



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, пл. Растрелли, д.2,
тел.: 611-55-85, факс 611-55-58

06.08.18 № 3507-1/18-06-03

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по образованию, науке,
культуре, туризму, спорту
и делам молодежи

А.А. Перминову

Заключение
на проект областного закона
«О туристской деятельности в Ленинградской области»
Внесен Губернатором Ленинградской области

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О туристской деятельности в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и концептуально не противоречит действующему законодательству.

Законопроект направлен на приведение положений областного законодательства в сфере туризма и туристской деятельности в соответствие с Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ), в связи с чем предлагается признать утратившим силу действующий областной закон от 31 декабря 1997 года № 73-оз «О туристской деятельности на территории Ленинградской области».

Законопроектом предлагается определить основные задачи в сфере туризма и туристской деятельности в Ленинградской области, к которым в частности планируется отнести создание благоприятных условий для развития туризма, содействие развитию инфраструктуры туризма, в том числе с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья, а также содействие развитию приоритетных видов туризма Ленинградской области.

Законопроект устанавливает приоритетные направления развития туризма в Ленинградской области, а также определяет полномочия Законодательного собрания Ленинградской области и Правительства Ленинградской области по созданию благоприятных условий для развития туризма в регионе. Кроме того, законопроектом предусматривается создание

в Ленинградской области туристских информационных центров и ведение туристского реестра.

К законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 132-ФЗ законодательство Российской Федерации о туристской деятельности состоит из указанного федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие туристскую деятельность, не могут противоречить указанному федеральному закону и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма определены статьей 3.2 Федерального закона № 132-ФЗ. Следует отметить, что названный перечень полномочий по существу является закрытым, поскольку иные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться только Федеральным законом № 132-ФЗ либо другими федеральными законами (статья 3.2. Федерального закона № 132-ФЗ).

Таким образом, Ленинградская область как субъект Российской Федерации, вправе осуществлять правовое регулирование в сфере туристской деятельности исключительно в рамках исполнения полномочий, установленных Федеральным законом № 132-ФЗ, а также другими федеральными законами.

В соответствии со статьей 3.1 Федерального закона № 132-ФЗ одним из полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма является формирование правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, которое предполагает, в том числе, и установление общей терминологии.

Обращаем внимание, что в Федеральном законе № 132-ФЗ не применяются некоторые понятия, используемые в законопроекте.

В частности, в статье 1 Федерального закона № 132-ФЗ определяется термин «туристская индустрия», в статье 5 указанного федерального закона регулируются вопросы классификации объектов туристской индустрии. Однако, термин «субъекты туристской индустрии» в Федеральном законе № 132-ФЗ не используется, соответственно, отсутствует и определение указанного понятия. Таким образом, определение в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации термина «субъекты туристской индустрии Ленинградской области» (абзац двенадцатый части 1 статьи 1 законопроекта), может быть расценено как превышение полномочий субъекта Российской Федерации в данной сфере правового регулирования, поскольку органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право самостоятельно осуществлять только полномочия по вопросам, установленным Федеральным законом № 132-ФЗ и

другими федеральными законами (статья 3.2 Федерального закона № 132-ФЗ).

Следует также отметить, что в Федеральном законе № 132-ФЗ не содержится такого полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как установление «видов туризма». Вместе с тем, статьей 1 законопроекта предлагается классифицировать туризм по видам, при этом в определении каждого вида туризма применяется различная терминология: « – вид туризма, **направленный**»; « – вид туризма, **связанный**»; « – вид туризма, **подразумевающий**»; « – вид туризма, **основанный**»; « – вид туризма, **ориентированный**»; « – вид туризма, **осуществляемый**». В целях единства толкования и правоприменения, необходимо терминологию, используемую в части определения видов туризма, привести к единообразию.

В абзаце пятом части 1 статьи 1 законопроекта предлагается определить «активный туризм» как вид туризма, совершаемый туристом в оздоровительных целях. Одновременно в абзаце седьмом этой же части дается определение понятию «оздоровительный туризм», целью которого также является оздоровление и отдых. Соответственно, абзац пятый и абзац седьмой части 1 статьи 1 законопроекта регулируют схожие правоотношения, связанные с вопросами оздоровления туристов, что может привести к неоднозначности при правоприменении областного закона.

Из определения туристско-рекреационного кластера («туристско-рекреационный кластер Ленинградской области – сосредоточение в рамках одной **ограниченной** территории группы **взаимосвязанных** хозяйствующих субъектов, организаций, **взаимодополняющих** друг друга в сфере туризма, в том числе формирующих и обслуживающих **туристские потоки**, использующие рекреационный потенциал территории» – абзац тринадцатый части 1 статьи 1 законопроекта) не представляется возможным определить содержание таких понятий как: «одна ограниченная территория», «группа взаимосвязанных хозяйствующих субъектов», «взаимодополняющие друг друга», «туристские потоки». В Федеральном законе № 132-ФЗ также не раскрывается значение указанных понятий.

Вместе с тем, частью 1 статьи 4 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определено, что на одном или нескольких участках территории Российской Федерации могут создаваться туристско-рекреационные особые экономические зоны, которые решением Правительства Российской Федерации могут быть объединены в кластер. Кластер, согласно пункту 3 статьи 2 указанного федерального закона, – это совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации, и управление которой осуществляется одной управляющей компанией.

Исходя из изложенного, определение «туристско-рекреационного кластера Ленинградской области» характеризуется неопределенностью и не соотносится с нормами федерального законодательства. Отмечаем, что употребление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера

является недопустимым, поскольку может быть квалифицировано как наличие коррупциогенного фактора, содержащего неопределенные требования (Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).

Согласно абзацу десятому части 2 статьи 3 законопроекта к основным задачам в сфере туризма и туристской деятельности в Ленинградской области относится содействие созданию туристско-рекреационных кластеров в Ленинградской области. Однако из содержания законопроекта не представляется возможным определить к полномочиям какого органа государственной власти или органов местного самоуправления Ленинградской области относится вопрос создания туристско-рекреационных кластеров. В части 1 статьи 6 законопроекта, которая устанавливает полномочия Правительства Ленинградской области по созданию благоприятных условий для развития туризма, полномочие по созданию туристско-рекреационных кластеров не упоминается.

В случае принятия решения об изменении содержания части 1 статьи 1 законопроекта, по основаниям, аналогичным вышеизложенным, рекомендуем исключить из законопроекта нормы, содержащиеся в абзацах четвертом, пятом и десятом части 2 статьи 3, части 2 статьи 4 законопроекта.

2. Часть 1 статьи 3 законопроекта определяет цели в сфере туризма и туристской деятельности в Ленинградской области. Однако статья 3.2 Федерального закона № 132-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относит только полномочие по определению основных задач в сфере туризма и приоритетных направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации. С целью исключения противоречий между положениями законопроекта и федеральным законодательством считаем целесообразным часть 1 статьи 3 законопроекта исключить.

Вместе с тем, в качестве одного из вариантов сохранения содержания части 1 статьи 3 законопроекта полагаем возможным включение отдельных абзацев указанной части в преамбулу законопроекта.

3. Абзацы третий и тринадцатый части 2 статьи 3 законопроекта несут общую смысловую нагрузку, так как содержат положения о доступе инвалидов и иных групп населения с ограниченными возможностями здоровья к туристским ресурсам на территории Ленинградской области. В связи с изложенным, указанные абзацы целесообразно объединить в одну норму.

4. Исходя из содержания абзаца третьего части 2 статьи 3 законопроекта не представляется возможным определить значение такого используемого разработчиком термина как **«сбалансированность рынка туристских услуг»** (при определении основных задач в сфере туризма и туристской деятельности в Ленинградской области).

5. Некоторые нормы законопроекта (статья 6) воспроизводят положения статьи 3.2 Федерального закона № 132-ФЗ, имеющего прямое действие и не

требующего дублирования в областном законе. При этом содержание отдельных абзацев статьи 6 законопроекта изложено в иной редакции, чем установлено статьей 3.2 Федерального закона № 132-ФЗ, что может быть истолковано как несоответствие федеральному законодательству. Например, абзац второй части 1 статьи 6 законопроекта после слова «определение» следует дополнить словом «основных», в абзаце пятом слова «в Ленинградской области» необходимо заменить словами «на территории Ленинградской области», в абзаце шестом слова «в Ленинградской области» следует заменить словами «на территории Ленинградской области».

6. Часть 2 статьи 6 законопроекта не несет самостоятельной правовой нагрузки, так как дублирует положения части 3 статьи 38 Устава Ленинградской области, согласно которой Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области, если это не противоречит федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу Ленинградской области или областным законам. В этой связи рекомендуем исключить часть 2 статьи 6 законопроекта.

7. В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 132-ФЗ туристский информационный центр – организация, осуществляющая деятельность по информированию физических и юридических лиц о туристских ресурсах и об объектах туристской индустрии, а также осуществляющая деятельность по продвижению туристских продуктов на внутреннем и мировом туристских рынках. Продвижение туристского продукта это комплекс мер, **направленный на реализацию** туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое).

Таким образом, определение областным законом (часть 2 статьи 7 законопроекта) таких направлений деятельности туристских информационных центров, как формирование единого информационного туристского пространства; продвижение и развитие туристских маршрутов Ленинградской области; участие в организации и проведении в Ленинградской области мероприятий в сфере туризма; обеспечение функционирования и сопровождение работы полиязычного туристско-информационного портала области; участие в осуществлении мониторинга сферы туризма и туристской деятельности в Ленинградской области, не соотносится с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определенными Федеральным законом № 132-ФЗ.

Также обращаем внимание на то, что в абзаце четвертом части 2 статьи 7 законопроекта содержится положение о том, что одним из направлений деятельности туристских информационных центров **является продвижение туристских ресурсов на международном туристском рынке**. Согласно статье 1 Федерального закона № 132-ФЗ **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.

Таким образом, исходя из буквального толкования абзаца четвертого части 2 статьи 7 законопроекта следует, что туристские информационные центры, будут осуществлять **реализацию туристских ресурсов Ленинградской области** (природных, исторических, социально-культурных объектов) на международном туристском рынке, что представляется в целом невозможным.

Отмечаем также, что Федеральным законом № 132-ФЗ к направлениям деятельности туристских информационных центров отнесена деятельность по продвижению туристских **продуктов** на внутреннем и **мировом** (а не **международном**) туристских рынках.

С учетом требований Федерального закона № 132-ФЗ законопроектом к направлениям деятельности туристских информационных центров, расположенных на территории Ленинградской области, может быть отнесено только осуществление деятельности по информированию физических и юридических лиц о туристских ресурсах и об объектах туристской индустрии, а также **продвижение туристских продуктов** на внутреннем и мировом туристских рынках. Соответственно, статья 7 законопроекта не в полной мере согласуется с требованиями Федерального закона № 132-ФЗ и нуждается в доработке.

8. В части 3 статьи 8 законопроекта содержится положение о том, что сведения, подлежащие включению в туристский реестр, предоставляются субъектами туристской индустрии на добровольной основе. Однако вопрос создания механизма проверки достоверности указанных сведений законопроектом не урегулирован.

9. Частью 3 статьи 9 законопроекта предлагается с 1 января 2019 года признать утратившими силу некоторые вводимые им положения (абзацы седьмой и восьмой части 1 статьи 6 законопроекта).

Предлагаемое регулирование обусловлено тем, что с 1 января 2019 года вступает в силу Федеральный закон от 5 февраля 2018 года № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в целях совершенствования правового регулирования предоставления гостиничных услуг и классификации объектов туристской индустрии», в соответствии с которым полномочие по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, а также полномочие по установлению порядка уведомления уполномоченного органа в сфере туризма и туристской деятельности в Ленинградской области аккредитованными организациями о планируемом ими осуществлении классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, расположенные в пределах территории Ленинградской области будут исключены из

компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание тот факт, что рассматриваемый законопроект внесен в Законодательное собрание Ленинградской области в период парламентских каникул возможно предположить, что в третьем окончательном чтении областной закон может принят не ранее октября 2018 года. Таким образом, действие норм, изложенных в абзацах седьмом и восьмом части 1 статьи 6 законопроекта, будет ограничено временным периодом максимум в два месяца. С учетом изложенного, положения, имеющие временной характер, целесообразно исключить из законопроекта (исключению соответственно подлежит и часть 3 статьи 9 законопроекта).

К законопроекту имеются следующие редакционные замечания.

В соответствии с пунктом 54 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, утвержденному постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 года № 186) (далее – Методические рекомендации) название законопроекта необходимо изложить в следующей редакции: «О туристской деятельности в Ленинградской области и признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов».

Согласно пункту 24 Методических рекомендаций обозначения абзацев при ссылках на них указываются словами, а не цифрами (часть 3 статьи 9 законопроекта). Реквизиты областных законов, подлежащих признанию утратившими силу также следует изложить словами, например, - «областной закон от 24 апреля 2007 года № 63-оз «О внесении изменений в областной закон «О туристской деятельности на территории Ленинградской области».

В части 3 статьи 9 законопроекта следовало указать номер части статьи 6 законопроекта, в которой содержатся абзацы седьмой и восьмой, подлежащие признанию утратившими силу.

Изложенные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении, так как могут быть устранены в ходе подготовки законопроекта ко второму чтению.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Заместитель начальника
правового управления – начальник отдела
правовой и антикоррупционной экспертизы



Н.Б. Вовк