

Экспертное заключение

Научно-экспертного центра «Международное и отечественное право»

Юридического института

Севастопольского государственного университета

на Закон города Севастополя от 4 апреля 2017 года № 333-ЗС «О туризме и туристской деятельности в городе Севастополе»

Туризм представляет собой значимую составляющую хозяйственной, организационной и иной деятельности в городе Севастополе. В этой связи представляет высокую важность правотворчество и правоприменение. Закон города Севастополя от 4 апреля 2017 года № 333-ЗС «О туризме и туристской деятельности в городе Севастополе» (далее – Закон), закладывающий основы функционирования государственных органов в сфере туристской деятельности.

Статья 3 устанавливает принципы регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений, первым из которых является признание туризма и туристской деятельности в качестве одной из приоритетных отраслей социально-экономического развития города Севастополя. Пункт 3.1 Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года, утвержденной Законом города Севастополя от 21 июля 2018 года № 357-ЗС, в качестве миссии региона отмечает, в том числе туристическую составляющую, хотя и делает акцент на том, что донором потока отдыхающих в данном случае выступает Республика Крым.

Туризм в качестве важной составляющей зафиксирован в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 января 2019 года № 63. Данный документ в большей степени ориентирован на актуализацию соответствующей инфраструктуры, что указывает на реализацию принципа

создания благоприятных условий для развития туризма и туристской деятельности в городе Севастополе.

Другим принципом Закона является поддержка приоритетных направлений туризма и туристской деятельности в городе Севастополе, однако перечня таких приоритетных направлений в государственной программе города Севастополя «Развитие туризма города Севастополя», утвержденной постановлением Правительства Севастополя от 23 декабря 2021 года № 685-ПП, и иных документах обнаружить не удалось. Отсюда может следовать, что таковыми являются все те направления, которые финансируются за счет средств бюджета указанного региона, в качестве самого очевидного способа поддержки.

Для реализации финансирования данного направления деятельности предоставляются грантовые средства. Так, в период с 1 по 10 ноября 2022 года организован приема заявок для участия в конкурсе на осуществление государственной поддержки развития инфраструктуры туризма, а с 6 по 15 ноября 2022 года – для участия в конкурсе на предоставление грантов на осуществление поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры.

На основании п. 5 ч. 2 ст. 4 Закона одним из путей государственного управления туризмом является создание комплексной системы подготовки квалифицированных специалистов для отрасли туризма по обслуживанию туристов в соответствии с международными стандартами. Примером реализации этой нормы в части проведения обучения может служить организация Севастопольским государственным университетом во взаимодействии с компетентными органами власти курсов повышения квалификации экскурсоводов в период с 1 по 11 ноября 2022 года в объеме 24 часа.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона Законодательное Собрание города Севастополя компетентно проводить контрольные мероприятия с точки зрения реализации данного нормативного акта. Одним из таких мероприятий

явилось представление депутатам отчета о реализации основных задач Управления туризма города Севастополя за 2021 год. Из этого отчета следует реализация еще ряда норм Закона, среди которых:

- в регионе принято более 647 тысяч туристов и более 2 миллионов экскурсантов (п. 15 ч. 3 ст. 5 «мониторинг состояния туристской индустрии города Севастополя»);

- открытие веломаршрута и виа-ферраты «Батилиман – Ласпинский перевал» на Большой Севастопольской тропе (п. 2 ч. 1 ст. 4 «развитие туристской индустрии»);

- создание туристической платформы «Мой Севастополь» (ст. 13 Закона);

- позиционирование туристического потенциал Севастополя на международных выставках (ст. 16 Закона).

Согласно п. 6 ч. 2 ст. 5 Закона Правительство Севастополя определяет исполнительный орган государственной власти, уполномоченный в области туризма. Таким согласно Постановления Правительства Севастополя от 4 февраля 2021 года № 31-ПП является Управление туризма города Севастополя (далее – Управление).

Пунктом 16 ч. 2 ст. 5 Закона предусмотрено, что Правительство Севастополя утверждает порядок формирования паспортов туристских ресурсов. Развитием данной законодательной нормы является действие соответствующего порядка, утвержденного Постановлением Правительства Севастополя от 26 декабря 2018 года № 958-ПП.

На основании п. 7 ч. 3 ст. 5 Закона Управление ведет туристский реестр города Севастополя. Таковой размещен на официальном портале органов государственной власти (<https://ut.sev.gov.ru/turistskiy-reestr-goroda-sevastopolya/>) и представляет собой совокупность сводных файлов различных объектов и комплексов услуг, разделенных по соответствующим направлениям: гостиницы, пляжи, экскурсоводы и т.д.

Сам факт наличия такого реестра в открытом доступе свидетельствует о реализации Управлением полномочия по продвижению туристских продуктов города Севастополя на внутреннем и мировом туристских рынках, установленного в п. 8 ч. 3 ст. 5 Закона. Также данный функционал подтверждается участием Управления и иных заинтересованных субъектов в различных выставках, о чем уже было упомянуто выше. Так, в октябре 2022 года представители региона заняли призовые места в рамках окружного этапа премии Russian Event Awards для Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. Другим примером является представительство Севастополя на форуме-выставке «Интурмаркет.Осень», который прошел в сентябре 2022 года в курортном комплексе Mriya Resort&Spa и выступил в качестве элемента реализации Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» и т.д.

Близко по своему содержанию к осуществлению информирования населения Севастополя для перспективы межрегионального сотрудничества является распространение сведений о мероприятиях туристической направленности в других регионах Северо-Кавказского федерального округа при помощи официального портала. Данное направление установлено в качестве полномочия в п. 9 ч. 3 ст. 5 Закона. Вместе с тем сотрудничеством в чистом виде такое информирование назвать сложно, исходя из самого определения понятия, предполагающего совместную деятельность в данном случае компетентных органов власти различных субъектов, направленную на достижение общей цели. Также в указанной норме зафиксировано и международное сотрудничество, сведений о котором обнаружить не удалось. Частично это связано со сложным правовым режимом, в котором длительное время находится Крымский полуостров, с недавнего времени усложнилась и логистическая связанность с другими территориями, а также уровень террористической угрозы в регионе. Однако ряд направлений в этой части остается открытым и перспективным. Например, представляется возможным сотрудничество с соответствующими компетентными субъектами в Абхазии,

Южной Осетии, Приднестровье. Возможно с опорой на Севастопольский государственный университет развитие взаимоотношений с Сирией, Иорданией. Открытыми для взаимодействия остаются многие страны СНГ, ЕврАзЭС, ШОС и пр.

Вместе с тем в пп. 23 п. 10.10 Положения об Управлении, утвержденного Постановлением Правительства Севастополя от 4 февраля 2021 года № 31-ПП (далее – Положение), установлено, что сам государственный орган фактически не осуществляет международного сотрудничества, оказывая содействие этому, но силами туристических организаций города.

Деятельность Управления бессмысленна без постоянного сотрудничества с организациями, специализирующимися на осуществлении туристской деятельности, на что и направлено продвижение их продукта, ведение реестра и пр. Общие начала данной деятельности зафиксированы в п. 10 ч. 3 ст. 5 Закона.

Следующий пункт рассматриваемого нормативного акта устанавливает полномочие по предоставлению государственных услуг, однако сведений и такой деятельности выявить не удалось. В Положении данное полномочие никак не раскрыто, что может свидетельствовать об отсутствии практики оказания каких-либо услуг Управлением.

Согласно п. 14 ч. 3 ст. 5 Закона Управление должно формировать паспорта туристских ресурсов города Севастополя. Не смотря на действие Порядка формирования паспортов туристских ресурсов города Севастополя, утвержденного Постановлением Правительства Севастополя от 26 декабря 2018 года № 958-ПП, такого документа обнаружить в открытом доступе не удалось. В то же время еще в 2017 году в монографии «Туристско-рекреационные паспорта городских округов и районов Республики Крым и города Севастополя» под редакцией И.М. Яковенко проект такого паспорта, как и методология его составления предложены. В этой связи представляется целесообразным использовать имеющиеся наработки для создания такого документа и реализации положений законодательства.

Пунктами 15 и 16 этой же части и статьи Закона установлено, что Управление должно проводить мониторинг состояния туристской индустрии, а также использования и состояния туристских ресурсов города Севастополя. В п. 10.10 Положения значится только мониторинг туристской индустрии (пп. 15). В развитие указанной законодательной нормы действует Порядок проведения мониторинга состояния туристской индустрии города Севастополя и мониторинга состояния и использования туристских ресурсов города Севастополя, утвержденный Постановлением Правительства Севастополя от 8 ноября 2018 года № 740-ПП. Согласно данного подзаконного документа мониторинг проводится силами Управления и подведомственной ему автономным учреждением путем направления запросов в адрес туристских организаций. Ответ предоставляется на добровольной основе, из чего может следовать, что от такого ответа допустимо воздержаться. Тем не менее, на основании поступившей информации рассмотренные государственные структуры обязаны, как минимум, 1 раз в год такой мониторинг проводить. В данном случае можно констатировать определенную рассогласованность норм действующего регионального права, в связи с чем результатов указанных видов мониторинга в открытом доступе также обнаружить не удалось.

На основе имеющихся данных Управление занимается только сбором статистической информации, распределяет бюджетные средства среди туристических организаций на поддержку различных проектов, содействует их же участию в различных мероприятиях в других регионах России. В этой связи становится очевидным вывод о том, что часть функционала, предусмотренного законодательством, не реализуется в полном объеме, из-за чего общее состояние индустрии туризма в 2019 году оценивалось учеными как слабо развивающееся. Вместе с тем в 2022 году на встрече с Президентом Российской Федерации Губернатор города Севастополя доложил о росте доходов от осуществления туристической деятельности, не смотря на снижение потока отдыхающих. Объяснение в данном случае крылось в

легализации предпринимательской деятельности соответствующей сферы. Хотя в данном случае видится в большей степени становление сознательности и добросовестности предпринимателей, деятельность федеральных правоохранительных органов, нежели усилия исполнительных органов региона.

В соответствии со ст. 6 Закона органы местного самоуправления имеют ряд полномочий в сфере туристской деятельности, содержание которых сводится к правотворческой деятельности, как самостоятельной, так и в форме участия в региональной. Однако учитывая то обстоятельство, что Управление непосредственно взаимодействует с организациями, функционирующими в сфере туризма, отвечает за всю инфраструктуру города по данному направлению, то вряд ли остается какой-то обозримый простор для местных властей. Документов и иных подтверждений реализации совокупности норм ст. 6 Закона также обнаружить в свободном доступе не удалось.

Статьей 9 Закона регламентируются основы правового статуса еще одного субъекта рассматриваемых правоотношений – Координационного совета по развитию туризма и туристской деятельности в городе Севастополе. Положение о нем утверждено Постановлением Правительства Севастополя от 6 июля 2017 года № 502-ПП. Данное формирование является коллегиальным консультативно-совещательным органом, образованным с целью обеспечения эффективной координации деятельности в сфере развития туризма и туристской деятельности. Исходя из имеющейся в открытом доступе информации, собирается он около 1 раза в год. На последнем заседании 4 апреля 2022 года были рассмотрены вопросы совершенствования нормативного правового регулирования, о мерах поддержки предпринимателей в соответствующей сфере, работе над программными документами развития отрасли.

Статья 13 Закона определяет Единую систему обеспечения туристской информацией города Севастополя как самостоятельный информационный ресурс города Севастополя, разработанный в целях формирования единого

информационного пространства, обеспечения актуальной информацией потребителей туристских услуг для использования различными заинтересованными субъектами, а также формирования системы государственных туристских информационных центров города Севастополя, создания туристского портала города Севастополя и электронных баз данных туристских ресурсов и индустрии города Севастополя. Развивает данное законодательное положение Порядок создания единой системы обеспечения туристской информацией города Севастополя, утвержденный Постановлением Правительства Севастополя от 26 декабря 2018 года № 959-ПП. Согласно п. 1.3 данного документа указанная система выражается:

1) туристическими порталами. Несмотря на то, что в указанной норме они указаны во множественном числе, п. 2 регламентирует функционирование только одного, которой на практике является государственная информационная туристическая платформа «Мой Севастополь». Данное обстоятельство указывает на необходимость корректировки п. 1.3 рассматриваемого подзаконного акта.

2) государственными туристско-информационными центрами. Логика нарушена и в п. 3, который именуется как «Система государственных туристских информационных центров города Севастополя», но в содержании речь снова идет об одном субъекте – Туристско-информационном центре города Севастополя. Также предлагается внести соответствующие корректировки. На практике данный центр создан и функционирует в самом популярном месте города.

3) объектами наружной информационной коммуникации (стенды, карты, схемы, указатели). В данном случае норма реализуется при простом визуальном осмотре городских улиц;

4) электронными базами данных туристских ресурсов города Севастополя и туристской индустрии города Севастополя. Согласно п. 4.2 Порядка создания единой системы обеспечения туристской информацией города Севастополя, утвержденного Постановлением Правительства

Севастополя от 26 декабря 2018 года № 959-III указанные ресурсы концентрируются в Туристском реестре города Севастополя, о котором речь уже шла выше. В нем содержатся отдельные сведения, которые базами данных назвать сложно. Например, в п. 19 Реестра среди пляжей города Севастополя зафиксирован только пляж «Любимовка», хотя в городе их гораздо больше.

На основании проведенного исследования может следовать, что Закон является качественным образом кодифицированным документом, регулирующим общественные отношения в сфере туризма. Большинство норм реализуется на практике, однако некоторые видятся в качестве перспективных для будущего применения, оставаясь не детализированными в подзаконном регулировании.

Заключение подготовлено ведущим научным сотрудником Научно-экспертного центра «Международное и отечественное право», заведующим кафедрой «Конституционное и административное право» Юридического института Севастопольского государственного университета, кандидатом юридических наук, доцентом Васильевым С.А.