состоит из 450 депутатов.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

¹ Подробнее о правовом статусе Администрации Президента Российской Федерации см. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490, Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2004 № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации».

В рамках компетенции Государственной Думы необходимо отметить решение следующих вопросов:

- принятие федеральных законов,
- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией.

В соответствии со статьей 101 (часть 3) Конституции РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты Государственной Думы.

В Государственной Думе создаются комитеты и комиссии. Деятельность комитета, комиссии Государственной Думы основана на принципах свободы обсуждения, гласности. На заседаниях комитета, комиссии могут присутствовать представители средств массовой информации. Вопросы, связанные со сферой туризма отнесены к компетенции Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству¹.

В состав Комитета входят 15 депутатов. В рамках комитета организован подкомитет по законодательству в сфере туризма, а также Экспертный совет по законодательству в сфере туризма.

Совет Федерации является «верхней» палатой Федерального Собрания в Совет Федерации в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции РФ ходят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Совет Федерации образует комитеты из числа членов палаты. Комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органа-

¹ Подробнее см. сайт Комитета — <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/>

ми палаты, применительно к сфере туризма — Комитет Совета Федерации по социальной политике¹, в ведение которого

К вопросам ведения Комитета Совета Федерации по социальной политике применительно к сфере туризма относятся:

- государственная политика в сфере туризма, формирование правовых основ единого туристского рынка Российской Федерации, а также определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;
- международное сотрудничество в области туризма;

Каждый член Совета Федерации обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации². Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты. Председатель Совета Федерации не может быть членом комитета Совета Федерации. Первый заместитель Председателя Совета Федерации и заместители Председателя Совета Федерации могут состоять в одном из комитетов Совета Федерации. Комитет Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты. Член комитета палаты вправе входить в состав любых подкомитетов этого комитета.

Правительство Российской Федерации. Единая система исполнительной власти в Российской Федерации. Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации.

Правительство РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ — председателя правительства, заместителей председателя правительства и федеральных министров. Председатель правительства назначается президентом из числа граждан, не имеющих гражданства иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией РФ. Председатель правительства освобождается от должности президентом.

Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполни-

¹ Подробнее см. сайт Комитета — <http://council.gov.ru/structure/committees/8/>

² Например, в состав Комитета по социальной политике входят 14 членов Совета Федерации.

тельной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Общие полномочия Правительства РФ:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

В систему федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Система и структура федеральных органов исполнительной власти определены указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314.

Руководство деятельностью федерального органа исполнительной власти осуществляет Президент РФ, либо Правительство РФ.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство — постановлением Правительства.

Функции ФОИВ:

- по принятию нормативных правовых актов — издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- по контролю и надзору — осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;
- по управлению государственным имуществом — осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;
- по оказанию государственных услуг — предоставление ФОИВ непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения,

ранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Общие полномочия ФОИВ: федеральное министерство является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр Российской Федерации (федеральный министр).

Министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Необходимо отметить, что в установленной сфере деятельности Министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия ФОИВ, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Федеральная служба (служба) является федеральным ФОИВ, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства.

Служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, но не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Руководитель федеральной службы, за исключением руководителя (заместителей) службы, руководство деятельностью которой осуществляет Президент, назначается на должность и освобождается от должности Правительством по представлению федерального министра, осуществляющего координацию и контроль деятельности федеральной службы.

Заместители руководителя федеральной службы, за исключением заместителей руководителя федеральной службы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителя федеральной службы.

Порядок назначения на должность руководителя и членов коллегиальных органов управления федеральной службы, имеющей статус коллегиального органа, определяется Правительством.

Федеральное агентство является ФОИВ, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту.

Агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, но не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор).

Руководитель федерального агентства, за исключением руководителя (заместителей) агентства, руководство деятельностью которого осуществляет Президент, назначается на должность и освобождается от должности Правительством по представлению федерального министра, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Заместители руководителя федерального агентства, за исключением заместителей руководителя федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителя федерального агентства.

Порядок назначения на должность руководителя и членов коллегиальных органов управления федерального агентства, имеющего статус коллегиального органа, определяется Правительством РФ.

Необходимо отметить, что установленные ограничения полномочий ФОИВ не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального

органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Порядок взаимодействия между ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также порядок их взаимодействия с иными ФОИВ устанавливаются Президентом РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ.

Судебные органы. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие осуществляется исключительно судами посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹. Указанной нормой установлена исключительная компетенция судебных органов на осуществление правосудия.

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся²:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Особое правовое положение в системе органов государственной власти занимают Прокуратура Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Счетная Палата Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ Российской

¹ О порядке производства см. Конституцию, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

² Подробнее о судебной системе см. федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹.

Правовое положение Прокуратуры Российской Федерации определено Конституцией, федеральным законом от 17.01.1992 № 2202—1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений.

Предметом прокурорского надзора являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Центральный Банк Российской Федерации (Банк России). Правовое положение Банка России определено Конституцией, федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Банк России осуществляет возложенные на него функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что Банк России осуществляет функции по регулированию, контролю и надзору в сфере страховой деятельности

¹ Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами (ст. 1 федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

(ст. 4.1 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Правовое положение Счетной Палаты Российской Федерации определено Конституцией РФ, Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Счетная палата подотчетна Федеральному Собранию.

Задачами Счетной палаты являются:

- 1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- 3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;
- 4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- 5) развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;
- 6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет

федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

- 7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;
- 9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как уже указывалось, государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, Положение о полноте законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которой обладают субъекты Российской Федерации в порядке статьи 73 Конституции РФ, следует рассматривать в системном единстве не только с положениями статьи 76 (части 2 и 5), согласно которым по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, последние не могут им противоречить, а в случае противоречия действует федеральный закон, но и с положениями статьи 77 о том, что самостоятельное установление субъектами Российской Федерации системы своих органов государственной власти должно соответствовать основам конституционного строя, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом (часть 1), и что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2), а следовательно, и те, и другие должны подчиняться единым принципам и правилам функционирования этой системы¹.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ Российской Федерации».

Государственная власть в субъектах Российской власти также формируется на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную.

Например, государственную власть в Республике Бурятия осуществляют Глава Республики Бурятия (высшее должностное лицо Республики Бурятия, возглавляет Правительство Республики Бурятия), Народный Хурал (законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Бурятия), Правительство Республики Бурятия (высший исполнительный орган государственной власти Республики Бурятия), суды Республики Бурятия¹.

Государственную власть в Новосибирской области осуществляют Губернатор Новосибирской области (высшее должностное лицо Новосибирской области, возглавляет Правительство Новосибирской области и является его Председателем), Законодательное Собрание Новосибирской области (постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Новосибирской области), Правительство Новосибирской области (высший исполнительный орган государственной власти Новосибирской области) и иные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области, Уставный суд Новосибирской области и мировые судьи Новосибирской области².

В сфере туризма органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают полномочиями по созданию благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации³.

Кроме того, в соответствии со ст. 2 Закона о туристской деятельности субъекты вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие туристскую деятельность, в том числе уточняющие полномочия соответствующих органов.

На примере нормативных правовых актов Московской области и Санкт-Петербурга можно привести примеры организации и деятельности региональных туристских администраций.

В соответствии со статьей 4 Закона Московской области от 11.12.1997 № 67/97-ОЗ «О туристской деятельности в Московской области» определены принципы и цели государственного регулирования туристской деятельности в Московской области. Признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Московской области, органы государственной власти Московской области исходят из следующих принципов:

¹ См. Конституцию Республики Бурятия от 22.02.1994 г.

² См. Устав Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ.

³ См. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

- определения и поддержки приоритетных направлений туристской деятельности;
- содействия туристской деятельности и создания благоприятных условий для ее развития, в особенности деятельности субъектов туристской индустрии, ориентированных на прием туристов в Московской области;
- оказания содействия в повышении роли туризма по формированию доходной части областного и местных бюджетов, в создании новых рабочих мест;
- содействия инвестированию средств в развитие туристской индустрии на территории Московской области;
- обеспечения охраны окружающей природной среды, сохранения исторического и культурного наследия.

Целями регулирования органами государственной власти Московской области туристской деятельности являются:

- определение прав и обязанностей юридических и физических лиц в сфере туристской деятельности;
- сохранение туристских ресурсов;
- разработка и утверждение государственных программ Московской области по развитию туризма;
- создание благоприятных условий для инвестиций в туристскую индустрию;
- поддержка и развитие международного сотрудничества Московской области в сфере туристской деятельности.

Органы государственной власти Московской области самостоятельно и в полном объеме регулируют туристскую деятельность и содействуют развитию туристской индустрии на территории Московской области по всем вопросам, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Полномочия у субъектов региональной туристской администрации примерно одинаковы. В качестве примера приведем полномочия органов государственной власти Санкт-Петербурга. Так, в соответствии со статьей 2. Закона Санкт-Петербурга от 28.12.2012 № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге» к полномочиям Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в сфере развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге относятся:

- 1) принятие законов Санкт-Петербурга в сфере развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге;
- 2) контроль за исполнением законов Санкт-Петербурга в сфере развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге;
- 3) установление форм государственной поддержки субъектов туристской индустрии Санкт-Петербурга;
- 4) иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга.

К полномочиям Правительства Санкт-Петербурга в сфере развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге относятся:

- 1) определение приоритетных направлений поддержки в сфере туристской деятельности в Санкт-Петербурге, гостиничной и конгрессно-выставочной инфраструктуры в Санкт-Петербурге;
- 2) информационное обеспечение туризма в Санкт-Петербурге, в том числе организация распространения информации о туристских ресурсах Санкт-Петербурга;
- 3) содействие в обеспечении защиты прав и интересов туристов;
- 4) содействие кадровому обеспечению в сфере туризма в Санкт-Петербурге;
- 5) организация научных исследований в сфере туризма в Санкт-Петербурге;
- 6) разработка, утверждение и реализация программ развития туристской и конгрессно-выставочной деятельности, туристской, гостиничной и конгрессно-выставочной инфраструктуры в Санкт-Петербурге;
- 7) аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии Санкт-Петербурга, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;
- 8) оказание информационной и консультационной поддержки субъектам туристской индустрии Санкт-Петербурга по вопросам, относящимся к сфере туристской деятельности в Санкт-Петербурге;
- 9) иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга.

Нормативно также предусмотрены особенности развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге. Так, развитие туристской деятельности в Санкт-Петербурге осуществляется посредством:

- поддержки и развития приоритетных направлений туристской деятельности в Санкт-Петербурге;
- создания единой системы информационного обеспечения сферы туризма в Санкт-Петербурге;
- участия Санкт-Петербурга в туристских выставках, ярмарках, конференциях, иных мероприятиях, в том числе за рубежом, в целях поддержания интереса к туристским ресурсам Санкт-Петербурга, туристской деятельности в Санкт-Петербурге;
- содействия формированию и развитию туристских и конгрессно-выставочных кластеров;
- проведения в Санкт-Петербурге туристских выставок для привлечения туристов в Санкт-Петербург, организатором которых является Санкт-Петербург;

- осуществления научно-исследовательской деятельности в сфере туризма в Санкт-Петербурге;
- проведения статистических исследований в сфере туризма в Санкт-Петербурге и мониторинга использования туристских ресурсов Санкт-Петербурга;
- эксплуатации государственной информационной системы Санкт-Петербурга «Туристский реестр Санкт-Петербурга»;
- содействия кадровому обеспечению в сфере туризма в Санкт-Петербурге.

В целях развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге программами развития туристской деятельности предусматриваются меры государственной поддержки приоритетных направлений развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге. Государственная поддержка приоритетных направлений развития туристской деятельности в Санкт-Петербурге осуществляется в форме информационной и консультационной поддержки на основании программ развития туристской деятельности, принимаемых в соответствии с федеральным законодательством и законами Санкт-Петербурга.

Органы местного самоуправления. Конституция рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народом своей власти (ст. 3), признает и гарантирует его (ст. 12). Включение этих статей в число основ конституционного строя — свидетельство принципиального изменения отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Например, структуру органов местного самоуправления муниципального образования «Город Томск» составляют Дума Города Томска (представительный орган муниципального образования), Мэр Города Томска (глава муниципального образования), Администрация Города Томска (местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), Счетная палата Города Томска (контрольно-счетный орган муниципального образования)¹.

Органы местного самоуправления регулируют туристскую деятельность на территории соответствующих муниципальных образований в соответствии со своими полномочиями.

¹ См. Устав города Томска (принят решением Думы города Томска от 04.05.2010 № 1475).

Органы местного самоуправления в установленном действующим законодательством порядке могут быть наделены отдельными государственными полномочиями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере туристской деятельности.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относит создание условий для развития туризма; к вопросам местного значения: создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; организация отдыха детей в каникулярное время.

Саморегулирование сферы туризма. Регулирование деятельности участников отношений (в том числе в сфере туризма) может осуществляться не только на уровне государственного регулирования, но и на основе саморегулирования.

Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил (ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

Саморегулирование осуществляется на добровольной основе на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

При этом такой организацией разрабатываются и утверждаются стандарты и правила соответствующей деятельности, то есть требования к её осуществлению, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.

Специальное законодательное регулирование для саморегулируемых организаций в сфере туризма не установлено. Также не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере туризма.

Соответственно, порядок приобретения и прекращения статуса саморегулируемых организаций, деятельности таких саморегулируемых организаций осуществляется в общем порядке, определенном упомянутым законом о саморегулируемых организациях.

Некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации с даты внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и утрачивает статус саморегулируемой организации с даты исключения сведений о некоммерческой организации из указанного реестра.

Ведение реестра осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии¹.

Законом установлены требования к минимальной численности членов организации — не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Правовое положение объединения туроператоров в сфере выездного туризма

Законом о туристской деятельности создано правовое основание для функционирования объединения туроператоров в сфере туризма.

Согласно ст. 11.1, указанного закона Объединение туроператоров в сфере выездного туризма является некоммерческой организацией, представляющей собой единое общероссийское объединение, которое основано на принципе обязательного членства юридических лиц, осуществляющих на территории Российской Федерации туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма, и действует в целях оказания экстренной помощи туристам.

Данное объединение не является саморегулируемой организацией с точки зрения Закона о саморегулировании.

Вместе с тем, можно выявить некоторые схожие черты в правовом статусе саморегулируемой организации и объединения туроператоров в сфере выездного туризма:

- статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма присваивается (на основании решения Правительства Российской Федерации)²;
- объединением туроператоров в сфере выездного туризма разрабатываются правила профессиональной деятельности, обязательные для данного объединения и его членов и регулирующие порядок осуществления им и его членами функций, связанных с формированием и использованием компенсационного фонда. Указанные правила профессиональной деятельности утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Указанные особенности представляют интерес также с той позиции, что согласно ст. Закона о туристской деятельности предусмотрено обязательное членство туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в данном объединении.

¹ См. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457.

² Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 2130-р статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма присвоен ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «ТУРПОМОЩЬ».

§ 2. Компетенция органов государственного и муниципального управления в сфере туризма

Публичное управление сферой туризма осуществляется на федеральном, региональном (субъект Российской Федерации) и местном уровне органами государственной власти и местного самоуправления, среди которых необходимо выделить органы специальной компетенции в сфере туризма, на практике именуемые туристскими администрациями (соответственно, национальной, региональной, местной).

Вместе с национальной туристской администрацией на федеральном уровне *регулирование (координацию) туризма в пределах своих полномочий осуществляют*¹:

- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Федеральная миграционная служба;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
- Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Федеральное дорожное агентство;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Федеральное агентство морского и речного транспорта;

¹ Подробнее о полномочиях см. приложение к настоящему учебнику.

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Министерство регионального развития Российской Федерации;
- Министерство спорта Российской Федерации.

Национальная туристская администрация в Российской Федерации представлена двумя федеральными органами исполнительной власти — Минкультуры России, Ростуризм.

В литературе также встречается позиция, что в национальную туристскую администрации также входит Роспотребнадзор. Последний осуществляет контрольно-надзорные функции и, в частности, полномочия в области защиты прав туристов как потребителей¹.

Министерство культуры Российской Федерации

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, туристской деятельности, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности.

Необходимо также отметить, что Минкультуры России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по туризму.

В настоящее время «вопросами» туризма в Минкультуры России занимается Департамент туризма и региональной политики.

К полномочиям Минкультуры России в указанной сфере относятся:

- выработка и реализации государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере туристской деятельности,
- принятие следующих нормативные правовые акты:
- порядок классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями;
- порядок аккредитации организаций, которые осуществляют классификацию объектов туристской индустрии, включающих

¹ См. Боровой А.А., Жданова М.В., Маленчук Ю.В., Писаревский Е.Л., Сидоркин С.А. Теория и практика управления рисками в сфере туризма / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М., 2011. — 200 с.

- гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи;
- порядок представления объединением туроператоров в сфере выездного туризма в Федеральное агентство по туризму уведомления в форме электронного документа о прекращении членства туроператора в указанном объединении;
 - порядок представления туроператорами, в отношении которых законодательством Российской Федерации не предусмотрено обязательное опубликование данных бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, копии указанной отчетности в Федеральное агентство по туризму;
 - утверждение:
 - формы свидетельства о внесении сведений о туроператоре в единый федеральный реестр туроператоров и порядок его выдачи,
 - правил профессиональной деятельности, регулирующих порядок осуществления объединением туроператоров в сфере выездного туризма и его членами функций, связанных с формированием и использованием компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма в соответствии с Законом об основах туристской деятельности.

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Среди полномочий Ростуризма в установленной сфере деятельности необходимо отметить следующие:

- на основании и в порядке, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Федеральное агентство по туризму осуществляет следующие функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности:
 - реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;
 - информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;

- осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках;
- в установленном законодательством Российской Федерации порядке:
 - осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;
 - взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации интересов Российской Федерации в международных организациях в установленной сфере деятельности;
 - создает представительства за пределами Российской Федерации в сфере туризма. Порядок их создания, деятельности и ликвидации определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
 - организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;
 - организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности;
 - реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;
 - по заявлению туроператора, сведения о котором внесены в единый федеральный реестр туроператоров, выдает свидетельство о внесении сведений о туроператоре в указанный реестр;

Организация деятельности Ростуризма¹. Федеральное агентство по туризму возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра культуры Российской Федерации.

Руководитель Федерального агентства по туризму несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Ростуризм полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

¹ Подробнее см. Регламент Федерального агентства по туризму.

Руководитель Ростуризма имеет 4 заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром культуры Российской Федерации по представлению руководителя Агентства.

Структурными подразделениями Федерального агентства по туризму являются управления по основным направлениям деятельности Агентства. В состав управлений включаются отделы.

Региональная туристская администрация

В субъектах Российской Федерации полномочия по регулированию сферы туризма возлагаются на орган специальной компетенции (например, Комитет по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы, Министерство курортов и туризма Республики Крым), либо орган, осуществляющий регулирование туризмом и иными сферами (например, Министерство культуры и туризма Тульской области, Министерство экономического развития Республики Коми, Министерство Карачаево-Черкесской Республики по физической культуре, спорту и туризму).

Правовое положение региональной туристской администрации разберем на примере Комитета Республики Адыгея по туризму и курортам, Департамента молодежной политики и спорта Кемеровской области.

Комитет Республики Адыгея по туризму и курортам является исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, обеспечивающим проведение на территории Республики Адыгея государственной политики в сфере туризма и курортов.

Основными целями деятельности Комитета являются:

- 1) устойчивое развитие туризма и курортов;
- 2) рациональное использование природно-климатических и рекреационных ресурсов;
- 3) создание современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского и санаторно-курортного комплекса, обеспечивающего наиболее полное удовлетворение потребностей граждан Российской Федерации и иностранных граждан в отдыхе и туризме, санаторно-курортном лечении;
- 4) увеличение доходной части республиканского бюджета Республики Адыгея за счет развития туристической и курортной отрасли.

Основными задачами Комитета являются:

- 1) обеспечение устойчивого развития туризма и курортов;
- 2) обеспечение в рамках своих полномочий мер по реализации федеральных законов, законов Республики Адыгея, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов Республики Адыгея в сфере туризма и курортов;
- 3) организация разработки научно-технической политики в сфере туризма и курортов и ее реализация, а также организация научно-

го, инновационного и информационного обеспечения в сфере развития туризма и курортов;

- 4) разработка предложений по дальнейшему развитию туристского и санаторно-курортного комплекса, обеспечивающего потребности граждан в санаторно-курортном лечении, отдыхе и туризме, развитие международных контактов;
- 5) рациональное использование исторического и культурного наследия Республики Адыгея, а также научно-технического и образовательного потенциала в сфере туризма и курортов.

В состав Комитета входят отдел туризма и отдел рекреационных ресурсов¹.

К основным задачам Департамента молодежной политики и спорта Кемеровской области (в структуре Департамента — отдела туризма) относится координация деятельности организаций, привлекаемых к осуществлению государственной молодежной политики, спортивной, физкультурно-оздоровительной и туристической деятельности.

В сфере туризма Департамент:

- определяет основные задачи и направления развития туристской деятельности в Кемеровской области;
- разрабатывает, координирует и исполняет государственные программы Кемеровской области, направленные на развитие туристской деятельности;
- разрабатывает нормативные правовые акты в сфере туристской деятельности;
- разрабатывает и реализует меры, направленные на обеспечение безопасности туристов на территории Кемеровской области;
- осуществляет контроль за рациональным использованием, охраной и защитой туристских ресурсов Кемеровской области;
- формирует и ведет туристский реестр Кемеровской области;
- формирует и ведет реестр турагентов, осуществляющих деятельность на территории Кемеровской области;
- формирует и ведет реестр организаторов снегоходных трасс;
- участвует в создании единого информационного туристского центра Кемеровской области;
- организует и проводит конференции, совещания, семинары, симпозиумы, выставки, ярмарки и другие мероприятия по вопросам туристской деятельности;
- проводит мониторинг использования туристских ресурсов в сфере развития внутреннего и въездного туризма в Кемеровской области;
- осуществляет прогнозирование и вырабатывает рекомендации в области подготовки кадров для сферы внутреннего и въездного туризма².

¹ <http://www.adygcomtur.ru/content.php?id=106>

² <http://www.dmps-kuzbass.ru/about/>

Правовое положение **местной туристской администрации** рассмотрим на примере Управления по развитию физической культуры, спорта и туризма Администрации города Екатеринбурга¹, Комитета по культуре и туризму администрации города Подольска².

Управление по развитию физической культуры, спорта и туризма является отраслевым органом Администрации города Екатеринбурга. подчиняется главе Администрации города Екатеринбурга и действует на основании Устава муниципального образования «город Екатеринбург»

Основными целями деятельности Управления являются:

- 1) обеспечение условий для развития на территории муниципального образования «город Екатеринбург» физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- 2) развитие спорта и физической культуры населения по месту жительства;
- 3) развитие детского спорта;
- 4) развитие спорта и физической культуры населения зрелого, пожилого возраста и лиц с ограниченными физическими возможностями;
- 5) содействие в развитии спорта высших достижений и профессионального спорта;
- 6) обеспечение развития материально-технической базы учреждений физической культуры и спорта;
- 7) пропаганда роли физической культуры и спорта в организации здорового образа жизни населения на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

Задачами Комитета по культуре и туризму администрации города Подольска являются создание условий для формирования положительного образа города Подольска в целях развития его туристической привлекательности; создание и развитие рынка туристских услуг и благоприятных условий для удовлетворения спроса потребителей на туристско-рекреационные услуги;

Комитет содействует развитию туристской индустрии в городе Подольске, способствует привлечению инвестиций в развитие туристской индустрии, созданию условий для обеспечения привлекательности объектов культурно-исторического наследия города Подольска. принимает участие в областных, российских и международных выставках и ярмарках, конференциях и семинарах по вопросам развития сферы туризма.

¹ <http://www.ekburg.ru/administration/administration-gorod/6/53/>

² <http://www.kultura-podolsk.ru/>

§ 3. Государственная и муниципальная служба в сфере туризма

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба Российской Федерации (далее также — гражданская служба) — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также — должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Государственные гражданские служащие, осуществляющие свои полномочия в сфере туризма как и все государственные гражданские служащие Российской Федерации, обладают равными правами и обязанностями. Помимо законодательства в сфере государственной службы на их деятельность распространяются положения ведомственных нормативных актов Минкультуры России и Ростуризма, связанные с особенностями выполнения функций данными федеральными органами исполнительной власти.

Прохождение государственной службы — это процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, выполнения соответствующего вида управлен-

ческой или иной государственно-служебной деятельности. Прохождение государственной службы регламентируется не только Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами (например, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе») и законами субъектов Российской Федерации о государственной службе, но и указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные законы о видах государственной службы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривают другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают формы подготовки граждан для прохождения государственной службы.

Переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Институт прохождения государственной службы характеризуется следующими основными чертами.

1. С практической структурно-функциональной точки зрения прохождение службы является длящимся процессом, начинающимся с возникновения государственно-служебных отношений, т.е. с момента замещения служащим государственной должности, связанным с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением оценки и аттестации служащих, и заканчивающимся прекращением государственно-служебных отношений.

2. Содержание прохождения службы, т.е. выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей, управленческих и других функций; на этом временном отрезке реализуется правовой статус государственного служащего.

3. Прохождение государственной службы устанавливается нормативно. Таким образом, как субинститут правового института государственной службы оно объединяет правовые нормы, регулирующие следующие вопросы: замещение государственных должностей, специальная профессиональная подготовка сотрудников различных государственных органов, совместительство, реальное выполнение служащими своих должностных

обязанностей и реализация прав, порядок присвоения квалификационных разрядов, специальных званий; поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности), аттестация государственных служащих, продвижение (перемещение) по службе (должностной рост на конкурсной основе), условия службы, социально-правовая защита (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих, основания и способы прекращения государственной службы.

4. Условия прохождения государственной службы: продолжительность служебного времени, ежегодного оплачиваемого отпуска; дополнительные отпуска; денежное довольствие служащих; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т.д.

Сведения о государственном служащем (прохождении им государственной службы) содержатся в личном деле государственного служащего. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 было утверждено Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела. Личное дело ведется структурным подразделением кадров государственного органа (кадровой службой соответствующего государственного органа) и при переводе государственного служащего передается по новому месту его государственной службы. Запрещено ведение нескольких личных дел одного государственного служащего.

Сведения о всех государственных служащих, занимающих должности государственной службы, а также включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, содержатся в Федеральном реестре государственных служащих и реестре государственных служащих субъектов Российской Федерации. Ведение личных дел и Реестра государственных служащих осуществляется в соответствии с актами законодательства России, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Запрещены сбор и внесение в личные дела и Реестр государственных служащих сведений об их политической, религиозной принадлежности и частной жизни.

Форма и порядок ведения, учета и хранения документов, подтверждающих профессиональную служебную деятельность государственных служащих, устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются персонализированными и в слу-

чаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

Законодательством Российской Федерации определены порядок приема на государственную службу, прохождения испытательного срока, особенности условий государственной службы, порядок проведения аттестации служащих, замещения государственных должностей, присвоения классовых чинов и многие другие вопросы.

На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком и достигшие возраста, установленно-го федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту (см., например, гл. 4 «Поступление на гражданскую службу» и 5 «Служебный контракт» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Федеральный закон о виде государственной службы определяет условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия.

Право поступления на государственную службу имеют по общему правилу граждане России, достигшие 18-летнего возраста (не моложе 18 лет), владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законодательством РФ о государственной службе. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от расы, национальности, языка, пола происхождения, имущественного и должностного положения места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям и профессиональным союзам, созданным в установленном Конституцией РФ и другими законами порядке, а также других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовка которых отвечает требованиям по соответствующей государственной должности.

Общие положения о равенстве прав граждан на замещение должностей не исключают некоторых ограничений, которые касаются особых случаев. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе, например, в следующих случаях:

- а) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- б) лишения его судом права занимать государственные должности в течение назначенного срока;
- в) наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных обязанностей;
- г) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и в других случаях, установленных нормативными актами Российской Федерации;
- д) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- е) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- ж) отказа от представления сведений о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

На первоначальном этапе образования государственно-служебного правоотношения целесообразно различать два правовых документа: контракт (служебный контракт) и приказ (акт) о назначении гражданина на государственную должность государственной службы. Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность государственной гражданской службы. Служебный контракт — соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебный контракт устанавливает права и обязанности сторон (ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином на неопределенный срок; на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Для лица, впервые поступающего на государственную службу (принятого на государственную должность государственной службы), а также для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации, может быть установлен испытательный срок (испытание) продолжительностью от трех

месяцев до одного года в зависимости от уровня подготовки и должности государственной службы, на которую гражданин поступает. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

На замещение вакантной государственной должности государственной службы может быть объявлен конкурс, который обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 утверждено Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Конкурс объявляется, если граждане, подавшие заявления на участие в конкурсе, полностью соблюдают условия относительно их поступления на службу (наличие требуемого возраста, отсутствие обстоятельств отказа в приеме на государственную службу, наличие всех необходимых документов). Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям и должности гражданской службы.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы создается конкурсная комиссия, которая оценивает участников конкурса на основании документов об образовании, о прохождении государственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной службы.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могут повлиять на решения, принимаемые конкурсной комиссией. Решения конкурсной комиссии могут быть обжалованы претендентом на замещение должности государственной службы в суд.

Прохождение государственной службы включает в себя: назначение на должность; присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания; аттестацию или квалификационный экзамен; другие обстоятельства (события) в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, который

утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа¹.

В соответствии со ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в должностной регламент включаются:

- 1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки;
- 2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;
- 3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- 4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- 5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- 6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- 7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- 8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

¹ См., например, Типовой должностной регламент статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514.

Например, приказом Минкультуры России от 21.10.2011 № 1014 утверждены примерные должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации.

Так, для замещения должности директора департамента устанавливаются следующие квалификационные требования:

- а) наличие высшего профессионального образования;
- б) наличие не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;
- в) наличие профессиональных знаний, включая знание Конституции РФ Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации; иных нормативных правовых актов и служебных документов, регулирующих соответствующую сферу деятельности применительно к исполнению конкретных должностных обязанностей, основ управления и организации труда и делопроизводства, процесса прохождения гражданской службы, норм делового общения, форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления, служебного распорядка Минкультуры России, порядка работы со служебной и секретной информацией, правил охраны труда и противопожарной безопасности;
- г) наличие профессиональных навыков, необходимых для руководства структурным подразделением, оперативного принятия и реализации управленческих решений, ведения деловых переговоров, взаимодействия с другими ведомствами, государственными органами, представителями субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, нормотворческой деятельности, планирования работы, контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений, стимулирования достижения результатов, требовательности, ведения деловых переговоров, публичного выступления, владения конструктивной критикой, учета мнения коллег и подчиненных, подбора и расстановки кадров, делегирования полномочий, пользования современной оргтехникой и программными продуктами, систематического повышения профессиональных знаний, редактирования документации на высоком стилистическом уровне, своевременного выявления и разрешения проблемных ситуаций, приводящих к конфликту интересов¹.

¹ Приказ Минкультуры России от 21.10.2011 № 1014 «О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации» <http://www.mkrf.ru>

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Важным правовым средством установления степени соответствия государственного служащего замещаемой им должности государственной службы является аттестация государственного служащего.

Под аттестацией государственных служащих понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры для выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 утверждено Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, которое определяет порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации или их аппаратах. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

При проведении аттестации учитываются соблюдение государственным служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных федеральными законами о государственной службе. Результатами аттестации становятся решение (оценка) и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа. Аттестация — это прежде всего деятельность, которая раскрывается в полном объеме только при эффективном функционировании всего ее механизма: подготовки аттестации; осуществления контроля за работой служащих; принятия решения соответствующим руководящим органом или руководителем по результатам аттестации; реализации рекомендаций аттестационной комиссии по совершенствованию работы служащих и всей администрации в целом; разрешения возникающих споров, связанных с проведением аттестации и ее результатами; подведения итогов аттестации; распространения передового аттестационного опыта.

В результате аттестации государственному гражданскому служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой государственной должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам проведения аттестации служащего в течение одного месяца после ее проведения издается правовой акт государственного органа, предусматривающий:

- 1) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направление на профессиональную подготовку или повышение квалификации;
- 3) понижение в должности гражданской службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует для гражданского служащего служебное время и время отдыха (ст. 45), порядок предоставления основного и дополнительного отпусков (ст. 46), оплату труда (ст. 50), основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих (ст. 52), порядок исчисления стажа государственной гражданской службы (ст. 54), принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60), профессиональную подготовку кадров для гражданской службы, переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданского служащего (ст. 61–62), формирование кадрового резерва (ст. 64), финансирование гражданской службы и программу ее развития (ст. 65–66), виды государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе (ст. 67–68), порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров (ст. 69–70).

Отдельные вопросы государственной службы отражены в Указах Президента РФ № 1131 от 27 сентября 2005 г. «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных служащих»; от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»; от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение

вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» и др.¹

В каждом субъекте Российской Федерации принято законодательство о государственной службе, в котором в соответствии с федеральным законодательством определяются порядок и условия прохождения государственной службы, другие вопросы государственной службы².

Например, Указом Мэра Москвы от 28.08.2012 № 54-УМ определен следующий порядок назначения на должности и освобождения от должностей государственных гражданских служащих государственных органов города Москвы:

Служебный контракт заключается при поступлении гражданина Российской Федерации на государственную гражданскую службу города Москвы, назначении государственного гражданского служащего города Москвы на иную должность в том же государственном органе города Москвы и при переводе его в другой государственный орган города Москвы.

Основанием для заключения служебного контракта является акт государственного органа или должностного лица о поступлении на гражданскую службу и назначении на должность гражданской службы, а также акт о назначении на должность в том же государственном органе или другом государственном органе в порядке перевода.

Служебный контракт прекращает свое действие со дня освобождения гражданского служащего от замещаемой должности, в том числе при переводе гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган города Москвы или Российской Федерации или на государственную службу иного вида, а также со дня издания акта о назначении на иную должность и заключения нового служебного контракта в том же государственном органе.

Служебный контракт с руководителями департаментов, комитетов, главных управлений, управлений, инспекций города Москвы на основании распоряжения Мэра Москвы о назначении на должность заключает Мэр Москвы.

Служебный контракт оформляется кадровой службой соответствующего органа исполнительной власти города Москвы и подписывается лицом, назначаемым на должность.

Утверждение должностных регламентов гражданских служащих как неотъемлемой части служебных контрактов производится лицами, кото-

¹ Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право. Электронный учебник <http://www.be5.biz/pravo/a002/63.htm>; См. также: Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. — 816 с.

² Закон г. Москвы от 26.01.2005 № 3 (ред. от 29.01.2014) «О государственной гражданской службе города Москвы», — СПС «Консультант плюс» <http://www.consultant.ru>

рым в соответствии с настоящим указом предоставлено право заключения (или подписания) служебных контрактов¹.

Приведем для примера выдержки из публичного объявления об объявлении конкурса для замещения должности государственного служащего Министерства курортов и туризма Краснодарского края. Так, Главный специалист-эксперт отдела государственной службы и правового сопровождения Министерства курортов и туризма Краснодарского края должен знать:

- Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, законы Российской Федерации и Краснодарского края, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие сферы деятельности;
- законодательство о государственной гражданской службе Российской Федерации и Краснодарского края;
- законодательство Российской Федерации и Краснодарского края о противодействии коррупции;
- Устав Краснодарского края;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Краснодарского края, регламентирующие статус, структуру, компетенцию, порядок организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти;
- положение о министерстве курортов и туризма Краснодарского края;
- правила служебного распорядка;
- правила документооборота и работы со служебной информацией. Инструкцию по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края;
- нормы охраны труда и противопожарной защиты;
- аппаратное и программное обеспечение;
- возможности и особенности применения современных информационно-коммуникационных технологий в государственных органах;
- общие вопросы в области обеспечения информационной безопасности;
- основные принципы организации органов государственной власти Российской Федерации и Краснодарского края;

¹ Указ Мэра Москвы от 28.08.2012 № 54-УМ (ред. от 20.12.2013) «О назначении на должности и освобождении от должностей государственных гражданских служащих государственных органов города Москвы» (вместе с «Порядком назначения на должности и освобождения от должностей государственной гражданской службы города Москвы», «Порядком заключения служебных контрактов о прохождении государственной гражданской службы города Москвы и замещении должностей государственной гражданской службы города Москвы в государственных органах города Москвы») «Вестник Мэра и Правительства Москвы», № 50, 06.09.2012.

- порядок подготовки, согласования и принятия нормативных правовых актов Краснодарского края;
- основы информационного, документационного обеспечения сфер деятельности администрации Краснодарского края.

Главный специалист-эксперт отдела государственной службы и правового сопровождения министерства курортов и туризма Краснодарского края должен иметь навыки:

- организации личного труда и планирования служебного времени;
- владения оргтехникой и средствами коммуникации;
- владения современными средствами, методами и технологиями работы с информацией и документами;
- владения официально-деловым стилем современного русского языка;
- в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);
- работы с внутренними и периферийными устройствами компьютера; работы с информационно-телекоммуникационными сетями, в том числе сетью Интернет;
- работы в операционной системе; управления электронной почтой; работы в текстовом редакторе; работы с электронными таблицами; подготовки презентаций; использования графических объектов в электронных документах; работы с базами данных;
- другие навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

В объявлении также указываются предполагаемые дата и место проведения конкурса.

Порядок проведения конкурса. Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе, на основании изучения представленных документов, определяется соответствие кандидата установленным квалификационным требованиям.

На втором этапе оценивается уровень профессиональной подготовки кандидатов, проводятся конкурсные процедуры (тестирование и индивидуальное собеседование). Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности гражданской службы. При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе выбранных конкурсных процедур: тестирование и индивидуальное собеседование. Тестовые испытания кандидатов проводятся в письменной форме. Кандидатура для замещения вакантной должности государственной гражданской службы определяется по результатам проведения конкурса открытым голосо-

нием простым большинством голосов членов конкурсной комиссии, присутствующих на заседании. Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата, оформляется протоколом, после чего издается приказ министерства курортов и туризма Краснодарского края о победителях конкурса и включении в кадровый резерв (в случае, если соответствующее решение будет принято конкурсной комиссией). По результатам конкурса издается приказ министерства курортов и туризма Краснодарского края о назначении победителя конкурса на вакантную должность государственной гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Сообщения о результатах конкурса направляются в письменной форме кандидатам в 7-дневный срок со дня его завершения. Информация о результатах конкурса также размещается в указанный срок на официальном сайте министерства курортов и туризма Краснодарского края (www.kurortkuban.ru). Документы кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению в течение трех лет со дня завершения конкурса, после чего подлежат уничтожению.

Перечень документов, представляемых для участия в конкурсе:

- а) личное заявление (заполняется в отделе государственной службы и правового сопровождения министерства курортов и туризма Краснодарского края);
- б) собственноручно заполненная и подписанная анкета по форме, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р с приложением цветной фотографии на белом фоне (3×4 см);
- в) копия паспорта (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);
- г) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, стаж работы и квалификацию: копия трудовой книжки, копии документов о профессиональном образовании, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы);
- д) медицинское заключение (приложение № 3 к приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14.12.2009 г. № 984-н);
- е) справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина Российской Федерации, претендующего на замещение должности государственной гражданской службы Краснодарского края, утвержденная постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 15 июля 2009 года № 1505-П;
- ж) справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей гражданина Российской Федерации, претендующего на замещение

должности государственной гражданской службы Краснодарского края, утвержденная постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 15 июля 2009 года № 1505-П¹.

Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу регулируются Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Закон закрепляет понятие муниципальной службы — профессиональной деятельности граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Статья 5 указанного закона предусматривает **взаимосвязь** муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации.

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). **Представителем нанимателя** (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

§ 4. Юридическая ответственность и обеспечение режима законности в публичном управлении в сфере туризма

В самом общем виде ответственность представляет собой отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством. Она формируется на основе последовательного взаимодействия трех составных частей: а) сознания долга, б) оценки поведения, в) наложения санкций. Ведущим элементом в ответственности выступает оценка решения, действия гражданина, коллектива, органа или другого компонента общественной системы с точки зрения признанных и действующих идеалов, принципов, норм и пользы для общественного развития.

¹ <http://min.kurortkuban.ru/home/kadrovoe-obespechenie>

С теоретической и нормативной точек зрения наиболее отработанной и практически действующей является юридическая ответственность, т.е. ответственность лица за нарушения конкретных норм законов.

Юридическая ответственность — это применение к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишений личного, организационного либо имущественного характера. Основные признаки ответственности:

- 1) юридическая ответственность предполагает государственное принуждение;
- 2) это не принуждение «вообще», а «мера» такого принуждения, четко очерченный его объем (количественные показатели);
- 3) юридическая ответственность связана с правонарушением, следует за ним и обращена на правонарушителя;
- 4) ответственность влечет за собой негативные последствия (лишения) для правонарушителя: ущемление его прав (лишение свободы, родительских прав и др.), возложение на него новых дополнительных обязанностей (выплата определенной суммы, совершение каких-либо действий и т.д.);
- 5) характер и, объем лишений установлены в санкции юридической нормы;
- 6) возложение лишений, применение государственно-принудительных мер осуществляется в ходе правоприменительной деятельности компетентными государственными органами в строго определенных законом порядке и формах. Вне процессуальной формы юридическая ответственность невозможна¹.

В юридических работах под законностью в государственном управлении обычно подразумевают либо метод, либо режим деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Так, Г.В. Атаманчук под законностью предлагает понимать систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов.

Такое понимание законности предопределяет те свойства, которым она призвана отвечать.

Законность (как реальный факт, а не благое пожелание) может быть только единой, охватывающей все государство, все структуры государственного управления и местного самоуправления. Она в равной мере касается всех и равно обязательна для каждого в государстве, причем на всей его территории и при реализации любых частных и общественных отношений,

¹ Цит. по: *Алексеев С.С., Архитов С.И., Корельский В.М.*, и др. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. чл.-корр., проф. Алексеева С.С. — М. Норма, 2004, с. 351—352. (электронный ресурс <http://www.gramotey.com>).

подлежащих законодательному регулированию. Законность базируется на таких принципах как верховенство, единообразие применения закона.

Так, в ст. 15 Конституции РФ сказано, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации».

Единообразие закона состоит в одинаковом понимании, толковании и исполнении закона в различных местах, разными людьми и организационными структурами и в различных жизненных обстоятельствах. Законность содержит в себе также свойство всеохватываемости, свидетельствующее о том, что в государственном управлении действующее законодательство в равной мере и по всем аспектам распространяется как на сами государственные органы, органы местного самоуправления и государственных (муниципальных) служащих, так и на общественные структуры и граждан¹.

Обеспечение законности и юридической ответственности в государственном управлении

Приоритетное значение среди таких средств принадлежит построению государственной власти, с одной стороны, ее разделению по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная) и по вертикали (федеральная, субъектов федерации, местного самоуправления), а с другой — формированию между ее подсистемами необходимых сдержек и противовесов, а также отношений взаимного контроля.

Важнейшая роль в обеспечении законности в государственном управлении отводится судебной власти. В Конституции РФ Российской Федерации (ч. 2 ст. 46) сказано: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

Особую роль в этой системе занимает Конституционный суд Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997, с. 232—236.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда Российской Федерации являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Для защиты своих прав и интересов физические и юридические лица могут обратиться в судебные органы в зависимости от категории дела, подведомственности и подсудности дела суду. Судебные дела с участием органов государственной власти и местного самоуправления законом названы как «дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений».

Судами общей юрисдикции (подраздел 3 раздела 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) и арбитражными судами (глава 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации) рассматриваются следующие категории дел по заявлениям:

- граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов;
- об оспаривании ненормативных правовых актов решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;
- о взыскании с лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей и санкций, предусмотренных законом;
- иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению судов.

Судебный контроль находится в тесном взаимодействии с прокурорским надзором. Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор:

- за соблюдением Конституции РФ Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;

- за соблюдением органами публичного управления прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения данными органами законов и издаваемых ими актов государственного и муниципального управления.

Кроме того, имеет место специализированный внешний контроль за определенными видами управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Такой контроль возлагается на уполномоченные на его ведение государственные органы и их подсистемы, к примеру, таможенный контроль, антимонопольный контроль, контроль за качеством продуктов и товаров народного потребления, санитарно-эпидемиологический контроль, радиационный контроль, экологический контроль, контроль дорожного движения и т.д. Существенным для законности в государственном управлении является внутренний контроль, выполняемый в государственных органах и органах местного самоуправления их руководителями, а также выделенными в этих целях должностными лицами либо подразделениями (юрисконсультские должности, группы, сектора контроля).

Отдельно необходимо остановиться на вопросах ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, а также законодательства о противодействии коррупции.

Статья 105 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закрепляет право участника закупки, а также осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации на обжалование в судебном порядке или в в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки.

Подача и рассмотрение жалобы в административном порядке не является препятствием для обжалования участником закупки, общественным объединением, объединением юридических лиц таких действий (бездействия) в судебном порядке.

Кроме того, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит ряд составов правонарушений в сфере закупок.

В частности, предусмотрена ответственность должностных лиц за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нарушение порядка заключения, изменения контракта.

Основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии со ст. 13 указанного закона, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

В целях обеспечения соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, а также осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции в государственных органах функционируют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Порядок формирования и деятельности комиссий определен Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821.

В Федеральном агентстве по туризму создана комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ростуризма и урегулированию конфликта интересов. Основной задачей Комиссии является содействие Ростуризму:

- а) в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Ростуризма ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;
- б) в осуществлении в Ростуризме мер по предупреждению коррупции.

Комиссия рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных гражданских служащих Ростуризма (за исключением руководителя Ростуризма).

Вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов в отношении руководителя Ростуризма, рассматриваются президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

На заседании Комиссии заслушиваются пояснения государственного гражданского служащего Ростуризма (с его согласия) и иных лиц, рассматриваются материалы по существу предъявляемых государственному гражданскому служащему Ростуризма претензий, а также дополнительные материалы.

Члены Комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы Комиссии.

По итогам рассмотрения Комиссия принимает одно из следующих решений:

- установить, что сведения, представленные государственным гражданским служащим Ростуризма о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, и федеральными государственными гражданскими служащими, и соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065, являются недостоверными и (или) неполными. В этом случае Комиссия рекомендует руководителю Ростуризма применить к государственному гражданскому служащему Ростуризма конкретную меру ответственности;
- установить, что государственный гражданский служащий Ростуризма не соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае Комиссия рекомендует руководителю Ростуризма указать государственному гражданскому служащему Ростуризма на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к государственному гражданскому служащему Ростуризма конкретную меру ответственности;
- отказать гражданину в замещении должности в коммерческой или некоммерческой организации либо в выполнении работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государствен-

ному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, и мотивировать свой отказ;

- признать, что причина непредставления государственным гражданским служащим Ростуризма сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не является уважительной. В этом случае Комиссия рекомендует государственному гражданскому служащему Ростуризма принять меры по представлению указанных сведений;
- признать, что причина непредставления государственным гражданским служащим Ростуризма сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей необъективна и является способом уклонения от представления указанных сведений. В этом случае Комиссия рекомендует руководителю Ростуризма применить к государственному гражданскому служащему конкретную меру ответственности¹.

Контрольные вопросы к главе 2

1. Понятие субъектов публичного управления, их виды и классификация.
2. Система публичного управления в сфере туризма
3. Организационная и правовая основы публичного управления в сфере туризма в Российской Федерации.
4. Органы государственной власти в сфере туризма общей и специальной компетенции.
5. Структура федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма. (Национальная туристская администрация).
6. Министерство культуры Российской Федерации и Ростуризм в системе органов публичного управления в сфере туризма.
7. Органы государственной власти в сфере туризма субъектов Российской Федерации (региональные туристские администрации).
8. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (местные туристские администрации).
9. Координация, взаимодействие и разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государствен-

¹ Приказ Ростуризма от 6 сентября 2010 г. № 238 «О Комиссии Федерального агентства по туризму по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ростуризма и урегулированию конфликта интересов» <http://www.russiatourism.ru/content>

ной власти субъектов Российской Федерации в сфере туристской индустрии.

10. Правовое положение Объединения туроператоров в сфере выездного туризма.
11. Государственная и муниципальная служба (общие положения).
12. Государственные и муниципальные служащие.
13. Особенности прохождения государственной и муниципальной службы в туристских администрациях.
14. Понятие и виды юридической ответственности в государственном и муниципальном управлении в сфере туризма.
15. Судебный контроль и прокурорский надзор за деятельностью субъектов публичного управления в сфере туризма.

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ (ПОЛНОМОЧИЙ) В СФЕРЕ ТУРИЗМА

В главе рассматриваются вопросы государственного регулирования отдельных аспектов сферы туризма.

§ 1. Государственное регулирование и управление в области организации туристской индустрии

В соответствии со ст. 1 Закона о туристской деятельности, туристская индустрия — совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников.

Законом не определено понятие субъекта туристской деятельности, под которым по мнению авторов, по мнению автора можно понимать лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность по оказанию услуг в сфере туристской индустрии (в том числе с использованием соответствующих объектов, например, средств размещения).

Одним из средств государственного регулирования туристской индустрии является *учет субъектов* деятельности, в частности, туроператоров, осуществляемый согласно ст. 4.1. Закона о туристской деятельности, путем формирования и введения Единого федерального реестра туроператоров.

При этом Реестр является федеральной государственной информационной системой, содержащей зафиксированные на материальном носителе сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации.

Законом об основах туристской деятельности также определен объем сведений о туроператоре, которые должны содержаться в Реестре:

- полное и сокращенное наименования на русском языке; если в учредительных документах туроператора его наименование указано на одном из языков народов Российской Федерации и (или)

на иностранном языке — также наименование туроператора на этом языке;

- адрес (место нахождения) и почтовый адрес;
- сведения об учредителях туроператора;
- серия, номер и дата выдачи документа, подтверждающего факт внесения записи о юридическом лице, осуществляющем туроператорскую деятельность, в единый государственный реестр юридических лиц;
- серия, номер и дата выдачи свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, идентификационный номер налогоплательщика;
- фамилия, имя и отчество руководителя юридического лица, осуществляющего туроператорскую деятельность (далее — руководитель туроператора);
- размер финансового обеспечения, номер, дата и срок действия договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта, наименование организации, предоставившей финансовое обеспечение;
- сфера туроператорской деятельности (международный туризм, внутренний туризм, международный и внутренний туризм);
- адреса (места нахождения) и почтовые адреса структурных подразделений туроператора, осуществляющих туроператорскую деятельность;
- адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в реестр также включаются сведения:

- об общем объеме денежных средств, полученных туроператором, осуществляющим деятельность в сфере выездного туризма, от реализации в этой сфере туристского продукта за предыдущий год (по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации);
- о членстве туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в объединении туроператоров в сфере выездного туризма;
- о размере уплаченного взноса в компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Уполномоченным органом по формированию и ведению Реестра является Федеральное агентство по туризму¹.

¹ См. Положение о Федеральном агентстве по туризму, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901.

Так, согласно информации Ростуризма, по состоянию на 1 января 2014 года¹ в данной федеральной государственной информационной системе содержатся сведения о **4608** туроператорах, по состоянию на 1 июля 2014 года — **4338** туроператорах.

**Структура
Единого федерального реестра туроператоров
по состоянию на 08.07.2014 года²**

Общее количество туроператоров в Реестре	Размер финансового обеспечения (млн руб.)	Сфера туроператорской деятельности			Способ финансового обеспечения	
		Внутренний туризм	Международный въездной и внутренний туризм	Международный выездной туризм	Банковские гарантии	Договоры страхования ответственности туроператора
4337	0,5–10	1 602	1 255	0	24	4 313
	30	21	54	1 474		
	Свыше 30, но не более 100	2	0	64		
	От 100 и более	0	0	22		
	Итого	1 625	1 152	1 560		

Ведение реестра осуществляется на бумажном и электронном носителях. Ведение реестра на электронном носителе осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие этого реестра с иными федеральными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями.

Сведения о туроператоре вносятся в реестр на основании заявления туроператора, представляемого в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и содержащего сведения, подлежащие внесению в реестр.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее пяти дней со дня поступления заявления туроператора с приложением всех необходимых документов принимает решение о внесении сведений о туроператоре в реестр либо об отказе во внесении в реестр таких сведений.

Указанные решения оформляются соответствующим актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти. В случае принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти решения об отказе во внесении сведений о туроператоре в реестр это решение должно быть мотивировано.

¹ Источник. <http://russiatourism.ru/>

² Там же.

Основанием для отказа во внесении сведений о туроператоре в реестр является:

- представление недостоверных сведений о туроператоре;
- несоответствие имеющегося у туроператора финансового обеспечения требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным законом;
- непредставление сведений о членстве туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в объединении туроператоров в сфере выездного туризма (для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма).

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведения о туроператоре, содержащиеся в реестре. Размещение и актуализация на сайте Ростуризма в сети Интернет (<http://reestr.russiatourism.ru/>) информации о юридических лицах, которые имеют право осуществлять туроператорскую деятельность на территории Российской Федерации позволяет туристам, субъектам туристской индустрии, а также органам публичной власти оперативно воздействовать на туроператоров, нарушающих права и законные интересы туристов, и принимать иные необходимые меры.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти исключает сведения о туроператоре из реестра в случае: ликвидации туроператора, прекращения деятельности туроператора в результате его реорганизации, за исключением реорганизации в форме преобразования, непредставления туроператором сведений о наличии у него финансового обеспечения на новый срок, представления туроператором заявления о прекращении туроператорской деятельности, исключения туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, из членов объединения туроператоров в сфере выездного туризма (в отношении туроператоров, осуществляющих деятельность исключительно в сфере выездного туризма).

Для конкретизации такого полномочия Ростуризма приказом Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117 утвержден Административный регламент по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров¹. Этот документ разработан в соответствии с Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года и Федеральным законом

¹ Приказ Минспорттуризма России от 26.09.2011 № 1117 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров».

от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

Согласно указанному Административному регламенту внесение сведений Реестр и изменение содержащихся в нем сведений, представление сведений о туроператоре, содержащихся в Реестре являются государственной услугой.

Результатом предоставления государственной услуги является:

- внесение сведений о юридическом лице, осуществляющем туроператорскую деятельность, в Реестр;
- внесение изменений в сведения о туроператоре, содержащиеся в Реестре;
- отказ во внесении сведений о юридическом лице в Реестр;
- исключение сведений о туроператоре из Реестра;
- представление сведений о туроператоре, содержащиеся в Реестре.

Схематично порядок предоставления Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров, представлен в приведенных ниже блок-схемах².

По информации Федерального агентства по туризму³, в рамках предоставления государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров, в **2013 году**:

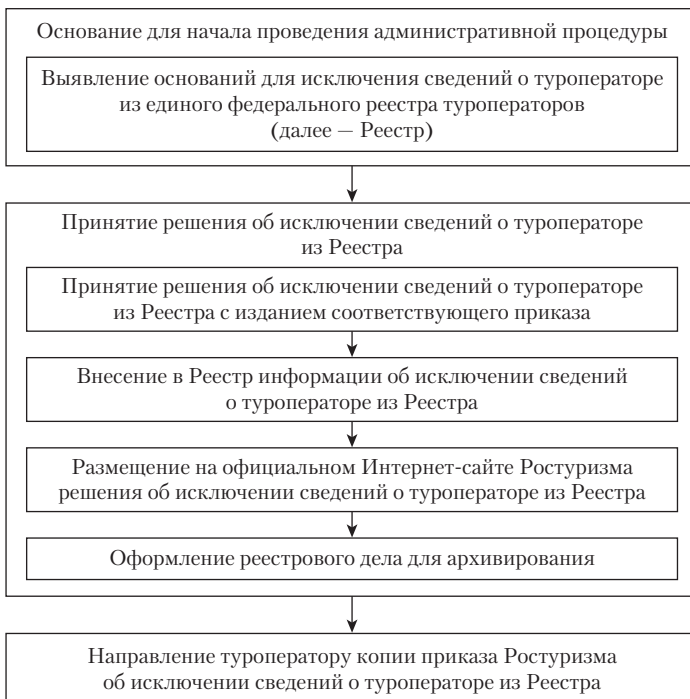
- зарегистрировано 2012 заявления о внесении сведений о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров;
- проведена правовая экспертиза 7628 заявлений и документов юридических лиц (туроператоров) о внесении сведений (изменений в сведения) о них в Единый федеральный реестр туроператоров;
- подготовлены и утверждены 184 приказа по вопросу формирования и ведения Единого федерального реестра туроператоров;
- оформлено и направлено туроператорам 4532 свидетельства о внесении сведений в Единый федеральный реестр туроператоров;
- оформлено и направлено 527 документов об отказе во внесении сведений о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров;
- оформлено и направлено 1605 документов об исключении сведений о туроператоре из Единого федерального реестра туроператоров.

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

² Приложения к Административному регламенту по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров.

³ Источник. <http://russiaturism.ru/>

БЛОК-СХЕМА
по внесению сведений либо отказу во внесении
сведений о юридическом лице в Единый
федеральный реестр туроператоров



БЛОК-СХЕМА
по внесению изменений в сведения о туроператоре,
содержащиеся в Едином федеральном реестре туроператоров



БЛОК-СХЕМА по исключению сведений о туроператоре из единого федерального реестра туроператоров



В Федеральную налоговую службу России в рамках процедуры межведомственного информационного взаимодействия было направлено 2200 запросов о предоставлении сведений в форме электронного документа, содержащихся в ЕГРЮЛ.

В первом полугодии 2014 года:

- зарегистрировано 1641 заявления о внесении сведений о туроператоре в единый федеральный реестр туроператоров;
- проведена правовая экспертиза 3159 заявлений и документов юридических лиц (туроператоров) о внесении сведений (изменений в сведения) о них в единый федеральный реестр туроператоров;
- подготовлены и утверждены 95 приказа по вопросу формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;
- оформлено и направлено туроператорам 2373 свидетельства о внесении сведений в единый федеральный реестр туроператоров;
- оформлено и направлено 386 документ об отказе во внесении сведений о туроператоре в единый федеральный реестр туроператоров;
- оформлено и направлено 1518 документов об исключении сведений о туроператоре из единого федерального реестра туроператоров;

В Федеральную налоговую службу России в рамках процедуры межведомственного информационного взаимодействия было направлено 1479 запросов о предоставлении сведений в форме электронного документа, содержащихся в ЕГРЮЛ.

Учет субъектов туристской индустрии осуществляется также путем предоставления **уведомления о начале осуществления деятельности**.

Законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹ предусмотрена обязанность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей уведомить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти о начале отдельных видов деятельности, полный перечень которых определен ст. 8 указанного закона.

Конкретное наименование таких видов деятельности и выполняемых в их составе работ и услуг раскрывается в Приложении № 1 к Правилам представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений², в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029—2007 (КДЕС Ред. 1.1), а также Общероссийским классификатором услуг населению (ОКУН) ОК 002—93.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

² Утверждены постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 / Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 30, ст. 3823.

В сфере туристской индустрии¹ к таким видам деятельности относятся:

- предоставление гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и обеспечению временного проживания:
 - 1) деятельность гостиниц,
 - 2) деятельность прочих мест для временного проживания (молодежных туристских лагерей и горных туристских баз; кемпингов; детских лагерей на время каникул; пансионатов, домов отдыха и т.п.);
- услуги общественного питания:
 - 1) услуги питания (ресторана; кафе; столовой; закусочной; бара; предприятий других типов),
 - 2) услуги по изготовлению кулинарной продукции и кондитерских изделий;
- турагентская деятельность:
 - 1) деятельность туристических агентств (код 63.3 ОК 029—2007 (КДЕС Ред. 1.1)).

По общему правилу такое уведомление представляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ее территориальный орган). При осуществлении деятельности на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством, уведомление предоставляется в данное ведомство. Перечень таких территорий установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1156-р.

Уполномоченный орган согласно п. 12 Правил, осуществляет учет уведомлений путем внесения в реестр уведомлений следующих сведений:

- а) полное и сокращенное, в том числе фирменное (при наличии), наименование юридического лица, его организационно-правовая форма, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя;
- б) почтовые адреса места нахождения юридического лица, в том числе его филиалов и представительств, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности индивидуального предпринимателя;
- в) основной государственный регистрационный номер юридического лица или основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;
- г) идентификационный номер налогоплательщика, дата постановки юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговом органе;

¹ Понятие «туристская индустрия» содержится в ст. 1 Закона об основах туристской деятельности.

- д) вид деятельности, виды работ (услуг), выполняемых в составе деятельности, о начале которой сообщается в уведомлении;
- е) дата поступления уведомления и его регистрационный номер.

Порядок приема и учета уведомлений определен Правилами представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, а также соответствующими административными регламентами¹.

Форма уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности определена Приложением № 2 к указанным Правилам.

Необходимо отметить, что уведомлением заявитель подтверждает соответствие территорий, зданий, помещений, сооружений, оборудования, иных подобных объектов, транспортных средств, предназначенных для использования в процессе осуществления заявленной деятельности, персонала, иных условий осуществления предпринимательской деятельности обязательным требованиям.

Нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 19.7.5—1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

ФОРМА

уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности

(отметка о регистрации уведомления
в уполномоченном органе)

В _____

(указывается наименование федерального органа исполнительной власти
(его территориального органа), в который представляется уведомление)

¹ См.: Административный регламент предоставления Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг согласно перечню, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584, утвержденный приказом Роспотребнадзора от 19.07.2012 № 779.

Административный регламент предоставления Федеральным медико-биологическим агентством государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством, отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 27.12.2011 № 1652н.

УВЕДОМЛЕНИЕ о начале осуществления предпринимательской деятельности

от « ___ » _____ 20 __ г.

(указывается полное и сокращенное, в том числе фирменное (при наличии), наименование, организационно-правовая форма юридического лица, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), основной государственный регистрационный номер юридического лица или основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя (ОГРН))

(указываются почтовые адреса места нахождения юридического лица, в том числе его филиалов и представительств, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности индивидуального предпринимателя)

в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» уведомляет о начале осуществления следующего вида (видов) предпринимательской деятельности: _____

(указывается вид (виды) деятельности и выполняемые в ее составе работы (услуги)

по перечню работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности,

о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным

предпринимателем представляется уведомление)

с « ___ » _____ 20 __ г. и подтверждает соответствие территорий, зданий, помещений, сооружений, оборудования, иных подобных объектов, транспортных средств, предназначенных для использования в процессе осуществления заявленной деятельности, персонала, иных условий осуществления предпринимательской деятельности обязательным требованиям.

(наименование должности руководителя юридического лица)

(подпись руководителя юридического лица, представляющего интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя)

(инициалы, фамилия руководителя юридического лица, представляющего интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя)

М. П.

Аккредитация экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, инструкторов-проводников

Статья 1 Закона о туристской деятельности закрепляет понятия экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, инструкторов-проводников

- экскурсовод (гид) — профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;
- гид-переводчик — профессионально подготовленное лицо, свободно владеющее иностранным языком, знание которого необходимо для перевода и осуществления деятельности по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;
- инструктор-проводник — профессионально подготовленное лицо, сопровождающее туристов и обеспечивающее их безопасность при прохождении туристских маршрутов.

Указанными понятиями закрепляется требование о профессиональной подготовке указанных лиц. Вместе с тем, на уровне нормативных правовых актов Российской Федерации требования к профессиональной подготовке, соответствующей проверке ее уровня (в том числе порядка проведения) не установлены.

Учитывая, что согласно ст. 1 Закона о туристской деятельности субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие туристскую деятельность, не противоречащие федеральным законам, на региональном уровне принимаются правовые акты, регулирующие проведение такой аккредитации (такой акт распространяется как на весь круг таких субъектов (например, в Нижегородской области)¹, либо отдельные (например, в Калининградской области). Необходимо отметить, что проведение аккредитации носит добровольный характер.

Порядок проведения аккредитации рассмотрим на примере Калининградской области.

В соответствии с Законом Калининградской области от 16.12.1997 № 45 «О туристской деятельности в Калининградской области» в целях развития туристского комплекса Калининградской области, защиты экономических интересов области и прав потребителей туристско-экскурсионных услуг, создания условий для повышения качества приема и обслуживания туристов осуществляется аккредитация экскурсоводов и гидов-переводчиков на добровольной основе.

¹ Постановление Правительства Нижегородской области от 07.10.2011 № 812 «Об утверждении Порядка добровольной аккредитации экскурсоводов (гидов), инструкторов-проводников и гидов-переводчиков на территории Нижегородской области».

Порядок аккредитации экскурсоводов и гидов-переводчиков в Калининградской области установлен Постановлением Правительства Калининградской области от 17.08.2009 № 486. Координирующим органом в области проведения такой аккредитации является Агентство по туризму Калининградской области. Аккредитация проводится не реже двух раз в год.

Подтверждением аккредитации является свидетельство об аккредитации экскурсовода или гида-переводчика и нагрудный знак. Нагрудный знак действителен только при наличии свидетельства.

Данные об экскурсоводах и гидах-переводчиках, получивших свидетельство, вносятся в электронную базу данных аккредитованных экскурсоводов и гидов-переводчиков Агентства и размещаются на сайте www.tourism.gov39.ru.

Свидетельство выдается Агентством по заявлению экскурсовода (гида-переводчика) на основании мотивированного заключения экспертной комиссии по аккредитации экскурсоводов и гидов-переводчиков (далее — экспертная комиссия) экскурсоводам и гидам-переводчикам трех категорий в соответствии с результатами собеседования.

Для экскурсоводов и гидов-переводчиков устанавливаются следующие квалификационные требования:

- 1) высшее профессиональное образование;
- 2) дополнительное профессиональное образование в сфере туризма, полученное на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков;
- 3) наличие знания туристических ресурсов Калининградской области, географии, истории, культуры, этнографии, экономики, политики Калининградской области в контексте истории Российской Федерации и мировой истории;
- 4) наличие навыков контакта с туристами (экскурсантами) по тематике своих профессиональных обязанностей на языке общения;
- 5) умение анализировать документацию тура, особые потребности туристских групп или индивидуальных туристов;
- 6) владение навыками управления туристской группой и ее сопровождения;
- 7) наличие навыков планирования маршрута и экскурсионного сопровождения;
- 8) знание мер безопасности, наличие навыков действия в чрезвычайных ситуациях, оказания первой помощи медицинского характера при жалобах, поступающих от туристов;
- 9) обладание четкостью формулировок, образностью языка, простой изложения информации, культурой речи, наличие внутренней организованности, коммуникативности;
- 10) соблюдение правил профессиональной этики и эстетики.

Отказ в выдаче свидетельства принимается в случае:

- 1) несоответствия заявки претендента на получение аккредитации требованиям (III, II и I категории);
- 2) отсутствие полного комплекта документов;
- 3) неудовлетворительного результата собеседования на заседании экспертной комиссии;
- 4) неявки претендента на заседание экспертной комиссии.

После окончания срока аккредитации экскурсовод, гид-переводчик проходит процедуру аккредитации повторно, подтверждает свою квалификацию в соответствии с категорией, на которую он претендует.

Требования к экскурсоводам (гидам-переводчикам) для получения свидетельства об аккредитации, Калининградская область¹

№ п/п	Категория экскурсоводов и гидов-переводчиков	Стаж работы по специальности	Необходимые условия выдачи свидетельства
1	2	3	4
1.	Экскурсовод, III категория	от 1 до 3 лет	<ul style="list-style-type: none"> — наличие высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков; — подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии
2.	Гид-переводчик, III категория	от 1 до 3 лет	<ul style="list-style-type: none"> — наличие высшего профессионального (лингвистического) образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков; — подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии
3.	Экскурсовод, II категория	от 3 до 7 лет	<ul style="list-style-type: none"> — наличие высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков, в объеме не менее 560 часов с присвоением квалификации «экскурсовод»;

¹ См. Порядок аккредитации экскурсоводов и гидов-переводчиков в Калининградской области установлен Постановлением Правительства Калининградской области от 17.08.2009 № 486.

Окончание

1	2	3	4
			— подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии
4.	Гид-переводчик, II категория	от 3 до 7 лет	— наличие высшего профессионального (лингвистического) образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков, в объеме не менее 560 часов с присвоением квалификации «экскурсовод»; — подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии
5.	Экскурсовод, I категория	от 7 лет	— наличие высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов и гидов-переводчиков, в объеме не менее 560 часов с присвоением квалификации «экскурсовод»; — подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии
6.	Гид-переводчик, I категория	от 7 лет	— наличие высшего профессионального (лингвистического) образования и дополнительного профессионального образования в сфере туризма, полученного на специализированных курсах экскурсоводов гидов-переводчиков, в объеме не менее 560 часов с присвоением квалификации «экскурсовод»; — подтверждение квалификации на заседании экспертной комиссии

§ 2. Государственное регулирование и управление в области продвижения внутреннего и въездного туризма

Стратегией развития туризма в качестве одного из направлений (задач) развития туризма определено продвижение туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и международном туристских рынках.

Стратегической задачей всей туристской отрасли сегодня является создание и поддержание благоприятного образа России как безопасного, интересного, доступного и модного туристского направления.

Не случайно, что к способам государственного регулирования туристской деятельности относится содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках¹.

«Продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках» определено в качестве одной из задач федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации», в рамках которой необходимо осуществить следующие мероприятия, которые по мнению авторов, можно рассматривать как направления государственного регулирования в данной сфере:

- проведение информационно-пропагандистской кампании и размещение социальной рекламы о туризме в Российской Федерации на телевидении, в электронных и печатных средствах массовой информации, а также с помощью наружной рекламы, проведение пресс-туров и обеспечение работы информационных центров и пунктов;
- создание конкурентоспособного цифрового контента и наполнение информационного ресурса;
- организация и проведение международных, общероссийских, межрегиональных туристских форумов, выставок и иных мероприятий;
- проведение работ и оказание услуг, связанных с внедрением инновационных технологий по продвижению туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках. В целях продвижения и популяризации российского туристского продукта за рубежом необходима реализация комплекса мероприятий по упрощению паспортно-визовых, таможенных и иных туристских формальностей и правил (валютные, санитарные, страховые и др.), которое станет предметом соответствующих международных соглашений и договоров и, как результат, приведет к улучшению динамики прироста объема въездного туристского потока.

Для обеспечения эффективной реализации указанной функции в Федеральном агентстве по туризму созданы и функционируют Комиссия Ростуризма по формированию мероприятий, направленных на продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем рынках, а также Рабочая группа по реализации мероприятий, направленных на продвижение туристского продукта Российской Федерации.

Рабочая группа рассматривает поступившие предложения, осуществляет отбор проектов, которые рекомендуются Комиссии для рассмотрения и включения в перечень мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма» на соответствующий календарный год.

¹ Статья 4 Закона об основах туристской деятельности.

По информации Ростуризма, в 2013 году на рассмотрение поступило более 400 предложений из 74 субъектов Российской Федерации по реализации в 2014 году мероприятий, направленных на продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

Ростуризмом формируется календарь наиболее значимых туристских мероприятий в субъектах Российской Федерации. Так в 2013 году был сформирован календарь событийных мероприятий субъектов Российской Федерации, посвященных Году культуры, состоящий из 1200 мероприятий в 77 субъектах Российской Федерации¹.

Важным направлением работы Ростуризма по продвижению российских туристских продуктов является выставочная деятельность. Ежегодно Россия участвует в российских и международных профильных выставках. На крупнейших – в Лондоне, Берлине, Милане, Мадриде, Токио, Хельсинки – Ростуризмом на постоянной основе формируется объединенный российский стенд. В рамках выставочных мероприятий идет подготовка и распространение информационных материалов о туристских возможностях России.

Субъекты Российской Федерации (а в ряде выставок – также отдельные муниципальные образования) также активно участвуют в выставках и схожих мероприятиях как самостоятельно (путем формирования отдельных стенды), так и в рамках объединенного стенда (на международных выставках).

В целях продвижения национального туристского продукта активно используются информационные ресурсы, среди которых необходимо выделить информационные порталы www.welcome2russia.ru и www.russia.travel.

Особое место среди информационных ресурсов занимает проект создания автоматизированной информационной системы комплексной поддержки развития въездного и внутреннего туризма, обеспечивающей эффективное функционирование государственной информационной поддержки туризма в Российской Федерации, включающей в себя централизованный ресурс в сети Интернет о туристских возможностях Российской Федерации.

По мнению авторов, реализация данного проекта положительно отразится не только на вопросах продвижения туристского продукта, но также повышения качества туристских услуг и в целом развитии сферы туризма.

Создание отраслевой автоматизированной информационной системы станет единой информационной площадкой для всех участников туристского рынка, потребителей туристских услуг, научных и образовательных учреждений, российских и иностранных инвесторов. Пользователи АИС смогут получить всю необходимую информацию о туристских достоприме-

¹ Календарь размещен на официальном сайте Ростуризма.

чательностях, маршрутах, гостиницах и других объектах туристской индустрии. Кроме того, система предусматривает создание базы данных программ подготовки и повышения квалификации кадров, перечень ВУЗов, научных организаций, работающих в сфере туризма и др. Работа АИС будут интегрирована с уже работающими системами, в том числе и с сайтами региональных туристских администраций и т.д.

Вместе с тем, современная информационная система должна обеспечивать как хранение и обработку значительных массивов информации туристской отрасли, так и предоставление сервисов для различных групп потребителей этой информации — туристов, представителей туристской индустрии, инвесторов и поставщиков туристско-рекреационных услуг и государственных заказчиков.

Продвижение туристских продуктов на региональном уровне предусмотрено также средствами самих субъектов Российской Федерации (например, Государственная программа Владимирской области «Развитие культуры и туризма на 2014—2020 годы», утвержденная постановлением Губернатора Владимирской области от 29.11.2013 № 1348, Постановление Правительства Республики Карелия от 06.12.2012 № 372-П «О долгосрочной целевой программе „Развитие туризма в Республике Карелия на 2012—2015 годы“»).

§ 3. Государственное регулирование и управление в области качества туристских услуг

Повышение качества туристских услуг сегодня является основной задачей всех участников отрасли. Российские и иностранные туристы, активно путешествующие по миру, накопили значительный туристский опыт, привыкли к мировым стандартам обслуживания. Отечественным туристским организациям приходится иметь дело с искушенным и требовательным потребителем¹.

Основными способами, инструментами государственного регулирования в области качества туристских услуг с учетом положений ст. 4 Закона об основах туристской деятельности являются *стандартизация, классификация объектов туристской индустрии, содействие кадровому обеспечению в сфере туризма*.

Стандартизация и классификация

Статья 5 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает, что стандартизация и классификация объектов туристской индустрии осу-

¹ См. Стратегия развития туризма.

ществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Цели и принципы стандартизации в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», а правила применения национальных стандартов Российской Федерации – ГОСТ Р 1.0–2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения». Стандарты гостиничного обслуживания и услуг общественного питания являются частью государственной системы стандартизации Российской Федерации.

Основными целями стандартизации в туризме является¹:

- повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений;
- обеспечение конкурентоспособности и качества услуг организаций туристской индустрии;
- содействие соблюдению требований технических регламентов и другие.

Стандарты являются одним из эффективных инструментов регулирования рынка гостиничных услуг и услуг питания, позволяющим воздействовать как на недобросовестных изготовителей, так и на продавцов, потребителей гостиничных услуг. Стандарт по своей природе предназначен для установления минимально необходимых требований, делающих любой продукт или услугу соответствующими своему назначению по формализованным критериям надежности, безопасности, качества и т.д.

Согласно ст. 15 Закона о техническом регулировании национальный стандарт применяется равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся исполнителями и заказчиками услуг. Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия национальному стандарту.

Вместе с тем, исходя из положений статьи 2 Закона о техническом регулировании, услуги, а также процессы их оказания не требуют подтверждения в обязательном порядке их соответствия установленным стандартам.

Всего в сфере туристской индустрии действует 22 национальных стандарта². Следует отметить, что с 2008 года разработаны (новые, либо

¹ Цит. по *Арахамия И.В., Залузина Н.Б., Иванов А.В., Писаревский Е.Л.* Теория и практика продвижения туристского продукта: обеспечение качества и безопасности качества и безопасности услуг объектов туристской индустрии (методическое пособие) / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М.: Издательство «Юрист», 2011. — 318 с.

² По информации Всероссийского научно-исследовательского института сертификации <http://www.vniis.ru/standardization/committee/262152>

пересмотрены) 20 национальных стандартов на туристские услуги и услуги средств размещения, из них: на туристские услуги — 15 ГОСТ Р, на услуги средства размещения — 5 ГОСТ Р.

Основополагающие стандарты:

1. **ГОСТ Р 50690—2000** «Туристские услуги. Общие требования».
2. **ГОСТ Р 53423—2009** (ИСО 18513:2003) «Туристские услуги. Гостиницы и другие средства размещения туристов. Термины и определения» — действует с 01.07.2010.
3. **ГОСТ Р 51185—2008** «Средства размещения. Общие требования» — с октября 2013 г. в стадии пересмотра.
4. **ГОСТ Р 53522—2009** «Туристские и экскурсионные услуги. Основные положения» — действует с 01.07.2010.
5. **ГОСТ Р 50644—2009** «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов» — действует с 01.07.2010.
6. **ГОСТ Р 50681—2009** «Туристские услуги. Проектирование туристских услуг» — действует с 01.07.2010.
7. **ГОСТ Р 53997—2010** «Туристские услуги. Информация для потребителей. Общие требования» — действует с 01.07.2011.
8. **ГОСТ Р 53998—2010** «Туристские услуги. Услуги туризма для людей с ограниченными физическими возможностями. Общие требования» — действует с 01.07.2011.

Вступили в действие с 01 января 2013 года:

1. **ГОСТ Р 54600—2011** «Туристские услуги. Услуги турагентств. Общие требования».
2. **ГОСТ Р 54601—2011** «Туристские услуги. Безопасность активных видов туризма. Общие положения».
3. **ГОСТ Р 54602—2011** «Туристские услуги. Услуги инструкторов-проводников. Общие требования».
4. **ГОСТ Р 54603—2011** «Услуги средств размещения. Общие требования к обслуживающему персоналу».

Проекты стандартов в стадии разработки в 2013—2014 гг.

1. Туристские услуги. Речные круизы. Общие требования.
2. Услуги средств размещения. Общие требования к хостелам.
3. Туристская информация и услуги приема туристов. Требования. Применение международного стандарта ISO 14785:2013.

Планируемые проекты национальных стандартов в 2014—2015 гг.

- ГОСТ Р «Услуги средств размещения. Сельские гостевые дома. Общие требования»;
- ГОСТ Р «Услуги средств размещения. Усадьбы. Общие требования»;
- ГОСТ Р «Услуги средств размещения. Средства размещения для детей и юношества. Общие требования»;
- ГОСТ Р «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования»;

ГОСТ Р «Услуги средств размещения. Услуги бизнес-отелей. Общие требования»;

ГОСТ Р «Туристские услуги. Личная безопасность туриста. Общие требования. Гармонизации международных и национальных стандартов»;

ГОСТ Р «Развлекательный туризм. Информация для туристов. Минимальные требования в развлекательных мероприятиях туристов — на основе прямого применения ISO 21103—2013»;

ГОСТ Р «Развлекательный туризм. Руководители. Требования к персоналу. ISO 21102—2013»;

ГОСТ Р «Развлекательный туризм. Требования к системам управления безопасностью в туризме. ISO 21101—2013»¹.

Наряду с «основополагающими», приняты и действуют стандарты в отдельных отраслях туристской индустрии.

Так, ГОСТ Р 50762—2007 устанавливает классификацию предприятий общественного питания, общие требования к предприятиям общественного питания различных типов и классов; распространяется на предприятия общественного питания юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Этот ГОСТ дает определение предприятия общественного питания как предприятия, предназначенного для производства, реализации и (или) организации потребления продукции общественного питания, включая кулинарную продукцию, мучные кондитерские и булочные изделия; раскрывает содержание таких понятий как тип и класс предприятия общественного питания. В этом документе представлена развернутая характеристика каждого типа предприятия общественного питания и минимальные требования к каждому из них относительно: архитектурно-планировочным решениям и оформлению предприятий; мебели, столовой посуде, приборам и белью; оформлению меню и прейскурантов, ассортименту продукции; методам обслуживания потребителей, к форменной одежде, обуви.

Кроме этого в нем закреплены общие требования по обеспечиванию безопасности жизни и здоровья потребителей, сохранности их имущества и соблюдения действующих правил оказания услуг общественного питания; выполнения требований нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти; наличия удобных подъездных путей и пешеходных доступов ко входу, необходимых справочно-информационных указателей, благоустройства и освещения в темное время суток территории, прилегающей к предприятию².

¹ Там же.

² ГОСТ Р 50762—2007 «Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания: Утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 г. № 475-ст.

Работы в области стандартизации объектов туристской индустрии координируются Техническим комитетом № 199 «Туристские услуги и услуги средств размещения» (далее — ТК 199), который функционирует с 2008 года и был реорганизован в 2012 году. Секретариат ТК 199 ведет ОАО «Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации» (ВНИИС).

За ТК 199 закреплены объекты технического регулирования в области туризма, которые предусмотрены Общероссийским классификатором услуг населению (ОК 002—93)¹ по следующим кодам: 061100—061105, 061109, 061200—061205, 061209, 061300—061305, 061309, 061400, 061502, 061505, 061700—061702, 062100—062105, 062200, 082103, 062203—062208, 062300, 062301).

Наряду с ТК 199, также функционируют технические комитеты, деятельность которых тесно связана с туристской индустрией (035 «Услуги в области любительского дайвинга», 280 «Спортивные и туристские изделия», 347 «Услуги торговли и общественного питания», 427 «Аттракционы и другие устройства для развлечений», 456 «Аквапарки, водные аттракционы и оборудование бассейнов» и др.)²

Согласно ст. 13 Закона о техническом регулировании к документам в области стандартизации относятся, в том числе, применяемые в установленном порядке классификации.

В научной литературе к основным задачам классификации объектов туристской индустрии традиционно относят³:

- обеспечение качества и безопасности услуг, представляемых с использованием объектов туристской индустрии;
- содействие развитию внутреннего и въездного туризма за счет укрепления доверия российских и иностранных туристов к объективности оценки категорий объектов туристской индустрии;
- повышение конкурентоспособности национальной туристской индустрии;
- оказание помощи российским и иностранным туристам в компетентном выборе объектов туристской индустрии, в том числе обеспечение туристов полной и достоверной информацией об услугах, оказываемых с использованием объектов туристской индустрии;

¹ Отменяется с 01.01.2015г. в связи с принятием Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029—2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034—2014 (КПЕС 2008) (Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

² Подробнее см. сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии <http://www.gost.ru>

³ Цит. по *Арахамия И.В., Залунина Н.Б., Иванов А.В., Писаревский Е.Л.* Теория и практика продвижения туристского продукта: обеспечение качества и безопасности качества и безопасности услуг объектов туристской индустрии (методическое пособие) / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М. : Издательство «Юрист», 2011. — 318 с.

- гармонизация применяемых в Российской Федерации критериев классификации объектов туристской индустрии с международными и зарубежными стандартами, с рекомендациями Всемирной туристской организации (ЮНВТО).

Необходимо отметить, что по смыслу ст. 2 Закона о техническом регулировании классификация носит добровольный характер.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации предусмотрены случаи, когда прохождение классификации является обязательным (для предоставления гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания):

- в период с 1 июля 2011 года по 31 декабря 2016 года на территории муниципального образования город-курорт Сочи (п. 1 статьи 8.1 Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
- с 1 июля 2015 года в субъектах Российской Федерации, в которых будут проводиться спортивные соревнования, перечень которых устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (п. 1 ст. 36 Федерального закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Классификация применяется в отношении таких объектов туристской индустрии как гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, осуществляется аккредитованными организациями в порядке, установленном Приказом Минкультуры России от 03.12.2012 № 1488 (далее — Порядок).

Аккредитация организаций, осуществляющих указанную классификацию, проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Приказом Минспорттуризма России от 15.12.2010 № 1351.

При этом для организации такой деятельности субъекты Федерации утверждают Административные регламенты предоставления государственной услуги по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи.

Например, Административный регламент предоставления Департаментом инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области государственной услуги по аккредитации

организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, утвержден распоряжением ДИПиГПП от 04.02.2013 г. № 02-рп¹.

Основными целями классификации являются:

- обеспечение качества туристских услуг, соответствующего требованиям систем классификации, разработанным в соответствии с международными стандартами, рекомендациями ВТО при ООН (ЮНВТО) и существующей зарубежной практикой;
- предоставление потребителям необходимой и достоверной информации, обеспечивающей компетентный выбор, о соответствии объекта туристской индустрии категории, предусмотренной в системах классификации;
- повышение конкурентоспособности туристских услуг и привлекательности объектов туристской индустрии, направленных на увеличение туристского потока и рост доходов от въездного и внутреннего туризма;
- укрепление доверия российских и иностранных потребителей к объективности оценки категории объектов туристской индустрии и качества туристских услуг.

Классификация объектов туристской индустрии проводится в соответствии с Системой классификации гостиниц и иных средств размещения; Системой классификации горнолыжных трасс; Системой классификации пляжей и включает в себя:

- а) рассмотрение аккредитованной организацией заявления и документов, предусмотренных соответствующей системой классификации и представленных юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, являющимися собственниками объекта туристской индустрии или осуществляющими его эксплуатацию, и принятие решения о проведении классификации;
- б) оценку соответствия объекта туристской индустрии требованиям, установленным для категории в соответствующей системе классификации;
- в) оформление результатов оценки объектов туристской индустрии;
- г) принятие аккредитованной организацией по результатам оценки решения о присвоении объекту туристской индустрии кате-

¹ Административный регламент предоставления ДИПиГПП ТО государственной услуги по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи (утв. распоряжением ДИПиГПП от 04.02.2013 № 02-рп, в редакции от 09.10.2013 № 18-рп): Официальный портал органов государственной власти Тюменской обл. — Режим доступа: https://admtymen.ru/ogv_ru/gov/administrative/invest_department/services/adm_reg.htm?id=512@List_regulations

гории, предусмотренной соответствующей системой классификации.

Кратко рассмотрим порядок классификация на примере классификации гостиниц и иных средств размещения, которая осуществляется в отношении следующих объектов:

- а) гостиниц и иных средств размещения, имеющих не менее 5 номеров и используемых заявителями для предоставления услуг временного проживания;
- б) номеров в средстве размещения, представляющих собой одну или несколько комнат различной площади и категории с мебелью, оборудованием и инвентарем, необходимым для временного проживания туристов;
- в) номерного фонда, составляющего общее количество номеров (мест) средства размещения.

Система классификации гостиниц и иных средств размещения устанавливает организационную структуру и порядок проведения работ по оценке соответствия и присвоению гостиницам и иным средствам размещения (в т. ч. домов отдыха и пансионатов) категорий — «пять звезд», «четыре звезды», «три звезды», «две звезды», «одна звезда», «мини-отель».

Основными требованиями Системы классификации являются: требования к гостиницам и иным средствам размещения различных категорий; требования к деятельности участников Системы; требования к номерам различных категорий.

Классификация гостиниц и иных средств размещения проводится в три этапа:

первый этап — оценка соответствия гостиницы и иного средства размещения категории;

второй этап — принятие решения аккредитованной организацией о присвоении гостинице и иному средству размещения категории;

третий этап — подтверждение категории классифицированных гостиниц и иных средств размещения.

Для проведения классификации аккредитованные организации осуществляют классификацию путем проведения оценки соответствия гостиниц и иных средств размещения требованиям, установленным в настоящей Системе, принимают решение о присвоении категорий и оформляют свидетельство о присвоении категории.

Подтверждение категории классифицированных гостиниц и иных средств размещения осуществляется один раз в 2 года по результатам проведения аккредитованной организацией оценки соответствия гостиницы или иного средства размещения требованиям присвоенной категории.

Одной из основных составляющих системы качества туристского обслуживания является уровень подготовки кадров для сферы туризма и престиж туристских профессий.

Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы, ставит акцент на том, что «стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина».

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач: обеспечение инновационного характера базового образования; модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития; создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров; формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

Как указано в Стратегии развития туризма, современная система профессионального образования в сфере туризма требует усовершенствования в части приведения в соответствие современным требованиям работодателей, большей ориентации образования на практику, разработки и внедрения профессиональных стандартов, повышения качества учебно-методических материалов, учета специфики организации туристской деятельности в регионах Российской Федерации при подготовке кадров. В первую очередь на федеральном и региональном уровнях необходимо установить требуемый профессиональный состав, структуру и количество специалистов в сфере туризма на среднесрочную перспективу с учетом планов развития туризма. Это послужит ориентиром для образовательных учреждений, существующих и будущих специалистов в сфере туризма, позволяющим определить состав и содержание образовательных программ и траекторию развития профессиональных компетенций.

По мнению авторов, модернизация системы туристского образования в России целесообразно осуществлять по следующим основным направлениям:

- 1) внедрение системы поддержки организаций, реализующих лучшие инновационные программы непрерывного профессионального образования;
- 2) создание программ развития персонала, включающих в себя финансирование программ подготовки, переподготовки, повышения квалификации;
- 3) внедрение единого механизма государственной аттестации, обеспечивающего прохождение итоговой аттестации во внешних независимых аттестационных центрах;
- 4) аккредитация программ профессионального образования в международных ассоциациях, действующих в Российской Федерации;
- 5) создание центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций.

Одним из самых важных инструментов в сфере содействия кадровому обеспечению сферы туризма является федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма» (Задача 2 «Повышение качества туристских услуг»), которая предусматривает реализацию мероприятий, направленных на развитие системы подготовки кадров в сфере туризма, включая высшее и среднее профессиональное образование, повышение квалификации и переподготовку кадров.

Повышению престижа представителей профессий сферы туризма, уровня и качества туристских услуг, туристской и инвестиционной привлекательности Российской Федерации безусловно способствует проведение ежегодного Всероссийского конкурса профессионального мастерства работников сферы туризма «Лучший по профессии в индустрии туризма» (проводится на основании Приказа Ростуризма от 21 июня 2013 г. № 177Пр/13ю).

В соответствии с Положением о Конкурсе его целями являются:

- повышение качества обслуживания в индустрии туризма;
- повышение престижности туристских профессий;
- повышение востребованности выпускников образовательных организаций на рынке труда;
- пропаганда достижений и передового опыта в индустрии туризма.

Конкурс проводится ежегодно в два этапа — на уровне субъектов Российской Федерации, а также отраслевых объединений и на федеральном уровне, по утвержденным номинациям¹ и представляет собой соревнования, предусматривающие выполнение конкурсных заданий на всех этапах его проведения, включая проверку теоретических знаний участников конкурса и выполнение ими практических заданий, а так же экспертную оценку профессиональных компетенций участников.

В целях повышения качества, эффективности и инновационного характера профессионального образования в сфере туризма и индустрии гостеприимства, приведения структуры и содержания профессиональной подготовки специалистов в соответствие с современными потребностями рынка труда, повышения престижности туристских профессий и привлечения квалифицированных специалистов в туристскую индустрию при Федеральном агентстве по туризму образован Межведомственный совет по подготовке кадров для сферы туризма и совершенствованию управления качеством туристских услуг.

Согласно Положению о Совете основными направлениями его деятельности являются:

- а) содействие разработке, апробации и введению в действие новых программ профессионального образования, координация деятель-

¹ В 2014 году Конкурс проводится по 3 номинациям: «Лучший работник службы приема и размещения гостиницы», «Лучший менеджер по въездному туризму», «Лучший экскурсовод (гид), гид-переводчик».

- ности в области методического обеспечения подготовки кадров в сфере туризма и управления качеством туристских услуг;
- б) координация деятельности по разработке профессиональных стандартов в сфере туристской индустрии;
 - в) разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, образовательных организаций, межрегиональных и международных ассоциаций в области государственного регулирования туристской деятельности, подготовки кадров для сферы туризма и управления качеством туристских услуг;
 - г) участие в разработке и рассмотрении проектов государственных образовательных стандартов, требований к уровню подготовки выпускников, содержанию основных и дополнительных образовательных программ в сфере туризма;
 - д) привлечение работодателей туристской индустрии к образовательному процессу, в том числе на условиях государственно-частного партнерства;
 - е) содействие формированию общероссийского кадрового ресурса ведущих экспертов по туризму, в области подготовки кадров в сфере туризма и управления качеством туристских услуг;
 - ж) поддержка развития объединений образовательных учреждений профессионального образования (кластерного типа) на базе вузов туристского профиля;
 - з) содействие реализации комплекса мероприятий, способствующих повышению престижа работников индустрии туризма, включая использование возможностей социальной рекламы, ознакомление учащихся образовательных учреждений с перспективами трудоустройства по выбираемой специальности и условиями работы на предприятиях и в организациях индустрии туризма;
 - и) координация стажировок и обучения специалистов в ведущих российских и зарубежных образовательных центрах, с привлечением к этой работе объединений работодателей, коммерческих организаций, предъявляющих спрос на выпускников учреждений профессионального образования;
 - к) развитие технического и информационно-технологического обеспечения туристской индустрии, координация работ и оказание услуг, связанных с внедрением инновационных технологий управления качеством туристских услуг;
 - л) содействие организации подготовки специалистов в области туристских информационно-телекоммуникационных технологий, повышению квалификации преподавателей образовательных учреждений профессионального образования в области использо-

- вания туристских информационно-телекоммуникационных технологий;
- м) развитие системы оценки качества профессионального образования в сфере туризма на основе создания и внедрения механизмов сертификации квалификаций специалистов и выпускников образовательных учреждений с учетом интеграции требований федерального государственного образовательного стандарта, российских и международных профессиональных стандартов в сфере индустрии туризма;
 - н) создание условий для развития общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ, которая проводится отраслевыми общественно-профессиональными объединениями индустрии туризма (организациями работодателей, профсоюзами, саморегулируемыми и иными общественными организациями);
 - о) содействие созданию сети экспертно-аналитических и сертификационных центров оценки и сертификации профессиональных квалификаций в индустрии туризма;
 - п) содействию фундаментальным и прикладным научным исследованиям в сфере туризма и управления качеством туристских услуг;
 - р) подготовка предложений по тематике научно-исследовательских работ по изучению и оценке туристского потенциала субъектов Российской Федерации с точки зрения перспектив развития различных видов туризма и выработке научных подходов к развитию туристской инфраструктуры, учитывающих специфику географического положения и климатических условий регионов, а также различия в уровне финансовой обеспеченности регионов;
 - с) организация взаимодействия между российскими и зарубежными учеными и экспертами по туризму и управлению качеством туристских услуг, разработка предложений по международному сотрудничеству в области подготовки кадров в сфере туризма;
 - т) предварительное (до внесения в Правительство Российской Федерации) рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам подготовки кадров в сфере туризма и совершенствованию управления качеством туристских услуг;
 - у) содействие проведению мониторинга наличия, уровня развития и доступности региональных туристских ресурсов, четкое определение потенциала рынка и основных потребностей туристов (предпочитаемый вид туризма, среднедневные траты, продолжительность пребывания и т.д.);
 - ф) содействие развитию саморегулирования в туристской деятельности и координации деятельности саморегулируемых организаций в области подготовки кадров для сферы туризма;

- х) содействие формированию и использованию современной системы общественной туристско-рекреационной экспертизы туристских проектов, основанной на принципах взаимосвязанности, объективности, компетентности и независимости;
- ц) содействие в подготовке учебно-методической литературы, средств мультимедиа, включая компьютерные обучающие программы для туристской индустрии, с учетом изменения требований к образовательным программам;
- ч) изучение лучшего российского и зарубежного опыта государственного управления сферой туризма и подготовка предложений по его использованию в Российской Федерации.

§ 4. Государственное регулирование и управление в области осуществления инвестиционной деятельности в сфере туризма

Вопросы государственного регулирования в области инвестиционной деятельности, по мнению авторов, необходимо рассматривать с позиции установленных законодательством способов поддержки инвестирования в сферу туризма.

Одним из основных инструментов выступает ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации».

Программой предусмотрено, что структурообразующими функциональными элементами являются туристско-рекреационные и автотуристские кластеры, развитие инфраструктуры которых предусмотрено в рамках Задачи 1 ФЦП.

Каждый из планируемых для создания в рамках ФЦП туристско-рекреационных и автотуристских кластеров представляет собой укрупненный инвестиционный проект, включающий ряд функционально, организационно и финансово взаимосвязанных проектов по отдельным объектам капитального строительства в туристской сфере.

Отбор укрупненных инвестиционных проектов ФЦП осуществляется на конкурсной основе, исходя из экономической целесообразности, наибольшей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения цели и решения задач Программы.

Порядок проведения конкурсного отбора проектов определен приказом Ростуризма от 22.04.2013 № 120-Пр/13 «Об утверждении Положения о конкурсном отборе инвестиционных проектов для включения в состав мероприятий федеральной целевой программы „Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)“».

Отбор Инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий ФЦП осуществляется Координационным советом Программы на конкурсной основе, исходя из экономической целесообразности, наи-

большей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения целей и решения задач ФЦП.

К конкурсному отбору допускаются Инвестиционные проекты, заявленные субъектами Российской Федерации, предоставившими установленный Порядком пакет документов.

Пакет документов, представляемый вместе с заявкой на включение на включение Инвестиционного проекта в перечень мероприятий ФЦП, должен содержать, в том числе, пояснительную записку с краткой информацией по следующим вопросам.

1. Спрос и предложение на рынке туристских услуг субъекта Российской Федерации.

2. Качество туристской и обеспечивающей инфраструктуры субъекта Российской Федерации.

3. Перспективные виды туризма и приоритетные направления развития.

4. Цели и задачи Инвестиционного проекта.

5. Прогноз развития туристской отрасли субъекта Российской Федерации с учетом вклада Инвестиционного проекта в соответствии с целевыми индикаторами и показателями ФЦП (на дату окончания реализации долгосрочной региональной целевой программы и на дату окончания реализации ФЦП):

5.1. объем туристского потока;

5.2. количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения;

5.3. площадь номерного фонда коллективных средств размещения;

5.4. объем инвестиций в основной капитал коллективных средств размещения;

5.5. количество койко-мест в коллективных средствах размещения;

5.6. количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения;

5.7. количество лиц, работающих в туристских фирмах;

5.8. объем платных туристских услуг, оказанных населению;

5.9. объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения.

6. Показатели социально-экономической эффективности реализации Инвестиционного проекта (на дату окончания реализации ФЦП):

6.1. увеличение доходов бюджетной системы Российской Федерации за счет увеличения объема производства услуг в отрасли;

6.2. вклад туристской отрасли в валовый региональный продукт;

6.3. расчетный срок окупаемости бюджетных инвестиций.

7. Перечень объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках Инвестиционного проекта, в том числе календарный план, объемы финансирования по их источникам, показатели проектной мощности.

Предварительный анализ на соответствие требованиям ФЦП документов, представленных субъектами Российской Федерации в Координационный совет для прохождения конкурсного отбора Инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий ФЦП, проводится рабочей группой Федерального агентства по туризму по информационному, организационно-техническому и методическому обеспечению деятельности Координационного совета.

По результатам проведенного конкурсного отбора Координационный совет формирует предложения о распределении субсидий на очередной финансовый год и плановый период на софинансирование строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или собственности муниципальных образований, входящих в состав Инвестиционных проектов, прошедших конкурсный отбор, а Федеральное агентство по туризму в пределах доведенных лимитов бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период утверждает распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Оценка Инвестиционных проектов, представляемых субъектами Российской Федерации для прохождения конкурсного отбора на включение в перечень мероприятий ФЦП, осуществляется в соответствии с критериями оценки эффективности реализации Инвестиционных проектов¹.

Методика оценки Инвестиционных проектов, претендующих на включение в перечень мероприятий Программы, основывается на расчете интегральной оценки эффективности реализации Инвестиционного проекта.

Решением Координационного совета устанавливаются значения весовых коэффициентов для каждого критерия оценки эффективности реализации Инвестиционного проекта и для каждой группы критериев. При этом сумма весовых коэффициентов в группе равна 100%, сумма весовых коэффициентов 2-х групп составляет 100%.

Необходимо отметить, что реализация мероприятий осуществляется на основе государственно-частного партнерства (средства федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетные средства (составляют основную часть).

Средства федерального бюджета, предусмотренные на государственные капитальные вложения в форме субсидий, подлежат направлению на софинансирование объектов капитального строительства, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)».

Например, на 2013 год ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма» предусмотрены субсидии из всех источников финансирования в размере 11,01 млрд руб., в том числе: капитальные вложения всего: 10,9 млрд руб. из средств федерального бюджета — 2,24 млрд руб., из средств бюджетов субъектов Российской Федерации — 548,9 млн руб., внебюджетных источников — 8,2 млрд руб., а также прочие расходы — 20,9 млн руб.¹

Взаимодействие государственных заказчиков с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе заключенных соглашений, при этом последние заключают соглашения об участии в реализации проектов создания туристских комплексов на основе государственно-частного партнерства с потенциальными инвесторами.

Поддержка участников государственно-частного партнерства осуществляется в соответствии с правилами предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам, привлеченным инвесторами в российских кредитных организациях для финансирования инвестиционных проектов, направленных на создание или модернизацию объектов туристско-рекреационного использования с длительным сроком окупаемости при реализации мероприятий ФЦП (приложением № 5 к Программе).

Субсидии предоставляются за счет средств федерального бюджета при условии своевременного погашения кредитов и уплаты процентов, начисленных в соответствии с кредитными договорами, заключенными с банками в целях финансового обеспечения проектов. Затраты на уплату процентов, начисленных и уплаченных по просроченной ссудной задолженности, а также на уплату процентов по кредитам, полученным в форме овердрафта, по пролонгированным кредитам и кредитам с плавающей процентной ставкой не возмещаются.

Другим направлением является создание и функционирование особых экономических зон.

Особая экономическая зона — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны (ст. 2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Правовой режим особых экономических (включая гарантии, предусмотренные их резидентам) зон определен в первую очередь указанным законом. Особое законодательное регулирование установлено в отношении особых экономических зон Калининградской и Магаданской областей².

¹ По информации Федерального агентства по туризму.

² См. Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».

Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, **развития туризма**, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. Решение о создании особой экономической зоны на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и территории муниципального образования или территориях муниципальных образований принимается Правительством Российской Федерации и оформляется постановлением Правительства Российской Федерации.

Типы особых экономических зон в Российской Федерации:

- 1) промышленно-производственные особые экономические зоны;
- 2) технико-внедренческие особые экономические зоны;
- 3) туристско-рекреационные особые экономические зоны.

На территории *туристско-рекреационной особой экономической зоны* допускается осуществление резидентом¹ только туристско-рекреационной деятельности (строительство, реконструкция, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод и других природных лечебных ресурсов, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному разливу минеральных вод).

Указанная деятельность осуществляется резидентом на основании соглашения, заключаемого с органами управления особыми экономическими зонами².

Органом управления является уполномоченный федеральный орган исполнительной власти

Порядок и условия заключения соглашения, его правовой режим установлены Законом об особых экономических зонах.

В настоящее время функционируют следующие туристско-рекреационные особые экономические зоны³:

¹ Резидентом может быть индивидуальный предприниматель, коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия), зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона (на территории одного из муниципальных образований, если туристско-рекреационная особая экономическая зона расположена на территориях нескольких муниципальных образований).

² Об органах управления см. Главу 3 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

³ Источник СПС «Консультант Плюс».

- на территориях муниципальных образований «Майминский район» и «Чемальский район» Республики Алтай (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 67);
- на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 68);
- на территории Алтайского района Алтайского края (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 69);
- на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 72);
- на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2010 № 201).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833 создан туристический кластер, состоящий из:

- территории Зеленчукского района Карачаево-Черкесской Республики;
- территории Апшеронского района Краснодарского края;
- территории Майкопского района Республики Адыгея;
- территорий Черекского, Чегемского, Эльбрусского районов Кабардино-Балкарской Республики;
- территорий Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия – Алания;
- территории Хунзахского района Республики Дагестан.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1195 создана особая экономическая зона на территориях Джейрахского и Сунженского районов Республики Ингушетия, которая также включена в состав данного кластера.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 71 создана особая экономическая зона на территориях города-курорта Ессентуки, города-курорта Железноводска, города-курорта Кисловодска, города Лермонтова, города-курорта Пятигорска, Минераловодского и Предгорного муниципальных районов Ставропольского края. Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1434 данная особая экономическая зона включена в состав туристического кластера, образованного в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.10.2010 № 833.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 865 создана туристско-рекреационная особая экономическая зона «Ведучи» на территории Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики, которая включенная в состав туристического кластера, образованного в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833.

Контрольные вопросы к главе 3

1. Понятие и методы государственного управления в области продвижения внутреннего и въездного туризма.
2. Туристско-рекреационные особые экономические зоны.
3. Понятие и методы государственного управления в области организации туристской деятельности.
4. Единый федеральный реестр туроператоров: понятие, информация, содержащаяся в реестре, порядок ведения реестра уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.
5. Порядок предоставления уведомления о начале осуществления деятельности в сфере туристской индустрии.
6. Общая характеристика стандартизации и классификации объектов туристской индустрии.
7. Понятие и методы государственного управления в области подготовки кадров для сферы туризма.
8. Государственное управление в области инвестиционной деятельности.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ТУРИЗМА

В главе рассматривается международный опыт публичного управления, а также управление сферой туризма в некоторых иностранных государствах.

§ 1. Международный опыт публичного управления в сфере туризма

Правовую основу международного сотрудничества в сфере туризма составляют международные договоры Российской Федерации, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

В основном двусторонние соглашения носят «модельный» характер. Основное содержание таких соглашений можно показать на примере «Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области туризма», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.1995 № 496.

Стороны будут:

- укреплять и поощрять сотрудничество в области туризма между двумя государствами на основе равноправия, взаимной выгоды в соответствии с законодательством обоих государств, настоящим соглашением и иными международными соглашениями, в которых участвуют стороны;
- способствовать установлению деловых связей между российскими и туркменскими туристскими организациями, ассоциациями и предприятиями, осуществляющими совместное предпринимательство с целью обслуживания туристов, развитию как организованного, так и индивидуального туризма, обмену специализированными группами, в том числе для посещения выставок, ярмарок, конференций, симпозиумов и семинаров, связанных с вопросами туризма;
- стремиться к упрощению пограничных, таможенных и иных формальностей, связанных с туристским обменом между двумя государствами;
- поощрять обмен между своими государственными туристскими администрациями информацией в области туризма;

- на основе взаимности будут поощрять обмен специалистами и научными разработками в области туризма, а также обмен представителями прессы, радио и телевидения с целью рекламы туристских ресурсов своих стран;
- содействовать участию государственных туристских администраций, национальных туристских организаций, ассоциаций и предприятий своих государств в туристских выставках, ярмарках, салонах.

Каждая Сторона может открыть официальное представительство по делам туризма на территории другой Стороны. Вопросы, связанные с открытием и деятельностью представительств, будут согласовываться между государственными туристскими администрациями двух стран и регулироваться законодательством соответствующего государства.

Стороны будут координировать сотрудничество между своими государственными туристскими администрациями в рамках Всемирной туристской организации и других международных правительственных и неправительственных туристских организаций.

Эффективным инструментом взаимодействия на международном уровне, в том числе по вопросам, связанным с публичным управлением в сфере туризма являются международные организации.

Межправительственный форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сообщество» (АТЭС)

Межправительственный форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сообщество» (АТЭС) образован в ноябре 1989 г.

Работа в направлении активного развития России в рамках АТЭС базируется на одобренной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ноябре 2000 г. Концепции участия России в форуме АТЭС. В целом АТЭС рассматривается Россией не только в качестве локомотива интеграции в районе «тихоокеанского кольца», уникальной для АТР многосторонней структуры диалога по ключевым вопросам торговли и инвестиций, экономического и технического сотрудничества в регионе, но и как эффективный механизм взаимодействия по решению острейших региональных и общемировых проблем.

Участие России в АТЭС используется для активного вовлечения потенциалов Сибири и Дальнего Востока в действующие в рамках Форума механизмы экономической интеграции.

В рамках АТЭС действует Рабочая группа по туризму (РТТ), которая была сформирована в 1991 году в связи с возрастающей ролью туризма в социально-экономическом развитии Азиатско-Тихоокеанского региона.

К основным целям политики туристической хартии АТЭС относятся:

- преодоление барьеров на пути развития туристического бизнеса;

- повышение мобильности туристов и потребительского спроса на туристические услуги;
- устойчивое управление вкладом туризма и влиянием на туризм;
- повышение значимости туризма как движущей силы экономического и социального развития.

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)

АСЕАН образована 8 августа 1967 г. в Бангкоке. Первоначально в нее вошли Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

Уставными целями АСЕАН определены содействие развитию социально-экономического и культурного сотрудничества стран-членов, упрочению мира и стабильности в ЮВА. Юридической базой взаимоотношений стран Ассоциации служат Декларация согласия АСЕАН 1976 г., Вторая Декларация согласия АСЕАН («Балийское согласие-2») 2003 г., а также Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (Балийский договор) 1976 г., допускающий с 1987 г. возможность присоединения вне-региональных государств.

Высшим органом АСЕАН являются ежегодные встречи глав государств и правительств. Руководящий и координирующий механизм — ежегодные совещания министров иностранных дел (СМИД). Текущее руководство деятельностью Ассоциации осуществляет Постоянный комитет (ПК) под председательством министров страны-учредительницы очередного СМИД, которые сменяются в алфавитном порядке. В рамках организации разработано Положение о консультациях Россия — АСЕАН по туризму, которое определяет основные направления сотрудничества в области продвижения национального туристского продукта, а также вопросы участия в туристских выставках, проводимых при поддержке государственных органов управления туризмом Сторон.

Всемирная туристская организация (ЮНВТО)

Всемирная туристская организация (ЮНВТО) — специализированное межправительственное учреждение системы ООН, объединяющее 154 страны-члена. ЮНВТО действует на основании Устава и прилагаемых к нему Финансовых правил, вступивших в силу 2 января 1975 года. Россия как правопреемник бывшего СССР является членом ЮНВТО с 1975 года.

В соответствии с Уставом основной целью ЮНВТО является содействие развитию туризма для внесения вклада в экономическое развитие международное взаимопонимание, мир, процветание, всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, пола, языка и религии.

Преследуя эту цель, ЮНВТО обратит особое внимание на интересы развивающихся стран в области туризма. Для того чтобы ЮНВТО играла ведущую роль в области туризма, она установит и будет поддерживать эффективное сотрудничество с соответствующими организациями ООН и ее специализированными учреждениями. Исходя из этого, ЮНВТО изыщет возможность установить деловые отношения с Программой Развития ООН, а также примет участие в ее деятельности в качестве участвующего и исполнительного агентства.

Высшим руководящим органом ЮНВТО является созываемая раз в два года Генеральная ассамблея. Исполнительный совет является руководящим органом ЮНВТО и состоит из Действительных членов, избранных Ассамблеей по принципу один на каждые 5 Действительных членов. Срок полномочий членов Совета — четыре года. Каждые два года переизбирается половина членов Совета. Испания как страна, размещающая у себя штаб-квартиру ЮНВТО, имеет одно постоянное место в Исполнительном совете.

В период с 1993 по 1997 г. и с 2001 по 2005 г. Россия была членом Исполнительного совета, а в 2003 и 2004 г. — единогласно избиралась на пост Председателя Исполнительного совета. В этот период (23 декабря 2003 года) по решению Генеральной ассамблеи ООН Всемирная туристская организация приобрела статус специализированного учреждения системы ООН.

В 2007 году на 47-м заседании Комиссии для Европы ЮНВТО, прошедшей в рамках 17-й сессии Генеральной ассамблеи, Россия, набрав наибольшее количество голосов (25), была избрана в состав Исполнительного совета на период 2007—2011 гг. Таким образом, до 2009 года Европейский регион в Исполнительном совете представлен следующими странами: Венгрия, Германия, Испания, Италия, Казахстан, Португалия, Россия, Сан-Марино, Франция.

В ЮНВТО есть шесть региональных комиссий, которые проводят заседания не реже одного раза в год и состоят из всех Действительных и Ассоциированных членов из соответствующего региона:

- Африка (48 стран);
- Американский регион (23 страны);
- Восточная Азия и Тихоокеанский регион (18 стран);
- Южная Азия (9 стран);
- Европа 44 страны (в том числе республики бывшего СССР), из них членов Европейского союза — 20;
- Ближний Восток 12 стран.

В ЮНВТО существуют также специальные комитеты, образованные членами Всемирной туристской организации для разработки рекомендаций по управлению и содержанию программы работы. На протяжении 2003—2007 гг. Россия входила в состав Бюджетно-финансового комитета.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)

ШОС является постоянно действующей межправительственной международной организацией, о создании которой было объявлено 15 июня 2001 года в Шанхае (КНР) Республикой Казахстан, Китайской Народной Республикой, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан. Ей предшествовал механизм «Шанхайской пятерки».

К основным целям ШОС относятся: укрепление взаимного доверия и добрососедства между странами-участницами; содействие их эффективному сотрудничеству в политической, торгово-экономической, научно-технической и культурной областях, а также в сфере образования, энергетики, транспорта, туризма, защиты окружающей среды и других; совместное обеспечение и поддержание мира, безопасности и стабильности в регионе; продвижение к созданию демократического, справедливого и рационального нового международного политического и экономического порядка.

В отношениях внутри организации, исходя из «Шанхайского духа», государства — члены ШОС придерживаются принципов взаимного доверия, взаимовыгоды, равенства, взаимных консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совместному развитию, а во внешних сношениях придерживается принципа несоюзничества, не направленности против кого-либо и открытости.

Высшим органом для принятия решений в ШОС является Совет глав государств-членов (СГГ). Он собирается раз в год и принимает решения и указания по всем важным вопросам организации. Совет глав правительств государств — членов ШОС (СГП) собирается один раз в год для обсуждения стратегии многостороннего сотрудничества и приоритетных направлений в рамках организации, решения принципиальных и актуальных вопросов экономического и иного сотрудничества, а также утверждает ежегодный бюджет организации. Помимо заседаний СГГ и СГП, действует также механизм встреч на уровне руководителей парламентов, секретарей советов безопасности, министров иностранных дел, обороны, чрезвычайных ситуаций, экономики, транспорта, культуры, образования, здравоохранения, руководителей правоохранительных ведомств, верховных и арбитражных судов, генеральных прокуроров. Механизмом координации в рамках ШОС служит Совет национальных координаторов государств — членов ШОС (СНК). Организация имеет два постоянно действующих органа — Секретариат в Пекине, Исполнительный комитет Региональной антитеррористической структуры в Ташкенте. Генеральный секретарь и Директор Исполнительного комитета назначаются Советом Глав государств сроком на три года.

§ 2. Опыт публичного управления в некоторых иностранных государствах

Публичное управление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии

В соединенном Королевстве туристическая отрасль является саморегулируемой. Принят и действует этический кодекс Ассоциации туристических агентств Великобритании (АВТА), выполнение положений которого осуществляется на добровольной основе. Кодекс содержит определения туристического агентства и туроператора. Существуют и иные отраслевые объединения, такие как GBTA (Международная Бизнес Ассоциация Туризма) и АИТО (Ассоциация независимых Туроператоров), которые имеют свои этические кодексы.

Парламент Соединенного Королевства уполномочен принимать законы, регулирующие любые вопросы в сфере туризма в Англии и Уэльсе. В компетенции Парламента входит регламентация сферы Британского управления по туризму (VisitBritain), работы отраслевых объединений (например, АВТА и UKinbound) в сфере защиты прав потребителей и лицензирования общественного транспорта на всей территории Соединенного Королевства.

Парламент Шотландии уполномочен решать любые вопросы в сфере туризма в Шотландии, в том числе определять туристическую политику, функции и полномочия Управления по туризму Шотландии (VisitScotland). Не допускается внесения каких-либо изменений в функции или структуру Британского управления по туризму (ВТА) без консультации с шотландскими министрами. Отчеты ВТА также представляются в Парламент Шотландии.

Национальное Собрание Уэльса (Cynulliad Cenedlaethol Cymru) приняло на себя функции и полномочия, ранее исполнявшиеся Государственным секретарем Уэльса, включавшие сферу туризма. Собрание уполномочено формировать туристическую политику, иметь соответствующий бюджет, средства из которого направляются на стимулирование и поддержание развития туризма. После принятия Закона о правительстве Уэльса (2006) и проведения референдума в 2011 году Национальное Собрание получило право принимать законы в сфере туризма.

Ассамблея Северной Ирландии имеет законодательные полномочия в сфере туризма, схожие с полномочиями Парламента Шотландии. В Акте о Северной Ирландии (1998) содержится положение о трансграничном сотрудничестве с Ирландской Республикой в сфере туризма.

Совет Большого Лондона (GLA) был сформирован в 2000 году. В его состав вошли Мэр Лондона и выборное Лондонское Собрание. Совет

Большого Лондона имеет особые полномочия и обязанности в сфере экономического развития, туризма, транспорта, планирования, управления службами быстрого реагирования, экологии и культуры. Мэр, избираемый прямым голосованием, обладает исполнительной властью в указанных сферах и формирует бюджет. Лондонское Собрание рассматривает предлагаемые меры, принятые решения Мэра и утверждает их. Оно может отклонить предложенный Мэром бюджет большинством в две трети голосов.

Закон о местном управлении Шотландии (1973) возлагал на районные, областные советы и советы островов ответственность за стимулирование туризма на их территориях. Однако в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Отчете о работе Комиссии по анализу деятельности органов местного управления Шотландии (1981) Cmnd 8115, целью которого было исключить дублирование полномочий, был принят Закон о местном управлении и планировании Шотландии (1982), которым полномочия районных советов в области туризма были отменены. В соответствии с этим законом советы островов и областные советы (самостоятельно или совместно с любым иным лицом или организацией) наделены полномочиями, позволяющими:

- привлекать, используя рекламу или иные средства (как внутри Великобритании, так и за ее пределами), туристов в свои регионы для отдыха, восстановления здоровья, участия в конференциях, торговых и иных выставках;
- обеспечивать (или стимулировать обеспечение силами иных лиц или организаций) наличие инфраструктуры для отдыха, проведения конференций, торговых и иных выставок;
- улучшать (или стимулировать улучшение силами иных лиц или организаций) существующие объекты инфраструктуры для этих целей.

В порядке исполнения данных полномочий запрещается осуществление деятельности за пределами Соединенного Королевства без конкретного или общего на то согласия Государственного Секретаря Шотландии. Расходование средств за пределами Соединенного Королевства, как самостоятельное, так и путем участия в расходах иных лиц, требует согласия Государственного Секретаря или конкретного согласия лица, уполномоченного Государственным Секретарем давать инструкции Советам в этом отношении.

В результате реорганизации органов местного управления в Шотландии и пересмотра положения о внутреннем туризме было создано 14 новых региональных управлений по туризму (АТВ). Их создание было осуществлено на основании Закона о местном управлении Шотландии (1994). Региональные управления приняли на себя функции местных органов власти в области туризма. В 2005 году 14 существовавших на тот момент времени региональных управлений по туризму были

замещены двумя сетями управлений. А в Законе 2006 г. сети управлений по туризму были упразднены и законодательно закрепили переименование Управления по туризму Шотландии в VisitScotland, увеличив максимальное число членов Управления с 6 до 11 в дополнение к председателю, назначаемому Правительством Шотландии.

Публичное управление в Республике Мальта

С целью «обеспечения развития туризма, регулирования туристических услуг и туристической деятельности, формирования государственного органа, наделяемого для этих целей соответствующими полномочиями, а также для регулирования иных связанных вопросов» в Республике принят Закон о туризме и туристических услугах, согласно которому «Управление по туризму будет осуществлять мониторинг и контроль всех туристических предприятий с тем, чтобы туристическая деятельность велась в строгом соответствии с положениями данного Закона и с решениями, принятыми на законном основании в соответствии с ним. Для целей осуществления такого мониторинга и контроля Председатель Управления туризма или любое лицо, уполномоченное им для этой цели, будет иметь право в любое разумное время зайти на территорию и провести инспекцию любого туристического предприятия. Данные полномочия не распространяются на гидов-экскурсоводов».

Основные функции управления в области туризма на Мальте выполняются Министром по туризму, путем назначения Председателя и одиннадцати членов Управления по туризму Мальты. Указанные лица являются компетентными специалистами различных смежных областей туризма и могут быть назначены, в частности, из числа представителей гостиничной индустрии, туристических и пассажирских агентств, а также национально-го авиаперевозчика (Air Malta plc.).

Функции Управления по туризму описываются в законе общими терминами с тем, чтобы обеспечить включение всех видов туристической деятельности. В число полномочий входят:

- реклама и продвижение Мальты в качестве туристического направления;
- консультирование Правительства по вопросам туристических предприятий и выдача лицензий;
- мониторинг, сертификация и контроль лицензирования и стандартов оказания услуг туристическими предприятиями;
- обеспечение повышения уровня подготовки кадров в туристической индустрии;
- консультирование Правительства по вопросам планирования и развития туристического сектора, а также вспомогательной инфраструктуры для туристической отрасли;

- оказание помощи и консультаций Правительству по любым вопросам, имеющим отношение к туризму, организация деятельности и реализация проектов, которые могут быть необходимы в связи с деятельностью Управления.

Ввиду вышеизложенного Управление участвует во многих видах деятельности на Мальтийских островах и за рубежом с целью продвижения Мальты как туристического направления. Управление уполномочено выдавать лицензии на любые виды туристической деятельности, в том числе: лицензии объектам размещения и предприятиям общественного питания, туристическим агентствам, компаниям по организации выездных мероприятий, гидам-экскурсоводам, таймшерным курортам, а также лицам, оказывающим услуги рекреационного подводного плавания.

Управление также сертифицирует предприятия на соответствие определенным категориям (отели, предприятия общественного питания и т.д.). Если эксплуатация предприятия ведется с нарушением стандартов, Управление имеет право пересмотреть присвоенную категорию в сторону ухудшения. Держатель лицензии имеет право оспорить решение в апелляционной инстанции по туризму — Совете. Совет состоит максимум из трех членов — юриста, имеющего не менее чем семилетний опыт работы, и еще двух членов, обладающих широкими знаниями и опытом в сфере туризма. Решение Совета, принятое по фактическим обстоятельствам, является окончательным. Подача апелляции в Суд низшей инстанции (под председательством одного судьи в противоположность судам под председательством трех судей) возможна только в отношении вопросов толкования права.

Публичное управление в Германии

Туристической отрасли в Германии является саморегулируемой. Вместе с тем, туристическая политика является неотъемлемой частью экономической политики правительства Германии. Основные принципы, цели и инструменты туристической политики Германии, как на национальном уровне, так и на международной арене, могут быть сформулированы следующим образом: стимулирование предпринимательской инициативы и укрепление конкурентоспособности компаний, связанных с туризмом. Это достигается за счет непрерывного корректирования основ политики. При этом работа осуществляется в тесном сотрудничестве с правительствами федеральных земель и местными органами управления с целью формирования инфраструктуры, необходимой для успешного развития туристического сектора. В целом, федеральные земли несут ответственность за конкретное планирование, развитие и продвижение туризма.

Основными аспектами экономической политики, посредством которых Федеральное правительство оказывает влияние на туристический сектор, являются: налоговая политика, политика рынка труда и прежде всего

политика Федерального правительства в отношении предприятий малого и среднего бизнеса.

Правительство поддерживает меры, оказывающие благоприятное воздействие на туристический сектор, в том числе обеспечивает федеральное финансирование Национального управления по туризму Германии, а также проектов, направленных на улучшение работы туристической отрасли.

Финансирование Национального управления по туризму Германии, прежде всего, направляется на рекламу Германии как туристического и курортного направления на международном рынке. Данный вид маркетинга необходим, так как, с учетом напряженной международной конкуренции, небольшие немецкие компании не могут выполнять эту задачу в полном объеме самостоятельно.

Средства государственного финансирования, выделяемые на улучшение работы и укрепление конкурентоспособности немецкого туристического сектора, в первую очередь направляются на поддержку современных программ подготовки кадров. Эти средства также используются для поддержки проектов по мониторингу рынка, улучшению качества туристических продуктов и услуг и увеличению продаж. Здесь основными целями являются улучшение работы отдельных компаний, стимулирование использования природосберегающих технологий в туристическом секторе. Еще одной ключевой задачей является оказание целевой поддержки продвижению на рынке инновационных продуктов и проектов (например, туры для детей и подростков, экотуризм и туристические программы для лиц с ограниченными возможностями). При реализации этих усилий особое внимание уделяется потребностям новых федеральных земель в восточной части Германии.

Кроме того, политика развития сельских областей, принятая Федеральным правительством, также включает поддержку сельского туризма. Эта поддержка является одним из ключевых компонентов сельскохозяйственной политики правительства и, как таковая, включена в сферу ответственности Федерального министерства продовольствия, сельского хозяйства и защиты потребителей. В рамках «Совместной задачи по улучшению инфраструктуры села и защите прибрежных территорий» (т.е. реализуемой совместно Федеральным правительством и правительствами Земель), Министерство сельского хозяйства и Федеральные земли реализуют меры, стимулирующие инвестиции сельских предприятий в агротуризм и организацию отдыха на фермах, что позволит диверсифицировать источники дохода сельскохозяйственных районов и укрепить их экономику.

В Федеральном правительстве основную ответственность за туристическую политику несет Федеральный министр экономики и технологии. Политика в сфере туризма (как горизонтальная плоскость) лежит в сфере ответственности различных департаментов — финансов, образования

и исследований, трудовой и социальной политики, транспорта, окружающей среды, защиты прав потребителей, департаментов по делам семьи, культуры, юстиции, внутренних дел и международной политики.

Туристическая политика пересматривается дважды в год на совместных заседаниях Федерального Правительства и правительства Земель в Федерально-Земельном Комитете под председательством Федерального министра экономики и технологии.

Должность Уполномоченного по туризму Федерального Правительства была учреждена в декабре 2005 года. Уполномоченный действует в качестве контактного лица для бизнес-сообщества и отраслевых объединений. Он выступает по насущным вопросам туризма в Федеральном Правительстве и Парламенте, в частности, в Парламентском комитете по туризму. Комитет по туризму продвигает туристическую политику. Благодаря его инициативам, вопросам и консультациям растет общая осведомленность об экономической важности туристической индустрии.

Роль Консультационного совета по вопросам туризма Федерального министерства экономики и технологии состоит в организации тесного сотрудничества между Федеральным Правительством и туристической отраслью. Этот Консультационный совет объединяет интересы лиц, определяющих государственную политику, коммерческих предприятий, научных сообществ, профсоюзов, муниципальных органов и отраслевых объединений. Члены Совета собираются два раза в год. В состав Совета входит председатель, представляющий Комитет по туризму, спикеры по вопросам туристической политики, представляющие парламентские группы Бундестага, а также представители вышеуказанных кругов. Федеральный уполномоченный, ответственный за сектор малого бизнеса и туризма, возглавляет Консультативный совет от имени Федерального министра экономики и технологии.

Региональная политика в Германии направлена на оказание помощи регионам со слабой экономической структурой с тем, чтобы они могли принимать участие в общем экономическом развитии, а также на преодоление отставания в развитии регионов. Помощь оказывается в форме компенсаций за неудачное географическое местоположение. В частности, региональная политика вносит значительный вклад в поддержание общего экономического роста в структурно слабых регионах; в реализацию структурных изменений, необходимых для создания рабочих мест, которые не потеряют актуальность в долгосрочной перспективе; а также в снижение нагрузки на региональные рынки труда. По этой причине региональная политика является важнейшим инструментом укрепления положения Германии как туристического направления.

Механизм совместной работы Федерации и Земель по улучшению экономической структуры регионов — основной инструмент региональной политики, направленный на создание одинаковых условий жизни по всей

Германии (Закон об улучшении экономической структуры регионов от 6 октября 1969 года).

Помимо этого поддержка оказывается региональным управленческим проектам, сетям сотрудничества, проектам по управлению кластерами и проектам, реализуемым за счет региональных бюджетов. Это позволяет скоординировать работу в области развития в различных регионах и стимулировать сотрудничество внутри регионов и между ними. Эти проекты также реализуются, чтобы усилить работу в регионах в сфере туризма. Федеральное Правительство и правительства Земель определяют основы финансирования для улучшения экономической структуры регионов и согласуют распределение денежных средств. Земли несут ответственность за выполнение программ финансирования и продвижения.

DZT — Национальное управление по туризму Германии с штаб-квартирой во Франкфурте-на-Майне разрабатывает стратегию и распространяет продукцию, направленную на формирования положительного имиджа туристических направлений Германии за рубежом, а также на увеличение въездного туризма в Германии. Деятельность в области продаж и маркетинга основана на тщательном анализе рынка и оценке потенциала ключевых рынков. Для этих целей Национальное управление по туризму Германии имеет 6 региональных центров по всему миру и 30 представителей в различных странах на всех пяти континентах. Офисы Управления расположены в Нью-Йорке, Сиднее, Пекине, Будапеште, Белграде, Брюсселе и Лондоне. Национальное управление по туризму Германии сотрудничает с Торговыми палатами Германии за рубежом и Отделом зарубежных отраслевых выставок Федерального министерства экономики и технологии, а также с АУМА (Объединением предприятий выставочной индустрии Германии). Национальное управление по туризму Германии является некоммерческой организацией в форме зарегистрированной ассоциации.

Среди членов Управления коммерческие предприятия, государственные маркетинговые компании и объединения, выражающие широкий спектр интересов предприятий туристической индустрии.

Публичное управление в США

В Соединенных Штатах центральным органом власти является Федеральное правительство, штаб-квартира которого находится в Вашингтоне (Округ Колумбия). Оно делит свои полномочия, как предусмотрено Конституцией РФ США, с 50 штатами США.

Управления по туризму штатов считаются контрольно-надзорными органами, поскольку, помимо своей основной задачи — распределения бюджетных средств и охраны исторических памятников на территории штата, они предоставляют общи сведения о законодательстве в области недопущения вводящей в заблуждение рекламы. Эти положения о рекла-

ме в большинстве случаев распространяются и на продавцов туристических услуг. При этом Управления по туризму не занимаются надзором над продавцами туристических услуг. По мере более широкого использования законодательных норм в области возврата средств за туристические поездки множится число и сложность исков. Во многих штатах США было введено требование о выдаче форм претензии потребителям при покупке ими туристических услуг. Эти формы выдаются потребителю с тем, чтобы он мог подать иск к продавцу туристических услуг или потребовать возмещения средств из компенсационного фонда штата в случае, если продавец или поставщик туристических услуг будет признан банкротом или на иных основаниях будет неспособен оказать туристические услуги.

Публичное управление Канады

Федеральное правительство, правительства 10 провинций и 3 территорий, а также муниципальные органы управления имеют свои функции в сфере поддержки туризма, четко определенные в законодательстве Канады. Совет министров туризма Канады обеспечивает координацию между федеральным правительством и правительствами провинций и территорий.

В составе федерального правительства основная ответственность за сферу туризма возлагается на Министра промышленности и относится к части обязанностей по стимулированию развития справедливой, эффективной и конкурентной рыночной среды, инновационной экономики, конкурентоспособной промышленности и устойчивых сообществ. На Государственного министра по делам малого бизнеса и туризма возлагаются особые обязанности в отношении продвижения туризма и развития малых предприятий.

Канадская Комиссия по туризму (СТС) занимается туристическим маркетингом на национальном уровне. Комиссия является государственной корпорацией Правительства Канады, которая была создана с целью формирования динамичной и прибыльной туристической отрасли в Канаде, продвижения Канады в качестве востребованного туристического направления, стимулирования сотрудничества между частным сектором и правительствами Канады, информирования предприятий частного сектора и государственных органов Канады о туризме на территории страны.

Чтобы достигнуть этих целей, СТС собирает, использует и распространяет персональные данные своих деловых партнеров, туристических агентств и отдельных туристов. Деятельность СТС регулируется положениями федерального Закона о защите персональных данных, а ее политика либо соответствует требованиям указанного закона, либо устанавливает более строгие правовые нормы.

Ряд агентств и департаментов федерального правительства оказывает значительную поддержку туризму благодаря наличию финансируемых

программ или посредством прямого контроля и самостоятельной эксплуатации туристических объектов и достопримечательностей:

- Министерство сельского хозяйства и сельскохозяйственной продукции правительства Канады (Agriculture and Agri-Food Canada) помогает сельскохозяйственным районам Канады развивать и поддерживать гибкие и динамичные сообщества, стимулируя, например, винный и кулинарный туризм;
- Министерство канадского наследия (Canadian Heritage) несет ответственность за национальную политику и программы в сфере искусства и культуры, национального наследия, официальных языков, участия граждан и молодежи в формировании национального самосознания, выдвижения спортивных инициатив, а также занимается вопросами государственных церемоний и символов;
- Министерство кадровых ресурсов и повышения квалификации (Human Resources and Skills Development) Канады обеспечивает повышение квалификации работников, участие и вовлеченность рынка труда в сферу туризма, а также обеспечивает эффективность и производительность труда;
- Министерство по делам коренных народов и развитию северных территорий (Aboriginal Affairs and Northern Development) Канады занимается управлением программами экономического развития коренных народов и поддерживает широкий спектр инициатив, в том числе в сфере туризма;
- Министерство парков Канады (Parks Canada) руководит сетью национальных парков и исторических достопримечательностей;

Перечисленные региональные агентства по развитию отвечают за стимулирование экономического развития в ряде областей, включая туризм:

- Агентство перспектив атлантических провинций Канады (Atlantic Canada Opportunities Agency);
- Агентство экономического развития квебекского региона (Canada Economic Development for Quebec Regions);
- Агентство экономического развития северных территорий (Canadian Northern Economic Development Agency);
- Федеральное агентство экономического развития Южного Онтарио (Federal Economic Development Agency for Southern Ontario);
- Федеральная инициатива экономического развития Северного Онтарио (Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario);
- Агентство экономической диверсификации западных провинций (Western Economic Diversification Canada).

Некоторые министерства и агентства несут ответственность за вопросы пересечения границы, требования к въезжающим на национальную территорию, соблюдения соглашений о международных воздушных перевоз-

ках и отношений с зарубежными странами. Они также выполняют иные значимые функции, которые затрагивают интересы туристов.

- Канадское агентство пограничных служб (Canada Border Services Agency) отвечает за пересечение государственной границы гражданами, отвечающими установленным требованиям, и ввоз товаров в Канаду.
- Министерство гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Canada) определяет визовую политику, занимается выдачей виз и приемом иммигрантов и иностранных студентов, туристов и временных иностранных рабочих, которые помогают обеспечивать социальное и экономическое развитие Канады.
- Министерство иностранных дел и международной торговли (Foreign Affairs and International Trade Canada) согласует условия соглашений о международных авиаперевозках и торговых контрактов с другими странами; укрепляет имидж Канады за рубежом для улучшения ее экономических перспектив.
- Министерство транспорта Канады (Transport Canada) несет ответственность за транспортную политику и программы, а также за программы развития инфраструктуры.
- Налоговое агентство Канады (Canada Revenue Agency) обеспечивает реализацию норм налогового законодательства Правительства Канады и большинства провинций и территорий, а также социальные и экономические льготы и программы стимулирования в налоговой сфере.
- Министерство финансов (Department of Finance Canada) определяет политику и консультирует федеральное правительство с целью формирования здоровой экономики для всех канадцев.
- Канадский Банк развития бизнеса (Business Development Bank of Canada) предоставляет канадским компаниям финансирование на гибких условиях, осуществляет венчурные инвестиции и оказывает доступные консалтинговые услуги.

Существует множество других организаций Правительства Канады, которые также выполняют функции, имеющие отношение к туризму. К таким организациям, в частности, можно отнести портфельных партнеров, например, Национальную комиссию по капиталу (National Capital Commission), государственные музеи и галереи, железнодорожную компанию (Via Rail Canada) и пр.

Публичное управление в Аргентинской Республике

Аргентинская Республика, является федеральным государством, где федеральный центр исполняет полномочия, переданные ему провинциями и закрепленные в Конституции РФ. Разделение полномочий

в сфере туризма между федеральным центром и провинциями четко определено.

Федеральное Министерство туризма отвечает за формирование национальной политики в области туризма на основе Федерального стратегического плана устойчивого развития туризма, который был сформирован и принят при участии всех провинций, а также предприятий государственного и частного сектора, работающих в сфере туризма. Указанный план постоянно актуализируется и в настоящее время охватывает период до 2020 года.

Министр уполномочен «оказывать помощь Президенту и Главе кабинета в рамках своих полномочий по всем вопросам, касающимся туризма», а также

- определять цели и задачи туристической политики;
- реализовывать планы, программы и проекты в сфере туризма;
- участвовать в продвижении и развитии в стране внутреннего и въездного туризма в любых формах, участвовать в инвестициях в эти виды деятельности;
- работать в сотрудничестве с Секретарем по вопросам транспорта в сфере развития, реализации и координирования национальной политики в области движения коммерческих воздушных судов в части, относящейся к туризму;
- поддерживать развитие предложения в сфере туризма и его адаптацию к спросу на международном рынке;
- координировать продвижение туристических услуг и работу туристических информационных центров;
- участвовать в сборе, перечислении и налоговом аудите международных авиатарифов;
- стимулировать реализацию программ социального туризма;
- участвовать в управлении и сохранении лесов, национальных парков и заповедников, охраняемых зон и природных памятников;
- осуществлять надзор за деятельностью Администрации национальных парков;
- участвовать в решении любых вопросов, касающихся реализации Федерального Закона о туризме;
- управлять Национальным фондом туризма;
- управлять взаимоотношениями между данным государственным органом и региональными и международными организациями, официальными, государственными и частными агентствами, работающими в сфере туризма;
- продвигать «Аргентинский бренд»;
- председательствовать на мероприятиях Национального института продвижения туризма и Комитета Министерства по развитию туризма.

В рамках реализации полномочий по регулированию сельского туризма в ряде провинций приняты различные нормативно-правовые акты, формирующие правовую основу туристической деятельности в сельских регионах. К этой деятельности в различных провинциях применяются различные нормы. Программа высшего образования в сфере туризма уже более пятидесяти лет существует в ведущих университетах Аргентины и в большинстве провинций на сегодняшний день деятельность дипломированных специалистов в этой сфере не урегулирована.

Публичное управление в Барбадосе

Управление по туризму Барбадоса учреждено Законом 1995 года. К функциям Управления относятся: «регистрация, лицензирование и определение категории объектов размещения в зависимости от стандартов оснащения»; «регистрация и определение категории ресторанов, занимающихся, в основном, обслуживанием туристов в зависимости от стандартов кухни и оснащения»; «регистрацию и регулирование деятельности предприятий по оказанию туристам иных видов услуг, как это будет определено Министром».

В Законе имеется и универсальная оговорка: «осуществлять любую иную деятельность, которая, по мнению Управления, будет способствовать надлежащему выполнению им своих функций или будет являться вспомогательной по отношению к ним».

Хотя в функции Управления входит регистрация, лицензирование и определение категории объектов размещения, а также регистрация, лицензирование и определение категории ресторанов, из положений Закона неясно, обязано ли управление выполнять эти функции, а также являются ли регистрация, лицензирование и определение категории добровольными или обязательными.

Публичное управление в Японии

Японское Министерство по туризму (JTA) было учреждено 1 октября 2008 года. Целью создания Министерства является реализация функций центра, направляющего усилия всех участников на достижение поставленных задач. Помимо реализации мер, направленных на увеличение международных туристических потоков, таких как кампания «Посетите Японию» (Visit Japan Campaign), JTA работает над созданием в стране среды, благоприятной для туристических поездок. Эта работа включает в себя создание на территории Японии привлекательных туристических направлений, модернизацию туристических предприятий с учетом потребностей туристов, стимулирование работы по подготовке кадров и рациональному использованию кадрового потенциала в сфере туризма, поощрение исполь-

зования японцами полагающихся им отпусков, подготовку мер, направленных на обеспечение безопасности японских туристов за рубежом.

Во главе Министерства стоит Министр земель, инфраструктуры, транспорта и туризма (он отвечает за построение привлекательной с точки зрения туризма страны). В состав агентства входят заместители министров из соответствующих министерств и ведомств. Они формируют рабочие группы в составе JTA.

В юрисдикции JTA также находится Японская национальная туристическая организация (JNTO)¹. Будучи официальным туристическим бюро Японии, JNTO ведет работу, необходимую для увеличения притока иностранных туристов в Японию, в том числе занимается рекламой туристических услуг за рубежом и предоставлением услуг гидов-экскурсоводов для иностранных туристов. JNTO является 100% государственной организацией. На настоящий момент вклад государства в подписной капитал JNTO составляет 1547 миллиардов йен (12 миллионов долларов). Совокупный годовой бюджет JNTO в 2001 году составил 3663 миллиарда йен (29 миллионов долларов). В 2001 году 73% от общего бюджета составили субсидии MLIT, а оставшаяся часть была сформирована за счет взносов или участия в финансировании местных органов самоуправления и частных компаний.

С точки зрения прозрачности менеджмента, эффективности административного управления и отчетности о производственных показателях JNTO является «независимой управленческой компанией».

Публичное управление в Королевстве Таиланд

Правительство Королевства Таиланд ставит своей целью пропаганду «природной красоты, древних памятников, антиквариата, истории, искусства, культуры, спорта и технических достижений»².

Закон об Управлении по туризму Таиланда определяет оператора туристического бизнеса как лицо, работающее в туристической отрасли.

Управление по туризму Таиланда (ТАТ) было учреждено в 1960 году и является первой в Таиланде организацией, отвечающей непосредственно за пропаганду туризма. ТАТ предоставляет широкой публике информацию и сведения о достопримечательностях и отелях, рекламирует Таиланд для стимулирования как внутреннего, так и въездного туризма. ТАТ проводит исследования для составления планов развития туристических зон; сотрудничает с организациями, занимающимися повышением квалификации и подготовкой кадров для туристической индустрии, и поддерживает их.

¹ В соответствии с Законом о независимом административном учреждении Японской национальной туристической организации [Закон № 181 от 2002 года].

² Закон о деятельности туристических агентств и гидов-экскурсоводов, Государственный бюллетень 2535 (1992).

На ТАТ возлагается ответственность за продвижение туризма и пропаганду Таиланда как места, известного своей «природной красотой, древними памятниками, антиквариатом, историей, искусством, культурой, спортом и техническими достижениями». В соответствии со Статьей 9 ТАТ также несет ответственность за:

- обеспечение оказания туристических услуг и безопасности туристов;
- развитие дружбы между народами посредством туризма;
- развитие туризма и туристической инфраструктуры;
- оказание консультаций государственным органам, организациям и предприятиям частного сектора;
- организацию повышения квалификации и технического образования для воспитания кадров, отвечающих определенным стандартам, в количестве, достаточном для предприятий туристической отрасли;
- проведение опросов среди государственных органов, организаций, учреждений, юридических лиц и операторов туристического бизнеса и сбор данных для формирования статистики туристической отрасли;
- обследование и присвоение определенным областям и местам категорий туристических достопримечательностей, охраняемых как государственное имущество под надзором ТАТ;
- реализацию строительных работ, рекламу, сохранение, восстановление и развитие указанных достопримечательностей.

На ТАТ также возлагаются обязанности по ведению туристической деятельности в необходимых объемах, а также инвестиционной деятельности (как самостоятельно, так и в сотрудничестве с третьими лицами) с целью развития туризма, туристической инфраструктуры или услуг для туристов. При выполнении этих обязанностей ТАТ может приобретать права собственности или права владения имуществом. Кроме того, имущество ТАТ во многом находится под защитой государства, и, в случае подачи иска к ТАТ, на него не может быть обращено взыскание по решению суда.

Публичное управление в Государстве Израиль

В Израиле ответственность за туристический сектор несет Министерство туризма. Полномочия Министра туризма в этом отношении в основном прописаны в Законе о туристических услугах 1976 года с изменениями и дополнениями.

Министр туризма уполномочен регулировать «туристические услуги». Этот термин включает в себя отели, гидов-экскурсоводов, поставщиков услуг туристических агентств, организаторов конференций, основные участники которых прибывают из-за рубежа, а также кемпинги, где предоставляются услуги размещения.

Важно отметить, что Министр также может устанавливать минимальный размер платы гидам-экскурсоводам (хотя этим полномочием он еще ни разу не воспользовался), а также что предыдущие положения Закона о туризме (позднее отмененные) запрещали выплату предприятиями комиссионных гидам-экскурсоводам. Министр уполномочен регулировать оказания туристических услуг, издавая и утверждая распоряжения. В соответствии с Законом о туризме термин «регулировать» имеет очень широкое определение, а именно: запрещать, обязывать, ограничивать, осуществлять государственный надзор или освобождать от такого надзора.

При этом любое постановление, которое Министр намеревается принять, должно пройти предварительную экспертизу и утверждение в соответствующем комитете Кнессета (Парламента Израиля). Таким образом, Министр имеет право определять, как должно работать туристическое предприятие, и, в частности, требовать получения лицензий (кроме отелей и иных объектов размещения, которые должны иметь соответствующие лицензии в соответствии с законом о лицензировании отдельных видов деятельности); требовать оказания услуг надлежащего качества клиентам и наличия полиса страхования ответственности за причинение ущерба клиентам и их имуществу; определять методы рекламирования ими своих услуг.

Министр также имеет право присваивать категории туристическим услугам. Данное полномочие было использовано им в части классификации отелей. Он может определять, какая профессиональная квалификация необходима специалисту, чтобы быть допущенным к оказанию туристических услуг, а в отношении гидов — определять профессиональные требования и уровень подготовки (для последней цели он обязан консультироваться с Министром труда). Он имеет право требовать от туристического предприятия указания расценок. Наконец, он имеет право устанавливать размер сборов, подлежащих оплате туристическими предприятиями.

Отдельная статья закона уполномочивает Министра туризма присваивать туристическим предприятиям знак, подтверждающий получение ими сертификата на право оказания услуг иностранным туристам. Различные обязательства поставщиков туристических услуг обозначены в нормативно-правовых актах, утвержденных Министром. Сам Закон о туризме содержит одно основное обязательство: поставщику запрещается безосновательно отказывать кому-либо в оказании услуг, а также ограничивать оказание услуг какими-либо условиями, не предусмотренными постановлениями. Закон обязывает Министра определять, какие сведения поставщик услуг туристического агента должен сообщать клиентам.

Официальные органы, уполномоченные выдавать лицензии или иные сертификаты в соответствии с Законом, имеют широкие полномочия в части принятия решений об их выдаче, в том числе они имеют право определять условия выдачи таких документов.

Министр имеет и дополнительное важное полномочие по приведению положений законодательства в исполнение: когда лицу, оказывающему туристические услуги без соответствующей лицензии, предъявляется обвинение, Министр может издать распоряжение о приостановке деятельности предприятия и закрыть место оказания услуг. Срок действия соответствующего приказа может составлять до шестидесяти дней. Если же вина поставщика признается в суде, суд может вынести аналогичное постановление на любой срок.

Публичное управление Султанате Оман

В число компетенций органов государственной власти входит развитие туристических ресурсов, региональное развитие, формирование институциональной базы и укрепление культурных связей между народом Омана и народами других стран. Согласно законодательству Омана в понятие туризма включается спортивный и оздоровительный туризм.

Министерство торговли и промышленности (МСИ) несет ответственность за надзор, развитие, продвижение туризма в Омане и на международной арене. В порядке реализации этих видов деятельности Министерство и туристические предприятия должны действовать в соответствии с положениями законодательства и обычаями Омана.

Иностранные компании имеют право получить лицензию на ведение туристического бизнеса в Омане. Генеральная дирекция туризма МСИ несет ответственность за систему лицензирования и требует предоставления туристическими предприятиями регулярно информации, программ деятельности и прочего в Генеральную дирекцию. Рекламные материалы также требуют предварительного одобрения Генеральной дирекции.

В Омане учрежден Национальный комитет по туризму. В состав Комитета входят Министр торговли и промышленности, Исполнительный председатель Оманского центра инвестиций, развития и расширения экспорта и 5 представителей частного сектора. В рамках своей деятельности он обязан рассматривать вопросы устранения препятствий в выделении земель для туристических зон, а также разрабатывать и создавать проекты упрощения действующих процедур.

Границы туристических зон определяются Министром с одобрения Совета министров. Министерство несет ответственность за управление, строительство и планирование этих зон и объектов. Предприятия, желающие вести свою деятельность на территории этих зон, должны получить лицензию МСИ. Глава IV Закона о туризме Омана регулирует деятельность отелей и «иных туристических объектов». Статья 13 предусматривает их классификацию. Создание профессиональных объединений работников туристической отрасли разрешается в соответствии с положениями статьи

14 в соответствии с Законом о частных объединениях. Статьи 15, 16 и 17 относятся к таймшерным объектам.

Работники Министерства с предварительного одобрения Министерства юстиции получают полномочия «инспекторов судебного контроля» для проверки туристических предприятий, проведения в жизнь закона о туризме и т.п. Туристические предприятия обязаны предоставлять им доступ к любой документации и т.п. Глава IX определяет штрафные санкции за несоблюдение Закона, но они не заменяют собой более строгие санкции, предусмотренные уголовным законодательством Омана, если таковые имеются.

Публичное управление в Королевстве Саудовская Аравия

В Королевстве учреждена Верховная комиссия по туризму (SCT) для того, чтобы обеспечить развитие туризма как «производственного сектора, способствующего созданию новых инвестиционных возможностей и рабочих мест для граждан Саудовской Аравии, повышению квалификации национальных кадров и стимулированию внутреннего туризма».

SCT была сформирована как верховный орган власти, отдельное юридическое лицо, напрямую подчиняющееся премьер-министру. Штаб-квартира организации расположена в г. Эр-Рияд. Организация имеет право открывать отделения в различных регионах Королевства по мере необходимости. Поскольку деятельность организации ориентирована на общее экономическое благосостояние государства, она пользуется теми же преимуществами и возможностями реализации инициатив, что и другие государственные корпорации.

Основной целью Комиссии является продвижение туризма, увеличение туристических потоков и развитие туризма в Королевстве, а также превращение туристической отрасли во вкладчика в экономику страны. Наряду с государством, важную роль в развитии туризма должен играть частный сектор. Комиссия обязана сформулировать общие положения политики развития и продвижения туристической отрасли. Роль Комиссии состоит, в частности, в следующем:

- оценка проектов инфраструктуры различных туристических объектов и формирование необходимых программ по их завершению. Таким образом, все относящиеся к туризму проекты на территории Королевства входят в сферу ее компетенции;
- устранение препятствий к ведению туристической деятельности, оказание услуг и предоставление льгот инвесторам. Эти задачи предусматривают стимулирование инвестиций, обеспечение возможностей финансирования, составление технико-экономических обоснований, проведение анализа рынка, лицензирование туристи-

ческих проектов и т.д., а также реализация всех прочих исполнительных полномочий в этой связи;

- создание универсального информационного центра, подготовка плана использования средств рекламы для стимулирования туризма и увеличения туристических потоков в сотрудничестве с соответствующими органами; публикация необходимых информационных материалов;
- проведение интенсивного обследования туристических зон Королевства, периодических повторных обследований и оценка туристического потенциала каждой зоны;
- поддержка усилий, направленных на развитие и стимулирование туризма, обеспечение сохранности достопримечательностей, традиционных видов искусств народных промыслов, а также народных рынков; предотвращение их исчезновения;
- координация усилий соответствующих государственных органов и частных предприятий для реализации целей Комиссии;
- укрепление сотрудничества и координации между Королевством и другими странами с целью реализации задач туристической отрасли в Королевстве.

Публичное управление в Государстве Кувейт

Регулирование сферы туризма осуществляется Сектором по делам туризма Кувейта (KTAS). На него возлагаются задачи «стимулирования туризма, а также работу над стимулированием и диверсификацией деятельности предприятий туристической отрасли».

В компетенции Сектора по делам туризма входит:

- оказание помощи внутреннему туризму и работа над его развитием;
- составление планов и программ, направленных на привлечение туристов в Кувейт, в сотрудничестве с компетентными агентствами;
- диверсификация туристических услуг путем стимулирования конгрессного, выставочного, фестивального туризма и т.п.;
- координирование работы и сопроводительные мероприятия с участием государственных агентств и учреждений, работающих в сфере туризма, с целью достижения гармонии между агентствами и учреждениями, работающими в сфере туризма в Кувейте;
- контроль над региональными и международными туристическими связями, участие в международных туристических организациях, форумах и мероприятиях с целью расширения известности Кувейта и его туристического потенциала;
- стимулирование инвестиций в туризм, продвижение и инвестирование в новые туристические проекты;

- предложение проектов законодательных и нормативно-правовых актов, а также декретов, регулирующих туристические предприятия и их деятельность.

Таким образом, KTAS несет ответственность за следующее:

- внутренний и въездной туризм;
- привлечение бизнес-конференций, выставок и фестивалей;
- координирование работы и сопроводительные мероприятия с участием государственных агентств и учреждений;
- сотрудничество с туристическими организациями на региональном и международном уровне;
- стимулирование инвестиций;
- инвестирование в туристические проекты; и предложение законопроектов в области туризма.

Организационно KTAS состоит из трех отделов, на которые возлагается контрольно-надзорные функции за туристической деятельностью и туристическими объектами; сопроводительными мероприятиями; маркетингом; внешними связями; научно-исследовательской работой; туристическими библиотеками и информацией.

Цели KTAS подразумевают реализацию политики, основанной на уважении к семье и традициям Кувейта. Особое внимание уделяется искусству, культуре и археологии. Бережное отношение к окружающей среде, экономическое развитие и создание новых рабочих мест входят в число основных задач Сектора по делам туризма Кувейта.

Публичное управление в Австралийском Союзе

Система государственного управления Австралии организована на трех различных уровнях — Федеральное правительство Австралии (или Правительство Содружества), Правительства шести штатов и двух Территорий, а также приблизительно 700 местных органов самоуправления. Как и Содружество, каждый Штат и Территория имеют собственные отделы туризма.

Федеральный департамент природных ресурсов, энергетики и туризма является основным органом, ответственным за туристическую политику, и работает в тесном сотрудничестве с представителями отрасли с целью выявления и устранения препятствий к росту туризма и повышению его доходности. Департамент также формирует подробные отчеты и стратегические планы работы по различным аспектам, касающимся туризма в Австралии. Разрабатывает и реализует политику, направленную на укрепление конкурентоспособности Австралии на международном уровне в соответствии с принципами экологической ответственности и устойчивого развития.

Приоритетные задачи Департамента основаны на важности укрепления экономического процветания Австралии с тем, чтобы Австралия мог-

ла сохранять свое конкурентное преимущество на международном рынке и надлежащим образом реагировать на растущую глобализацию и последние технологические достижения в сфере природных ресурсов, энергетики и туризма. В то же время Департамент работает над стимулированием вхождения малых и средних предприятий в туристические сегменты рынка. Департамент поддерживает тесную связь с предприятиями частного сектора, в том числе с крупнейшими компаниями и отраслевыми объединениями.

Tourism Australia — агентство Правительства Австралии, на которое возлагается ответственность за привлечение зарубежных туристов в Австралию, а также стимулирование внутреннего, рекреационного и делового туризма в стране. Целью агентства является увеличение отдачи от туризма для экономики Австралии. Для ее достижения агентство внедрило новый стратегический подход — программу «Туризм 2020», направленную на увеличение поступлений от размещения туристов до 140 миллиардов долларов к концу десятилетия.

Агентство является активным участником 30 рынков (в том числе рынка Австралии), продвигая уникальные возможности, которые могут привлечь туристов в страну, на международном уровне. Агентство активно использует такой инструментарий как реклама, связи с общественностью и программы использования средств рекламы, участие в торговых выставках и отраслевых программах, стимулирование покупательского спроса, размещение данных в сети Интернет и изучение потребительского спроса.

Общими целями Tourism Australia являются:

- оказывать влияние на туристов, приезжающих в Австралию, с тем, чтобы они также совершали поездки по всей Австралии;
- оказывать влияние на австралийских туристов с тем, чтобы они совершали поездки по Австралии, в том числе с целью посещения мероприятий;
- способствовать формированию устойчивой туристической отрасли в Австралии;
- способствовать увеличению доли поступлений от туризма в экономику Австралии.

Законодательством предусмотрено, что Tourism Australia является федеральным агентством, функциями которого являются:

- (а) повышение информированности потенциальных зарубежных туристов об Австралии как о туристическом направлении;
- (б) повышение информированности потенциальных австралийских туристов об Австралии как стране, созданной для путешествий;
- (с) повышение информированности потенциальных зарубежных и австралийских туристов об Австралии;
- (д) стимулирование желания потенциальных зарубежных туристов посетить Австралию;
- (е) стимулирование желания потенциальных зарубежных и австралийских туристов путешествовать по Австралии;

(f) ведение научно-исследовательской и аналитической работы в сфере въездного и внутреннего туризма;

(g) составление отчетов о тенденциях в сфере въездного и внутреннего туризма;

(h) эффективная коммуникация с представителями туристической отрасли Австралии по проблемным вопросам отрасли;

(i) повышение информированности граждан в Австралии о вкладе туризма в экономику страны, в ее социальную сферу и экологию.

Применительно к туристической сфере Австралии необходимо упомянуть следующие организации:

- Tourism Victoria — ведущее государственное агентство по туризму в Виктории, которое закладывает основы для развития отрасли.
- Агентство Tourism and Events Queensland — ведущее агентство по маркетингу, развитию и организации мероприятий Правительства штата Квинсленд, представляющее туристическую отрасль и отрасль по организации мероприятий штата.
- Комиссия по туризму Южной Австралии — комиссия, учрежденная Правительством Южной Австралии с целью пропаганды штата как туристического направления.
- Государственное агентство Tourism Western Australia — агентство, учрежденное правительством штата и несущее ответственность за продвижение Западной Австралии как неординарного туристического направления. Его работа ориентирована на маркетинг штата; организацию, привлечение и рекламу крупнейших спортивных, культурных и деловых мероприятий; формирование туристической инфраструктуры и реализацию крупных туристических проектов.
- На государственный орган Tourism Northern Territory возлагается ответственность за продвижение и развитие туризма на Северной Территории.
- Организация Tourism Tasmania была учреждена Правительством Тасмании с целью максимального увеличения вклада туристической отрасли в рост экономики Тасмании.

Австралия готова совершить серьезный шаг и отменить требования в лицензировании деятельности туристических агентств. Действующее законодательство, требующее лицензирования, существует с 1987 года. Весь объем законодательных актов, содержащих это требование, будет упразднен к середине 2014 года. Время покажет, будет ли этот шаг благотворным для потребителей или нанесет им вред.

Публичное управление в Новой Зеландии

Совет по туризму Новой Зеландии является национальным учреждением, на которое возложена задача содействия развитию Новой

Зеландии как туристического направления на международном уровне. Совет по туризму Новой Зеландии является своего рода торговой маркой, имеющей ценность на территории всей страны и узнаваемость на международном уровне. Совет это своего рода маркетинговое агентство Новой Зеландии, отвечающее за продвижение туризма на международном рынке, в то время как Министерство туризма является правительственным ведомством, формулирующим туристическую политику и проводящее исследования туристического рынка.

Новая Зеландия стала первой страной, создавшей госучреждение, отвечающее за туризм — Департамент по туризму и курортов появилась на свет в 1901 году. На протяжении большей части 20-го века роль Департамента сводилась к обследованию отелей, построение логистики и прокладка новых маршрутов в Новой Зеландии, а также реклама туристических объектов и субъектов страны. После реорганизации и распродажи активов в конце 1980 года, организация сменила род деятельности и в настоящее время сосредоточена на маркетинге Новой Зеландии, как туристической дестинации.

К функциям Совета по туризму Новой Зеландии относятся:

(а) разработка, внедрение, а также содействие стратегии туризма и (б) консультирование Правительства и индустрии туризма Новой Зеландии по вопросам, касающимся развития, реализации и продвижения туристических стратегий.

Членство в Совете по туризму Новой Зеландии предполагает наличие от 5 и до 9 членов, назначенных Министром. До назначения любого члена Министр консультируется с Федерацией туристической индустрии Новой Зеландии и иными организациями, которые, по мнению министра, имеют существенный интерес к деятельности Совета по туризму Новой Зеландии.

Хотя основная часть финансирования Совета по туризму Новой Зеландии осуществляется правительством Новой Зеландии, управление Советом осуществляется советом директоров с опытом работы, в основном, в частном секторе. В Совете по туризму Новой Зеландии работает более 100 человек, что делится примерно пополам между ее офисом, находящимся на островах, и офисах в Веллингтоне, Окленде и Крайстчерче. Исполнительная команда Совета состоит из главы исполнительной власти, генерального менеджера по маркетингу, генеральный менеджер по операциям, генеральный менеджер корпоративного обслуживания, генеральный развития туризма менеджер и генеральный менеджер по корпоративным коммуникациям. Совет имеет глобальную сеть представительств в 14 странах. Оффшорные офисы играют жизненно важную роль в продвижении туризма Новой Зеландии. Таким образом, основными органами, регламентирующими туристическую деятельность в Новой Зеландии, являются Совет по туризму и Министерство туризма.

Публичное управление Папуа-Новой Гвинеи

В 1993 году правительство Папуа-Новой Гвинеи (ПНГ) признало значение и потенциал туризма и в среднесрочный стратегический план развития на 2011–2015 годы (MTDS), а также План развития на 2010–2030 годы внесли стратегические направления политики правительства ПНГ, связанные с туристической сферой. Конкретная политика в области туризма и культуры была также предусмотрена Генеральным планом развития туризма в ПНГ на 2007–2017 годы, проектом Национальной культурной политики, подготовленным Национальной комиссией по культуре (НСС), а также положениями «Общей политики в отношении музеев и художественных галерей ПНГ», подготовленной Национальным музеем и Художественной галереей (NMAC).

Целью туристической политики ПНГ является обеспечение последовательного, контролируемого и стратегического развития и роста туристической отрасли, а также сохранение ее приоритетного положения в стране. Управление по развитию туризма (ТРА) было учреждено с целью обеспечения развития туристического сектора. Предусмотренной законодательно задачей Управления является: «В плановом порядке способствовать развитию туризма в Папуа-Новой Гвинее с целью максимального увеличения вклада отрасли в благосостояние граждан Папуа-Новой Гвинеи, одновременно защищая общество, культуру и природу страны от губительной эксплуатации».

Закон об Управлении по развитию туризма предоставляет Управлению право действовать в качестве общенационального органа в сфере туризма, а также предусматривает сотрудничество и координацию усилий с органами государственного управления в провинциях и на местном уровне. При этом Закон требует от последних соблюдения прав и уважительного отношения к обязанностям ТРА на национальном уровне.

Управление:

- формулирует туристическую политику и направляет ее на рассмотрение Национального исполнительного совета;
- реализует туристическую политику, утвержденную Национальным исполнительным советом;
- продвигает Папуа-Новую Гвинею как туристическое направление на зарубежных рынках;
- расширяет информированность о Папуа-Новой Гвинее как о туристическом направлении за рубежом;
- в сотрудничестве с государственными органами всех уровней и иными организациями координирует маркетинговую работу за рубежом, которую ведут предприятия туристической отрасли Папуа-Новой Гвинеи;

- способствует формированию, развитию и расширению туристической инфраструктуры, туристических объектов и услуг в Папуа-Новой Гвинее;
- стимулирует, оказывает содействие и обеспечивает достаточно высокий уровень услуг, подготовки кадров и управления туристическими объектами и продуктами в Папуа-Новой Гвинее;
- оказывает содействие, направляет и обеспечивает приток новых инвестиций от национальных предпринимателей и зарубежных инвесторов; и расширяет информированность населения Папуа-Новой Гвинеи о туристической отрасли и возможностях туризма;
- осуществляет мониторинг и формирует отчетность о значении международного туризма для общества, культуры и природы Папуа-Новой Гвинеи.

ТРА обязано способствовать формированию, развитию и расширению туристической инфраструктуры, туристических объектов и услуг в Папуа-Новой Гвинее; его функции в части обеспечения достаточно высокого уровня услуг, подготовки кадров и управления туристическими объектами и продуктами, а также привлечения новых инвестиций включают оказание помощи, финансовой и/или технической.

Контрольные вопросы к главе 4

1. Основные концепции и понятия в сфере публичного управления туризмом за рубежом.
2. Организация публичного управления туризмом в государствах Европы, США и Канады, Китая, Австралии и Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки и Ближнего Востока, Южной Америки и Карибского бассейна.
3. Международные межправительственные организации как субъекты публичного управления в сфере туризма, их виды, организационная структура и функции.
4. Двустороннее сотрудничество Российской Федерации в сфере туризма.
5. Участие Национальной туристской администрации в деятельности международных межправительственных организаций.
6. Всемирная туристская организация (ЮНВТО): цели и задачи.

ЛИТЕРАТУРА

Рекомендуемая

Административное право России / под ред. Н.М. Кониная и Ю.Н. Старилова. — М., 2010.

Александрова А.Ю. Международный туризм : учебное пособие для вузов. — М. : Аспект Пресс, 2001.

Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М., и др. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. / под ред. чл.-корр., проф. Алексеева С.С. — М. Норма, 2004 (электронный ресурс <http://www.gramotey.com>).

Алексеев С.С., Гонгало Б.М., Мурзин Д.В. и др. Гражданское право: учебник (под общ. ред. чл.-корр. РАН С.С. Алексеева). — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : «Проспект», 2011.

Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России : учебник. — М., 2009.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций М. : Юрид. лит., 1997. Он же: Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. М., 2000; Он же: Управление в жизнедеятельности людей (очерк проблем). — М., 2008.

Арахамия И.В. Обеспечение безопасности сферы туризма // Туризм: право и экономика. 2011. № 4. С. 14—16.

Арахамия И.В., Залунина Н.Б., Иванов А.В., Писаревский Е.Л. Теория и практика продвижения туристского продукта: обеспечение качества и безопасности качества и безопасности услуг объектов туриндустрии (методическое пособие) / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М. : Издательство «Юрист», 2011. — 318 с.

Ахременко А.С. Методика оценки эффективности моделей развития регионов России. Доклад на XII международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, апрель 2011. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/2385da840f718c20b06d00fc1aa102d3b7675c44.doc> (дата обращения: 01.09.2014).

Бабалина Э.В. Управление развитием государственно-частного партнерства в сфере туризма. Дисс. на соиск. степ. канд. экон. наук. М, 2009.

Барзыкин Ю.А., Писаревский Е.Л., Абрамова Т.В. Актуальные вопросы государственной политики Российской Федерации в сфере туризма, 35 с.

Бахрах Д.Н. Административное право. Электронный учебник. Эл. ресурс: <http://www.be5.biz/pravo/a002/63.htm>

Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. — Екатеринбург, 1999.

Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд. — М., 2007. Они же: Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.

Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. — Донецк : Юго-Восток, 2000.

Борисова К.Г. Международный туризм и право : уч. пособие. НИМП, 1999.

Боровой А.А., Жданова М.В., Маленчук Ю.В., Писаревский Е.Л., Сидоркин С.А. Теория и практика управления рисками в сфере туризма / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М., 2011. — 200 с.

Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

Ваян А.Э. Изменения в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Цивилист. 2012. № 3. С. 25—28.

Васильев Ю.А. Новшества в информировании туроператоров, турагентов и туристов // Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 5. С. 13—17.

Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. — СПб., 1999.

Венгеров А.Б. «Теория государства и права». Учебник для юридических вузов. 3-е изд. — М. : Юриспруденция, 2000, гл. 4 Характеристика и понятие государства. См. также: *Венгеров А.Б.* Теория государства и права : учебник для юридических вузов. Изд. 8-е, стереотип. М. : Омега-Л, 2011. — 608 с.

Вопросы правового регулирования туризма и обеспечения его безопасности в государствах СНГ см. : *Биржаков М.Б., Пшенко К.А., Викулова О.Н., Метревели П.А., Корнеев С.Е., Кузнецов Ю.В., Никифоров В.И., Писаревский Е.Л., Житенев С.Ю. и др.* Международное туристское право. Законодательство государств — участников СНГ в сфере туризма. — СПб. : Невский Фонд, 2008.

Воскресенский В.Ю. Международный туризм: учебное пособие. Издательство: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 г., 256 с.

Вольвач Я.В. Туристские услуги как объект гражданских правоотношений: монография. М. : Норма, Инфра-М, 2012. 128 с.

Влияние глобализации на развитие национального и международного права // Глобализация и развитие законодательства: очерки) / отв. редакторы Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин). — М., 2004.

Гаман-Голутвина О.В., Сморгунюв Л.В. и др. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. Ежегодный доклад Института общественного проектирования // Институт обществен-

ного проектирования. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 01.09.2014).

Глазунов Н.И. Система государственного управления. — М., 2002.

Гражданское уложение / под ред. И.М. Тютрюмова. — М. : Волтерс Клувер, 2007.

Долинская Л.М. Информационное обеспечение туризма // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 45—51.

Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность : учебное пособие / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. — 3-е изд., стер. — М. : КНОРУС, 2013.

Дурново Д.В. Транши из бюджета на развитие туризма // Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 3. С. 31—37; Он же. Государственный надзор в туризме // Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 2. С. 25—30.

Егоренков Л.И. Введение в технологию туризма : учебно-методическое пособие. Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2009 г., 304 с.

Еланцева О.П. Документационное обеспечение управления в социально-культурном сервисе и туризме: учебник для вузов. Издательство: Флинта, 2012 г., 310 с. Она же. Стандартизация и сертификация в социально-культурном сервисе и туризме: учебное пособие. Издательство: Флинта, 2012 г., 376 с.

Енджейчик И. Современный туристский бизнес. Экстратегии в управлении фирмой. — М. : Финансы и статистика, 2003. С. 46.

Житенев С.Ю., Новиков В.С. Путешествия и туризм: содержание понятий // Приоритеты и перспективы научных исследований международного туризма в XXI веке. — М., 2010. С. 8—12.

Звянов С.М. Развитие ситуационного законодательства // Концепция развития российского законодательства. — М., 2010. С. 571—580.

Калинина Л.Е. Государственное управление туризмом в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 — Ростов-на-Дону, 2007. — 210 с.

Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. 368 с.

Конституции РФ государств Европейского союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М. : Норма-Инфра, 1999.

Концепции развития российского законодательства. — М. : Эксмо, 2010.

Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. — М., 2001.

Кривошеева Т.М., Платонова Н.А. Практика реализации программ повышения квалификации государственных и муниципальных служа-

ших для эффективной реализации целевых программ развития туризма в РГУТиС // Туризм: право и экономика. 2013. № 1. С. 19–23.

Кружалин В.И., Шабалина Н.В., Тульская Н.И. Научные подходы к формированию рейтингов регионов России по уровню развития индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2011. № 4. С. 2–6.

Кусков А.С. Экстренная помощь как новелла законодательства о туристской деятельности // Цивилист. 2012. № 4. С. 20–23.

Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования. — М., 2004.

Международное туристское право. Законодательство государств — участников СНГ в сфере туризма. — СПб., 2008.

Методология дистанционного рейтинга кредитоспособности регионов России // Национальное рейтинговое агентство. URL: <http://www.ra-national.ru/ratings/regions/regions-raiting-distance/regions-metodology/>

Морозов В.А. Взаимодействие туризма со смежными отраслями экономики. — М., 2004.

Морган Н., Причард А. Реклама в туризме и отдыхе : учебное пособие. Издательство: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 г., 524 с.

Официальный сайт Брокгауз. URL : <http://brocgaus.ru> и в кн. : Сфера услуг. Проблемы и перспективы развития. Т. 4. М., 2001.

Ошнокова А.Н. Гражданско-правовые договоры в сфере международного туризма: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Оганесян С.М. Тенденции развития современной российской правовой системы // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 11. М. : Юрист, 2011.

Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М. : Норма; Инфра-М, 2011.

Пикулькин А.В. Система государственного управления. — М., 1997.

Писаревский Е.Л. «Туристские формальности» и обеспечение безопасности туризма // Туризм: право и экономика. 2009. № 4. С. 9–21. Он же. Стратегия развития туризма как ключевое направление государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации // Юридический мир. 2011. № 5. С. 27–31. Он же. Качество и безопасность услуг в сфере туризма: вопросы стандартизации и классификации // Юрист. 2011. № 6. С. 39–46. Он же. Концепция доктрины обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2012. № 1. С. 17–32. Он же. Туристское образование в России: национальная идентификация в условиях глобальной интеграции (философско-правовой аспект) // Туризм: право и экономика. 2012. № 4. С. 2–7.

Писаревский Е.Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации. Дисс. на соиск. уч. ст. докт. юрид. наук. М., 2012, 496 с.

Право Европейского союза / под ред. С.Ю. Кашкина. — М., 2002.

Путрик Ю.С. Становление и развитие государственной политики Российской Федерации в области туризма: 1991—2007 гг. — М., 2007.

Росинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. — М., 2010.

Саак А.Э., Горелова Г.В., Жертвовская Е.В. Управление развитием туристского комплекса муниципального образования с помощью комплексной методики выбора и принятия управленческих решений (на примере г. Таганрога) // Туризм: право и экономика, 2008, № 1. Они же. Современные направления формирования туристской политики муниципального образования // Туризм: право и экономика. 2011. № 1. С. 24.

Саак А.Э., Горелова Г.В., Жертвовская Е.В. Государственно-частное партнерство как инновационный механизм реализации туристской политики в РФ // Туризм: право и экономика. 2011. № 2. С. 24—29.

Свиридов К.С. Туристская деятельность в России: понятийный аппарат и организационно-правовые основы. — Краснодар, 2002. С. 6; Он же: Правовое регулирование деятельности по оказанию туристических услуг: автореф. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 7.

Семенухин В.В. Туристические услуги: страхование при осуществлении туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2012. № 3. С. 6—12.

Советское административное право. Управление отраслями народного хозяйства / под ред. Ю.М. Козлова. — М., 1982

Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М. : Юриспруденция, 2012. 288 с.

Смагулов Б.К. Стандартизация, сертификация и финансовое обеспечение в туристской индустрии : учебное пособие. Изд-во: Флинта, 2012 г., 276 с.

Соколова Н.А. Туризм в Российской Федерации: правовое регулирование: учебное пособие. Волтерс Клувер, 2010 г., 220 с.

Тархова Г.И. Правовое регулирование туризма и личных услуг по гражданскому законодательству ГДР : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998; Он же: Правовое регулирование: теория и практика. — М., 2010.

Формы государственного управления / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1983; *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. СПб., 2009.

Чеботарева И.А. Сотрудничество государств в сфере международной туристской деятельности: автореф. канд. юрид. наук. СПб., 2004.

Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2005.

Чудновский А.Д., Жукова М.А., Сенин В.С. Управление индустрией туризма. Электронный учебник. — М. : КноРус, 2010.

Шарафутдинов В.Н. О смысловой нагрузке понятия «туризм» // Туризм: право и экономика. № 2. 2005. С. 20.

Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование туризма в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983

Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки. М.: Наука, 1978. С. 180.

Нормативная

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL : <http://www.kremlin.ru/acts/15239>

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации (вместе с „Положением о Министерстве культуры Российской Федерации“)» // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» (вместе с Положением о Федеральном агентстве по туризму) // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе „Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)“» // СПС «Консультант Плюс».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2567-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие культуры и туризма“ на 2013–2020 годы». Подпрограмма «Туризм» // СПС «Консультант Плюс».

Постановление Правительства Российской Федерации «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант Плюс».

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 // СПС «Консультант Плюс».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2567-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы“» // СПС «Консультант Плюс».

Приказ Ростуризма от 15.10.2012 № 283 «Об утверждении положения об управлении реализацией федеральной целевой программы „Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)“» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.02.2013 № 26988) // СПС «Консультант Плюс».

Международные акты

Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «Консультант Плюс».

Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму (принята в Гааге 10.04.1989–14.04.1989 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25.

Глобальный этический кодекс туризма (Принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией а/RES/406 (XIII) на 13-ой сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации).

Конвенция о таможенных льготах для туристов (вступила в силу для СССР 15 ноября 1959 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXI. С. 259.

Директива Совета 90/314/ЕЕС от 13 июня 1990 года «О комплексных турах, комплексных путешествиях и комплексном отдыхе» (ОJ 1990 L 158/59).

Директива 85/577/ЕЕС от 20 декабря 1985 года о защите потребителя в отношении контрактов, заключаемых вне деловых помещений предприятий.

Директива 93/13/ЕЕС от 5 апреля 1993 года о несправедливых условиях в потребительских договорах.

Директива 97/7/ЕГ Европейского парламента и Совета от 20 мая 1997 года «О защите потребителя при заключении договоров в сбыте (товаров) на расстоянии».

Директива 86/653/ЕЕС Совета Европейских сообществ «О сближении законодательств государств — членов ЕС в отношении независимых коммерческих агентов» (18.12.1986).

Директива 2006/123/ЕС Европейского Парламента и Совета об услугах на внутреннем рынке (Страсбург, 12 декабря 2006 года).

Директива Европейского парламента и Европейского Совета от 25 октября 2011 года № 2011/83/EU «О правах потребителей». Official Journal of the European Union. 22.11.2011. P. 64.

Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс).

Рекомендации Римской конференции ООН по туризму и международным путешествиям 1963 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXI. — М., 1967. С. 259—278.

Общая резолюция Конференции ООН по международному туризму и путешествиям о развитии туризма: Международный договор от 21.8.1963 // Международный туризм: правовые акты. М., 2000.

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их государствами-членами (Корфу, 24 июня 1994 года) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

Модельный закон о туристской деятельности (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением 27—15 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) //

Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39. (часть 2).

Рекомендательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма», принятый Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 29 октября 1994 // Международное туристское право. Законодательство государств — участников СНГ в сфере туризма. СПб., 2008. С. 22.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Проект № 612877-5 ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 49, ст. 5491; 2003, № 2, ст. 167; 2007, № 7, ст. 833; 2009, № 1, ст. 17; № 52, ст. 6441; 2010, № 32, ст. 4298; 2011, № 27, ст. 3880; 2012, № 19, ст. 2281) следующие изменения:

- 1) абзацы двадцать первый, двадцать второй и двадцать третий статьи 1 после слов «профессионально подготовленное» дополнить словами «, прошедшее аттестацию»;
- 2) дополнить статьями 3¹, 3² и 3³ следующего содержания:

Статья 3¹. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности относятся:

выработка и реализация государственной политики в сфере туризма, в том числе формирование правовых основ единого туристского рынка Российской Федерации, а также определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;

разработка и реализация стратегий (концепций) развития туризма, а также государственных (федеральных целевых, отраслевых целевых и иных) программ в указанной сфере;

¹ Внесен членами Совета Федерации: Рязанским В.В., Смирновым Ю.В., Бечеловым И.Б., Борисовым А.А., Заболотной Т.В., Кавджарадзе М.Г., Косоуровым В.С., Пономаревой Л.Н., Сурковым К.В., Фетисовым В.А., Шамковым Ю.В. и Жидких В.А., Оськиной В.Е., Лоторевым А.Н., Тонковым Н.И., Якубовским В.В. (в период исполнения ими полномочий члена Совета Федерации).

Источник — официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — duma.gov.ru

создание и обеспечение условий для развития туристской индустрии в Российской Федерации;

оказание государственных услуг и управление находящимся в федеральной собственности имуществом в сфере туризма;

определение порядка оказания услуг по реализации туристского продукта;

определение порядка и условий оказания экстренной помощи туристам;

определение порядка передачи средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма (далее также — компенсационный фонд) и установление особенностей осуществления финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам при ликвидации объединения туроператоров в сфере выездного туризма;

определение порядка и условий финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда;

установление требований к критериям отбора кредитных организаций, в которых допускается размещение средств компенсационного фонда;

формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;

установление порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих, в том числе, гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;

установление порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих, в том числе, гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;

утверждение правил профессиональной деятельности, регулирующих порядок осуществления функций, связанных с формированием и использованием компенсационного фонда;

установление требований к экскурсоводам (гидам), гидам-переводчикам, и инструкторам-проводникам, а также порядка и условий прохождения ими аттестации;

разработка и утверждение технических регламентов и национальных стандартов в сфере туризма, в том числе профессиональных стандартов;

обеспечение безопасности туризма, защита прав и законных интересов туристов на территории Российской Федерации и за ее пределами;

информирование туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания;

информационное обеспечение туризма, включая создание и обеспечение функционирования государственной системы информационного обеспечения туризма в Российской Федерации, содействие созданию и функционированию туристских информационных центров, разработка общероссийской системы навигации и ориентирующей информации для туристов;

формирование образа Российской Федерации как страны, благоприятной для туризма, содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;

организация научных исследований в сфере туризма;

содействие организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере туризма;

учреждение наград, премий и других форм поощрения в сфере туризма;

разработка и утверждение форм статистической отчетности, применяемых в сфере туризма и туристской деятельности;

организация и проведение всероссийских и межрегиональных мероприятий в сфере туризма, утверждение и реализация календарного плана указанных мероприятий;

осуществление взаимодействия с некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в сфере туризма, в том числе с объединением туроператоров в сфере выездного туризма, саморегулируемыми организациями;

осуществление взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями в сфере туризма, в том числе через представительства уполномоченного федерального органа исполнительной власти за пределами Российской Федерации;

определение порядка создания, деятельности и ликвидации представительств уполномоченного федерального органа исполнительной власти за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

участие в организации международных мероприятий в сфере туризма; координация деятельности по реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;

иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Статья 3². Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма и туристской деятельности относятся:

определение основных задач и приоритетных направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации;

осуществление в пределах своих полномочий нормативно-правового регулирования в сфере туризма;

разработка и реализация региональных (отраслевых, целевых и иных) программ в сфере туризма;

создание в пределах своих полномочий условий для развития в субъектах Российской Федерации туристской индустрии;

проведение анализа, разработка прогноза финансовых, экономических, социальных и иных показателей, а также оценка эффективности мер по созданию условий для развития туризма и туристской деятельности в субъектах Российской Федерации;

оказание в пределах своих полномочий государственных услуг и управление находящимся в собственности субъектов Российской Федерации имуществом в сфере туризма;

обеспечение в пределах своих полномочий безопасности туризма, защита прав и законных интересов российских туристов на территориях субъектов Российской Федерации;

создание и обеспечение условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях субъектов Российской Федерации, а также к средствам связи, к медицинской, правовой, иным видам неотложной помощи;

реализация мер по развитию системы навигации и ориентирующей информации для туристов;

аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих, в том числе, гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;

аттестация экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, а также инструкторов-проводников на соответствие требованиям, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

содействие продвижению на внутреннем и мировом туристских рынках региональных туристских продуктов;

реализация в пределах своих полномочий мер поддержки приоритетных направлений развития туризма, в том числе социального и самодетального туризма;

реализация комплекса мер по организации экскурсионных и туристических поездок учащихся образовательных учреждений общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования;

организация и проведение региональных и межмуниципальных мероприятий в сфере туризма;

осуществление взаимодействия с некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в сфере туризма, в том числе с объединением туроператоров в сфере выездного туризма, саморегулируемыми организациями;

участие в пределах своих полномочий в реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;

иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации вправе:

участвовать в реализации государственной политики в сфере туризма;
участвовать в пределах своих полномочий в реализации стратегий (концепций), государственных (федеральных целевых и иных) программ развития туризма в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации;

участвовать в организации и проведении международных, всероссийских и межрегиональных мероприятий в сфере туризма;

участвовать в организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере туризма;

участвовать в организации научных исследований в сфере туризма;
оказывать содействие в развитии туризма, в том числе путем поддержки развития инфраструктуры туризма на территориях муниципальных образований;

участвовать в информационном обеспечении туризма, создании в субъектах Российской Федерации туристских информационных центров и обеспечении их функционирования.

Статья 3³. Права органов местного самоуправления в сфере туризма и туристской деятельности

Органы местного самоуправления в целях создания условий для развития туризма и туристской деятельности вправе:

определять направления развития туризма в муниципальных образованиях;

реализовывать в пределах своих полномочий меры поддержки приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации, в том числе социального и самодеятельного туризма;

содействовать продвижению туристских продуктов, сформированных на территориях муниципальных образований, на внутреннем и мировом туристских рынках;

содействовать созданию условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, имеющимся на территориях муниципальных образований, а также к средствам связи, к медицинской, правовой, иным видам неотложной помощи;

создавать в пределах своих полномочий условия для развития на территориях муниципальных образований туристской индустрии;

организовывать и проводить муниципальные мероприятия в сфере туризма;

участвовать в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных мероприятий в сфере туризма, проводимых на территориях соответствующих муниципальных образований;

содействовать организации и функционированию туристских информационных центров.;

3) в абзаце четвертом части девятой статьи 4¹ слова «объединения туроператоров в сфере выездного туризма (далее также — компенсационный фонд)» исключить;

4) в статье 5:

а) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 5. Стандартизация, классификация, аттестация в сфере туристской индустрии»;

б) дополнить частью третьей следующего содержания:

«Требования к экскурсоводам (гидам), гидам-переводчикам, инструкторам-проводникам, а также порядок прохождения ими аттестации устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением пункта 4 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 4 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 ноября 2013 года.

Президент Российской Федерации

ПРИЛОЖЕНИЕ 2¹

Министерство иностранных дел Российской Федерации

МИД России осуществляет следующие полномочия, связанные со сферой туризма:

- функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;
- координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;
- содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом;
- оформление и выдача виз иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти безопасности граждан, учреждений и других объектов Российской Федерации за рубежом, в том числе в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма.

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по междуна-

¹ Подготовлено на основании Положений о соответствующих федеральных органах исполнительной власти.

родному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, другими государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию.

Россотрудничество подведомственно МИД России.

Полномочия:

- взаимодействует в установленном порядке с исполнительными органами международных и региональных организаций, созданных Российской Федерацией совместно с государствами — участниками Содружества Независимых Государств;
- разрабатывает и реализует по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти программы помощи государствам — участникам Содружества Независимых Государств;
- оказывает содействие МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации в части, касающейся координации в установленном порядке программ в сфере международного гуманитарного сотрудничества;
- содействует развитию общественных, деловых и научных связей между Российской Федерацией и государствами — участниками Содружества Независимых Государств, другими иностранными государствами;
- участвует в планировании, организации и проведении гуманитарных, научных и культурных акций Российской Федерации; в пределах своих полномочий координирует деятельность российских и зарубежных организаций по подготовке таких акций;
- содействует развитию международных связей Российской Федерации в сфере образования, продвижению на мировой рынок образовательных услуг российских образовательных учреждений, расширению сотрудничества между российскими и зарубежными образовательными учреждениями;
- содействует подбору и направлению на учебу в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и иностранных граждан;
- организует работу с проживающими за рубежом выпускниками советских и российских образовательных учреждений и их объединениями в интересах гуманитарного, делового и научно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

- обеспечивает работу по популяризации русского языка за рубежом, организует на базе представительств курсы и центры по изучению русского языка, оказывает методическую помощь иностранным преподавателям русского языка, проводит научно-практические конференции, семинары, творческие встречи, участвует в организации и проведении национальных и международных конкурсов и олимпиад по русскому языку;
- формирует библиотечные фонды представительств и комплектует их справочной, научной и художественной литературой, учебно-методическими материалами;
- содействует поддержанию и развитию международных контактов субъектов Российской Федерации в научно-технической, культурной, экономической областях, а также в сфере образования;
- координирует сотрудничество между породненными городами;
- организует мероприятия по сохранению находящихся за рубежом объектов, имеющих для Российской Федерации историко-мемориальное значение.

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

К основным задачам МВД России относятся:

- разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;
- управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

Среди полномочий МВД России особо хотелось бы отметить:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- обеспечение охраны общественного порядка;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;
- организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций.

Федеральная миграционная служба

Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции.

Полномочия:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации; выдача, продление срока действия, восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации; принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации; осуществление федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- выдача и замена гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность;
- реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;
- проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства.

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения, обращения медицинских изделий, санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов), медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

Минздрав России:

- утверждает положения о курортах федерального значения; нормы и правила пользования природными лечебными ресурсами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами; классификация природных лечебных ресурсов, медицинские показания и противопоказания к их применению в лечебно-профилактических целях;
- осуществляет ведение государственного учета курортного фонда Российской Федерации и государственных реестров курортного фонда Российской Федерации, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая санаторно-курортные организации; государственную экспертизу программ развития курортов и курортных регионов (районов), разведанных запасов природных лечебных ресурсов, имеющих федеральное значение; разработку и реализацию программ формирования здорового образа жизни и других программ в сфере охраны здоровья; реализацию мер по развитию

здравоохранения, осуществлению профилактики заболеваний, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, оказанию медицинской помощи, санитарно-гигиеническому просвещению; реализацию мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением обязательного медицинского страхования), условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Минтруд России:

- утверждает правила финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами;
- заключает соглашения с субъектами Российской Федерации о передаче полномочий Российской Федерации по оказанию отдельным категориям граждан государственной социальной помощи в части предоставления при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, осуществляет контроль за переданными полномочиями.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Роспотребнадзор:

- осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства;
- федеральный государственный надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями турагентской деятельности;
- осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области защиты прав потребителей, а также технических регламентов, государственный контроль (надзор) за соблюдением требований которых возложен на Службу.
- устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);
- информирует органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- готовит предложения о введении и об отмене на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга;
- организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации;
- осуществляет разработку и утверждение государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также разработку обязательных требований в сфере защиты прав потребителей.

*Министерство природных ресурсов
и экологии Российской Федерации*

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России:

- утверждает положения о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках, биосферных полигонах государственных природных биосферных заповедников, памятниках природы федерального значения; нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения; перечень вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно

опасных для уникальной экологической системы озера Байкал; порядок регулирования численности объектов животного мира, а также порядок принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов и его форму; порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов и среды их обитания, и применения его данных; нормативы в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; перечень видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи; порядок принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, а также требования к его содержанию; порядок составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требования к ее составу и структуре; порядок установления на местности границ зон охраны охотничьих ресурсов; требования к описанию границ охотничьих угодий; состав, формы и порядок ведения государственного охотхозяйственного реестра, а также порядок сбора и хранения содержащейся в нем документированной информации и предоставления ее заинтересованным лицам; порядок выдачи разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, отказа в их выдаче или их аннулирования, форму такого разрешения, а также порядок ведения государственного реестра разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания; методические рекомендации по распределению разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях; порядок выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, форма охотничьего билета, а также требования охотничьего минимума; правила охоты; порядок исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты; правила пожарной безопасности в лесах; правила санитарной безопасности в лесах;

- может устанавливать максимальную площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- ведет государственный кадастр особо охраняемых природных территорий федерального значения; осуществляет рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) или земельных участков в составе таких земель в земли другой категории.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Росприроднадзор выполняет также функции федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал;

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росгидромет осуществляет государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал (в пределах своей компетенции); информирование пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей); обеспечение работы противолоавинной службы; организацию и проведение работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы (защита сельскохозяйственных растений от градобития, регулирование осадков, рассеивание туманов).

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Росводресурсы организует осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водоемов, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений.

Кроме того Росводресурсы осуществляет: разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов; государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения.

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Рослесхоз:

- осуществляет федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), меры пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных в границах лесничеств и лесопарков;
- определяет количество лесничеств и лесопарков, а также устанавливает их границы.

Федеральное агентство по недропользованию

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Министерство юстиции Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюст является уполномоченным ФОИВ в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

*Федеральная служба
Российской Федерации по контролю
за оборотом наркотиков*

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Министерство транспорта Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (включая проведение транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации), городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах.

Министерство транспорта Российской Федерации при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе как «авиационные власти», «железнодорожная администрация», «администрация» и «назначенный орган».

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного (за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях), железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Федеральное дорожное агентство

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере

железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские порты, за исключением морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, а также по выработке и реализации государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Министерство регионального развития Российской Федерации

Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государ-

ственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, градостроительства в части территориального планирования, градостроительного зонирования, координации разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, взаимодействия с казачьими обществами, функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (в установленной сфере деятельности Министерства), разработке и согласованию стратегий и комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также функции по разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и внесению их в Правительство Российской Федерации на утверждение.

Министерство спорта Российской Федерации

Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, а также по оказанию государственных услуг (включая предотвращение допинга в спорте и борьбу с ним) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

Минспорт России:

- реализует программы развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;

- осуществляет мероприятия по организации и проведению всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовку к таким спортивным соревнованиям;
- организует проведение физкультурных и спортивных мероприятий с участием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- участвует в организации и проведении межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;
- проводит мероприятия по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и участию в таких соревнованиях;
- проводит мероприятия по организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы и иных международных спортивных соревнований с учетом требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями; утверждает и реализует Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Органы управления туризмом субъектов Российской Федерации (по состоянию на 01 сентября 2014 г.)¹

Регион	Орган управления туризмом
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Белгородская область	Департамент экономического развития Белгородской области
Брянская область	Департамент культуры Брянской области
Владимирская область	Департамент по физической культуре, спорту и туризму Администрации Владимирской области
Воронежская область	Департамент по развитию предпринимательства и потребительского рынка Воронежской области
Ивановская область	Департамент спорта и туризма Ивановской области
Калужская область	Министерство культуры и туризма Калужской области
Костромская область	Департамент культуры Костромской области
Курская область	Комитет по делам молодежи и туризму Курской области
Липецкая область	Управление культуры и искусства Липецкой области
г. Москва	Комитет по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы
Московская область	Министерство культуры Московской области
Орловская область	Управление культуры и архивного дела Орловской области
Рязанская область	Комитет по культуре и туризму Рязанской области
Смоленская область	Департамент Смоленской области по культуре и туризму
Тамбовская область	Управление по физической культуре, спорту и туризму Тамбовской области
Тверская область	Министерство экономического развития Тверской области Управление туризма и внешних связей

¹ По информации Федерального агентства по туризму, <http://www.russiatourism.ru/content/5/section/64/detail/3644/>

Продолжение

Регион	Орган управления туризмом
Тульская область	Министерство культуры и туризма Тульской области
Ярославская область	Департамент экономического развития Ярославской области
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Архангельская область	Министерство по делам молодежи и спорту Архангельской области
Вологодская область	Департамент международных, межрегиональных связей и туризма Вологодской области
Калининградская область	Агентство по туризму Калининградской области
Ленинградская область	Комитет по физической культуре, спорту и туризму Ленинградской области – Отдел туризма
Мурманская область	Министерство экономического развития Мурманской области
Ненецкий автономный округ	Управление образования и молодежной политики НАО
Новгородская область	Комитет по туризму Новгородской области
Псковская область	Государственный комитет Псковской области по туризму, инвестициям и пространственному развитию
Республика Карелия	Государственный комитет Республики Карелия по туризму
Республика Коми	Министерство экономического развития Республики Коми
г. Санкт-Петербург	Правительство Санкт-Петербурга Комитет по инвестициям и стратегическим проектам Управление по туризму
ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Астраханская область	Министерство спорта и туризма Астраханской области
Волгоградская область	Министерство спорта и туризма Волгоградской области
Краснодарский край	Министерство курортов и туризма Краснодарского края
Республика Адыгея	Комитет Республики Адыгея по туризму и курортам

Продолжение

Регион	Орган управления туризмом
Республика Калмыкия	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Республики Калмыкия
Ростовская область	Департамент инвестиций и предпринимательства Ростовской области
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Ставропольский край	Министерство курортов и туризма Ставропольского края
Чеченская Республика	Министерство Чеченской Республики по физической культуре, спорту и туризму
Кабардино-Балкарская Республика	Министерство спорта, туризма и курортов Кабардино-Балкарской Республики
Республика Северная Осетия-Алания	Комитет Республики Северная Осетия – Алания по туризму и курортному делу
Республика Дагестан	Агентство по туризму Республики Дагестан
Карачаево-Черкесская Республика	Министерство Карачаево-Черкесской Республики по физической культуре, спорту и туризму
Республика Ингушетия	Комитет по туризму Республики Ингушетия
ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Кировская область	Управление международных и региональных связей при Правительстве Кировской области
Нижегородская область	Министерство поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области
Оренбургская область	Министерство молодежной политики, спорта и туризма Оренбургской области Отдел туризма
Пензенская область	Комитет Пензенской области по физической культуре, спорту и туризму
Пермский край	Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края
Республика Башкортостан	Государственный комитет Республики Башкортостан по предпринимательству и туризму
Республика Марий Эл	Комитет Республики Марий Эл по туризму
Республика Мордовия	Министерство спорта, физической культуры и туризма Республики Мордовия
Республика Татарстан	Государственный комитет Республики Татарстан по туризму

Продолжение

Регион	Орган управления туризмом
Самарская область	Департамент туризма Самарской области
Саратовская область	Министерство по молодежной политике, спорту и туризму
Удмуртская Республика	Министерство по физической культуре, спорту и туризму Удмуртской Республики
Ульяновская область	Министерство экономики Ульяновской области
Чувашская Республика	Министерство по физической культуре, спорту и туризму Чувашской Республики
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Курганская область	Управление по физической культуре, спорту и туризму Курганской области
Свердловская область	Министерство экономики Свердловской области
Тюменская область	Департамент инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора экономики Ханты-Мансийского автономного округа-Югры Управление туризма
Челябинская область	Министерство культуры Челябинской области
Ямало-Ненецкий автономный округ	Департамент молодежной политики и туризма Ямало-Ненецкого автономного округа
СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Алтайский край	Управление Алтайского края по развитию туристско-рекреационного и санаторно-курортного комплексов
Иркутская область	Агентство по туризму Иркутской области
Кемеровская область	Департамент молодежной политики и спорта Кемеровской области Отдел по туризму
Красноярский край	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Красноярского края
Новосибирская область	Комитет внешнеэкономического сотрудничества Администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области
Омская область	Министерство по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области
Республика Алтай	Министерство туризма и предпринимательства Республики Алтай

Регион	Орган управления туризмом
Республика Бурятия	Республиканское агентство по туризму Республики Бурятия
Республика Тыва	Министерство экономики Республики Тыва
Республика Хакасия	Государственный комитет по туризму Республики Хакасия
Томская область	Департамент потребительского рынка Администрации Томской области
Забайкальский край	Министерство международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Амурская область	Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области
Еврейская автономная область	Управление внешнеэкономических связей Правительства Еврейской автономной области
Камчатский край	Министерство спорта и туризма Камчатского края
Магаданская область	Комитет по физической культуре, спорту и туризму Администрации Магаданской области
Приморский край	Департамент международного сотрудничества и туризма Приморского края
Республика Саха (Якутия)	Министерство по делам предпринимательства и развития туризма Республики Саха (Якутия)
Сахалинская область	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Сахалинской области
Хабаровский край	Министерство культуры Хабаровского края
Чукотский автономный округ	Комитет по физической культуре, спорту и туризму Чукотского автономного округа
КРЫМСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	
Республика Крым	Министерство курортов и туризма республики Крым
г. Севастополь	Департамент транспорта связи и туризма города Севастополя