Добрый день уважаемые коллеги!

Тема нормативно-правового регулирования молодёжного туризма является настолько обширной, что в своём выступлении я остановлюсь на четырёх самых проблемных и болевых точках.

Важно разграничить понятия  «туризм» и «туристская деятельность» **(СЛАЙД2)**.

Обращаю внимание, что у нас закон не о туризме, а о туристской деятельности.

Само определение туризма  рассматривает его как "надотраслевое" социальное явление.

То есть, туризм - это деятельность человека, реализуемая за пределами постоянного места жительства.

При этом физкультурно-спортивная, образовательная и иные виды деятельности  даже  в случаях реализации за пределами постоянного места жительства не теряют своей сущности и  регулируются соответствующими отраслевыми нормами.

Спортсмен, соревнующийся в другом регионе, продолжает оставаться спортсменом.

Что касается определения туристской деятельности **(СЛАЙД3)**, то в первую очередь под ней подразумевается туроператорская и турагентская деятельность. Далее, туроператорская деятельность - это деятельность по формированию и реализации туристского продукта, а туристский продукт (здесь я прошу обратить особое внимание) - это комплекс оказываемых за общую цену услуг по перевозке и размещению.  То есть -  это либо деятельность с элементами посреднических услуг (в случае если перевозчик и гостиница разные юридические лица), либо комплекс услуг, оказываемых одним юридическим лицом.

 В качества примера для сравнения с международным опытом мы возьмём общеевропейскую практику **(СЛАЙД4).**

С 2015 года действует европейская директива о пакетных турах. Если коллеги заинтересуются, то мы готовы разместить её в общий доступ, поскольку это частный перевод и в российских базах данных он отсутствует.

 Директива является своего рода аналогом нашего отраслевого  закона. В ней чётко выделяются понятия к**омплексный туризм, комплексный отдых и комплексные туры**, причём всего лишь как один из элементов туризма.

Мониторинговые данные в Европе и в России свидетельствуют о том, что от 60 до 80% туристских поездок осуществляются за рамками туристской деятельности. Особенно высок этот процент среди молодёжи, у которой очень развита потребность в духе свободы. Сегодня мы в целом можем говорить о таком явлении как «туристская миграция», где молодые люди  в течение определённого времени своей жизни работают удалённо, встречаются с друзьями, осуществляют волонтёрскую, тренировочную и соревновательную деятельность. Это всё относится к определению туризма.

К сожалению, у  нас имеются попытки сведения всего многообразия туризма  исключительно к туристской  деятельности.

Обращу ваше внимание ещё на один момент, который касается специфики молодёжного туризма, реализуемого для лиц от 14 до 35 лет **(СЛАЙД5).**  Он тоже существенно отличается, поскольку до 18 лет представители молодёжи не обладают полной дееспособностью и в отношении них действует целый комплекс специальных нормативно-правовых актов, регулирующих особенности перевозок, ответственность за жизнь и здоровье.  В отношении школьников и  студентов туризм очень тесно связан с содержанием образовательных программ. В целом, эффективность туризма, осуществляемого в рамках образовательной деятельности, мы  оцениваем с точки зрения решения государственных задач по воспитанию, образованию, развитию **(СЛАЙД6)**.

Об этом же говорят и ключевые документы стратегического планирования..

То есть задача молодёжного туризма не в максимальном перемещении, а в воспитании и развитии.

Еще раз  обращаю Ваше внимание на определение туристского продукта.

В нём весь акцент сделан  на комплексе услуг по перевозке и размещению, но фактически ни слова не говорится о содержании.

Сегодня форматы такого рода содержания самые разнообразные. Это экспедиции,  слёты, форумы, фестивали, волонтёрские и физкультурно-спортивные проекты. Перечисление всех возможных форм может занять всё время нашего круглого стола.

Соответственно, наша базовая задача заключается в разграничении  понятия туризма как межотраслевого, точнее, "надотраслевого"  явления и туристской деятельности, связанной с реализацией пакетных услуг в рамках туризма.

Нами ведётся работа над статьёй «Молодёжный туризм» в рамках коррекции отраслевого федерального закона о молодёжной политике.

При этом мы не планируем входить в пересечение с федеральным законом об основах туристской деятельности, так как акцентируем внимание только на содержании молодёжного туризма, а не на формате перевозки и размещения.

**Вторая важнейшая проблема** – развитие туристских маршрутов.

Эта задача поставлена Президентом Российской Федерации, в том числе рамках заседания Госсовета.

Давайте обратимся к определению маршрута в отраслевом федеральном законе. **(СЛАЙД7)**.

 Исходя из этого определения можно сделать вывод, что это скорее виртуальная величина - некий путь на карте.

Мы понимаем, что  даже на одном локальном участке лесного массива,  могут быть десятки и сотни путей передвижения. Выбор конкретного пути зависит, в том числе и от текущих природных климатических условий.

На практике мы видим 3 основных подхода к пониманию термина маршрут **(СЛАЙД8).**

1. Маршрут как авторский проект. Когда мы видим рекламу о том, что РЖД разработан новый туристский маршрут, то речь идёт именно о продукте этой компании, включающей соответствующее содержание.
2. Маршрут как описание возможного пути передвижения и его особенностей, либо маршрут как бренд. По этому пути пошёл в своё время Ростуризм, разработавший соответствующее постановление Правительства, а также система образования в рамках исполнения положений федерального закона  от 18 апреля 2018 г № 85-ФЗ, наделившего регионы полномочиями по формированию рекомендованных маршрутов для детских лагерей.
3. Маршрут как линейный объект-тропа. Этот подход представляется самым сложным, но и самым перспективным. Не буду на нём подробно останавливаться, надеюсь, что это сделают коллеги. Считаю, что нам необходимо понятие тропы ввести в законодательство, поскольку это не только путь передвижения, а комплекс плоскостных и инфраструктурных объектов, расположенных на возможном маршруте.

**Третья ключевая проблема**, на  которой хотел бы остановиться – это межведомственное взаимодействие в части нормативно-правового регулирования молодёжного туризма.

Прошу обратить внимание на слайд **(СЛАЙД9)**.  Молодёжным туризмом занимаются и органы сферы молодёжной политики,  и система образования, и сфера физической культуры и спорта, и сфера отдыха и оздоровления детей, и сфера туристских услуг.

Они используют очень сходные формы, но с разным содержанием.

Например, туристский поход. В сфере туристских услуг – это досуг, в сфере физической культуры  и спорта – это спортивные соревнования на туристских маршрутах, в сфере образования – это обучение практическим навыкам пребывания  в природной среде, например, в рамках ОБЖ,  в сфере молодёжной политики – это воспитание и развитие, а также военно-патриотическая работа.

**(СЛАЙД10)** Согласно статистике, в образовании в походах и экскурсиях в рамках образовательного процесса участвует более 2,5 млн. школьников, в спорте тоже более 1 млн. человек, если считать только ландшафтные виды спорта и ещё 1,2 миллиона систематически занимаются вело-пешеходными прогулками. В законе об основах туристской деятельности этим вопросам внимание  вообще не уделено.

Иногда к ним применяют  термин самодеятельный туризм, что не совсем корректно. Спортивный туризм далеко не всегда  организуется   самостоятельно.

 В нем действуют достаточно жёсткие правила и регламенты.

 **(СЛАЙД11)** В 2019 году был принят федеральный закон, наделивший Минпросвещения России и Минэкономразвития России  полномочиями по регулированию туристских походов, слётов, экспедиций и иных аналогичных мероприятий. На основании закона этими двумя ведомствами был утверждён совместный приказ. Однако, сфера его применения распространяется только на туристские услуги, образование и детский отдых. Таким образом, если организатором туристского похода будет образовательная организация, детский лагерь, или турфирма, то вопрос урегулирован, а если это будет молодёжное общественное объединение, то оно как раз и попадает в этот правовой вакуум. В принципе этот вопрос может быть отрегулирован на уровне ведомственных нормативно-правовых актов.

До конца не урегулирован вопрос и с кадровым обеспечением походно-экспедиционной деятельности.

В сфере туристских услуг введено понятие «инструктор-проводник», а в профстандарте педагог дополнительного образования предусмотрено, что для реализации образовательной деятельности в форме походов, педагоги должны пройти повышение квалификации, однако требования к такого рода программам не предусмотрены.

В связи с этим нами подготовлен законопроект, наделяющий Минпросвещения России полномочиями по утверждению соответствующих типовых дополнительных профессиональных программ.

Обращаю внимание, что содержание деятельности «инструктора-проводника» в сфере туристских услуг, и педагога, проводящего образовательную деятельность в условиях природной среды существенно отличается. Это совершенно разные виды деятельности.

Сам проект федерального закона мы разместили сегодня в чате группы нашего совещания.

Четвёртая и очень важная проблема - это система надзора в сфере молодёжного туризма. Особенно остро этот вопрос стоит в отношении возрастной категории молодёжи 14-18 лет.

Мы её рассматривали на заседании рабочей группы по совершенствованию военно-патриотического воспитания граждан в отношении  военно-патриотических  клубов и лагерей. Причём речь идёт  скорее о правоприменительной практике, чем об изменении уже существующих норм. Перед проведением сегодняшнего заседания мы провели опрос среди экспертов по вопросам походно-экспедиционной деятельности и палаточного отдыха, в котором приняли участие около 100 человек.

**(СЛАЙД12)** Только треть опрошенных считает, что к числу наиболее значимых проблем относится значительное количество избыточных ограничительных мер. В то же время более 60% опрошенных отмечают недостатки в правоприменительной практике и низком качестве самих нормативно-правовых актов.

Около 59% экспертов сталкивались с  превышением  должностных полномочий со стороны надзорных органов.

При этом наибольшие претензии относятся к Роспотребнадзору.

В итоге, например, за последние годы количество палаточных лагерей сократилось в десятки раз **(СЛАЙД13).** Фактически в палаточном отдыхе мы наблюдаем катастрофу. Поскольку это касается и военно-патриотических палаточных лагерей мы дополнительно обсудим данный вопрос на заседании рабочей группы по патриотическому воспитанию.

Перейду к предложениям по всем обозначенным проблемам. Считаем целесообразным:

- провести отдельные парламентские слушания по вопросам деятельности надзорных органов, в первую очередь Роспотребнадзора, в части регулирования походно-экспедиционной деятельности с детьми и молодёжью. Прошу обратить внимане на слайд **(СЛАЙД 14) Согласно ведомственному документу Роспотребнадзора эффективность деятельности его подразделений зависит и от доли проверок, по результатам которых выявлены нарушения. То есть если проверка не выявила нарушения, то деятельность неэффективна**;

- рассмотреть нашу законодательную инициативу по закреплению за Минпросвещения России полномочий по разработке типовых дополнительных профессиональных программ для педагогов, осуществляющих туристско-краеведческую деятельность с детьми и молодежью.

- на площадке Государственной Думы рассмотреть вопрос о детализации ответственности представителей надзорных органов за незаконное воспрепятствование деятельности по развитию молодёжного и детского туризма. Несмотря на декларативность данного предложения оно крайне важно, в том числе с учетом вышеуказанных особенностей деятельности надзорных органов.

- проработать вопрос законодательного закрепления понятия «туристская тропа».

- при работе над проектом федерального закона о туризме учесть его межведомственную и "надотраслевую" сущность, в том числе путём установления совместных полномочий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

В целом мы готовы к сотрудничеству и с представителями общественности и с коллегами из органов государственной власти.