

**G.A. Karpova, E.Y. Kakabadze**

## **THE ROLE OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT IN THE DEVELOPMENT OF CIS COMMON TOURISM AREA**

**Galina Karpova** – Head of the Department of Economics and Management in Services, Saint-Petersburg State University of Economics, Doctor of Economics, Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: karpovaga@rambler.ru**.  
**Etery Kakabadze** – PhD Applicant, the Department of Economics and Management in Services, Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg; **e-mail: keteri92@gmail.com**.

*The relevance of the research is based on the need for implementation of new approaches concerning the establishment of a regulatory support system in the realm of recreation and tourism on the basis of explicitly grounded and logically formulated unified system of management in a common tourism area environment.*

*The article reveals and methodologically justifies the opportunity of implementing a systems approach to unification of regulatory and legal support of a common tourism market within CIS member states.*

*The authors introduce a set of criteria focused on practical use that capture both the essence and the nature of unification of a single tourism market regulatory and legal support. In addition a justified conclusion is made in favor of the opportunity to develop normative basis regulating medical and recreational tourism.*

**Keywords:** *the development of tourism; CIS; tourism destinations regulation; regulatory and legal support; inter-state regulation; common tourism area.*

**Г.А. Карпова, Э.Ю. Какабадзе**

## **РОЛЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОГО ТУРИСТСКОГО ПРОСТРАНСТВА СТРАН СНГ**

**Галина Алексеевна Карпова** – зав. кафедрой экономики и управления в сфере услуг ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор экономических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: karpovaga@rambler.ru**.

**Этери Юрьевна Какабадзе** – соискатель кафедры экономики и управления в сфере услуг ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: keteri92@gmail.com**.

*Актуальность исследования обосновывается необходимостью использования современных подходов к формированию нормативного обеспечения в сфере рекреации и туризма на базе четко обоснованной и логически выстроенной унифицированной системы регулирования в условиях единого туристского пространства.*

*В статье раскрыта и методологически обоснована возможность применения системного подхода к унификации нормативно-правового обеспечения функционирования единого туристского рынка в странах СНГ.*

*Авторами разработан и предложен к практическому использованию ряд критериев, отражающих сущность и природу унификации нормативно-правового обеспечения единого туристского рынка. Обоснована возможность совершенствования нормативной базы, регулирующей сферу медицинского и лечебно-оздоровительного туризма.*

*Ключевые слова:* развитие туризма; СНГ; управление туристскими дестинациями; нормативно-правовое обеспечение; межгосударственное регулирование; единое туристское пространство.

Основополагающую роль в формировании единого туристского пространства, как показывает отечественный и зарубежный опыт, несомненно, играет нормативно-правовое обеспечение туристской деятельности, в рамках которого функционируют основные субъекты туристского рынка, формируется государственная политика в сфере рекреации и туризма, моделируются основные туристские потоки, и, в конечном счете, создаётся законодательная основа для проектирования и последующей реализации единого туристского продукта, который мог бы быть использован всеми участниками единого рынка. Создание единой нормативно-правовой документации весьма сложный и многофункциональный процесс, требующий совместных усилий всех участников объединения на основе междисциплинарного системного подхода [5].

В качестве основных направлений унификации нормативно-правового обеспечения функционирования туристского рынка в рамках формирования единого пространства, по мнению авторов, можно отметить:

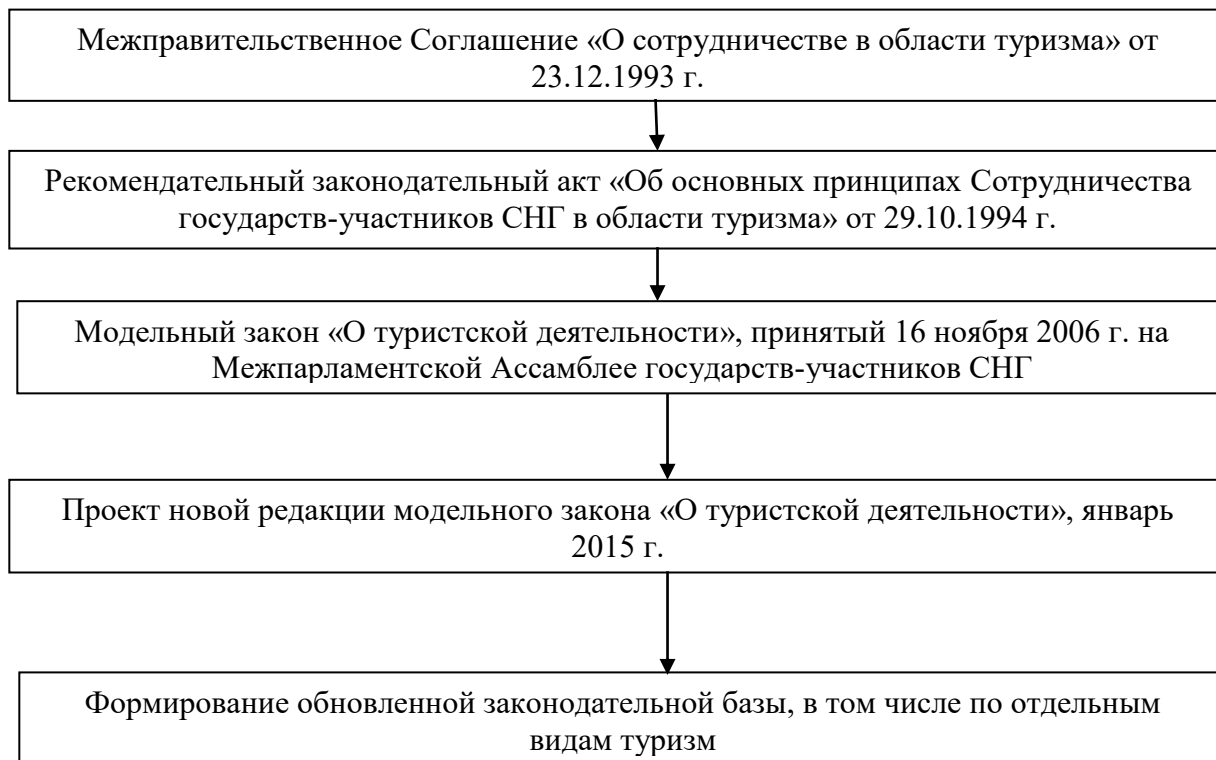
- разработку и принятие единого межгосударственного закона или другого нормативного акта соответствующего уровня, регламентирующего развитие сферы туризма и рекреации объединения;
- регламентацию отдельных видов туристской деятельности (туроператорская и турагентская деятельность, организация работы средств размещения, предприятий общественного питания сферы туризма и т.д.);
- нормативно-правовую характеристику приоритетных направлений и форм развития туристской деятельности, к числу которых можно, несомненно, отнести поддержку кластерных инициатив, стимулирование роста экспорта туристских и смежных услуг, внедрение инноваций и цифровизации пространства дестинаций на основе передовых отечественных и зарубежных технологий, туристское природопользование и ресурсосбережение, в том числе в процессе реализации программ по экологизации туристской деятельности и т.д.[6];
- отдельные нормативно-правовые акты, определяющие порядок технологии и организации приоритетных видов туризма, к числу которых можно отнести медицинский и лечебно-оздоровительный, детско-юношеский туризм, культурно-познавательный и другие виды туризма[4].

Формат единого нормативно-правового обеспечения развития туристского пространства находит свое активное применение в условиях многих интеграционных образований, в том числе и в рамках Содружества Независимых Государств. При этом можно говорить о том, что данный процесс не является статичным – с самого появления данного общественно-политического образования ведется вопрос о том, чтобы сформировать единую нормативную базу межгосударственного регулирования и поддержки сферы рекреации и туризма стран-участниц.

Процесс формирования единого нормативно-правового обеспечения проектирования и реализации туристской деятельности в странах СНГ развивался последовательно и, как показывает проведенный анализ, переживал определенные пиковые точки, которые во многом совпадают с изменением жизненного цикла национального туристского продукта и ключевых дестинаций стран Содружества. На рисунке авторами представлена эволюция основного нормативного акта, регламентирующего сферу рекреации и туризма в странах СНГ на протяжении существования данного объединения, начиная с 1993 г. по настоящее время.

Рассмотрим каждый из представленных выше этапов более подробно с точки зрения основных законодательных инициатив по формированию единого туристского пространства стран СНГ.

## АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА



### Основные этапы формирования нормативно-правового регулирования сферы рекреации и туризма в СНГ

Первой попыткой унификации нормативно-правового обеспечения сферы туризма стран СНГ следует признать Межправительственное Соглашение «О сотрудничестве в области туризма» от 23.12.1993 г., в основу которого были положены принципы Манильской декларации о мировом туризме (1980 года) и Гаагской декларации о туризме (1989 года) [1]. Можно говорить о том, что данное соглашение представляло собой определённую декларацию о намерениях, где провозглашался курс на формирование единого туристского пространства и общий рынок услуг. Вместе с тем, данный межправительственный законодательный акт не содержал в себе конкретных форм и механизмов реализации генеральной цели, не учитывал специфику туристско-рекреационного потенциала стран, входящих в СНГ, не давал указаний на возможные источники финансирования предполагаемых совместных проектов. Все вышеперечисленное привело к последующей трансформации нормативного акта из декларативного в более конкретизированный законодательный документ, создающий функциональные основы для развития единого рынка стран СНГ.

Законодательный акт «Об основных принципах Сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма» был принят уже через год в 1994 г. и содержал ряд важных нормативно-правовых аспектов, к числу которых можно отнести [2]:

- формирование единообразного подхода к определению ключевых категорий, с помощью которых возможно охарактеризовать и в дальнейшем регулировать рынок туристских услуг. К ним можно отнести понятия «турист», «тур», «туристские ресурсы» и т.д. (ст. 1);

- определение конкретных компетенций стран-участниц Содружества, к числу которых авторы законопроекта отнесли «управление государственной собственностью в сфере туризма, финансирование органов государственного управления и надзора за соблюдением прав туристов, определение порядка предоставления льгот отдельным категориям туристов» и т.п. (ст. 4);

- характеристику прав и обязанностей туристов, с отдельной регламентацией

положения иностранных граждан (раздел II),

- разработку методических указаний по сертификации туристской деятельности и использование такого инструмента политики в сфере туризма как ваучер, представляющий собой индивидуальный или групповой документ, выданный туристской организацией, являющийся формой договора между поставщиком и потребителем туристских услуг и подтверждающий их оплату (статья 11 и раздел IV соответственно).

Данный нормативный акт, априори носивший рекомендательный характер, просуществовал в течение 12 лет и был трансформирован на основании коллегиального решения Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в модельный закон «О туристской деятельности» [3]. По сравнению со своим предшественником, данный законодательный акт обладал рядом несомненных преимуществ, к числу которых, по мнению авторов, можно отнести:

- конкретизацию основных определений и расширение списка необходимых терминов. Так, в модельном законе упоминаются такие относительно новые для того периода времени социально-экономические категории, как «реестр туризма», «таймшер», «продвижение услуг субъектов туристской индустрии» и ряд других (ст. 1);

- характеристику основных видов и разновидностей туризма, в том числе в нормотворчестве были введены такие категории, как «международный туризм», «внутренний туризм», «экологический туризм» и т.п. (ст. 2);

- большое внимание уделяется вопросам, связанным с государственным регулированием деятельности в сфере туризма, что обусловлено возвращением к позиции определяющей роли государства как ключевого регулятора в развитии и стимулировании экономического роста в туристских дестинациях (гл. 2);

- сформирована единая методологическая база для характеристики и классификации туристских ресурсов (гл. 3), подробно проанализированы вопросы, связанные с созданием и развитием туристско-рекреационных зон как отдельных организационно-экономических образований, с помощью которых возможно ускорить обновление инфраструктуры туристских дестинаций и обеспечить устойчивый спрос на соответствующие ресурсы (гл. 4).

В целом модельный закон представляет собой достаточно большой и объёмный документ по сравнению с предыдущими вариантами и содержит 17 глав, состоящих из 67 статьи.

Вместе с тем, по прошествии определенного времени, возникла необходимость в обновлении юридических норм в соответствии с запросами современного общества, и такая попытка была предпринята – в 2015 г. был создан проект новой редакции модельного закона, направленный на актуализацию текущих тенденций ведения туристской деятельности, в том числе вопросы, связанные с безопасностью туристов, с необходимостью устойчивого финансирования туроператорской и турагентской деятельности, повышением ответственности субъектов туристского бизнеса и т.п.

В связи с изменением социально-экономического и общественно-политического положения в большинстве стран СНГ, становится вновь актуальной законодательная деятельность по формированию и внедрению единых правовых норм, которые бы максимально соответствовали стратегическим траекториям развития стран-участниц объединения.

По мнению авторов, в большей степени необходимо уделить внимание парламентариев не на доработку или создание нового модельного закона, а на разработку и принятие специализированных нормативных актов, которые регулировали бы как направления туристской деятельности, так и отдельные виды туризма, что особенно актуально в связи с расширением емкости и востребованности общего туристского рынка.

Одним из первых, с авторской точки зрения, необходимо принятие

законодательного акта о медицинском и лечебно-оздоровительном туризме в связи с его большой значимостью для устойчивого развития стран СНГ в контексте обеспечения социальной политики и улучшения демографической ситуации [7]. Реализация данного законопроекта позволит расширить возможности дестинации и отдельных субъектов туристского рынка, оказывающих соответствующие услуги, дать импульс для развития внутреннего туризма между странами-участницами СНГ, повысить совокупный потенциал для осуществления экспорта туристских услуг .

### ЛИТЕРАТУРА

1. Межправительственное Соглашение «О сотрудничестве в области туризма» от 23.12. 1993 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902888> (дата обращения: 17.03.2019).

2. Рекомендательный законодательный акт «Об основных принципах Сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма» от 29.10.1994 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901756800>(дата обращения: 17.03.2019).

3. Модельный закон «О туристской деятельности», принятый 16 ноября 2006 г. на Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902050944> (дата обращения: 17.03.2019).

4. *Гришин С.Ю.* Туризм как фактор устойчивого экономического развития региона. // Современные проблемы менеджмента: IX Всероссийская науч.-практич. конф.: сб. науч. статей. СПб.: Изд-во СПбГЭУ «ЛЭТИ». 2015. С. 368–370.

5. *Карпова Г.А., Песоцкая Е.В., Гришин С.Ю., Ткачев В.А.* Управление туристскими дестинациями на принципах кластеризации: монография. СПб.: Изд-во: СПбГЭУ, 2017. 153 с.

6. *Чудновский А.Д., Жукова М.А.* Управление потребительскими предпочтениями в сфере отечественного туризма и гостеприимства, и основные направления реализации туристского продукта. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. 304с.

7. Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/index.php?id=777> (дата обращения: 17.02.2019).