

Дата поступления рукописи в редакцию: 23.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-118-121

АФАНАСЬЕВА Светлана Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры культуры мира и демократии (Кафедра ЮНЕСКО)
Российского государственного гуманитарного университета,
e-mail: rivz20071@rambler.ru

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Аннотация. В представленной статье рассматриваются отдельные аспекты правового регулирования основ государственной политики в сфере туристской деятельности в Российской Федерации. Автор обращается к анализу международных и национальных нормативных правовых актов в сфере туризма, уделяя отдельное внимание характеристике базового федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и действию его норм в отношении субъектов туристской индустрии. Кроме того, в статье рассматриваются основные методы осуществления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, отмечается значимость нормативного правового регулирования сферы, а также разработка и реализация федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма. Отдельное внимание уделяется Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г. В представленной работе сделан вывод о наличии многообразия нормативных правовых актов, направленных на реализацию эффективной государственной политики в исследуемой сфере, и необходимости их дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: государственная политика в сфере туризма, принципы государственного регулирования, законодательство, стратегия развития туризма, органы государственной власти, туристская деятельность, подзаконные нормативные правовые акты.

AFANASYEVA Svetlana Anatolyevna,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Culture
of Peace and Democracy (UNESCO Department)
Russian State University for the Humanities

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF TOURISM

Annotation. This article examines certain aspects of the legal regulation of state policy principles in the sphere of tourism in the Russian Federation. The author analyzes international and national regulatory legal acts in the field of tourism, paying particular attention to the characteristics of the basic federal law "On the Fundamentals of Tourism Activity in the Russian Federation" and the application of its provisions to tourism industry entities. Furthermore, the article examines the main methods of state regulation of tourism in the Russian Federation, noting the importance of legal regulation in this area, as well as the development and implementation of federal, sectoral target, and regional tourism development programs. Particular attention is given to the Strategy for Tourism Development in the Russian Federation through 2035. This paper concludes that there is a diversity of regulatory legal acts aimed at implementing effective state policy in this area and the need for their further improvement.

Key words: state policy in tourism, principles of state regulation, legislation, tourism development strategy, government bodies, tourism activity, by-laws.

На современном этапе государственная политика Российской Федерации в сфере туризма занимает важное место в развитии экономики страны и ее регионов и регулируется многообразными международными и национальными нормативными и правовыми актами. Среди основных международных документов, определяющих туристскую политику и закрепляющих общепризнанные мировые ценности туризма, можно выделить Манильскую декларацию по мировому туризму Хартию туризма, Гаагскую декларацию по туризму, Глобальный этический кодекс туризма, которые легли в основу и законодательства Российской Федерации о туризме. Одной из основных задач государственной политики в туристской сфере на сегодняшний день является «разработка целостной, всеобъемлющей, современной законодательной базы, на основе норм международного права» [6, с. 779].

Данная отрасль в настоящее время развивается достаточно стремительно, что требует от российского законодателя оперативного решения ряда проблем в части регламентирования индустрии туризма. Особая общественная значимость исследуемого института в современных реалиях определяется тем, что туризм представляет возможности знакомиться с историей, культурой, обычаями, духовными и религиозными ценностями государства, а также вносит значительный вклад в доходную часть бюджета страны [1, с. 4]. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ (далее – закон о туризме) заложил основы государственной политики в данной сфере, впервые определив туристскую деятельность как одну из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации и закрепив основные принципы государственного регулирования туристской деятельности.

Создание благоприятных условий для развития туризма в Российской Федерации в настоящее время требует эффективной государственной политики. Государственная политика – это система мер и действий, принимаемых государством для достижения определенных целей и решения задач в интересах общества, основывающаяся на определенных принципах и использующая разнообразные инструменты. Под государственной политикой в сфере туризма следует понимать деятельность органов государственной власти всех уровней, различных организаций по определению форм, задач и содержания управления данной отраслью [3]. Государственное управление индустрией туризма использует разнообразные методы и средства, включая целевое планирование, обеспечение стабильности нало-

говой системы, координацию экономической деятельности в данной отрасли, определение ее приоритетных направлений, обеспечение государственной защиты прав и законных интересов субъектов данной деятельности, антимонопольное регулирование, осуществление государственного надзора.

Среди основных методов осуществления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации законодатель выделяет нормативное правовое регулирование сферы, а также разработку и реализацию федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма [5, с. 456-457].

Кроме того, в законе о туризме нашла отражение единая терминологическая база для участников туристской индустрии, что является необходимым условием достижения целей реализации государственной политики в исследуемой сфере. Законодатель систематически дополняет и уточняет приведенный перечень понятий, а также вводит новые понятия. В последнее время все большее внимание уделяется развитию новых видов туризма, выступающих катализаторами туристской индустрии в государстве, в связи с чем Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г.» была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (далее – Стратегия), которая значительно дополнила и расширила понятийный аппарат, представленный в законе – впервые были определены такие виды туризма, как автотуризм, горнолыжный, деловой, круизный, культурно-познавательный, лечебно-оздоровительный, молодежный, научный, промышленный, экологический туризм. Кроме того, Стратегия определила ряд новых понятий, имеющих важное значение для развития отрасли, в частности, даны легальные определения «туристской инфраструктуры», «магистральной инфраструктуры», «мастер-плана развития туристской территории», «обеспечивающей инфраструктуры», «плана развития туристской территории», «системы навигации и ориентирования в сфере туризма», «туристского маркетплейса» и другие [1, с. 13-18]. Уточняя положения закона о туризме Стратегия дополнила и цели развития туризма в Российской Федерации, выделив также 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; усиление социальной роли туризма, увеличение доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации.

В 2020 году в России Ростуризмом был разработан нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства», который стартовал весной 2021 года по поручению Президента России. Срок реализации национального проекта окончен 31.12.2024 г. Основной идеологией национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» являлось обеспечение максимальной доступности разнообразных и качественных туристских услуг для населения в целях удовлетворения потребности в отдыхе и личностном развитии, через познание духовно нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. В октябре 2022 года Президент России упразднил Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), разрабатывавшее и отвечавшее за нацпроект, его функции передали Минэкономразвития. С 2025 года в Российской Федерации стартовал и реализуется национальный проект «Туризм и гостеприимство», главная цель которого создание условий по развитию внутреннего и въездного туризма, повышению роли туристической отрасли в экономике страны и увеличению числа туристских поездок до 140 млн. к 2030 году. Национальный проект рассчитан на 5 лет с 2025 по 2030 годы, а в его реализации принимают участие различные органы исполнительной власти (на федеральном уровне – Минэкономразвития, Роспотребнадзор, Минприроды, Минкультуры и пр.).

Особая роль среди государственных органов, регулирующих индустрию туризма и гостеприимства в Российской Федерации, принадлежит Федеральному Собранию Российской Федерации, где в Совете Федерации функционирует Экспертный совет по туризму при Комитете по социальной политике, который вырабатывает рекомендации и готовит экспертные заключения по вопросам социально-экономического и законодательного обеспечения деятельности в области туризма, и Комитет Государственной Думы по туризму и развитию туристической инфраструктуры, являющийся рабочим органом, к ведению которого отнесены вопросы законодательства Российской Федерации в сфере туризма и туристской деятельности, туристической инфраструктуры, индустрии гостеприимства.

Закон о туризме также наделяет достаточно широкими полномочиями органы государственной власти субъектов Российской Федерации, они должны создавать благоприятные условия для развития туризма в субъектах Российской Федерации, участвуя в реализации государственной политики в сфере туризма, различных стратегий развития туризма, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых и иных программ развития туризма, в организации и

проведении международных, всероссийских, межрегиональных мероприятий в сфере туризма. Так, например, на территории Амурской области создано Министерство экономического развития и внешних связей Амурской области, в структуре которого функционирует Отдел по туризму; в Хабаровском крае – Министерство туризма Хабаровского края; в Республике Татарстан – Государственный комитет Республики Татарстан по туризму; в Калининградской области – Министерство по культуре и туризму Калининградской области; в Санкт-Петербург – Комитет по развитию туризма Санкт – Петербурга; в Республике Карелия – Управление по туризму Республики Карелия; в Республике Крым – Министерство курортов и туризма Республики Крым; в Москве – Комитет по туризму города Москвы.

Законодатель наделяет некоторыми правами в сфере туризма и органы местного самоуправления – статья 3.3. закона о туризме. Так, являясь низовым звеном органов публичной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления наделены также некоторыми полномочиями в сфере туризма и гостеприимства, например, полномочиями по формированию и развитию туристского комплекса – администрация муниципального образования «Старомайнский район» Ульяновской области постановлением от 29.12.2023 г. № 1380 утвердила муниципальную программу муниципального образования «Старомайнский район» «Развитие туризма в муниципальном образовании «Старомайнский район» на 2024-2026 годы».

Анализируя вопросы правового регулирования государственной политики в сфере туризма, следует отметить, что в Российской Федерации действует целый массив нормативных правовых актов, направленных на реализацию эффективной государственной политики в исследуемой сфере. Основополагающим является закон о туризме [2, с. 1086], который определяет основные 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. В законе содержится девять глав, где содержатся определения основных понятий в туризме, финансового обеспечения туроператоров, права и обязанности туристов, безопасность туризма, государственный надзор и т.д.

Таким образом, государственная политика в сфере туризма регулируется в Российской Федерации многообразными международными, федеральными, региональными правовыми актами, среди которых особую значимость имеют подзаконные нормативные правовые акты, в частности, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты отраслевых органов исполнительной власти различного уровня. Эффективной реализации мер государственной политики в сфере туризма способствуют различные государственные программы развития туризма, которые разрабатываются для достижения приоритетов и целей развития отрасли, определенных в Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года. Туристская деятельность является одной из интенсивно-развивающихся экономических направлений в Российской Федерации, при грамотном правовом регулировании этой сферы, государство, а также иные субъекты туристской индустрии могут оказать значительное влияние на развитие отрасли и решение актуальных проблем. Только комплексный подход в сфере туризма будет способствовать достижению поставленных государством целей государственной политики в данной отрасли – законодатель при совершенствовании нормативной правовой базы, регулирующей туризм, должен учитывать взаимодействие всех субъектов туристской индустрии в условиях современных вызовов.

Список литературы:

- [1] Афанасьева С.А. Основы государственной политики в сфере туризма и гостеприимства: учебное пособие / С. А. Афанасьева. – Москва: Саратовский источник, 2025. 106 с.
- [2] Еремкин А.А. Нормативное и правовое регулирование государственной и региональной политики в сфере туризма // Вестник науки. 2023. №12 (69). С. 1084-1092.
- [3] Организация туристской деятельности: электронное учебное издание (учебное пособие) / И.С. Кусов, Р.Р. Тимиргалиева, Н.В. Шабалина, Е.С. Каширина, С.В. Поспелова, И.В. Журавлева, И.Ю. Гришин, Е.А. Лукьяненко, Э.Р. Кутыева, А.Д. Никанорова (под общ. ред. Р.Р. Тимиргалиевой) – Майкоп: ЭлИТ, 2021. URL: [https://201824.selcdn.ru/](https://201824.selcdn.ru/elit-142/pdf/978-5-6045802-5-7.pdf)

[elit-142/pdf/978-5-6045802-5-7.pdf](https://201824.selcdn.ru/elit-142/pdf/978-5-6045802-5-7.pdf) (дата обращения: 10.03.2026).

- [4] Приходько Т.П. Туризм и индустрия гостеприимства России в современных реалиях // Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов. Донецк: ДОНАУИГС, 2024. 810 с.

- [5] Саченко Л.И. Проблемные аспекты правового регулирования туристической деятельности: направления их решения // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. №4. С. 437-449.

- [6] Чернышенко М. Н. Государственная политика в сфере туризма // Форум молодых ученых. 2018. №8 (24). С. 778-791.

References:

- [1] Afanasyeva S.A. Fundamentals of State Policy in the Sphere of Tourism and Hospitality: a textbook / S. A. Afanasyeva. - Moscow: Saratov Istochnik, 2025. 106 p.
- [2] Eremkin A.A. Normative and Legal Regulation of State and Regional Policy in the Sphere of Tourism // Science Bulletin. 2023. No. 12 (69). P. 1084-1092.
- [3] Organization of Tourism Activities: an electronic textbook (textbook) / I.S. Kusov, R.R. Timirgaleeva, N.V. Shabalina, E.S. Kashirina, S.V. Pospelova, I.V. Zhuravleva, I.Yu. Grishin, E.A. Lukyanenko, E.R. Kutyeva, A.D. Nikanorova (ed. by R.R. Timirgaleeva) - Maykop: EIIT, 2021. URL: <https://201824.selcdn.ru/elit-142/pdf/978-5-6045802-5-7.pdf> (accessed: 10.03.2026).
- [4] Prikhodko T.P. Tourism and the hospitality industry of Russia in modern realities // Managing the strategic development of the main spheres and sectors of the national economy in the context of modern challenges. Donetsk: DONAUIGS, 2024. 810 p.
- [5] Sachenok L.I. Problematic aspects of legal regulation of tourism activities: directions for their solution // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal sciences. 2020. No. 4. P. 437-449.
- [6] Chernyshenko M. N. State policy in the field of tourism // Forum of young scientists. 2018. No. 8 (24). P. 778-791.

