

УДК 342.9; 658

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ СОВРЕМЕННЫХ ТУРИСТСКО- РЕКРЕАЦИОННЫХ КЛАСТЕРОВ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Попов С. В.

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

В статье исследованы нормативно-правое обеспечение деятельности органов власти по формированию современных туристско-рекреационных кластеров Республики Крым. Автором отражены статистические показатели расходования финансовых средств в сфере развития курортов и туризма в Республике Крым. В статье проанализировано российское законодательство в сфере туризма. В статье проведен анализ содержания и реализации стратегических документов в сфере развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. Установлено, что туристский сектор России сохраняет значительный потенциал для ускорения темпов роста и усиления роли в развитии экономики. Проанализирован ход реализации федеральных целевых программ, посвященных развитию туристической деятельности в Республике Крым и г. Севастополе. Отдельное внимание уделено региональному законодательству, обращено внимание на отсутствие нормативного урегулирования вопросов туристско-рекреационной деятельности. Предложена разработка ряда нормативных правовых актов, в частности: Закона Республики Крым «О статусе городов-курортов Республики Крым»; Закон Республики Крым «О экологической культуре и экологической грамотности населения»; Закон Республики Крым «О санаторно-оздоровительном семейном комплексе Западного Крыма «Всероссийская детская здравница»; Закон Республики Крым «О туризме»; Закон Республики Крым «О развитии информационно-коммуникационной отрасли в городах-курортах Республики Крым».

Ключевые слова: деятельность органов власти; нормативно-правовое обеспечение; нормативный правовой акт; Республика Крым; кластер; современные туристско-рекреационные кластеры; формирование.

В современные вызовы обуславливают необходимость оперативно урегулировать широкий спектр новых общественных отношений. Не исключением является сфера, связанная с формированием современных туристско-рекреационных кластеров в Республике Крым (далее – РК). Необоснованная санкционная блокада полуострова, которая была введена «западными партнерами» начиная с 2014 г., а после февраля 2022 г. только усилилась, обусловила необходимость развития собственных туристско-рекреационных кластеров в РК, и приведения их с соответствие с мировыми стандартами.

По итогам 2022 г. Крым сохранил место в первой пятерке ежегодного национального туристического рейтинга, который составляется аналитиками Центра информационных коммуникаций [1]. За 2022 г. турпоток в Крым составил 6,53 млн. чел., что на 30% ниже 2021 г., но на 8% выше 2020 г. Из общего турпотока 2022 г.: 81% туристов прибыло по Крымскому мосту на автомобилях и автобусах и 19% – посредством ж/д сообщения [2].

Развитие на полуострове современных туристско-рекреационных кластеров обусловило появление новых правоотношений, которые требуют правового урегулирования. Указанное и обуславливает необходимость проведения исследований состояния нормативно-правового обеспечения деятельности органов власти по формированию современных туристско-рекреационных кластеров в РК.

Различные аспекты функционирования туристско-рекреационных кластеров Республики Крым всегда уделялось и уделяется самое пристальное внимание ученых и практиков, а именно: Абдель Вахед Эссам Абдаллах Махмуд, Д. Д. Буркальцева, С.Г. Бруснигина, А. С. Ворошилов, Ю. В. Глушко, О. А. Гук, М.А. Дубровина, Е. В. Кочева, Н. А. Матев, Н.Н. Митина, Н.И. Морщанина, Д. И.Олифир, Т.О.Паранина, Э. У. Османова, Е. А. Отставнова, И. И. Савченко, Н. Г. Сидорова, Ю. В. Степанов, Н. В. Страчкова, Э.Э. Шамилева, Д. Г. Щипанова, Н.И. Храброва, З.В. Хатикова, И. М. Яковенко, А. А. Яновская и ряда других. Благодаря указанным ученым сформировано определенное научное обеспечение данного вопроса. Однако, одновременно с этим, на сегодня ряд вопросов нормативно-правового обеспечения деятельности органов власти остается не исследованным.

Отметим, что наличие четких правовых регуляторов общественных отношений является обязательным элементом эффективного функционирования любого регулируемого правом социального явления. По мнению С.С. Алексеева, одним из таких средств выступает именно нормативно правовой акт, под которым следует понимать официальный акт, документ правотворческого компетентного органа, содержащий юридические нормы (устанавливающий, изменяющий или отменяющий юридические нормы) [3, с. 32].

В.Л. Соколов отмечает, что «под нормативно-правовым обеспечением понимается не только нормативно-правовая база, но и подготовка, разработка нормативных правовых актов, договоров, их реализация и применение норм, содержащихся в них, а также практическая деятельность по анализу и оценке эффективности применения действующих документов правового характера» [4, с. 288–294].

Следует уточнить, что правовое регулирование деятельности органов власти по формированию современных туристско-рекреационных кластеров РК осуществляется системой нормативных правовых актов, которые отличаются: по субъектам принятия; по юридической силе, процедурой принятия; особенностями вступления в действие и т.д. По нашему мнению, ведущим критерием разделения нормативных правовых актов является их юридическая сила.

Общественные отношения в сфере деятельности органов власти по формированию туристско-рекреационных кластеров РК регулируются: Конституцией РФ; Федеральным законом № 132-ФЗ 24.11.1996 «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»; Федеральным законом № 114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» Закон РК от 14.08.2014 № 51-ЗРК «О туристской деятельности в Республике Крым»; Закон РК от 28.01.2015 № 76-ЗРК «О курортах, природных лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях Республики Крым»; Постановление Совета Министров РК от 27.06.2014 № 145 «Об утверждении положения о Министерстве курортов и туризма Республики Крым»; Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года» и др.

Вопросы развития внутреннего туризма находятся в «оперативной повестке» Правительства РФ. Об этом свидетельствует разработка и принятие уже второй редакции Стратегия развития туризма в РФ на период до 2035 г. [5], в которой отмечено, что туристский сектор России сохраняет значительный потенциал для ускорения темпов роста и усиления роли в развитии экономики. По данным Комитета по туризму Организации экономического сотрудничества и развития, в последние годы

отрасль формирует 3,8 % ВВП страны и 0,7 % общей численности занятых, что значительно ниже, чем в ряде развитых стран мира. При этом валовая добавленная стоимость в сфере туризма в России в 2017 г. составила около 0,9 тыс. долларов США на 1 жителя, что в 1,4 раза меньше, чем в США, в 2,1 раза меньше, чем в ФРГ, в 4,5 раза меньше, чем в Испании. Определено, что наиболее перспективными направлениями развития круизного туризма в России будут комбинированные речные и морские круизы в Азово-Черноморском, Каспийском и Балтийском бассейнах, развитие экспедиционного туризма, прежде всего в Арктической зоне, а также развитие международных морских круизов в дальневосточных бассейнах. Значительным потенциалом для развития комбинированных туристских продуктов, включающих круизы, яхтенный туризм, пляжный отдых и пешеходные маршруты, обладает РК.

Республика Крым и г. Севастополь в Стратегии названы наиболее привлекательными территориями для отдыха, однако основная проблема здесь кроется в высоком уровне «тенезации» таких услуг, и как следствие — отсутствии налогообложения и государственной статистической отчетности. Другими проблемами, тормозящими развитие туризма в Крыму названы: изношенная инфраструктура, транспортная доступность, неудовлетворительное состояние пляжей. На сегодня данные проблемы находятся в «состоянии активного разрешения». В целом можно отметить, что Республика Крым и г. Севастополь сталкиваются с теми же проблемами в сфере туризма, что и другие регионы. Однако к этому следует добавить проблемы транспортной доступности [6, с. 75–79]. Террористические акты, которые были совершены на Крымском мосту, отсутствие авиасообщения достаточно усложняют транспортную доступность курортов полуострова.

Одним из основополагающих документов, отражающих рамки проведения кластерной политики в сфере формирования туристско-рекреационного комплекса является Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года», общий объем финансирования которой является 1 375 млрд руб. Для обеспечения комплексного развития курортно-туристской сферы Правительством РК было разработано 6 туристско-рекреационных кластеров, которые были включены в данную Федеральную целевую программу. Разработка и функционирование данных кластеров позволило создать объекты инфраструктуры, которые бы соответствовали определенным требованиям и потребностям регионов, а также активизировать инвестиционную и туристическую деятельность в Крыму. С целью реализации Федеральной целевой программы на территории РК были реализованы такие государственные программы:

– Государственная программа развития курортов и туризма в Республике Крым на 2017–2020 гг. (объем финансирования 22 797 558 400 руб.: средства федерального бюджета 22 526 440 000 руб., средства бюджета РК 271 148 400 руб.);

– Государственная программа РК «Охрана окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Республики Крым» на 2015–2017 г. (объем финансирования 2 031 835 000 руб.: из федерального бюджета 840 844 300 руб., из бюджета РК 1 160 525 960 руб. и из внебюджетных источников 30 465 400 руб.);

– Государственная программа «Развития водохозяйственного комплекса Республики Крым» на 2017–2020 гг. (объем финансирования 8 379 495 350 руб., средства федерального бюджета 3 767 960 800 руб., средства бюджета Республики Крым 4 611 534 550 руб.).

Однако, в результате оценки деятельности конечных исполнителей (как органов государственной власти субъектов, так и органов местного самоуправления) реализации мероприятий по созданию объектов обеспечивающей инфраструктуры кластеров РК и г. Севастополя сделаны следующие выводы: отсутствует эффективная система мониторинга реализации исполнителями, представленные отчетные документы разрозненные, результаты деятельности описываются общими словами, количество представленных на официальных сайтах данных минимально, что свидетельствует о низкой активности органов власти по созданию кластеров [7, с. 187].

Отдельная группа правоотношений по формированию современных туристско-рекреационных кластеров регулируется на региональном уровне Законом РК от 14.08.2014 № 51-ЗРК «О туристической деятельности в Республике Крым». Важной его особенностью дополнительное выделение видов туризма, а именно: «туризм организованный; туризм самостоятельный; туризм винный; туризм деловой; туризм детский; туризм культурно-познавательный; туризм лечебно-оздоровительный; туризм подводный; сельский туризм; туризм событийный; туризм социальный; туризм спортивный; туризм экологический; туризм этнографический; туризм яхтенный» [8]. Однако, данный закон определяет принципы государственного регулирования туристской деятельности в РК, а также отношения, возникающие при реализации прав граждан при совершении путешествий на территории РК. Вопросы туристско-рекреационной деятельности в нем не урегулированы.

В основе постепенного развития правовых норм должен лежать постоянный анализ их состояния, востребованности в обществе, выявление недостатков и определение приоритетных направлений дальнейшего его совершенствования. На основе анализа нормативно-правового обеспечения деятельности органов власти, результатов социологического опроса сотрудников органов власти и местного самоуправления РК определены отдельные направления совершенствования нормативно-правового обеспечения деятельности уполномоченных органов власти по формированию туристско-рекреационных кластеров РК. Результаты опроса показывают, что существующие проблемы в данной сфере обусловлены недостаточным материально-техническим оснащением (66,7% респондентов); недостаточным правовым обеспечением деятельности органов власти по формированию современных туристско-рекреационных кластеров (91,0%); несовершенством организации и осуществления внешнего и внутреннего взаимодействия (39,2% респондентов).

Указанное обуславливает, в рамках широкого научного обсуждения, вынести вопрос о разработке и принятии ряда нормативных правовых актов, в частности: Закона РК «О статусе городов-курортов Республики Крым»; Закон РК «О экологической культуре и экологической грамотности населения»; Закон РК «О санаторно-оздоровительном семейном комплексе Западного Крыма «Всероссийская детская здравница»»; Закон РК «О туризме»; Закон Республики Крым «О развитии информационно-коммуникационной отрасли в городах-курортах Республики Крым». Указанные акты должны включить в себя: понятийный аппарат, в частности: город-курорт, экологическая культура, экологическая грамотность населения, санаторно-оздоровительный семейный комплекс и др.; признаки города-курорта; принципы, цели, приоритетные направления деятельности городов-курортов; полномочия совета РК, полномочия Совмина РК, полномочия специально уполномоченного исполнительного органа РК, полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований в РК в этих сферах, классификация городов-курортов и др.

Список литературы:

1. По итогам 2022 года Крым сохранил место в первой пятёрке ежегодного Национального туристического рейтинга URL: <https://mtur.rk.gov.ru/ru/article/show/2512> (дата обращения: 20.06.2023).
2. Справочная информация о количестве туристов, посетивших Республику Крым за 2022 г. URL: https://mtur.rk.gov.ru/uploads/txteditor/mtur/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpEXvXXR_1.pdf (дата обращения: 20.06.2023).
3. Алексеев С. С. Общая теория права : 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
4. Соколов В.Л. Нормативно-правовое обеспечение управления органами внутренних дел Российской Федерации: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2008. №2. С. 288–294.
5. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. N 2129-р URL: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (дата обращения: 20.06.2023).
6. Отставнова Е. А. Развитие туризма на полуострове Крым: конституционно-правовые вопросы / Е. А. Отставнова // Вестник СГЮА. 2017. №2 (115). С. 75–79.
7. Митина Н.Н. Развитие туристско-рекреационного потенциала республики Крым: новые вызовы и пути решения // Государственное управление. Электронный вестник. 2018, № 68С. С. 172-194.
8. Законом Республики Крым от 14 августа 2014 года № 51-ЗРК «О туристической деятельности в Республике Крым» URL: <https://docs.cntd.ru/document/413901877> (дата обращения: 20.06.2023).

Popov S. V. Regulatory and legal support of the activities of the authorities on the formation of modern tourist and recreational clusters of the Republic of Crimea // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 3. – P. 263–268.

The article examines the regulatory and legal support of the activities of the authorities in the formation of modern tourist and recreational clusters of the Republic of Crimea. The author reflects the statistical indicators of spending financial resources in the development of resorts and tourism in the Republic of Crimea. The article analyzes Russian legislation in the field of tourism. The article analyzes the content and implementation of strategic documents in the field of tourism development in the Russian Federation for the period up to 2035. It has been established that the tourism sector of Russia retains significant potential for accelerating growth and strengthening its role in the development of the economy. The course of implementation of federal targeted programs dedicated to the development of tourism activities in the Republic of Crimea and the city of Sevastopol was analyzed. Special attention is paid to regional legislation. Attention is drawn to the lack of regulatory regulation of issues of tourist and recreational activities. It is proposed to develop a number of normative legal acts, in particular: the Law of the Republic of Crimea «On the status of resort towns of the Republic of Crimea»; Law of the Republic of Crimea «On ecological culture and environmental awareness of the population»; Law of the Republic of Crimea «On the sanatorium and health-improving family complex of the Western Crimea All-Russian children's health resort»; Law of the Republic of Crimea «On Tourism»; Law of the Republic of Crimea «On the development of the information and communication industry in the resort towns of the Republic of Crimea».

Keywords: activity of authorities; legal support; normative legal act; Republic of Crimea; cluster; modern tourist and recreational clusters; formation.

Spisok literatury:

1. По итогам 2022 года Крым сохранил место в первой пятёрке ежегодного Национального туристического рейтинга URL: <https://mtur.rk.gov.ru/ru/article/show/2512> (дата обращения: 20.06.2023).
2. Справочная информация о количестве туристов, посетивших Республику Крым за 2022 год URL: https://mtur.rk.gov.ru/uploads/txteditor/mtur/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpEXvXXR_1.pdf (дата обращения: 20.06.2023).
3. Алексеев С. С. Общая теория права : 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
4. Соколов В.Л. Нормативно-правовое обеспечение управления органами внутренних дел Российской Федерации: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2008. №2. С. 288–294.
5. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года N 2129-р URL: <https://docs.cntd.ru/document/561260503>
6. Отставнова Е. А. Развитие туризма на полуострове Крым: конституционно-правовые вопросы / Е. А. Отставнова // Вестник СГЮА. 2017. №2 (115). С. 75–79.
7. Митина Н.Н. Развитие туристско-рекреационного потенциала республики Крым: новые вызовы и пути решения // Государственное управление. Электронный вестник. 2018, № 68С. С. 172-194.
8. Законом Республики Крым от 14 августа 2014 года № 51-ЗРК «О туристической деятельности в Республике Крым» URL: <https://docs.cntd.ru/document/413901877>.