

4. Формировать идеологию, гармонизированную с общей идеей демократии, согласно которой превалирует общее благополучие, а не индивидуальное.

5. Разработать эффективный инструмент государственного регулирования и управления в сфере ценностей, идеалов и понятий для развития общественного сознания граждан.

¹ Под редакцией проф. В.Н. Коновалова / Словарь по политологии. – Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 2001. – С. 48.

² Там же. – С. 49.

³ Там же. – С. 50.

⁴ Там же. – С. 35.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие. – М.: Норма: Инфра-М, 2014. – С. 366-367.

⁶ Фромм Э.З. Эссе «Человек одинок» // [Электронный ресурс]. – goo.gl/GfVw2d

Козловская Вероника Александровна *,
*магистрант кафедры государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СФЕРЫ ТУРИЗМА

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) в части 1 статьи 7 провозглашает, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В части 5 статьи 37 Конституции говорится, что каждый имеет право на отдых, работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск¹.

На основании положений Конституции Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 132-ФЗ) закрепляет одним из приоритетных на-

* © Козловская В.А., 2016

правлений государственного регулирования туристской деятельности поддержку и развитие внутреннего и социального туризма.

В мировой практике туризм признаётся многофункциональным комплексом («сфера туризма»), важной составляющей социальной и экономической политик страны, а не просто путешествия (временные выезды) граждан, как это определяется ФЗ № 132-ФЗ².

Важно подчеркнуть основную функцию туризма – социальную. Человек постоянно находится в стрессовых ситуациях, что приводит к истощению, быстрому изнашиванию организма. Человек устает как физически, так и морально, это ведет к возникновению конфликтных ситуаций в быту, снижению уровня активности и работоспособности. Для того чтобы пополнить свои внутренние ресурсы, истощившиеся в ходе производственной деятельности и при выполнении повседневных бытовых обязанностей, человек должен активно отдыхать.

Мировые показатели свидетельствуют, что стабильное функционирование сферы туризма благоприятно влияет на экономику, снижает социальную напряженность в обществе, повышая уровень жизни людей. Согласно экспертным заключениям, один человек, занятый в туристической отрасли, обеспечивает занятость около двадцати человек в смежных отраслях³.

Социальные аспекты туризма отмечены в основных международных документах, таких как Декларация Генеральной Ассамблеи ООН «Цели развития тысячелетия. Всемирная программа действий: устойчивое развитие – устранение бедности» и других. В них высоко оценен вклад туризма в экономическую и социальную устойчивость через физическое и духовное оздоровление наций, повышение занятости, производительности труда, благосостояния населения и качества жизни⁴.

В Российской Федерации имеются все необходимые возможности для развития туризма: особенности географического положения определяют ландшафтное, климатическое и культурное разнообразие страны, большое количество заповедников, мест с нетронутой природой. Этого более чем достаточно для развития разнообразных видов отдыха от культурно-познавательного до событийного, от пляжного до горнолыжного, от круизного до сельского.

В таких условиях Российской Федерации необходимо вести грамотную социальную политику, направленную на развитие общедоступного туризма, поскольку именно развитая туристическая индустрия способна обеспечить повышение жизненного уровня граждан, выступить эффективным инструментом оздоровления, восстановления психофизических сил и работоспособности, удовлетворить потребности в получении информации об окружающей действительности, выступить способом организации досуга граждан.

Несмотря на столь значимый мультипликативный эффект, оказываемый туризмом на жизнедеятельность общества, данная сфера в России развита достаточно слабо, и в первую очередь, в аспекте общедоступности для

различных социальных слоёв населения, прежде всего, для многодетных семей, детей, молодежи, иных категорий населения. Базовое конституционное положение о том, что Российская Федерация – социальное государство, не поддается реализации, если рассматривать права граждан, относящиеся к сфере туризма.

Согласно ежегодным статистическим данным Российская Федерация за последнее время превратилась в страну, в которой преобладает выездной туризм над въездным. На практике получается так, что отдых за границей обходится в несколько раз дешевле, чем в родной стране. Как подтверждает статистика значительное количество денежных средств у российских путешественников уходит на приобретение проездного билета (горючее), а так же на проживание⁵.

Мировой опыт показывает, что массовость общедоступного социального туризма перекрывает его дешевизну суммарным притоком и быстрой оборачиваемостью наличных денег, что увеличивает занятость, инвестиции в туризм непосредственно на местах, а заодно и налоговые поступления.

Успешное развитие социальный туризм получил в странах Европейского Союза, Северной Америки и в Японии. Так, в Испании с 2000 года реализуется Программа отпусков для пожилых людей, направленная на организацию туристских поездок и предусматривающая компенсационные выплаты туроператорам из средств Института пожилых людей и социальных услуг, созданном при Министерстве здравоохранения и социальной политики Испании⁶.

В последнее время на Западе происходит усиление роли государства в развитии социального туризма, которое осуществляется, в том числе, путем субсидирования туристских поездок для некоторых категорий населения.

В советский период в нашей стране туризм выступал общественно-социальным и повсеместным явлением в пределах большой территории Союза Советских Социалистических Республик. В современных же условиях предпринимаются лишь некоторые попытки возродить социальный туризм.

В частности, 27 августа 2015 года членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был направлен проект федерального закона Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, предусматривающий поддержку развития туризма в Российской Федерации и предоставление работающим лицам и членам их семей дополнительной возможности реализовать своё право на отдых (на стадии первого чтения в Государственной Думе Российской Федерации)⁷.

Суть законопроекта в наделении работодателей правом учитывать затраты на оплату услуг по организации туризма и отдыха на территории России по договору о реализации туристского продукта, заключенному работодателем с туроператором (турагентом) в пользу работника и членов его семьи, для целей налогообложения налогом на прибыль. Компенсируемая де-

нежная сумма при этом составляет не более 50 000 рублей на каждого из вышеперечисленных граждан в налоговом периоде.

Данный проект закона направлен на развитие внутреннего туризма, стимулирование трудовой деятельности работников, повышение престижа работодателя и, как следствие, увеличение его доходов. Необходимо учитывать и поступления в бюджеты от налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц.

Но данных попыток недостаточно. Для полноценного развития общедоступного туризма требуется принятие основополагающего Федерального закона «О государственной поддержке и развитии туристской индустрии», который определил бы экономически выгодным механизм государственно-частного партнёрства как необходимый для сотрудничества государства и бизнеса в целях совместного развития социального туризма, законодательно подтвердил необходимость работы отечественных туроператоров на внутреннем рынке туристских услуг и предусмотрел систему льгот для формирования и реализации дешёвых туров по России⁸. А главное, закрепил бы общепризнанное в международном праве определение понятия «туризм» как многогранной отрасли управления, способной внести значительный вклад в социально-экономическое развитие страны.

Таким образом, при существующей системе рыночных отношений и нестабильной экономической ситуации в нашей стране модель социального туризма не получает достаточного развития. В сложившихся социально-экономических и политических условиях (повышение стоимости туристских услуг, снижение доходов населения и др.) государственная поддержка развития внутреннего и социального туризма требует новых концептуальных подходов, основанных на разумном балансе интересов государства, граждан и туристских организаций.

В современной ситуации очевидна необходимость принятия базового закона, регулирующего всю систему общественных отношений, составляющих сферу туризма, а не точечные изменения правовых актов. И до тех пор, пока этого не будет сделано, невозможно говорить о превращении туризма в общедоступный способ организации досуга граждан Российской Федерации, укреплении законности и правопорядка на туристском рынке.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² См.: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5491.

³ Цит. по: Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма. Учебное пособие. – СПб., 2005. – С. 8.

⁴ Социально-оздоровительный туризм в России в контексте современного европейского туризма. Аналитический вестник № 5 (523) по мате-

риалам расширенного заседания Экспертного совета по туризму Комитета Совета Федерации по социальной политике в рамках Международного форума «Социально-оздоровительный туризм в России в контексте современного европейского туризма» 12 декабря 2013 г. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/lfy8AV

⁵ Статистические данные, предоставленные Федеральным агентством по туризму Российской Федерации / [Электронный ресурс]. – goo.gl/aug3Ew

⁶ См.: Социально-оздоровительный туризм в России в контексте современного европейского туризма. Аналитический вестник № 5 (523) по материалам расширенного заседания Экспертного совета по туризму Комитета Совета Федерации по социальной политике в рамках Международного форума «Социально-оздоровительный туризм в России в контексте современного европейского туризма» 12 декабря 2013 г. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/lfy8AV

⁷ Проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 255 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минкультуры России) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/nHuSwf

⁸ См.: Некипелов А.Д., Лаверов Н.П., Зорин И.В. Опыт системного взгляда на государственную политику Российской Федерации в области туризма / [Электронный ресурс]. – goo.gl/55ek5P