

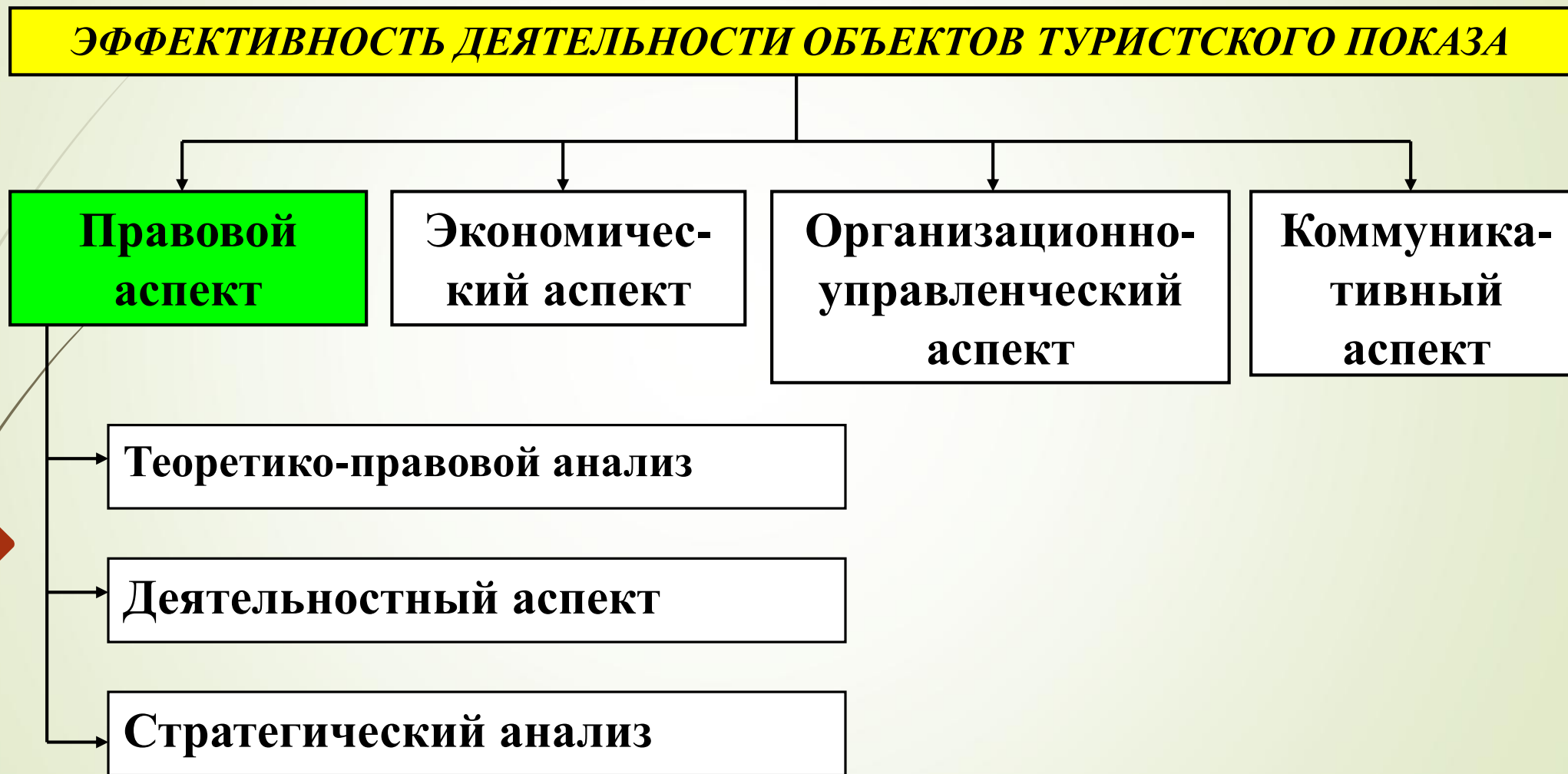
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТУРИСТСКОГО ПОКАЗА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ И СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ



**Обучающий семинар «ШКОЛА ТУРБИЗНЕСА»
(г. Краснодар, 15 июня 2022 г.)**

Автор: Алексей Сергеевич Кусков (г. Саратов, askuskov@mail.ru; +7-937-255-55-32)

ПРОБЛЕМАТИКА В СИСТЕМНОМ АСПЕКТЕ



ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

- 1) нет единого понимания «объектов туристского показа» ни на законодательном уровне, ни в современной доктрине;
- 2) при проведении классификации объектов туристского показа приходится сталкиваться с большим массивом нормативно-правовых актов и противоречиями между ними;
- 3) **туристские ресурсы** – природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил (ст. 1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»).

КЕЙС «ОБЪЕКТ ТУРИСТСКОГО ПОКАЗА»



Современные взгляды на понятие и классификацию объектов туристского показа отличаются значительной размытостью, что транслируется даже федеральными и региональными органами исполнительной власти. Так, на их официальных сайтах есть страница «Объекты туристского показа», где обычно представлен перечень объектов, в который включены дворцы культуры, музеи, тематические парки, базы отдыха, гостиничные комплексы, сельские усадьбы, спортивные комплексы, театры и даже специализированные туры. Налицо смешение «под личиной» объектов туристского показа не только самих таких объектов, но и объектов туристской инфраструктуры, и даже определенных видов туристской и околотуристской деятельности.

Категория ООПТ	Значение
Заповедники	федеральное
Национальные парки	федеральное
Природные парки	региональное
Заказники	федеральное / региональное
Памятники природы	федеральное / региональное
Дендрологические парки и ботанические сады	федеральное / региональное
(иное)	региональное / местное

Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях (п. 2 ст. 2)

ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ



Забота о памятниках истории и культуры

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Этому соответствует ч. 3 ст. 44 Конституции РФ.



Известные исторические памятники России

Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 3)

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) – объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры

ВИДЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

- ▶ **ПАМЯТНИКИ** – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе *памятники религиозного назначения*); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;
- ▶ **АНСАМБЛИ** – четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также *памятников и сооружений религиозного назначения*, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;
- ▶ **ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНЫЕ МЕСТА** – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ТУРИЗМ



8

- 1) в 2019 году были внесены изменения в два нормативно-правовых акта – Закон о туризме и Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (выведение паломничества из сферы действия Закона о туризме, исключение религиозных целей из понятий «туризм» и «турист»);
- 2) ст. 2 Закона о туризме дополнена ч. 5, где указано, что действие закона не распространяется на паломническую деятельность, а ст. 10 Закона дополнена ч. 12-14, определяющими особенности организации паломнических поездок и порядок взаимодействия туроператоров и религиозных организаций; Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» дополнен ст. 17.1 «Паломническая деятельность», где определены понятия «паломник», «паломническая деятельность», «деятельность по организации паломнических поездок»;
- 3) внесение таких изменений привело к негативным последствиям, связанным с определением: а) ведомственной принадлежности объектов туристского показа; б) режима туристского использования объектов показа религиозной тематики; в) способов и форм включения религиозных объектов в туристские и экскурсионные программы; г) направлений взаимодействия субъектов туристской деятельности и религиозных организаций в случае использования религиозных объектов в качестве объектов показа, что в совокупности негативно отражается на эффективности деятельности объектов в сфере туризма.

КЕЙС «РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ТУРИЗМ»



В одном из малых городов России краеведческому музею на баланс была передана уцелевшая колокольня XVI в., которую музей в 2019 году отреставрировал, оборудовал там панорамную площадку и организовал платное посещение колокольни туристами. Однако буквально через неделю представители РПЦ, перекрыв доступ в колокольню, обвинили музей в неправомерном туристском использовании религиозного объекта, мотивируя это тем, что в реестре памятников наследия региона указанная колокольня значится как «религиозный объект». Указанный спор не разрешен.

ОБЪЕКТЫ «ИНТЕРЬЕРНОГО ПОКАЗА»

Федеральный закон от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ст. 3, 26.1)

- ▶ **культурные ценности** – движимые предметы материального мира независимо от времени их создания, имеющие историческое, художественное, научное или культурное значение;
- ▶ **музей** – некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, а также для достижения иных целей, определенных настоящим Федеральным законом;
- ▶ **музей-заповедник** – музей, которому в установленном порядке предоставлены земельные участки с расположенными на них достопримечательными местами, отнесенными к историко-культурным заповедникам, или ансамблями.



Все музеи согласно Закону классифицируются только в зависимости от формы собственности на государственные и негосударственные (ведомственные, общественные, частные)

ОБЪЕКТЫ «НЕМАТЕРИАЛЬНОГО БЫТОВАНИЯ»



Федеральный закон от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» (ст. 3)

1. Места традиционного бытования народного художественного промысла, к которым относятся территории, в пределах которых исторически сложился и развивается в соответствии с самобытными традициями народный художественный промысел, существует его социально-бытовая инфраструктура и могут находиться необходимые сырьевые ресурсы.

2. Такие территории с проявлениями соответствующих промыслов в их пределах также относятся к объектам туристского показа.

ИНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ



Вопросы выявления и использования объектов показа в качестве туристских ресурсов затрагиваются и в других нормативно-правовых актах, из которых интерес представляют:

- 1) Лесной кодекс РФ;
- 2) Водный кодекс РФ;
- 3) Земельный кодекс РФ;
- 4) Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;
- 5) Федеральный закон «Об охране озера Байкал»;
- 6) Федеральный закон «Об охране окружающей среды»;
- 7) Федеральный закон «Об особых экономических зонах в РФ» и др.

ДЕЯТЕЛЬНОСТНЫЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМАТИКИ



13

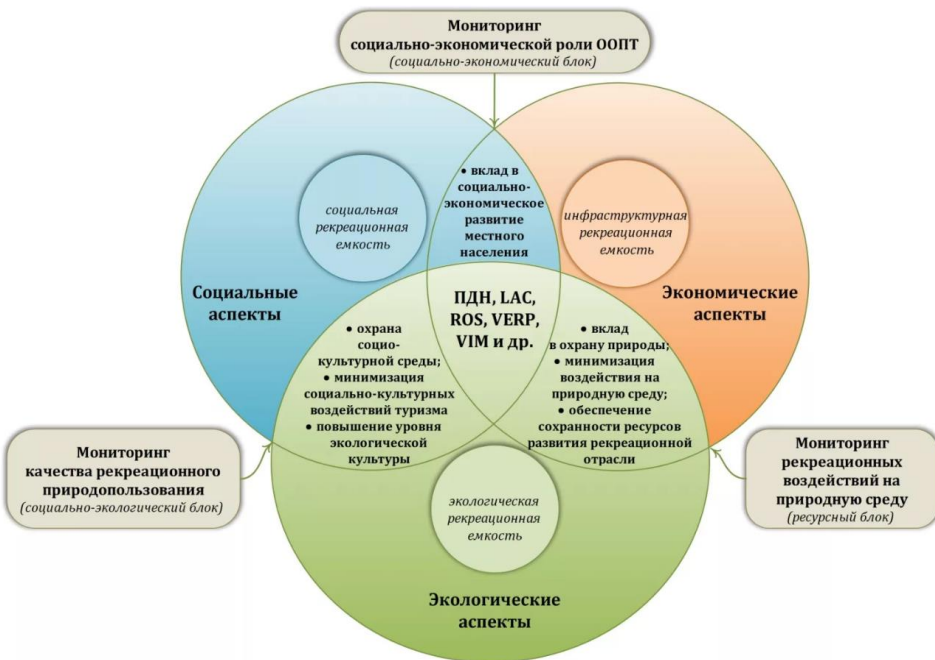
1. Правовое регулирование вовлечения объектов показа в туристскую деятельность.
2. Субъектный состав правоотношений по вовлечению объектов показа в туристскую деятельность.
3. Законодательные и иные ограничения вовлечения объектов показа в туристскую деятельность.
4. Значительное отличие правового режима в отношении природных и историко-культурных объектов.

ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ООПТ

Стратегия развития познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях (одобрена Экспертным советом по особо охраняемым природным территориям при Минприроды России 20.03.2015 г.)

С точки зрения вовлечения ООПТ в туристскую деятельность:

- 1) она содержит четкие дефиниции экологического и познавательного туризма, то есть прямо допускает вовлечение ООПТ в туристскую деятельность;
- 2) экологический и познавательный туризм соотнесены как общее и частное (через экопросвещение и на основании ст. 7 Закона об ООПТ), что вкупе с регулируемым туризмом (ст. 13 Закона об ООПТ) позволяет определить целевое назначение ООПТ применительно к развитию туризма и в зависимости от их категорий, установленных п. 2 ст. 2 Закона об ООПТ;
- 3) «степень свободы» туризма в ООПТ неоднородна и предполагает установление максимальных ограничений применительно к заповедникам и заказникам, допуская при этом более лояльный режим в отношении вовлечения в туризм природных парков, памятников природы, ботанических садов, буферных и иных функциональных зон национальных парков.



КЕЙС «БАЙКАЛО-ЛЕНСКИЙ ЗАПОВЕДНИК»



Правовой режим Байкало-Ленского заповедника имеет в качестве одной из своих задач развитие познавательного туризма, для чего на его территории допускаются организация и устройство экскурсионных экологических троп и маршрутов, размещение музеев, информационно-просветительских центров для туристов, в том числе с экспозицией под открытым небом (п. 3, 10, 12 Положения о заповеднике). Но по п. 9 Положения на территории заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая его задачам и режиму особой охраны территории, в том числе действия, ведущие к беспокойству диких животных, и деятельность, влекущая нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира. То есть остается открытым вопрос о том, в какую сторону качнется «чаши весов», нарушая баланс экономических и экологических интересов.

ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЕ ПАМЯТНИКИ

В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» представлен значительный блок норм, регламентирующих государственную защиту и охрану объектов туристского показа и устанавливающих требования к осуществлению деятельности в границах объекта и к обеспечению доступа граждан на территорию и непосредственно объект туристского показа:

Статья 5.1. Требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия и особый режим использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия.

Статья 34. Зоны охраны объектов культурного наследия.

Статья 34.1. Защитные зоны объектов культурного наследия.

Статья 40. Сохранение объекта культурного наследия.

Статья 47.4. Требования к обеспечению доступа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к объекту культурного наследия, включенному в реестр, и т. д.

ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ



1. Культурные объекты:

- 1.1. Консервация;
- 1.2. Изъятие из оборота.

2. Природные объекты:

- 2.1. Установление функциональных зон;
- 2.2. Маркирование экомаршрутов;
- 2.3. Ограничение количества туристов в группах;
- 2.4. Разрешенные виды туристских занятий;
- 2.5. Иные внутренние ограничения и запреты.

СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ



1. Основные субъекты правоотношений по вовлечению в деятельность объектов показа – экскурсоводы.
2. В 2021 году в Закон о туризме была введена ст. 4.4 «Условия оказания услуги экскурсоводом (гидом) и гидом-переводчиком. Аттестация экскурсовода (гида) и гида-переводчика».
3. Деятельностный компонент реализован и в Профессиональном стандарте «Экскурсовод (гид)», утвержденном приказом Минтруда от 24.12.2021 г. № 913н:
 - 3.1. Шестой уровень квалификации предполагает трудовые действия «Отбор объектов показа для проведения экскурсии», «Организация сопровождения туристов и экскурсантов к объектам показа» и «Ознакомление туристов и экскурсантов с объектами показа».
 - 3.2. Трудовым действиям корреспондируют и необходимые знания о туристских ресурсах РФ и субъекта проведения экскурсии, различных особенностях субъекта РФ.

МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» не содержит информации о мероприятиях, направленных на повышение эффективности деятельности объектов показа. По задаче «Комплексное развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров по приоритетным видам туризма» выделены два показателя (индикатора): а) размер привлеченных средств из внебюджетных источников финансирования на реализацию инвестиционных проектов в туризме; б) доля вклада кластеров, созданных в рамках Программы, в валовую добавленную стоимость туристской индустрии.

2. Увеличение внутреннего и въездного туристских потоков будет осуществляться за счет создания новых туристских объектов, маршрутов и брендов. В рамках Программы предусмотрена реализация мероприятий, связанных с: а) использованием потенциала объектов культуры в туристском обороте и их более интенсивной интеграцией в туризм; б) особенностями интеграции озера Байкал и Байкальской природной территории, иных природных территорий, парков и зон в туризм; в) интеграцией в туризм потенциала производств народных художественных промыслов. Все «ресурсоориентированные мероприятия» и мероприятия, связанные с созданием и функционированием туристских кластеров отданы «на откуп» субъектам РФ.

МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



Целевые индикаторы и показатели эффективности реализации программы развития туризма очень слабо связаны с эффективностью деятельности объектов показа. Косвенно об эффективности можно судить по таким показателям как:

- а) объем туристских услуг, оказанных населению;
- б) объем привлеченных внебюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов (связанных с деятельностью объектов показа);
- в) доля вклада кластеров, созданных в рамках программы, в валовую добавленную стоимость;
- г) количество новых туристских маршрутов (и, соответственно, количество вовлеченных в них объектов показа);
- д) прирост организованного туристского потока по основным направлениям и объектам.

МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129-р «О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г.» определены следующие направления вовлечения и повышения эффективности деятельности объектов туристского показа:

А. В детском туризме.

- проработка мер по стимулированию внутреннего детского туризма в форме «туристского сертификата», дающего право на льготы детям на образовательные туры с посещением объектов показа или объектов общенационального значения;
- разработка детских экскурсионных программ, реализуемых на базе музеев, интегрированных с общеобразовательными программами.

Б. В культурно-познавательном туризме:

- развитие деятельности объектов туристского показа, в том числе с применением современных технологий;
- развитие программ повышения квалификации для работников объектов показа, ориентированных на инновационные методы работы с посетителями;
- развитие национальных и региональных информресурсов и цифровых сервисов, цифровых аудио- и видеогидов;
- развитие системы продажи электронных билетов для посещения объектов показа, в том числе единых билетов для посещения нескольких объектов, карт туриста городов и субъектов РФ;
- разработка системы поддержки мастеров народных художественных промыслов, формирующих привлекательность туристских территорий;
- совершенствование системы мер государственной поддержки по компенсации части затрат, понесенных в связи с производством реставрационных работ на объектах культурного наследия на туристских территориях.

В. В экологическом туризме:

- реализация потенциала использования ООПТ регионального значения в сфере туризма;
- совершенствование системы планирования, контроля и мониторинга деятельности на ООПТ с целью минимизации негативного воздействия;
- сертификация экологических троп и туристских маршрутов на особо охраняемых природных территориях;
- реализация механизма государственно-частного партнерства ООПТ с инвесторами для повышения привлекательности объектов экотуризма.

МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Общими для всех видов туризма направлениями являются:

- 1) повышение доступности объектов туристского показа, в том числе и для лиц с ОВЗ, через совершенствование и развитие туристской инфраструктуры;
- 2) повышение инвестиционной привлекательности как существующих, так и вновь создаваемых туристских территорий;
- 3) брендинг национальных и региональных туров на основе различных объектов показа;
- 4) цифровизация деятельности объектов туристского показа, их включение в маркетплейсы:
 - а) обеспечение возможности ознакомления с культурными и природными достопримечательностями, экспозициями музеев, туристскими маршрутами в онлайн-режиме с использованием технологий визуализации, виртуальных экскурсий, технологий дополненной реальности и др.;
 - б) создание и развитие сервисов дополненной реальности для навигации по городам и объектам показа (музеям, выставочным центрам, художественным галереям) для повышения привлекательности туристских объектов и эффективности использования туристских ресурсов;
 - в) разработка мультимедийных приложений для объектов показа, сервисов аудио- и видеогидов с возможностью интеграции с GPS-навигацией, использованием QR-кодов для запросов;
- 5) обеспечение требований безопасности на объектах туристского показа, особенно при прохождении маршрутов повышенной опасности, а также минимизация воздействия туристской деятельности на объекты показа;
- 6) создание и ведение единого реестра объектов туристского показа с целью оптимизации ведения статистической отчетности.

КЕЙС «КАРТА ГОСТЯ»



В большинстве городов Европы (даже в относительно небольших) широкое распространение получили карты гостя, дающие туристам право на: а) бесплатное или льготное посещение музеев; б) бесплатное пользование общественным транспортом; в) получение скидок при получении гостиничных, ресторанных и иных услуг. Однако в России такой опыт не прижился. Так, в 2018 году запущен проект «Карта гостя Екатеринбурга», предполагавший бесплатное посещение 30 музеев и культурных площадок, два часа велопроката, двухчасовую экскурсию по городу, скидки и бонусы в театрах, сувенирных магазинах, ресторанах, кафе и барах. Кроме того, в набор «Карты гостя» включены путеводитель и туристская карта города. Однако проект просуществовал всего два года, показал свою нерентабельность и закрыт.

ПРОСЧЕТЫ «КАРТЫ ГОСТЯ»



- 1) не включены услуги по безлимитному использованию общественного транспорта;
- 2) отсутствие достаточного количества знаковых и дорогих музеев, входящих в карту;
- 3) цифровизация информационного контента;
- 4) неверный выбор «скидочных» объектов туристской и поддерживающей инфраструктуры

КЕЙС «КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ ТУРИЗМА»



Согласно проведенным исследованиям, туризм к приоритетным направлениям социально-экономического развития относят 94% опрошенных регионов (32 региона). При этом у 67% регионов приоритетность развития туризма закреплена в стратегии социально-экономического развития региона, отдельная стратегия или долгосрочная программа развития туризма имеется у 44% регионов, а мастер-планы развития туризма есть лишь у 6% регионов. Комплексный подход к развитию туризма, очевидно, не получил распространения. Пока регионы предпочитают сосредоточиться на отдельных направлениях туризма и объектах туристского показа. Мастер-планы развития отдельных территорий есть у 28% опрошенных регионов. Более 90% регионов готовы сделать ставку именно на культурно-познавательный туризм.

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!



ВОПРОСЫ?