

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

29.12.2020 № 26-1694

на № _____ от _____

Начальнику Департамента
экономики Администрации Томской
области

Т.А.Чудиновой

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе Закона Томской области от 19 ноября 1999 № 33-ОЗ
«О туристской деятельности на территории Томской области»

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2020 году, утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 18.03.2020 № 158-ра, Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области», провел экспертизу Закона Томской области от 19 ноября 1999 № 33-ОЗ «О туристской деятельности на территории Томской области» (Официальные ведомости Государственной Думы Томской области, 1999, № 18, решение Государственной Думы Томской области от 04.11.1999 № 382) (далее – Закон № 33-ОЗ), разработанного Департаментом экономики Администрации Томской области (ранее – Департамент по культуре и туризму Томской области) (далее – Разработчик), в целях выявления в Законе № 33-ОЗ положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

Инициатором проведения экспертизы Закона № 33-ОЗ выступил Департамент.

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период с 9 октября по 11 ноября 2020 года посредством размещения информации в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА», а также путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, в Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение

Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», НП «МПО работодателей Томской области», Томское областное отделение Всероссийской общественной Организации «Русское Географическое общество», некоммерческое партнерство «Некоммерческое партнёрство Томских туристических организаций по развитию туризма в Томской области», Ассоциацию «Томская ассоциация индустрии гостеприимства», Геолого-географический факультет Томского государственного университета, Автономную некоммерческую организацию «Координационный центр «ЕТИС».

По итогам публичных консультаций в отношении Закона № 33-ОЗ в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области.

По результатам публичных консультаций все поступившие замечания, предложения и мнения были Департаментом рассмотрены и включены в сводку предложений (прилагается) с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

I. Описание действующего правового регулирования

Туризм является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей современной экономики.

Для правового урегулирования сферы туризма необходимо учитывать некоторые особенности и условия развития туристской деятельности.

1) Для туристской деятельности характерны многочисленность участников процесса, многогранность явлений и действий, которые трансформируются в процессе изменения общественных отношений.

2) Туристская деятельность связана с элементами рыночного механизма – спросом потребителей и предложением поставщиков туристских услуг. В связи с этим правовое регулирование должно быть направлено на поставщиков туристского продукта потребителю – туроператоров и особенности их функционирования в России (изменение их роли и правил работы в условиях роста виртуализации туристской деятельности), а также на поставщиков туристских услуг, участвующих в размещении, транспортировке, организации питания, коммуникаций и оказании финансовых услуг.

3) Туристская деятельность тесно связана со многими отраслями экономики, что приводит к появлению добровольных объединений представителей различных сфер деятельности, которые участвуют в удовлетворении туристского спроса на конкретной территории (туристских кластеров). Создание и развитие кластерных структур невозможно без инноваций, что в свою очередь требует научного подхода, привлечения научных, образовательных учреждений и государственного сектора.

4) Учитывая межотраслевые связи туризма и его вклад в экономику, необходимо принимать во внимание, что туристская деятельность испытывает регулирующее воздействие норм различных отраслей права: гражданского, административного, экологического, страхового, таможенного, защиты прав потребителей и других, которые относятся к неопределенному кругу юридических

и физических лиц. Поэтому при реализации правового регулирования туристской деятельности необходимо учитывать указанные отраслевые особенности.

Таким образом, эффективная деятельность сектора туризма, способствующая развитию экономики и созданию рабочих мест в разных частях мира, во многом определяется эффективностью и достаточностью правового регулирования. Поэтому крайне важно поощрение политики, содействующей росту туризма, включая обеспечение безопасности, облегчение путешествий, развитие людских ресурсов и устойчивость.

В настоящее время в Российской Федерации большое внимание уделяется государственной политике в сфере внутреннего и въездного туризма. Перспективы развития и расширения рынка потребительских услуг внутреннего туризма, повышение их конкурентоспособности и рост занятости в сфере туризма появятся лишь в случае обеспечения доступности туристских услуг для всех слоев населения.

Правовое регулирование отношений в сфере туризма осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о туристской деятельности, включающим Концепцию долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Концепция № 1662-р), Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 20.09.2020 № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года», далее – Стратегия № 2129-р), Концепцию федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)», утвержденную распоряжением Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)» (далее – Концепция № 872-р).

Концепция № 1662-р предполагает несколько направлений развития сферы туризма.

1. Развитие инфраструктуры внутреннего туризма в России, которое включает:

- обеспечение качества и доступности услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта – одно из направлений перехода России от экспортно-сырьевой модели экономического роста к инновационному социально ориентированному типу экономического развития;

- создание условий для развития туризма, занятий физической культурой и спортом различных групп населения – в рамках формирования здорового образа жизни при развитии человеческого потенциала.

2. Развитие отдельных видов туризма:

- развитие системы внутреннего туризма, межрегиональных молодежных обменов – стимулирование интереса молодежи к историческому и культурному наследию России, защите окружающей среды;

- развитие культурно-познавательного туризма – развитие культурной сферы страны, обеспечение комплексного подхода к сохранению культурно-исторического наследия, облика исторических поселений в рамках культурной политики;

- развитие экологического туризма – капитализации экологических преимуществ России.

3. Развитие туризма в отдельных зонах:

- образование и развитие туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями (туристско-рекреационные кластеры на территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, а также богатым историко-культурным наследием) – одно из основных инновационных и социальных направлений долгосрочного социально-экономического развития регионов Российской Федерации;

- создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов в туристско-рекреационных особых экономических зонах – согласованное и эффективное развитие нефинансовых институтов развития, регулирующих политические, социальные и экономические аспекты развития страны как условие достижения стратегических целей Концепции № 1662-р.

4. Развитие международного туризма, которое включает:

- создание современной индустрии туристско-рекреационных услуг и обеспечение роста ее конкурентоспособности на международном рынке – в рамках реализации этапов инновационного развития государство;

- обеспечение ведущих позиций России на мировых рынках услуг в сфере туризма – одно из приоритетных направлений внешнеэкономической политики на основе успешной модернизации соответствующих секторов российской экономики и умелого позиционирования в нишах мирового рынка;

- реализация потенциала экспорта туристических услуг – один из макроэкономических параметров инновационного развития Российской Федерации до 2020 года в сфере туризма в рамках диверсификации структуры экспорта и увеличения доли в денежных расходах населения услуг рыночного характера, таких, как туризм и санаторно-оздоровительные услуги.

Стратегия № 2129-р направлена на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристского продукта на внутреннем и международном туристских рынках, усиление социальной роли туризма и обеспечение доступности туристских услуг, отдыха и оздоровления для граждан Российской Федерации.

Целями Стратегии № 2129-р являются комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного туристского продукта, конкурентоспособного на внутреннем и мировом рынках, а также усиление социальной роли туризма, увеличение доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации.

Реализация целей Стратегии № 2129-р направлена на увеличение социальной и экономической роли туризма в развитии страны и отдельных субъектов Российской Федерации. Туризм является одной из отраслей экономики, которая одновременно играет социальную и экономическую роли. Социальная роль туризма реализуется через удовлетворение потребности населения в отдыхе, впечатлениях и личностном развитии. Ключевой задачей Стратегии и условием реализации социальной функции туризма является повышение доступности туризма для населения, обеспечение необходимого разнообразия через формирование туристского продукта с учетом половозрастных, этнических, религиозных и иных особенностей населения.

Экономическая роль туризма проявляется прежде всего в ускорении экономического роста Российской Федерации, обеспечении занятости населения.

Туризм является одной из отраслей с наибольшими мультипликативными эффектами для экономики. Инвестиции в туристские индустрии формируют добавленную стоимость в транспорте, торговле и сфере услуг, строительстве и производстве строительных материалов и других видах экономической деятельности. Важным социально-экономическим эффектом развития туризма для населения, участвующего в формировании и оказании услуг, является рост занятости и доходов населения, формирование предпринимательской культуры.

Концепцией № 872-р предлагается осуществлять дальнейшее использование кластерного подхода при определении стратегических ориентиров развития сферы туризма в субъектах Российской Федерации, который также указан в Стратегии № 2129-р. Предусмотрено, что весь комплекс мероприятий Концепции № 872-р будет способствовать развитию доступной и комфортной туристской среды, повышению качества и конкурентоспособности российского туристского продукта на внутреннем и мировом рынках и обеспечит условия для стимулирования предпринимательских и общественных инициатив в сфере туризма, в том числе в формате малых форм бизнеса и микропредприятий. Особое внимание Концепции № 872-р уделено внутреннему туризму, который рассматривается как одна из задач импортозамещения, а развитие въездного туризма является одним из перспективных путей решения задачи по увеличению доли несырьевого экспорта в общем объеме экспорта страны, поставленной Президентом Российской Федерации.

Для развития внутреннего и въездного туризма согласно Концепция № 872-р предусматривается несколько вариантов решения проблемы - инерционный вариант, оптимальный вариант и амбициозный вариант. Ниже приводятся предельные (прогнозные) объемы финансирования по направлениям расходов и по каждому варианту реализации:

Источники и направления финансирования	Объем финансирования (млн. рублей, в ценах соответствующих лет)		
	1 вариант (инерционный)	2 вариант (оптимальный)	3 вариант (амбициозный)
Общий объем финансирования - всего в том числе:	97919,6	387637,42	676944,79
федеральный бюджет	24548,3	69266,66	221842,51
из них:			
капитальные вложения (субсидии)	21521,6	43785,66	58280
прочие расходы	3026,7	25481	163562,51
бюджеты субъектов Российской Федерации	6051,57	11799,92	27198,85
внебюджетные источники	67319,73	306570,84	427903,43

Конечным результатом Концепции № 872-р предусматривается рост совокупного туристского потока по Российской Федерации до уровня 93060 тыс. человек (рост в 28 процентов от уровня базового периода), что позволит достичь запланированного увеличения вклада туризма в валовой внутренний продукт Российской Федерации более чем на 70 процентов к концу 2025 года.

Помимо вышеуказанных документов стратегического планирования, определяющих стратегические приоритеты Российской Федерации по развитию

внутреннего культурно-познавательного туризма и использование культурного потенциала России, правовое регулирование отношений в сфере туризма осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 132-ФЗ), а также принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Закон № 132-ФЗ определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации (природных, исторических, социально-культурных и иных объектов, способных удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил).

Порядок перемещения через границу Российской Федерации, включая транзитный проезд через территорию страны, регламентируется Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Регулирование туристской деятельности также прописано в Гражданском кодексе РФ, который в качестве одного из объектов гражданских прав выделяет услуги (ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) и относит договор по туристскому обслуживанию к числу договоров возмездного оказания услуг (ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая)). Кроме того, регулирование туристской деятельности осуществляется и на основании Закона РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации.

С позиции отдельного региона, туристская деятельность всегда связана с ресурсами, стимулируя развитие определенной территории. Государственная

Томская область принадлежит к числу регионов, обладающих значительным историко-культурным и туристским потенциалом. В Томской области по данным, размещенным на сайте Разработчика¹, насчитывается порядка 130 субъектов туристской деятельности, которые занимаются туроператорской, турагентской деятельностью, экскурсионным обслуживанием, продажей авиа и железнодорожных билетов, визовым сопровождением.

¹ Перечень субъектов туристской деятельности Томской области / Официальный интернет-портал Администрации Томской области. [Электронный источник]. URL: <https://tomsk.gov.ru/opendata/7017069388-Turizm>

На территории Томской области действуют различные программы государственной поддержки приоритетных направлений в сфере туризма.

Так, на территории региона принята Стратегия социально-экономического развития до 2030 года, утвержденная постановлением Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года» (далее – Стратегия № 2580), в соответствии с которой в рамках достижения цели «Повышение уровня и качества жизни населения на всей территории Томской области, накопление человеческого капитала» предусмотрено решение такой задачи, как повышение качества и доступности услуг в сфере культуры и туризма в Томской области. Показателями решения данной задачи являются: увеличение индекса участия населения в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными и муниципальными учреждениями культуры; прирост числа лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, расположенных на территории Томской области. В рамках данной Стратегии в регионе планируется активное развитие туристической отрасли в целях повышения привлекательности Томской области для образовательного, бизнес-туризма и событийного туризма, создание и развитие экологического туризма, планируется организация туристических маршрутов и мест рекреации для любителей активного отдыха.

В 2013 году была принята государственная программа «Развитие культуры в Томской области на 2013–2017 годы», утвержденная одноименным постановлением Администрации Томской области от 26.11.2012 № 467а и впервые выделено областное финансирование на реализацию мероприятий государственной программы.

С 1 января 2015 года государственная поддержка сферы туризма осуществлялась в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма в Томской области», утвержденной одноименным постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 489а.

В настоящее время государственное регулирование сферы туризма осуществлялась в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма в Томской области», утвержденной одноименным постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 347а.

В рамках данной подпрограммы реализуются два основных мероприятия:

- 1) повышение конкурентоспособности туристских услуг в Томской области;
- 2) создание условий для развития туристской деятельности и поддержка развития приоритетных направлений туризма.

Правовое регулирование отношений в области туристской деятельности в законодательстве Томской области осуществляется в соответствии с Законом № 33-ОЗ. Данный нормативный правовой акт устанавливает правовые основы деятельности в сфере туризма и туристской индустрии, регулирует отношения, возникающие при реализации прав граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также устанавливает порядок рационального использования туристских ресурсов в Томской области.

В главе 2 Закона № 33-ОЗ определены основные направления государственного регулирования туристской деятельности на территории Томской области. В частности, к ним относятся:

- координация деятельности всех органов, организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере туристской индустрии;

- создание новых и развитие традиционных туристских маршрутов;
- продвижение регионального туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- развитие системы подготовки квалифицированных кадров в сфере туризма;
- формирование представления о Томской области как о территории, благоприятной для туризма.

Согласно Закону № 33-ОЗ государственное регулирование туристской деятельности на территории Томской области осуществляется путем:

- определения приоритетных направлений развития туризма на территории Томской области;
- защиты прав и интересов туристов (их объединений), обеспечения их безопасности;
- ведения учета субъектов туристской деятельности, осуществляющих туристскую деятельность на территории Томской области, за исключением туроператоров;
- разработки и реализации инвестиционной политики, направленной на привлечение российских и иностранных инвестиций в туристскую индустрию Томской области;
- классификации объектов туристской индустрии;
- ведения учета и мониторинга туристских ресурсов, осуществления государственного контроля в области их охраны и рационального использования, разработки и реализации мер по защите, сохранению целостности и обеспечению охраны туристских ресурсов;
- разработки и осуществления практических мер по поддержке российских разработчиков регионального туристского продукта и программ экскурсий;
- содействия в продвижении регионального туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- содействия кадровому обеспечению в сфере туризма;
- информационного обеспечения туризма;
- создания благоприятных условий для развития инфраструктуры туризма, в том числе с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья.

В Законе № 33-ОЗ прописаны полномочия органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления в сфере туристской деятельности, ее финансовое и организационное обеспечение (главы 3 и 4 Закона № 33-ОЗ).

Глава 5 Закона № 33-ОЗ предусматривает особенности туристической деятельности в Томской области, другие разделы рассматриваемого Закона посвящены вопросам регулирования правового статуса туристов, сотрудничества в сфере туризма, а также ответственности за нарушение законодательства о туристической деятельности.

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются:

- исполнительные органы государственной власти Томской области в сфере развития туризма;
- органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области;

- субъекты туристской деятельности – туроператоры, турагенты, юридические лица или индивидуальный предприниматель, осуществляющие туристскую деятельность;

- заказчики – туристы или иные лица, заказывающие туристские продукты.

Рассматриваемый Закон вступил в силу более 21 года назад, изменения в него вносились десять раз.

За период с 2004 по 2013 года в Закон № 33-ОЗ было внесено 7 изменений, которые были направлены на приведение рассматриваемого Закона в соответствие с федеральным законодательством.

Изменения 2017 года в Закон № 33-ОЗ расширили перечень направлений государственного регулирования туристской деятельности на территории Томской области направлением по созданию благоприятных условий для развития инфраструктуры туризма, в том числе с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья.

Изменения 2018 года в Закон № 33-ОЗ были внесены в целях приведения областного закона в соответствие с изменениями федерального законодательства. В частности, были уточнены полномочия Законодательной Думы Томской области, Администрации Томской области, исполнительного органа государственной власти Томской области, уполномоченного в сфере туризма, по созданию благоприятных условий для развития туризма в Томской области.

Изменение, произведенное в 2020 году в Закон № 33-ОЗ, позволило полномочие по созданию благоприятных условий для развития туризма в регионе закрепить за Администрацией Томской области в связи с изменениями структуры исполнительных органов государственной власти и состава Администрации Томской области в соответствии с постановлением Губернатора Томской области от 25.06.2019 № 47 «О внесении изменений в постановление Губернатора Томской области от 30.08.2012 № 94».

Для подготовки настоящего Заключение Разработчиком была предоставлена следующая информация, характеризующая сложившуюся правоприменительную практику Закона № 33-ОЗ за 2016-2019 гг.:

Характеризуемый объект	Наименование показателя		год			
			2016	2017	2018	2019
Туристский поток	1.1.	Количество туристских прибытий российских граждан (поездки), тыс. чел.	601,2	690,0	710,0	715,0
	1.2.	Количество прибытий иностранных туристов (поездки), тыс. чел.	14,01	14,3	14,24	15,17
	1.3.	Количество экскурсантов, тыс. чел.	48,53	80,0	82,0	85,0
Туристские услуги	2.1.	Объем предоставленных туристских услуг, млн. руб.	1611,19	1673,44	1811,74	1930,63
	2.2.	Количество туристских агентств, ед.	116	128	134	134*
	2.3.	Количество туроператоров в сфере внутреннего и въездного туризма, ед.	12	12	12	12
	2.4.	Количество приоритетных направлений туризма, закрепленных в региональных	3	3	3	3

		программных документах и постановлениях, ед				
Гостиничные услуги	3.1.	Число коллективных средств размещения, ед.	85	165	194	185
	3.2.	Доля классифицированных коллективных средств размещения, %	11,8 % / (10 ед.)	6,6 % / (11 ед.)	12,37 % / (24 ед.)	22,2 % / (43 ед.)
	3.3.	Объем номерного фонда КСР, мест	2388	3375	4004	4243
	3.4.	Объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения населению, млн. руб.	707,66	724,57	801,46	759,87
Трудовые ресурсы	4.1.	Численность занятых в туристских предприятиях, чел.	365	375	нет данных	нет данных
	4.2.	Численность занятых в гостиничных предприятиях, чел.	565	808	нет данных	нет данных
	4.3.	Численность аккредитованных гидов, экскурсоводов, чел.	0	0	0	0
Объекты туристской инфраструктуры	5.1.	Количество вновь построенных и реконструированных объектов туристской инфраструктуры на принципах государственно-частного партнерства, ед.	1	2	0	0
	5.2.	Количество организованных пляжей (за исключением арктических и субарктических территорий), ед.	8	8	2	1
	5.3.	Доля организованных пляжей, прошедших классификацию в отчетном году- начиная с 2017 г. (за исключением арктических и субарктических территорий), ед.	0	0	0	0
	5.4.	Количество горнолыжных трасс, ед.	3	3	3	3
	5.5.	Доля горнолыжных трасс, прошедших классификацию в отчетном году- начиная с 2017 г., ед.	0	0	1	0
	5.6.	Количество созданных региональных, межрегиональных, муниципальных, межмуниципальных туристско-рекреационных кластеров на принципах государственно-частного партнерства, ед.	0	0	0	0
Роль туризма в экономике региона	6.1.	Доходы в консолидированный бюджет региона от туристско-рекреационной деятельности, млн. руб.			796 867	872 566

Анализ данных показывает, что большинством показателей имеют положительную динамику, только объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения населению в 2019 году

сократился по сравнению с 2018 годом на 41,5 млн. руб. При этом объем доходов в консолидированный бюджет региона от туристско-рекреационной деятельности вырос на 75,6 млн. руб.

По данным Разработчика, основными направлениями региональной финансовой поддержки развития внутреннего и въездного туризма являются:

- предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований путем конкурсного отбора на организацию и проведение мероприятий, направленных на поддержку развития социального туризма и развитие системы туристской навигации и ориентирующей информации для туристов на территории Томской области;

- реализация мероприятий по повышению конкурентоспособности туристских услуг в Томской области, в том числе: информационное обеспечение туризма Томской области в сети Интернет; развитие комфортной информационной туристской среды; реализация мероприятий по повышению уровня компетенции, информирования, взаимодействия участников туристического рынка.

За запрашиваемый период жалоб и обращений по правоприменению Закона № 33-ОЗ в адрес Разработчика не поступало. Судебная практика по применению Закона № 33-ОЗ отсутствует. Относительно предложений по дальнейшему совершенствованию Закона № 33-ОЗ Разработчик отмечает, что в настоящее время в планах Ростуризма, исполняющего функции регулятора туристской отрасли, разработать и принять новый федеральный закон до конца 2021 года с учетом вновь поставленных приоритетов на развитие внутреннего и въездного туризма.

II. Результаты и выводы экспертизы

О практической значимости Закона № 33-ОЗ свидетельствует вышеуказанная представленная Разработчиком информация, которая позволяет говорить о том, что регулирование, предусмотренное рассматриваемым Законом, является составляющим законодательства Российской Федерации о туристской деятельности. Положения рассматриваемого Закона направлены на регулирование отношений в сфере туризма на территории Томской области.

Для оценки эффективности работы действующего нормативного правового акта помимо данных, предоставленных Разработчиком, Департамент проанализировал данные Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Томской области за 2016-2019 гг.

В частности, в Томской области в 2019 году² осуществляли деятельность 108 турфирм, в 2018 году – 146 турфирм, в 2017 году – 133 турфирм, в 2016 году – 116 турфирм.

Услугами турфирм в 2019 году воспользовались 46,9 тыс. человек, в 2018 году – 54,6 тыс. человек, в 2017 году – 46,3 тыс. человек, в 2016 году – 45,5 тыс. человек.

В зарубежные туры в 2019 году выехало 41.2 тыс. туристов, что на 9.7% меньше, чем в 2018 году. Из зарубежных туров на первом месте по популярности – Турция, где отдыхало 26.8% туристов, на втором месте – Вьетнам (23.0%) и на третьем месте Таиланд (20.3%), далее следовали Китай (7.7%), Кипр (4.9%) и ОАЭ (3.6%). В путешествие по России отправились 5.7 тыс. человек, что на 35.6%

² Об отдыхе томичей в 2019 году /Официальный сайт Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Томской области: <https://tmsk.gks.ru/news/document/100045#>

меньше, чем в 2018 году. Среди российских регионов особой привлекательностью пользовались места отдыха в Краснодарском крае (42.1% от общего числа отдыхающих по России), Республике Крым (15.7%), г. Санкт-Петербурге (11.1%) и Алтайском крае (10.9%).

Средняя стоимость турпакета по зарубежным странам в 2019 году составила 85.2 тыс. рублей, по территории России – 71.8 тыс. рублей.

В 2018 году³ в зарубежные туры выехало 45.7 тыс. туристов, что на 22.2% больше, чем в 2017 году. Из зарубежных туров на первом месте по популярности – Турция, где отдыхало 28.4% туристов, на втором месте – Таиланд (23.5%) и на третьем месте Вьетнам (17.9%). Далее следовали Китай (9.8%), Кипр (2.5%) и Греция (2.4%).

В путешествие по России, как и год назад, отправились 8.9 тыс. человек. Среди российских регионов особой привлекательностью пользовались курорты Краснодарского края (25.9% от общего числа отдыхающих по России), Республики Крым (18.2%) и Алтайского края (14.4%). Так же томичи активно посещали г. Санкт-Петербург (11.7%), Новосибирскую область (4.2%), г. Москву (4.1%), Кемеровскую область (4.0%) и Красноярский край (2.9%).

Отметим, что в 2018 г. в регион приезжали туристы из-за рубежа – 65 человек, из них 46 это граждане Испании.

В 2017 году⁴ томичи по-прежнему предпочитали отдыхать за границей. В 2017 г. зарубежный отдых выбрали 37.4 тыс. человек, но это меньше, чем в 2016 г. на 2.8%. Среди зарубежных туров самые посещаемые: Таиланд – 25.7% (от общего количества туристов, купивших зарубежные туры), Турция – 23.1%, Вьетнам – 19.6%, Китай – 8.9%, Кипр – 3.5%, Греция – 3.2%, Индия – 2.6%.

В 2017 г. отдых в России предпочли 8.9 тыс. человек, что на 26.3% больше, чем в 2016 г. Среди российских регионов особой привлекательностью пользовались курорты Алтайского и Краснодарского краев, а также Республики Крым, их посетило 5.3 тыс. человек – 59.4% (от общего числа отдыхающих по России).

Статистическая информация позволяет констатировать о том, что туристский сектор Томской области больше ориентирован на выездной туризм. Показатели по выездному и внутреннему туризму за 2019 год имеют отрицательную динамику, что связано со снижением потребительского спроса на фоне сокращения реальных доходов населения, высокой инфляции, обвала и турбулентности на валютном рынке, ухудшения общей экономической ситуации.

Отдельные представленные показатели и информация, изложенная в рассмотренной ранее региональной программе свидетельствует о том, что состояние современного внутреннего и въездного туризма на территории Томской области находится на недостаточном уровне его развития. Ключевыми факторами, сдерживающими рост конкурентоспособности туристской индустрии Томской области, являются:

слаборазвитая, а в ряде районов области отсутствующая инфраструктура туристских объектов;

низкий уровень развития туристской инфраструктуры (недостаточность средств размещения туристского класса и объектов досуга, неудовлетворительное

³ Томичи предпочитают отдых за рубежом/ Официальный сайт Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Томской области: <https://tmsk.gks.ru/storage/mediabank/.pdf>

⁴ Томичи предпочитают отдыхать в Таиланде и Турции / Официальный сайт Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Томской области <https://tmsk.gks.ru/storage/mediabank/.pdf>

состояние многих объектов природного и историко-культурного наследия, являющихся экскурсионными объектами, отсутствие качественной придорожной инфраструктуры);

недостаточно высокое качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии;

несформированный имидж Томской области как региона, благоприятного для туризма.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о неоднозначном состоянии сферы туризма в Томской области, во многом определяемой положениями Закона № 33-ОЗ, и о том, что правовое регулирование туристской деятельности в регионе архаично в сравнении с федеральным законодательством и требует совершенствования. Это позволит повысить конкурентоспособность туристского рынка региона и создать рынок туристских услуг, удовлетворяющий потребностям российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах, а также позволит повысить качества туристских услуг, сохранить и популяризировать культурно-исторический потенциал Томской области.

В рамках публичных консультаций представители от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» отмечали, что сильной стороной действующего правового регулирования является то, что в Законе № 33-ОЗ определены задачи, принципы и полномочия в организации туристической деятельности товаров, закреплены приоритетные направления развития туризма на территории Томской области, понятно и доступно прописаны полномочия органов государственной власти Томской области, а также указаны возможные меры государственной поддержки.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей Томской области указывал, что сохранение текущего регулирования будет способствовать адекватному регулированию общественных отношений, возникающих в сфере туристской деятельности.

Тем не менее к Закону № 33-ОЗ имеются следующие замечания и предложения:

1. В статье 1 Закона № 33-ОЗ закреплено такое понятие как «экскурсионная путевка – документ, содержащий условия экскурсионного обслуживания, представляющий собой неотъемлемую часть договора оказания услуг по экскурсионному обслуживанию и являющийся бланком строгой отчетности. Данное понятие в других статьях рассматриваемого Закона не применяется. Следует отметить, что в Федеральном законе № 132-ФЗ понятие «экскурсионная путевка» также не содержится, при этом используется такое понятие как «электронная путевка», а также установлены особенности обмена информацией между туроператором, турагентом и туристом и (или) иным заказчиком в электронной форме. В Законе № 33-ОЗ данные вопросы не урегулированы.

Предлагаем Разработчику исключить данное понятие из Закона № 33-ОЗ.

2. Согласно статье 18 туристские ресурсы, расположенные на территории Томской области, подлежат описанию в Реестре туристских ресурсов. Перечень информации, содержащейся в реестре туристских ресурсов, порядок формирования и ведения реестра определяются Администрацией Томской области.

Однако Закон № 33-ОЗ не устанавливает обязанности субъектов туристской деятельности по предоставлению информации о туристских ресурсах Разработчику и органам местного самоуправления муниципальных образований Томской области для включения данной информации в Реестр туристских ресурсов Томской области.

В связи с этим отсутствуют условия для создания актуальной информационной базы о туристических объектах Томской области.

Практика регионов (Республик Башкортостан, Хакасия и Крым, Мурманской, Курганской, Орловской, Самарской, Костромской, Ивановской областей, Ненецкого, Ханты-Мансийского (Югра) автономных округов, Краснодарского края) показывает, что сведения для внесения в реестр туристских ресурсов предоставляются органами исполнительной власти региона, которые в свою очередь запрашивают их, в том числе, у правообладателей туристских ресурсов и объектов туристской индустрии в пределах их компетенции в соответствии с видом деятельности. Кроме того, порядок ведения данного реестра оформляется отдельным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В законодательстве Томской области порядок ведения реестра туристских ресурсов не определен, что свидетельствует о коррупционном факторе, предусмотренном подпунктом «ж» пункта 3 Методики, и создает ситуацию правовой неопределенности, способствующую формированию трудностей для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере туризма, связанную с отсутствием объективной и актуальной информационной базы о туристических объектах Томской области.

Рекомендуем Разработчику, опираясь на региональный опыт, оценить целесообразность учета данного замечания при внесении изменений в Закон № 33-ОЗ.

3. Согласно статье 21 Закона № 33-ОЗ учет субъектов туристской деятельности, осуществляющих туристскую деятельность на территории Томской области, за исключением туроператоров, производится путем ведения реестра субъектов туристской деятельности в порядке, установленном Администрацией Томской области.

Однако правовой акт, устанавливающий порядок ведения реестра субъектов туристской деятельности в Томской области Разработчиком не принят.

Вышеуказанное свидетельствует о наличии коррупционного фактора, предусмотренного подпунктом «ж» пункта 3 Методики.

Предлагаем Разработчику устранить указанный коррупционный фактор.

4. Согласно статье 21.1 Закона № 33-ОЗ, предусматривающей, что субъекты туристской деятельности, осуществляющие экскурсионное обслуживание на территории Томской области, обязаны предоставлять услуги экскурсовода (гида) и (или) гида-переводчика.

Данная обязанность не предусмотрена Федеральным законом № 132-ФЗ. В связи с тем, что экскурсионное обслуживание туристов (экскурсантов) по предварительной заявке заказчика осуществляется на основании договора оказания услуг по экскурсионному обслуживанию, следовательно, данные правоотношения регулируются гражданским законодательством и к полномочиям субъектов РФ не относятся.

Предлагаем Разработчику внести изменения в Закон № 33-ОЗ, исключив избыточную для субъектов туристской деятельности обязанность.

5. Статьями 22 и 23 Закона № 33-ОЗ определены права и обязанности субъектов туристской деятельности, большинство данных положений урегулированы Федеральным законом № 132-ФЗ и гражданским законодательством, следовательно, не относятся к полномочиям субъектов РФ.

Предлагаем Разработчику привести нормы Закона № 33-ОЗ в соответствие с федеральным законодательством, исключив дублирующие нормы.

6. В статье 23 Закона № 33-ОЗ к обязанностям субъектов туристической деятельности отнесены, в том числе обязанность по осуществлению предупредительных мер, направленных на обеспечение безопасности туристов (экскурсантов).

Из представленной формулировки не представляется возможным точно определить, какие именно предупредительные меры должны осуществлять субъекты предпринимательской деятельности.

Об обеспечении безопасности туризма упоминается лишь в статье 14 Федерального закона № 132-ФЗ, при этом о предупредительных мерах, направленных на обеспечение безопасности туристов, не говорится.

В законодательстве регионов данные меры отражены в законодательстве по-разному. В некоторых регионах меры, направленных на обеспечение безопасности туристов, закреплены непосредственно в региональных законах (Республики Хакасия, Тыва, Саха (Якутия) и Алтай; Нижегородская область). В других регионах данные меры прописаны в подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих меры по обеспечению безопасности туристов на территории региона (Ленинградская, Тамбовская, Сахалинская, Амурская и Челябинская области).

В Томской области предупредительные меры, направленные на обеспечение безопасности туристов и осуществляемые субъектами туристской деятельности не прописаны ни в отраслевом законодательстве, ни в отдельных нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы безопасности в туристской сфере. Таким образом, отсутствие четкой регламентации мер, направленных на обеспечение безопасности туристов создает ситуацию неопределенности для субъектов предпринимательской деятельности, что необоснованно затрудняет ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере туризма. С другой стороны, вопрос обеспечения безопасности в сфере туризма является одним из основных при формировании благоприятных условий развития туризма на конкретной территории и его непроработанность серьезно снижает туристский потенциал региона.

Департамент рекомендует Разработчику, опираясь на опыт других регионов, принять меры по правовому урегулированию данного вопроса.

7. В статье 23 Закона № 33-ОЗ к обязанностям субъектов туристической деятельности отнесены, в том числе обязанность по обеспечению соблюдения установленных норм и правил, исключающих повреждение или уничтожение туристских ресурсов Томской области.

Относительно туристских ресурсов, определенных в абзаце 11 статьи 1 Федерального закона № 132-ФЗ, в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний момент отсутствует правовое регулирование, определяющее нормы и правила использования природных, исторических, социально-культурных объектов, включающих объекты туристского показа, а также иных объектов, способных удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил.

Данный пробел также создает неблагоприятные условия для субъектов туристского бизнеса, за которыми Законом № 33-ОЗ закрепляется обязанность обеспечивать соблюдение установленных норм и правил, исключающих повреждение или уничтожение туристских ресурсов Томской области.

Поэтому считаем целесообразным рекомендовать Разработчику принять меры по правовому урегулированию данного вопроса, в том числе и в рамках гражданско-правовых отношений.

8. Согласно статье 5 Федерального закона № 132-ФЗ классификация гостиниц, классификация горнолыжных трасс, классификация пляжей осуществляются аккредитованными организациями. Аккредитация организаций, осуществляющих соответствующую классификацию, проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Аккредитация организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей, действует три года с даты принятия решения об аккредитации указанных организаций и позволяет им осуществлять соответственно классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей на всей территории Российской Федерации при условии уведомления уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых планируется осуществлять соответствующую классификацию.

Обращаем внимание Разработчика, что с 1 января 2021 года вступает в силу приказ Ростуризма от 27.11.2020 № 443-Пр-20 «Об утверждении порядка уведомления аккредитованными организациями о планируемом ими осуществлении классификации гостиниц, классификации горнолыжных трасс, классификации пляжей уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых планируется осуществлять соответствующую классификацию, а также формы такого уведомления».

Нормативными правовыми актами Томской области уполномоченный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенный полномочиями по получению уведомления от аккредитованных организаций о планируемом ими осуществлении классификации гостиниц, классификации горнолыжных трасс, классификации пляжей, не определен.

Предлагаем Разработчику либо непосредственно в Законе № 33-ОЗ, либо в подзаконных нормативных правовых актах определить такой уполномоченный орган на территории Томской области.

По результатам проведенной экспертизы Департамент считает, что положения Закона № 33-ОЗ направлены на регулирование отношений в сфере туризма на территории Томской области. Закон № 33-ОЗ содержит положения, вводящие избыточные обязанности для субъектов туристской деятельности.

Проведенный анализ свидетельствует о неоднозначном состоянии сферы туризма в Томской области, влияние на которую оказала, в том числе и текущая неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая ситуация не только в Томской области, но и в России и мире в целом. Экспертиза показала, что некоторые положения Закона № 33-ОЗ создают трудности для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере туризма на территории Томской области.

На основании вышеизложенного, предлагаем Разработчику рассмотреть вышеуказанные замечания и предложения и, учитывая опыт регионов, внести изменения в Закон № 33-ОЗ и повысить эффективность текущего правового регулирования туристской деятельности в Томской области.

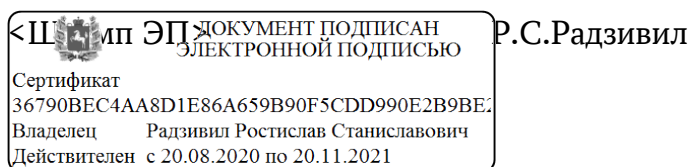
Кроме того, относительно предложений по дальнейшему совершенствованию Закона № 33-ОЗ считаем, что Разработчику следует руководствоваться планами

Ростуризма о разработке и принятии нового федерального закона с учетом поставленных приоритетов на развитие внутреннего и въездного туризма.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Ирина Евгеньевна Войко
(382-2) 510-884
voykoie@tomsk.gov.ru