

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современных образовательных технологий»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ А.В. Прохоров

Правовое регулирование туристской деятельности

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2021.26322.ВКР

Руководитель работы
преподаватель кафедры СОТ
_____ Н.Г. Деменкова

Автор работы
студент группы ДО–537
_____ Ю.В. Шамардина

Нормоконтролер
ст. преподаватель кафедры СОТ
_____ Е.Н. Бородина

Челябинск 2021

АННОТАЦИЯ

Шамардина Ю.В. Правовое регулирование туристской деятельности. – Челябинск: ЮУрГУ, 2021, ДО–537, 56 с., библиогр. список – 70 наим., 10 л. плакатов ф. А4.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе гражданско-правового регулирования туристской деятельности.

Цель работы: выявление проблем правового регулирования туристской деятельности и формулирование путей их решения.

В работе исследованы теоретико-правовые основы туристской деятельности, проведён анализ правового регулирования туристской деятельности, даны рекомендации по решению проблем правового регулирования туристской деятельности.

Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что составленные рекомендации по решению проблем правового регулирования туристской деятельности могут послужить основой для законодательной инициативы по внесению изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторую) и Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» с целью совершенствования правового регулирования туристской деятельности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	10
1.1 Туристская деятельность: понятие, сущность, особенности.....	10
1.2 История правового регулирования туристской деятельности....	17
2 АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	27
2.1 Источники правового регулирования туристской деятельности..	27
2.2 Проблемы правового регулирования туристской деятельности...	32
3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	37
3.1 Пути решения проблем правового регулирования туристской деятельности.....	37
3.2 Перспективы гражданского законодательства, регулирующего туристскую деятельность.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	47
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	51

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Актуальность темы выпускной квалификационной работы «Правовое регулирование туристской деятельности» состоит в том, что на сегодняшний день правовое регулирование рассматриваемых отношений характеризуется большим массивом правовых актов, значительное место в которых занимают нормативные акты, принимаемые на федеральном уровне.

Интеграция мировой экономики, выражающаяся в активном межгосударственном взаимодействии, в постоянных деловых взаимоотношениях субъектов предпринимательской деятельности в различных сферах экономики, включая туризм, влияет на граждан, побуждая их все чаще совершать поездки не только внутри своего государства, но и за его пределы в целях удовлетворения как личных, так и деловых потребностей.

Туризм как многогранное явление уже является феноменом настоящего времени в силу постоянного развития и востребованности в нем любого развитого государства.

В туристскую деятельность оказывается вовлечено большинство жителей нашей страны (поездки, путешествия), которые порой сталкиваются с проблемами по реализации туристского продукта, что также добавляет актуальности выбранной теме исследования.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», эта деятельность провозглашена как одна из приоритетных отраслей экономики, что объясняется важной ролью туризма в системе экономических отношений России. Туризм оказывает стимулирующее влияние на такие отрасли экономики, как производство потребительских товаров, транспорт, связь, торговля, предоставление гостиничных, бытовых услуг, и может способствовать развитию других отраслей.

Большое значение в свете сказанного приобретает совершенствование механизма правового обеспечения туристской деятельности. Как представляется, эффективный механизм регулирования туристских отношений должен строиться на основе научно обоснованных рекомендаций.

Однако если гражданско-правовое регулирование туристской деятельности можно признать достаточно исследованным на доктринальном уровне, то системное понимание туристской деятельности на основе сочетания частноправовых и публично-правовых начал продолжает относиться к числу малоизученных проблем. Теоретическое обоснование правового регулирования туристской деятельности как вида предпринимательства содержит противоречивые и порой взаимоисключающие положения.

На современной стадии становления российской экономики большое значение приобретает решение вопросов, связанных с удовлетворением интересов путешествующих лиц (туристов). Во многом возникающие спорные ситуации являются следствием неполноты и противоречивости правовых норм, регулирующих туристскую деятельность хозяйствующих в этой области

субъектов – туроператора и турагента, недостаточной разработанности понятийного аппарата, а в отдельных случаях – отсутствием правовых норм, регламентирующих взаимоотношения названных субъектов между собой и с туристами.

Степень разработанности проблемы. В отечественной литературе присутствует большое количество работ, аналитических трудов, статей специалистов, посвящённых теме правового регулирования туристской деятельности.

В разное время вопросам обязательственного права, а также исследованию отношений по оказанию услуг как объекта гражданского права уделяли пристальное внимание М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, Э.П. Гаврилов, А.Ю. Кабалкин, Д.И. Мейер, И.А. Покровский, В.Н. Синельникова, Д.И. Степанов, Е.А. Суханов, В.Н. Ткачев, П.П. Цитович, Г.Ф. Шершеневич и другие.

Теоретическим аспектам осуществления предпринимательской деятельности посвящены работы отечественных ученых в области предпринимательского права: Е.П. Губина, И.В. Дойникова, И.В. Ершовой, П.Г. Лахно, В.С. Мартемьянова, О.М. Олейник, Ю.А. Тихомирова и других.

Вопросам предпринимательской деятельности в инновационной сфере посвящены работы К.Е. Амелиной, И.А. Близнаца, М.В. Волинкиной, И.С. Мухамедшина, В.В. Орловой и других.

Вопросы гражданско-правового регулирования туристской деятельности и возникающих в этой сфере отношений являлись предметом исследования Е.В. Ахтямовой («Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации»), А.Н. Ошнокова («Гражданско-правовые договоры в сфере международного туризма»), О.В. Ткаченко («Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации»), А.Е. Толстой («Гражданско-правовое регулирование оказания туристских услуг в Российской Федерации»), Ю.А. Чененова («Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации»).

Несмотря на это, на сегодняшний день тема выпускной квалификационной работы приобретает поводы для новых изучений с учётом того, что большинство указанных исследований направлено на поверхностное комментирование статей Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» либо исследует слишком специфичные моменты, актуальные только для небольшого числа споров, возникающих при реализации туристского продукта. Работы указанных авторов касаются в основном договорных отношений в сфере туризма и вопросов гражданско-правовой ответственности. Данные работы не уделяют должное внимание характеру динамично развивающихся гражданско-правовых отношений в туристской области, практически отсутствуют предложения о совершенствовании правового регулирования в этой сфере.

Поэтому считаем, что затронутая в выпускной квалификационной работе проблема нуждается в дополнительной проработке.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе гражданско-правового регулирования туристской деятельности.

Предмет исследования – совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих туристскую деятельность в Российской Федерации.

Цель работы: выявление проблем правового регулирования туристской деятельности и формулирование путей их решения.

Поставленная цель обусловила последовательное решение следующих **задач:**

- 1) исследование понятия, сущности, особенностей туристской деятельности;
- 2) рассмотрение истории правового регулирования туристской деятельности;
- 3) раскрытие источников правового регулирования туристской деятельности;
- 4) проведение анализа проблем правового регулирования туристской деятельности;
- 5) выявление путей решения проблем правового регулирования туристской деятельности
- 6) рассмотрение перспектив гражданского законодательства, регулирующего туристскую деятельность.

Методологию исследования составили:

- 1) метод анализа отечественной литературы;
- 2) метод оценки законодательства;
- 3) рекомендательный метод;
- 4) логический метод;
- 5) сравнительный метод;
- 6) аналитический метод;
- 7) метод комплексного подхода;
- 8) метод личных наблюдений;
- 9) метод экспертных оценок;
- 10) статистический метод.

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются судебные базы районных, городских судов общей юрисдикции по гражданским делам в туристской сфере, а также электронные ресурсы, например официальный сайт Федерального агентства по туризму www.russiatourism.ru.

Теоретическая и методологическая база исследования. В работе использованы статьи специалистов-практиков, учёных-правоведов, юристов, опубликованные в периодической литературе профильной направленности, например, в таких журналах как «Индустрия туризма: возможности, приоритеты, проблемы и перспективы», «Мир науки, культуры, образования» и других.

Также теоретическую базу исследования составили труды таких авторов, как: В.Р. Алиакберова, С.А. Бутырина, Р.М. Валеев, Т.А. Левченкова, Р. Ю. Попова, Р.Р. Юсупов, и других.

Нормативно-правовую базу исследования составили:

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.);
- 2) Гаагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г.;
- 3) Манильская декларация по мировому туризму от 27.09.1980 г.;

- 4) Международный пакт о гражданских и политических правах;
- 5) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ,
- 6) Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», а также другие нормативные правовые акты.

Теоретическая значимость выпускной квалификационной работы заключается в том, чтобы обобщить теоретические положения о правовом регулировании туристской деятельности, выявить имеющиеся на сегодняшний день проблемы в этой сфере и предложить пути их решения.

Практическая значимость выпускной квалификационной работы. Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что полученные результаты, выводы и предложения доведены до уровня конкретных рекомендаций, позволяющих законодательным органам государственной власти использовать их при внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторую) и Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» с целью совершенствования правового регулирования туристской деятельности.

Поставленная цель, решаемые задачи и методология исследования обусловили логическое построение и структуру выпускной квалификационной работы, состоящую из введения, трёх глав, заключения, библиографического списка, включающего в себя 70 наименований. Выпускная квалификационная работа изложена на 56 листах.

1.1 Туристская деятельность: понятие, сущность, особенности

Впервые сам термин «туризм» был употреблён В. Жекмо в 1830 г. Как отмечает А. С. Кусков в словаре-справочнике «Туристский бизнес», «слово «туризм» происходит от французского слова «tour», означающего прогулку»¹.

Первое официальное определение термина было утверждено ООН в 1954 г. В своем значении оно имело «активный отдых, влияющий на укрепление здоровья, физическое развитие человека, связанный с передвижением за пределами постоянного места жительства»².

В 1993 году Статистической комиссией ООН было принято определение туризма, одобренное Международной организацией туризма при ООН (ЮНВТО). Оно подразумевало, что «туризм есть деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывание в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода, не превышающего одного года подряд, с целью отдыха, деловыми и прочими целями»³.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁴, туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

До внесения законодательных изменений, искомое определение содержалось и в Постановлении Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры»⁵ (ранее эта государственная программа называлась «Развитие культуры и туризма»): туристская деятельность – это регулируемая гражданским законодательством система разноплановых и неоднородных действий отдельного индивида или коллектива людей, совершаемых на разных уровнях, направленная на удовлетворение потребностей в познании нового, изменении качества жизни и в отдыхе.

Несмотря на то, что комиссия по русскому языку при Государственной Думе привела законодательство к единому знаменателю, оставив как единственно правильную только одну норму – «туристская», данная интерпретация не находит единой или широкой поддержки в среде научного сообщества, и прилагательное

¹ Кусков, А. С. Туристский бизнес. Словарь-справочник / А.С. Кусков, Ю.А. Джаладян. – М.: Форум, 2008. – С. 24.

² Кусков, А. С. Основы туризма: учебник/ А. С. Кусков, Ю.А. Джаладян. – М.: КНОРУС, 2008. – С. 7.

³ Котлер, Ф. Маркетинг. Гостеприимство. Туризм / Ф. Котлер. – М.: Юнити, 1998. – С. 9.

⁴ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры». – СПС «КонсультантПлюс».

«туристический» по-прежнему остается нормативным в значении «относящийся к туризму».

В нашей выпускной квалификационной работе мы будем применять термин «туристская деятельность», поскольку данное определение легально – признано в законодательно-правовом плане.

В литературе и практике понятие «туристская деятельность» имеет несколько значений. Под ней понимается, во-первых, «деятельность специализированных организаций по предоставлению и организации туристических услуг и товаров, во-вторых, занятие туризмом, отдыхом, экскурсиями, досугом, в-третьих, проявление социальной политики государства»⁶.

Как отмечают Н. М. Новичкова, Е. А. Опарина, «характер и направленность цели деятельности имеет также свое содержание в туристской деятельности – это личная цель туриста: познавательная, рекреационная, (предназначенная для отдыха, восстановления сил), развлекательная»⁷.

Как полагает В. Р. Яндулина, «целью путешествия является знакомство с историей, бытом и деятельностью определенного региона посредством разных каналов»⁸.

Развитие туристской деятельности является актуальной темой для многих государств мира.

Туристская деятельность влияет на развитие национальной экономики следующим образом.

Во-первых, туристская деятельность, прежде всего, обеспечивает население рабочими местами.

Во-вторых, туристская деятельность создает условия для отдыха.

В-третьих, туристская деятельность, как отмечается, «поддерживает и иные отрасли в сфере экономики: торговли, бытового обслуживания, транспорта, производства товаров народного потребления, сельского хозяйства, строительства и других»⁹.

Туристская деятельность имеет ряд присущих только ей особенностей. Рассмотрим их.

⁶ Попова, О. П. Туристская деятельность как вид предпринимательской деятельности / О.П. Попова // В сборнике: Наука сегодня: проблемы и пути решения. – Материалы международной научно-практической конференции: в 3 частях. – Москва, 2018. – С. 77.

⁷ Новичкова, Н. М. Сравнительный анализ понятий туристская деятельность и туристическая деятельность старшеклассников в контексте формирования социального опыта / Н.М. Новичкова, Е. А. Опарина // Мир науки, культуры, образования. – 2017. – № 4 (65). – С. 124.

⁸ Яндулина, В. Р. Основные теоретические понятия туристской деятельности / В. Р. Яндулина // В сборнике: Современные научные исследования: Актуальные вопросы, достижения и инновации. – Сборник статей IX Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – Москва, 2019. – С. 259.

⁹ Тамразян, С.Г. Современное состояние и перспективы развития туристской деятельности в Российской Федерации / С. Г. Тамразян // В сборнике: Конкурентоспособность территорий. Материалы XX Всероссийского экономического форума молодых ученых и студентов. – В 8-ми частях. – Ответственные за выпуск Я.П. Силин, Е.Б. Дворядкина. – Москва, 2017. – С. 230.

1. Особенности туристской деятельности как предпринимательской деятельности.

Туристская деятельность является «одним из наиболее сложных объектов правового регулирования в силу специфичности процессов проектирования, формирования и реализации туристского продукта, а также всех возникающих в связи с ними хозяйственных отношений»¹⁰.

Гражданским кодексом РФ определено, что предпринимательская деятельность является рискованной, т. е. действия субъектов предпринимательских отношений в условиях сложившихся рыночных механизмов, конкуренции, функционирования всей системы экономических законов не могут быть с достаточной точностью просчитаны и осуществлены. Многие решения в предпринимательской деятельности приходится принимать в условиях неопределенности, когда необходимо выбирать направление действий из нескольких возможных вариантов, осуществление которых сложно предсказать¹¹.

Под «риском» принято понимать «вероятность (угрозу) потери предприятием части своих ресурсов, недополучения доходов или появления дополнительных расходов в результате осуществления определенной производственной и финансовой деятельности»¹².

Как отмечает И.К. Шевченко, «экономические преобразования, происходящие в России, характеризуются ростом числа предпринимательских структур, созданием ряда новых рыночных инструментов»¹³. В связи с процессами монополизации и приватизации государство правомерно отказалось от роли единоличного носителя риска, переложив часть ответственности на предпринимательские структуры.

Формирование рыночной экономики в России усилило интерес к формам и методам туристского предпринимательства. Развитие данной сферы ускоренными темпами и возрастание негативных последствий конкуренции и коммерциализации туристской деятельности привели к пониманию необходимости государственного регулирования туристского бизнеса.

Туристские организации выступают в качестве субъектов, которые, осуществляя предпринимательскую деятельность, обеспечивают реализацию социальных прав граждан, предоставленных государством (в частности конституционное право на отдых). Однако из-за банкротств российских туристских организаций ставится под сомнение уже сама конституционная возможность реализовывать указанные права. Очевидно, «необходимы

¹⁰ Грабовый, П. Г. Риски в современном бизнесе / П.Г. Грабовый, С.Н. Петрова, С.И. Полтавцев. – М.: АЛАНС, 1994. – С.73.

¹¹ Журавлева, Н. В. Управление стоимостью компании и сохранение ее устойчивости / Н.В. Журавлева, Д. С. Зыкунов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 8. – С.11.

¹² Забаева, М.Н. Риски страховщика при банкротстве турагента / М. Н. Забаева // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2012. – № 6. – С. 22.

¹³ Шевченко, И.К. Организация предпринимательской деятельности: учебное пособие / И.К. Шевченко. – Таганрог: ТРТУ, 2004. – С. 33.

юридические механизмы досудебного восстановления платежеспособности туристской организации (предупреждения банкротства туристской организации) в целях полноценной и гарантированной реализации гражданами своих конституционных прав»¹⁴.

Данные меры, в первую очередь, будут направлены на обеспечение возможности исполнения туристскими организациями их обязательств перед кредиторами с конечной целью дальнейшего продолжения их предпринимательской деятельности на туристическом рынке.

2. Особенности туристской деятельности как фактора межкультурных коммуникаций.

Одной из важнейших и основополагающих функций туристской деятельности является реализация межкультурных коммуникаций.

Как пишет Т. А. Левченкова, «туризм позволяет через прямой контакт между представителями различных культурных парадигм наладить полноценное социальное взаимодействие, помочь субъекту не только лучше понять менталитет представителей других культур, но и глубже прочувствовать, осознать собственную культурную идентичность»¹⁵.

Одним из условий востребованности региона туроператорами и непосредственно потребителями туристических услуг может стать особый уникальный национальный колорит окружающей обстановки, возможность оказаться в неизвестном им ранее культурном пространстве, познакомиться с национальными особенностями того или иного народа. Жители данной местности тем самым напрямую будут заинтересованы в поддержании и сохранении своих культурно-исторических традиций для привлечения потенциальных туристов. Таким образом, туризм способствует сохранению и развитию национальных и этнокультурных ценностей. Особо перспективным направлением в данном контексте выступает экологический туризм. Индустриализация и урбанизация, характеризующие современное общество, с необходимостью ведут к отчуждению человека от природы. Городской житель проводит большую часть своей жизни в искусственной среде, противоречащей его естественной биологической природе. Поэтому вполне закономерен все возрастающий интерес к экотуризму.

Также к особенностям туристской деятельности можно отнести тот факт, что туризм выступает формой социализации личности, дает огромный опыт сравнения и познания моделей поведения разных народов.

Свобода проявления своей культурной идентичности при уважении к чужому культурному опыту способствует формированию либерально-демократических взглядов.

¹⁴ Гурьев, А.В. Туристская организация как особый субъект предпринимательской деятельности: необходимость предупреждения банкротства / А.В. Гурьев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – Т. 10. – № 15 (252). – С. 60.

¹⁵ Левченкова, Т.А. Туристская деятельность и межкультурная коммуникация / Т.А. Левченкова, С.А. Бутырина // Индустрия туризма: возможности, приоритеты, проблемы и перспективы. – 2019. – Т. 15. – № 1. – С. 313.

Культурно-познавательный туризм выполняет гуманитарную функцию. В путешествиях по миру индивид, познавая культуру других народов, одновременно формирует имидж своей страны. Поэтому очень важно, чтобы российские туристы своим поведением способствовали преодолению негативных стереотипов, ошибочных представлений о нашей стране, о российском национальном характере, с которыми порой приходится сталкиваться за границей.

На наш взгляд, говоря о межкультурной коммуникации применительно к сфере туризме, необходимо иметь ввиду не только международный туризм, но также и внутренний. Особенно это актуально для многонациональных и многоконфессиональных государств. Внутренний туризм воспитывает патриотизм и гражданственность, гордость за прошлое и настоящее своей страны, уверенность в будущем. Внутренний туризм может выступить условием объединения народов через взаимопроникновение и взаимообогащение культурных смыслов, избегание культурных штампов, повышение восприимчивости к незнакомым формам поведения. Поиск национальной идеи в современной России может увенчаться успехом только в случае осознания собственной национальной идентичности, что предполагает активное межкультурное взаимодействие между представителями разных народов, населяющих нашу страну.

Туристская деятельность улучшает взаимопонимание представителей разных культур. То, что не могут сделать политики, получается в результате простых человеческих контактов. Кросскультурные связи, формирующиеся и расширяющиеся между представителями разных государств во время путешествий, выступают эффективным механизмом негосударственной внешнеполитической деятельности. Туризм может и должен служить национальным интересам государства. Он позволяет разрушить ложные стереотипы, укоренившиеся в общественном сознании и, прежде всего, в общественной психологии. В частности, это касается антироссийских стереотипов. Иностранцы туристы, посетившие Россию, в дальнейшем у себя дома в ходе межличностных контактов, рассказывая о том интересном и положительном, что они увидели в нашей стране, будут разрушать негативный образ, зачастую создаваемый западными средствами массовой информации.

Как отмечается, «межкультурные коммуникации позволяют преодолеть религиозную и этническую нетерпимость. В современных условиях туристская деятельность выполняет миссию мира, способствует сближению народов»¹⁶.

3. Особенности туристской деятельности на уровне муниципального образования.

Туристская деятельность занимает существенное место в активности населения нашей страны. Туристский комплекс встроился в рыночные отношения, коммерциализировался и стал играть заметную роль в развитии территорий.

¹⁶ Симонова, М.М. Краеведение и самодеятельный туризм / М.М. Симонова, С.А. Бутырина // Научный вестник МГИИТ. – 2012. – № 3(17). – С. 15.

Туризм в представлении большинства людей связан с отдыхом, новыми впечатлениями, удовольствием. Он прочно вошел в жизнь человека с его естественным стремлением открыть и познать неизведанные края, памятники природы, истории и культуры, обычаи и традиции разных народов.

Менее известно, что туризм является одной из крупнейших высокодоходных и наиболее динамичных отраслей экономики. В сфере туризма занято свыше 250 млн. человек, т.е. каждый десятый работник в мире. На его долю приходится 7% общего объема инвестиций, 11% мировых потребительских расходов, 5% всех налоговых поступлений и треть мировой торговли услугами. Туризм оказывает огромное влияние на такие ключевые секторы хозяйства, как транспорт и связь, торговля, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления и многие другие, выступая катализатором социально-экономического развития. Можно согласиться с мнением Р. Ю. Поповой, что «анализ современного состояния рынка туристских товаров и услуг, перспектив его развития и вклада туризма в мировую и национальную экономику чрезвычайно важен»¹⁷.

Рассмотрим особенности туристской деятельности на уровне муниципального образования.

Управление туристской деятельностью является делом сложным, но весьма перспективным в стратегии развития муниципального образования.

Развитие туризма вызывает интерес к проблеме измерения ее влияния на социально-экономическое развитие страны, регионов и их муниципалитетов.

Как правило, влияние туризма на экономику региона оценивается на основе: прямого (непосредственного) эффекта (степень влияния туристских расходов на объем ВВП) и косвенного (опосредованного) эффекта (дополнительный эффект в других отраслях, вне сферы туризма).

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации одним из главных направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны является создание условий для улучшения качества жизни граждан Российской Федерации, в том числе за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также обеспечения качества, доступности и конкурентоспособности туристских услуг в Российской Федерации.

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определил деятельность в сфере туризма как одну из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации. Местное самоуправление в муниципальном образовании осуществляется в границах муниципального образования. Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

¹⁷ Попова, Р.Ю. Государственное регулирование, становление и развитие туризма в России / Р.Ю. Попова. – М.: МГУ, 2014. – С. 90.

Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸ предусматривает, что в круг вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления входят, согласно Уставу муниципального образования создание, развитие туристского комплекса, а также осуществление муниципального контроля в области туристской деятельности. Согласно чему в структуре администрации создается специализированное подразделение (департамент, управление или отдел), а в структуре представительного органа действует соответствующий комитет на постоянных началах. Целесообразным и наиболее широко используемым методом на современном этапе в рамках муниципального управления выступает программно-целевой метод. Как правило, «в муниципальных образованиях в целях развития туристской деятельности реализуются целевые муниципальные программы поддержки туристского комплекса»¹⁹.

Организационные основы развития туристским комплексом муниципального образования должны предусматривать отдельные мероприятия, направленные на решение вопросов местного значения. Организация должна включать в себя в себя комплекс следующих необходимых мероприятий:

- принятие участия в презентационно-выставочных мероприятиях (международных, общероссийских, региональных выставках, ярмарках, форумах, конкурсах, научно-практических конференциях, фестивалях и др.);
- рекламно-информационное обеспечение продвижения туристских, экскурсионных возможностей муниципалитета (в средствах массовой информации, а также подготовка и выпуск информационно-рекламных материалов, издания буклетов, книг, листовок, брошюр изготовление баннеров, презентационных макетов и иных раздаточных материалов, рекламных и презентационных материалов, включающих информацию об инвестиционной и туристской привлекательности территории);
- содействие в организации информационных туров;
- сопровождение работы официального сайта муниципального образования (раздел «Туризм и отдых» «Реестр субъектов и объектов туристской индустрии и туристских ресурсов);
- проведение мониторинга деятельности предприятий туристского комплекса;
- проведение мероприятий по недопущению возникновения просроченной задолженности по платежам в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды;
- организация мероприятий для предприятий туристского комплекса края, стимулирующих повышение квалификации кадров в отрасли (семинары, конкурсы и прочее), повышение профессионального мастерства.

Итак, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что согласно

¹⁸ Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Капустина, В. П. Развитие туристской деятельности в муниципальном образовании / В.П. Капустина, А.В. Бережной // Вопросы науки и образования. – 2019. – № 5 (50). – С. 57.

ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

В литературе и практике понятие «туристская деятельность» имеет несколько значений. Под ней понимается, во-первых, «деятельность специализированных организаций по предоставлению и организации туристических услуг и товаров, во-вторых, занятие туризмом, отдыхом, экскурсиями, досугом, в-третьих, проявление социальной политики государства»

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определил деятельность в сфере туризма как одну из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации. Местное самоуправление в муниципальном образовании осуществляется в границах муниципального образования. Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что в круг вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления входят, согласно Уставу муниципального образования создание, развитие туристского комплекса, а также осуществление муниципального контроля в области туристской деятельности.

1.2 История правового регулирования туристской деятельности

История правового регулирования туристской деятельности освещались в исследованиях многих ученых. Е.Л. Писаревский, описавший историю туристского права, выделил два основных этапа его становления и развития, охватывающие период 1917–1991 гг. и с 1991 г. по настоящее время соответственно. Эти периоды характеризуются различными инструментами и средствами правового регулирования, претерпевавшими значительные изменения.

Процесс становления российского законодательства о туризме довольно сложен и противоречив. По мнению Е. Л. Писаревского, «одной из причин этого являются положения советского законодательства о туризме, которое развивалось по-своему, отличному от международного, пути»²⁰.

В СССР правовое регулирование туристской деятельности соответствовало тому социально-экономическому строю и тем целям и задачам, которые ставило руководство страны. Советский период условно можно разделить еще на два этапа – 1918–1989 гг. и 1989–1991 г. – характеризующие период подъема и дезорганизации советской туристской системы, формирования основ современного правового регулирования.

В довоенный советский период туризм как самостоятельная сфера слабо была

²⁰ Правовое обеспечение туризма: учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – С. 21.

развита, практически отсутствовала организационно-правовая база, и характерными чертами является следующее:

- 1) плановость;
- 2) самодеятельная (спортивная) направленность;
- 3) детско-юношеский туризм с образовательной целью, который имел приоритет перед всеми остальными видами досуговой активности, т. к. детско-юношескому туризму придавалось особое значение с точки зрения идеологии.

В целом нормативная база в советский период формировалась в очень медленном темпе. В этот период произошло формирование теоретических идей, связанных с правовым регулированием отношений в сфере обслуживания. Основной особенностью является то, что публично-правовые предписания доминировали над частноправовым, так называемым, диспозитивным, началом. Такое положение дел, по мнению С.С. Алексеева, объясняется тем, что «существовала направленность на уничтожение, полное искоренение частного права в основных областях общественной жизни»²¹. В целом вся советская правовая база носила публичный характер, и это касалось гражданского права, которое, казалось бы, и есть воплощение частного права.

Отправной точкой в советском правовом регулировании туристкой деятельности принято считать Декрет от 12 апреля 1918 года «О памятниках Республики», который регламентировал увековечивание имен деятелей русской революции.

Туризм не был самостоятельной сферой, а считался элементом культуры и образования, что давало основание для правового регулирования в рамках законодательства о культуре и образовании.

Окончательное разделение внешнего и внутреннего туризма произошло в 1929 г., когда было учреждено государственное акционерное общество по иностранному туризму. Такое положение дел противоречило мировой практике, стало основной характерной чертой правового регулирования туризма в СССР – формирование так называемого двойного стандарта в туристской сфере обслуживания.

В издаваемых в тот период нормативных актах туризм представлял собой как средство оздоровления трудящегося населения. Однако на первых порах, не имея материальной базы, туризм развивался без соблюдения необходимых санитарно-гигиенических правил, т. е. базы для осуществления туристкой деятельности размещались в непригодных помещениях. В последующем эти проблемы решались с помощью различных постановлений руководства страны.

Стоит отметить, что в рамках той правовой системы регулирование внешнего туризма отвечало всем мировым стандартам и высоким уровнем подготовки различных нормативных актов. Законодательно закреплялись минимальные требования для гостиниц и номеров гостиниц для отнесения их к прејскуранту создавались аттестационные комиссии для проверки на соответствие этим

²¹ Алексеев, С.С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма / С.С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 212.

требованиям.

Стоит отметить, что в отличие от современных реалий, туризм в СССР получил закрепление в ст. 41 Конституции СССР 1977 г. Однако дальнейшего законодательного закрепления правового регулирования в данной сфере не произошло. Но уже в 1983 г. было предложено закрепить нормы, регламентирующие содержание и порядок заключения договора на туристско-экскурсионное обслуживание, в ГК РСФСР.

В целом основные правила туристской деятельности закреплялись в нормативных актах ЦК КПСС, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ, государственных комитетов и министерств, реализующих свои функции в сфере культуры и труда, Госкоминтуриста СССР.

Внутренний туризм базировался на нормативных актах, в которых были закреплены подробные правила регулирования отношений в области туризма.

Что касается внутреннего туризма, то его регулирование было тесно связано с господством государства во внешней торговле.

Серьёзные изменения в правовом регулировании туризма начали происходить с середины 1980-х гг. Причинами таких изменений стали «начало перестройки и переход на новые экономические условия хозяйствования субъектов, осуществляющих туристскую деятельность»²².

В этот период особое место среди всех нормативных актов, регулирующих осуществление туристской деятельности, отведено комплексной программе по развитию производства товаров народного потребления и сферы услуг, рассчитанной на 1986–2000 гг. Это шаг в новом направлении советского законодательства в долгосрочной перспективе. Этот документ закреплял развернутую систему услуг из 12-ти позиций, среди которых «впервые были и туристско-экскурсионные услуги»²³.

Кроме того, стоит выделить Постановление Совета Министров СССР от 5 августа 1988 г. № 972, которое отдавало приоритет развитию туризма, отдыха и досуга, предлагало увеличить объём оказываемых услуг в сфере туризма.

Таким образом, в советский период правовое регулирование туристской деятельности характеризуется:

- 1) идеологизированностью нормативной базы;
- 2) доминированием публично-правовых предписаний над частноправовыми нормами;
- 3) высокой степенью регламентации правоотношений в сфере туризма;
- 4) ведомственным правовым регулированием.

В период 1989–1992 гг. практически не было разработано нормативных актов, которые бы закрепили и регулировали новый этап развития рыночных отношений в сфере туристской деятельности. Данный временной отрезок был подвержен

²² Правовое обеспечение туризма : учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336 с.

²³ Кабалкин, А.Ю. Законодательство о сфере обслуживания населения / А.Ю. Кабалкин. – М.: Знание, 1988. – С. 13.

потрясениям и острым противоречиям между органами исполнительной и законодательной власти, выразившимися и на законодательном уровне.

Кроме того, к причинам такого застоя еще можно отнести и упразднение в 1989 г. министерств, ведомств в сфере туризма, что привело к отсутствию в 1992 г. в РФ крупных туристских структур. Такое положение дел повлияло как на внутренний, так и на внешний туризм.

Второй этап развития и становления правового регулирования туристской деятельности, начавшийся в 1991–1992 гг. и продолжающийся сегодня, условно можно разделить еще на два периода.

1991–1993 гг. характеризуются дальнейшим господством неопределённости и застоя в сфере правового регулирования туризма и развития государства в целом. Данный временной промежуток можно назвать переломным моментом, рубежным, переходным периодом.

Начиная с 1993 г., происходит становление и формирование принципов, основ частного правового регулирования современной туристской деятельности, зарождение туристского права.

Истоки современного российского законодательства кроются в провозглашении верховенства Конституции РСФСР 1978 г. и законов РСФСР на всей ее территории, что и положило начало для разработки Конституции РФ 1993 г., действующей на территории современной России.

Первые шаги и попытки регламентации правового регулирования отношений в туристской сфере не учитывали положения многих международных актов в области туризма по причине низкой степени интеграции отечественного законодательства в мировое правовое пространство. Например, в законодательстве того периода отсутствовали положения, закрепляющие стратегию и принципы государственного регулирования данной сферы, цели и способы их реализации.

В 1991–1993 гг. принимается ряд законов, закрепляющих положения о защите прав потребителей и качестве туристских услуг: Закон о защите прав потребителей, Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154–1 «О стандартизации», Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151–1 «О сертификации продукции и услуг» и др.

Кроме того, принимаются нормативно-правовые акты об отдельных объектах туризма, таких как Кавказские Минеральные Воды, что получило статус особо охраняемого эколого-курортного региона.

В 1994 г., согласно ст. 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 1994 г. № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочивании использования государственной собственности в сфере туризма», было решено «признать одной из приоритетных задач государства всемерную поддержку развития туризма в

Российской Федерации»²⁴.

Серьёзным шагом стал Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1995 г. № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации»²⁵. Данный Указ был направлен на активацию мер государственной политике по созданию нормативно-правовой базы, которая соответствовала бы мировой практике и которая позволила бы сформировать конкурентоспособный сектор туризма в России. Кроме того, предусматривалось создание государственных структур в сфере физической культуры и туризма, которые бы занимались разработкой нормативно-правовой базы в этой области.

Важным событием в туристской сфере стало принятие федеральной целевой программы по развитию туризма в России в период 1996–2005 гг., однако она была свёрнута «из-за недостатка финансирования по решению Правительства России»²⁶. Позже на основе этого программного документа была принята Концепция по развитию туризма в России до 2005 г.

Толчком в развитии отечественного правового регулирования туризма стало принятие ГД ФС РФ в 1996 г. Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»²⁷, который регламентировал использование публично-правовых средств только для организации публичной туристской деятельности – лицензирование, сертификация и др.

Тогда эксперты положительно оценивали данный Закон с правовой точки зрения, однако была высказана и критика. По мнению Ю. А. Чененова, острыми проблемами являются: «недостаточная проработка ряда понятий; несовершенства с точки зрения административной юстиции таких правовых институтов, как лицензирование, сертификация и стандартизация в сфере правового регулирования туристской деятельности; разночтения с точки зрения гражданско-правового регулирования сферы туристской деятельности»²⁸.

В 1994 г. и 1996 г. принимается ГК РФ (ч. 1)²⁹ и ГК РФ (ч. 2)³⁰ соответственно, что повлекло за собой возникновение коллизий в нормативно-правовой базе на уровне законов и подзаконных актов. Например, противоречащими оказались

²⁴ Указ Президента РФ от 25.04.1994 г. № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». – СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Указ Президента РФ от 22.12.1995 г. № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Волошин, Н. И. Правовое регулирование туристской деятельности: учебное пособие / Н.И. Волошин. – М.: Финансы и статистика, 1998. – С. 6.

²⁷ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Чененов, Ю. А. Правовое регулирование туризма в СССР и России: историко-правовой аспект / Ю. А. Чененов // Туризм: право и экономика. – 2003. – № 3. – С. 16.

²⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».

ст. 6, 9–10.1 Закона о туристской деятельности и гл. 39 ГК РФ.

В целом для всего второго этапа характерно:

- 1) несовершенство или полное отсутствие нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере туристской деятельности;
- 2) постепенная замена ведомственного правового регулирования туризма нормативными актами более высокой юридической силы;
- 3) принятие базовых (концептуальных) нормативно-правовых актов;
- 4) смена субъектов нормотворчества в данной сфере по причине неоднократного переосмысления роли и места туристской деятельности;
- 5) формирование массива правоприменительной практики;
- 6) приведение российского законодательства к единообразию и стандартам мирового правового регулирования данной сферы;
- 7) создание первых органов управления в данной сфере на федеральном и региональном уровнях.

Таким образом, в конце XX–начале XXI вв. туристская деятельность в РФ рассматривается преимущественно как сфера частных интересов свободных экономических субъектов. Принималось достаточное количество нормативно-правовых актов, регулирующих разные виды отношений в туристской индустрии, и действующих и сегодня.

В связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, принят Федеральный закон от 12.02.2015 г. № 9–ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры и туризма в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³¹.

В связи с участвовавшими случаями пропажи отдельных туристов и туристических групп (после схода ледников, снежных лавин либо в других случаях), принято Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 г. № 252 «О некоторых вопросах обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации», которым организациям и индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги в сфере занятия активными видами туризма на территории Российской Федерации, туристам и туристским группам, в том числе имеющим в своем составе несовершеннолетних детей, а также туристам с несовершеннолетними детьми, осуществляющим самостоятельные путешествия по территории Российской Федерации, предписано не позднее чем за 10 рабочих дней до начала путешествия информировать территориальный орган Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по

³¹ Федеральный закон от 12.02.2015 г. № 9–ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры и туризма в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». – СПС «КонсультантПлюс».

соответствующему субъекту Российской Федерации о маршрутах передвижения, проходящих по труднодоступной местности, водным, горным, спелеологическим и другим объектам, связанных с повышенным риском для жизни, причинением вреда здоровью туристов (экскурсантов) и их имуществу.

Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129–р³² утверждена Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, которая направлена на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристского продукта на внутреннем и международном туристских рынках, усиление социальной роли туризма и обеспечение доступности туристских услуг, отдыха и оздоровления для граждан Российской Федерации.

Действие новой коронавирусной инфекции потребовало принятия в 2020 году соответствующего правового регулирования туристской деятельности.

Указом Президента РФ от 05.06.2020 г. № 372 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности»³³, в целях совершенствования государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности, повышения эффективности развития туристской индустрии и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти установлено, что руководство деятельностью Федерального агентства по туризму осуществляет Правительство Российской Федерации.

Данным Указом Федеральному агентству по туризму переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма и туристской деятельности, по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, а также по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

В соответствии с пунктом 2 статьи 19.4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2020 года № 1073 утверждено Положение об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата

³² Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129–р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». – СПС «КонсультантПлюс».

³³ Указ Президента РФ от 05.06.2020 г. № 372 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности». – СПС «КонсультантПлюс».

туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»³⁴, согласно пункту 5 которого в случае расторжения договора по требованию заказчика, в том числе при отказе заказчика от равнозначного туристского продукта, туроператор осуществляет возврат заказчику уплаченных им за туристский продукт денежных сумм не позднее 31 декабря 2021 года (в отдельных случаях – не позднее 31 декабря 2020 года).

Таким образом, в связи с тем, что в результате глобального распространения коронавирусной инфекции интересы туроператора и туриста пострадали, законодатель ввел специальную норму исполнения договора и расторжения договора о реализации туристического продукта.

В связи с чем, согласно указанному постановлению Правительства Российской Федерации, возврат истцу денежных средств, уплаченных им за турпродукт, вследствие отказа истца от договора, должен быть осуществлен туроператором не позднее 31 декабря 2021 года.

Названное положение применяется к договорам о реализации туристского продукта, заключенным по 31 марта 2020 года включительно.

Делая вывод по параграфу, можно отметить, что история формирования правового регулирования туристской деятельности в РФ прошла долгий путь развития, претерпела множество изменений, начиная от господства императивных предписаний, заканчивая доминированием частных интересов на современном этапе.

Если советский период характеризуется идеологизированностью, жесткой регламентацией, фрагментарностью правовой базы и отстающим от мировых стандартов правовых средств регулирования, то уже российская законодательная база руководствуется частными интересами, реализует правовые нормы, направленные на повышение эффективности и гарантий. Кроме того, активизируется региональное правотворчество.

Действие новой коронавирусной инфекции потребовало принятия в 2020 году соответствующего правового регулирования туристской деятельности.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 20.07.2020 г. № 1073 «Об утверждении Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

Делая вывод по главе, нужно отметить, что согласно ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

Туристская деятельность влияет на развитие национальной экономики:

- во-первых, туристская деятельность, прежде всего, обеспечивает население рабочими местами;
- во-вторых, туристская деятельность создает условия для отдыха;
- в-третьих, туристская деятельность поддерживает и иные отрасли в сфере экономики: торговли, бытового обслуживания, транспорта, производства товаров народного потребления, сельского хозяйства, строительства и других.

Мы выявили особенности туристской деятельности:

- особенности туристской деятельности как предпринимательской деятельности;
- особенности туристской деятельности как фактора межкультурных коммуникаций;
- особенности туристской деятельности на уровне муниципального образования.

История формирования правового регулирования туристской деятельности в РФ прошла долгий путь развития, претерпела множество изменений, начиная от господства императивных предписаний, заканчивая доминированием частных интересов на современном этапе.

Если советский период характеризуется идеологизированностью, жесткой регламентацией, фрагментарностью правовой базы и отступающим от мировых стандартов правовых средств регулирования, то уже российская законодательная база руководствуется частными интересами, реализует правовые нормы, направленные на повышение эффективности и гарантий. Кроме того, активизируется региональное правотворчество.

Вехой в развитии отечественного правового регулирования туризма стало принятие в 1996 г. Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который регламентировал использование публично-правовых средств только для организации публичной туристской деятельности – лицензирование, сертификация и др.

Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129–р утверждена Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, которая направлена на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристского продукта на внутреннем и международном туристских рынках, усиление социальной роли туризма и обеспечение доступности туристских услуг, отдыха и оздоровления для граждан Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 05.06.2020 г. № 372 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности», Федеральному агентству по туризму переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в

сфере туризма и туристской деятельности, по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, а также по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Действие новой коронавирусной инфекции потребовало принятия в 2020 году соответствующего правового регулирования туристской деятельности.

2 АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 Источники правового регулирования туристской деятельности

Историческая практика показывает, что развитие услуг в любой стране всегда так или иначе регулировалось государственно-правовыми институтами. В этом случае государство выступает особым аппаратом, который, опираясь на механизм закона и органы принуждения регулирует отношения между производителями и потребителями услуг, задавая правила конкурентной борьбы между субъектами туристской деятельности, ограничивая возможности предпринимателей монополизировать тот или иной вид услуг. Благодаря этому, как отмечается, «государственно-правовая система способна поддерживать в обществе стабильность, регулировать кризисные процессы в экономике и общественной практике, переводя их в нормальное русло»³⁵.

В системе рыночных отношений по правовому регулированию туристской деятельности нельзя никак обойтись без государства. Государство выполняет три основные функции:

- 1) обеспечивает экономику туризма, как и в целом экономику страны, определенным количеством денег;
- 2) государство берет на себя регулирование внешних эффектов туристского рынка;
- 3) государство удовлетворяет потребности субъектов туристского рынка в так называемых коллективных благах, или общественных товарах.

Принцип государственного регулирования туристской деятельности заключается в том, что государство, признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики России, содействует развитию туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее функционирования, определяет и поддерживает приоритетные направления, формирует образ России как страны, благоприятной для туризма, и рекламирует его на международном уровне, а также осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров и турагентов. При этом основными целями государственного регулирования туристской деятельности являются:

- обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий;
- создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов;
- развитие туристской индустрии, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан России, развитие международных контактов;

³⁵ Сервисная деятельность: учебное пособие / В.К. Карнаухова, Т.А. Краковская; под общ. ред. Ю.М. Краковского. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – С.70.

- сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного потенциала страны, туристских ресурсов³⁶.

К государственному регулированию туристской деятельности относится следующее:

- создание нормативных и правовых актов, направленных на упорядочение и совершенствование отношений в сфере туристской индустрии;
- содействие в продвижении турпродукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- лицензирование, стандартизация в туристской индустрии и сертификация туристского продукта;
- установление правил въезда, выезда и пребывания на территории РФ;
- прямые бюджетные ассигнования на разработку и реализацию федеральных целевых программ развития туризма;
- защита прав и интересов туристов, обеспечение их безопасности;
- создание благоприятных условий для инвестиций, налогового и таможенного регулирования;
- содействие кадровому обеспечению туристской деятельности и развитие научных исследований в сфере туристской индустрии.

Как отмечается, «все эти позиции могут иметь различную стратегическую направленность»³⁷.

Государственное регулирование туризма состоит в том, что как отмечает Е.Д. Гайдукова, «правительство страны способствует его развитию и обеспечивает его эффективное функционирование, устанавливает и осуществляет поддержку приоритетных направлений, создает образ России как страны, благоприятной для туризма, а также поддерживает и защищает отечественных туристов, туроператоров и турагентов»³⁸.

Одним из направлений осуществления государственного воздействия является формирование специальных органов государственной власти, нацеленных на проведение и совершенствование туристской политики государства. В России регулирование туристской отрасли осуществляют такие организации, как Министерство регионального развития РФ, Федеральное агентство по туризму (Ростуризм). Последнее проводит систематическую оценку и прогнозирует развитие гостиничного бизнеса на территории РФ, определяет приоритеты развития.

³⁶ Экономика туризма: учебник / Ю.В. Темный, Л.Р. Темная. – М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2010. – С.410.

³⁷ Арсланова, Г.Х. Государственное регулирование туристской деятельности / Г.Х. Арсланова. – В сборнике: Включение молодежи во всемирный процесс сохранения и развития культурного наследия человечества. – Материалы Международной научно-практической конференции. – Составители: Р.М. Валеев, В.Р. Алиакберова; научные редакторы: Р.Р. Юсупов, Р.М. Валеев. – Москва, 2012. – С. 130.

³⁸ Гайдукова, Е. Д. Государственное регулирование туристской деятельности / Е.Д. Гайдукова // Наука и мир. – 2017. – Т. 2. – № 6 (46). – С. 11.

С мая 2012 года федеральный орган исполнительной власти, вырабатывающий и осуществляющий проведение государственной политики в области туризма, – Министерство культуры Российской Федерации. Регламентацией туристского бизнеса занимается и другой орган власти РФ – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Его подразделение – технический комитет по стандартизации – разрабатывает и совершенствует систему общенациональных стандартов.

На региональном уровне субъекты Федерации сами устанавливают органы, отвечающие за сферу туризма и их структуру.

В зависимости от масштабов задач, решаемых посредством туристской деятельности, в субъектах Федерации в составе правительства (администрации) могут быть профильные комитеты, как, например, в Москве и Московской области, или структурные подразделения в составе многопрофильного комитета, как, например, отдел туризма в Комитете по физической культуре, спорту, туризму и молодежной политике Ленинградской области или управление по туризму в Комитете по инвестициям и стратегическим проектам Санкт-Петербурга.

В Челябинской области за сферу туризма отвечает Министерство культуры Челябинской области, оно создает благоприятные условия для развития туристской индустрии в Челябинской области. Согласно Закону Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509–ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области»³⁹, Законодательное Собрание Челябинской области в пределах своей компетенции принимает законы Челябинской области, регулирующие отношения в сфере туризма, а Правительство Челябинской области в пределах своей компетенции определяет основные задачи в сфере туризма и приоритетные направления развития туризма в Челябинской области.

Структура органа исполнительной власти субъекта Федерации в сфере туризма должна оптимально соответствовать объему и характеру решаемых этим органом задач. В его составе могут быть несколько отделов, например, отдел маркетинга, отдел планирования и организации туристской деятельности, отдел развития туристской деятельности, общий отдел, а также бухгалтерский отдел.

На муниципальном уровне не существует специальных органов, вместо них регламентацией туристской сферы занимаются органы исполнительной власти муниципального образования. И если на федеральном уровне происходит непосредственная разработка государственной политики в области туризма, то на местном уровне планируется местность для туристских мероприятий, подготавливается туристская инфраструктура и т.д.

К источникам правового регулирования туристской деятельности в России относятся международно-правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств.

³⁹ Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509–ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области». – СПС «КонсультантПлюс».

Рассмотрим международно-правовые акты, включающие нормы, регламентирующие отношения в области туризма:

- Манильская декларация по мировому туризму от 27.09.1980 г.⁴⁰, принятая Всемирной конференцией по туризму, устанавливает главные направления развития туризма;

- Гагская декларация по туризму, принятая Межпарламентской конференцией по туризму от 14.04.1989 г.⁴¹, включает вопросы по развитию туризма как в целом, так и на уровне отдельных государств, а также в ней освещаются меры безопасности проведения туристической деятельности;

- Хартия туризма, принятая Всемирной туристской организацией в 1985 г., состоящая из Кодекса туриста, в котором представлены правила поведения туриста в местах пребывания, его права и их реализация;

- Международная конвенция по контракту на путешествие, принятая Генеральной Ассамблеей ФУААВ (Всемирной федерацией ассоциации туристических агентств) 23.04.1970 г.⁴², включает основные условия, содержащиеся в договоре о путешествии, и ответственность сторон за неисполнение такого договора;

- Международная гостиничная конвенция касательно заключения контрактов владельцами гостиниц и турагентствами (Конвенция МГА/ФУААВ) от 15.06.1979 г.⁴³ содержит основные положения двух видов договоров: по продаже гостиничных услуг индивидуальным и группе клиентов;

- Типовой контракт, подлежащий подписанию турагентством и клиентом согласно Директиве ЕЭС № 90/314 от 13.05.1995 г.⁴⁴;

В России существуют следующие нормативные акты, регламентирующие туристскую деятельность:

- Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в РФ» от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ⁴⁵, который устанавливает основные понятия туризма, принципы, направления и цели государственного регулирования туристской деятельности,

⁴⁰ Манильская декларация по мировому туризму от 27.09.1980 г. // Международный туризм: правовые акты. – М.: Юрист, 2000. – 22 с.

⁴¹ Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г. (вместе с Конкретными выводами и рекомендациями) (принята в г. Гааге 10.04.1989–14.04.1989) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2000. – № 25. – С. 213–239.

⁴² Международная конвенция по контракту на путешествие (CCV) (заключена в г. Брюсселе 23.04.1970 г.) // Международный туризм: Правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 340–344.

⁴³ Международная гостиничная конвенция касательно заключения контрактов владельцами гостиниц и турагентами (МГА/ФУААВ) (вместе с «Определением терминов, используемых в Конвенции», «Указателем терминов, используемых в гостиничных контрактах», «Правилами рассмотрения споров в арбитраже») (заключена в 1975 году) // Международный туризм: Правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 344–361, 363–368.

⁴⁴ Типовой контракт, подлежащий подписанию турагентством и клиентом согласно Директиве ЕЭС № 90/314 от 13.05.1995 г. – СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

основы договорных отношений, права и обязанности туриста и обеспечение его безопасности туризма;

- Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114–ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁴⁶, который устанавливает порядок оформления и выдачи документов для выезда и въезда в РФ граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства;

- Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162–ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»⁴⁷;

- Постановление Правительства РФ от 21.09.2020 г. № 1515 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания»⁴⁸;

- Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1852 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта»⁴⁹;

- Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1853 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»⁵⁰;

- Постановление Правительства РФ от 20.07.2020 г. № 1073 «Об утверждении Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁵¹;

⁴⁶ Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114–ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». – СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷ Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162–ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 21.09.2020 г. № 1515 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания». – СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1852 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1853 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 20.07.2020 г. № 1073 «Об утверждении Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи

- Приказ Минтранса России от 28.06.2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей»⁵² и другие нормативно-правовые акты.

Также проводятся федеральные и региональные государственные программы в сфере развития туристской деятельности, например, Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года»⁵³.

Государственное регулирование гостиничной индустрии проводится посредством стандартизации и классификации объектов туристской деятельности. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии был установлен национальный стандарт ГОСТ Р 51185–2008 «Туристические услуги. Средства размещения. Общие требования», согласно которому определяются требования к проектированию и застройке средств размещения, территории средств размещения, обслуживающему персонал.

На региональном уровне субъекты Федерации вправе принимать свои законы, например Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509-ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области» определяет полномочия органов государственной власти Челябинской области по созданию благоприятных условий для развития туризма в Челябинской области и формы государственной поддержки туризма и туристской деятельности.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в системе рыночных отношений по правовому регулированию туристской деятельности нельзя никак обойтись без государства. Государство выполняет три основные функции:

- 1) обеспечивает экономику туризма, как и в целом экономику страны, определенным количеством денег;
- 2) государство берет на себя регулирование внешних эффектов туристского рынка;
- 3) государство удовлетворяет потребности субъектов туристского рынка в так называемых коллективных благах, или общественных товарах.

На государственном уровне разработаны соответствующие программы развития как внутреннего, так и въездного туризма. Приняты нормативно-правовые акты, регулирующие права и обязанности участников туристских

14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵² Приказ Минтранса России от 28.06.2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». – СПС «КонсультантПлюс».

правоотношений, и полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

К источникам правового регулирования туристской деятельности в России относятся международно-правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, региональное законодательство.

Основным источником правового регулирования туристских отношений является Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

На региональном уровне субъекты Федерации вправе принимать свои законы, например Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509–ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области» определяет полномочия органов государственной власти Челябинской области по созданию благоприятных условий для развития туризма в Челябинской области и формы государственной поддержки туризма и туристской деятельности.

2.2 Проблемы правового регулирования туристской деятельности

Комплексное правовое регулирование туристских отношений предполагает взаимодействие законодательных актов, определяющих права и обязанности обширного круга участников правоотношений, в сфере туроператорской и турагентской деятельности, деятельности по оказанию экскурсионных услуг, услуг общественного питания, услуг размещения и т.п. Вследствие разнородных по своей структуре видов деятельности, названных участников в процессе реализации их прав могут возникнуть пробелы правового регулирования. Так в теории права под пробелами в правовом регулировании принято понимать «полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых правовых норм. Пробелы в правовом регулировании возникают из-за невозможности на нормативном уровне урегулировать все многообразие жизненных ситуаций и др. Преодолеть пробелы можно с помощью правоприменительного процесса и совершенствования законодательства»⁵⁴.

В современное время туристская деятельность является одной из наиболее активно развивающихся отраслей экономики. Внутренний и внешний туризм из года в год приносит государству огромную прибыль. Эффективная реализация политики, связанной с туристской деятельностью, прямым образом влияет на благосостояние государства, поэтому многие страны сосредотачивают внимание на повышении качества гостиничной сферы.

Российская Федерация обладает внушительным туристическим потенциалом – территория страны богата разнообразными ландшафтами, памятниками истории и культуры. Между тем государственное регулирование туризма осуществляется на достаточно слабом уровне, по большей мере в связи с неустанным изменением

⁵⁴ Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2017. – С.128.

регулирующих органов и множественным внесением поправок в законодательство, регламентирующее туристскую деятельность.

1. Проблема несоответствия норм федеральных законов, регулирующих туристскую деятельность в Российской Федерации.

Определенные трудности в регулировании отношений в сфере туризма вызывает несоответствие норм Федерального закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», посвященных договору на туристическое обслуживание, Гражданскому кодексу Российской Федерации⁵⁵.

В литературе также нет единого мнения о правовой природе указанного договора. Указанные проблемы связаны также с отсутствием должной ясности в терминологии, которая применяется в различных нормативных правовых актах, регулирующих туристскую деятельность, в частности, по-разному определяются такие понятия, как «туризм», «туристическая услуга», «туристский продукт», «туристская путёвка» и т. д.

2. Проблема использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях, что порождает коллизии в его правовом регулировании.

Так, легальное определение туризма дано законодателем в Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», где под последним понимаются «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания». В иных актах туризм выступает в качестве сектора экономики, социальным направлением.

3. Проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию.

Сегодня в России отсутствует система подготовки экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов-проводников. Дефицит профессионалов в этой сфере увеличивается. При этом растёт число «самодеятельных» неквалифицированных специалистов. В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» отсутствуют механизмы контроля за качеством работы гидов и проводников.

Планомерно идёт захват отечественного туристического рынка иностранными гидами-переводчиками. Иностранные туристы получают искажённое представление об истории России, так как её изложение непрофессиональными специалистами превращается в «альтернативную» историю России, не имеющую ничего общего с реальной.

В большинстве европейских стран существуют строгие правила по работе экскурсоводов и гидов-переводчиков, не позволяющие иностранцам и людям без

⁵⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».

образования вести за собой туристов: получить разрешение на работу можно только при условии прохождения аттестации.

Делая вывод по параграфу, нужно отметить, что Российская Федерация обладает внушительным туристическим потенциалом – территория страны богата разнообразными ландшафтами, памятниками истории и культуры. Между тем государственное регулирование туризма осуществляется на достаточно слабом уровне, по большей мере в связи с неустанным изменением регулирующих органов и множественным внесением поправок в законодательство, регламентирующее туристскую деятельность.

Мы выявили проблемы правового регулирования туристской деятельности:

- 1) проблема несоответствия норм федеральных законов, регулирующих туристскую деятельность в Российской Федерации;
- 2) проблема использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях, что порождает коллизии в его правовом регулировании;
- 3) проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию.

Делая вывод по главе, нужно отметить, что в системе рыночных отношений по правовому регулированию туристской деятельности нельзя никак обойтись без государства. Государство выполняет три основные функции:

- 1) обеспечивает экономику туризма, как и в целом экономику страны, определенным количеством денег;
- 2) государство берет на себя регулирование внешних эффектов туристского рынка;
- 3) государство удовлетворяет потребности субъектов туристского рынка в так называемых коллективных благах, или общественных товарах.

На государственном уровне разработаны соответствующие программы развития как внутреннего, так и въездного туризма. Приняты нормативно-правовые акты, регулирующие права и обязанности участников туристских правоотношений, и полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

К источникам правового регулирования туристской деятельности в России относятся международно-правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, региональное законодательство.

Основным источником правового регулирования туристских отношений является Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

На региональном уровне субъекты Федерации вправе принимать свои законы, например Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509-ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области» определяет полномочия органов государственной власти Челябинской области по созданию благоприятных условий для развития туризма в Челябинской области и формы государственной поддержки туризма и туристской деятельности.

Российская Федерация обладает внушительным туристическим потенциалом –

территория страны богата разнообразными ландшафтами, памятниками истории и культуры. Между тем государственное регулирование туризма осуществляется на достаточно слабом уровне, по большей мере в связи с неустанным изменением регулирующих органов и множественным внесением поправок в законодательство, регламентирующее туристскую деятельность.

Мы выявили проблемы правового регулирования туристской деятельности:

- 1) проблема несоответствия норм федеральных законов, регулирующих туристскую деятельность в Российской Федерации;
- 2) проблема использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях, что порождает коллизии в его правовом регулировании;
- 3) проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию.

3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1 Пути решения проблем правового регулирования туристской деятельности

Во второй главе мы выявили проблемы правового регулирования туристской деятельности, сформулируем пути их решения.

1. Проблема несоответствия норм федеральных законов, регулирующих туристскую деятельность в Российской Федерации.

Туристская деятельность как отрасль экономики страны требует надежного правового регулирования, т. е. создания благоприятных условий для ее развития. Туризм в полной мере воспринимает регулирующее воздействие норм различных отраслей права: таможенного, страхового, административного, экологического, о защите прав потребителей и др. В этом ряду особо значение отводится гражданскому праву.

Гражданский кодекс РФ дал толчок для обновления и развития законодательства России, прежде всего в сфере предпринимательства как сердцевины рыночных отношений, в то числе в предпринимательской деятельности туристских организаций.

Для сферы туризма нужен был государственный акт, который исключил бы стихийное нормотворчество и направил работу тысяч отечественных туристских организаций и индивидуальных предпринимателей, а также сотен иностранных туристских фирм в единое правовое русло, где наряду с нормами гражданского права действуют специальные нормы, регулирующие туристскую деятельность.

Но после принятия Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», проблема не решилась. Определенные трудности в регулировании отношений в сфере туризма вызывает несоответствие норм Федерального закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», посвященных договору на туристическое обслуживание, Гражданскому кодексу Российской Федерации. В литературе также нет единого мнения о правовой природе указанного договора.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации по договору о возмездном оказании услуг исполнитель (турфирма) обязуется по заданию заказчика (туриста) оказать (совершить) определенные действия или осуществить определенную деятельность, а заказчик обязуется оплатить эти услуги (ст. 779 ГК РФ)⁵⁶.

Однако в отличие от многих других видов оказания возмездных услуг в сфере предпринимательства, туристские услуги, как было отмечено, имеют особую специфику и особенности. Дело в том, что помимо гражданского

⁵⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».

законодательства (ГК РФ), туристская деятельность регулируется Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и многими другими нормативными актами. В соответствии с указанным Федеральным законом, особенности реализации туристского продукта (оказание туристских услуг), заключаются в том, что эта услуга осуществляется на основании договора, который может быть заключен либо между туроператором и туристом и (или) иным заказчиком, либо в случаях, предусмотренных законом между турагентом и туристом и (или) иным заказчиком. Кроме того, начиная с января 2017 года, договор о реализации туристского продукта, может быть заключен как в письменной форме, так и в форме электронного документа (статья 10 Федерального закона о туристской деятельности). Указанный договор должен соответствовать действующему законодательству Российской Федерации, в том числе законодательству о защите прав потребителей.

Отметим, что в законодательстве России используются разные наименования договора, заключаемого между туристской фирмой и туристом. Так, в ст. 779 ГК РФ упоминается договор оказания услуг по туристскому обслуживанию, в ст. 1212 ГК РФ речь идет также о договоре в сфере туристского обслуживания.

Законодатель предусматривает несколько возможных вариантов построения договорных взаимоотношений между туроператором и турагентом, хотя прямого указания на виды договоров, заключаемых данными субъектами, закон не содержит. Продвижение и реализация туристского продукта турагентом может происходить от имени и по поручению туроператора или от своего имени и по поручению туроператора.

В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» использовался термин договор розничной купли-продажи, что прямо противоречило ст. 779 ГК РФ. Как видим, на лицо существенное различие между нормами ГК РФ и Федеральным законом о туризме. Различия между нормами этих федеральных законов явились основанием для дискуссии о приоритете между указанными правовыми актами, и, как следствие, о правовой природе данного договора.

Определенная ясность в данном разночтении была внесена Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2018 г. № 15АП–11667/18⁵⁷. Рассматривая в порядке надзора конкретное дело, арбитражный суд постановил, что договор о реализации туристского продукта по своей правовой природе является договором возмездного оказания услуг, в связи с чем, к спорным отношениям применимы нормы главы 39 ГК РФ.

Иными словами, отношения между покупателем (туристом или иным заказчиком) и туристской фирмой регулируются не правилами договора купли-продажи, а по правилам договора возмездного оказания услуг.

Мы должны понимать, что целью договора о реализации туристского

⁵⁷ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2018 г. № 15АП–11667/18 по делу № А32–52336/2017. – СПС «КонсультантПлюс».

продукта является удовлетворение потребностей граждан в организации их отдыха. Поэтому, несмотря на разнообразие квалификаций этих договоров, их сущность выражается в предоставлении комплекса туристских услуг – путешествия (отдыха), включающего элементы перевозки, размещения и других услуг.

Кроме того, в отличие от договора купли-продажи, предполагающего, как правило, краткосрочный характер обязательственных отношений между продавцом и покупателем (обязательство исполнено моментом перехода права собственности от продавца к покупателю), договор возмездного оказания услуг рассчитан на длительные отношения. То есть, применяя положения возмездного договора оказания услуг к туристским отношениям, туроператор (турагент) остается ответственным за исполнение договора на протяжении всего времени отдыха туриста – с момента принятия заявки от туриста до момента его прибытия в место отправления.

Кроме того, с точки зрения договорной защиты прав туриста, конструкция договора возмездного оказания услуг является наиболее гарантирующей соблюдение прав туриста и их защиту в случае нарушения. В частности, только в этом случае можно говорить о прямой ответственности туроператора за весь комплекс услуг с гарантированной возможностью возмещения всей суммы причиненных убытков посредством реализации механизма финансового обеспечения туроператора (в отличие, например, от уступки прав, агентского договора или поручительства).

В рамках рассматриваемой нами проблемы надо отметить и отсутствие специальных норм в гражданском законодательстве, дело в том, что в тексте Гражданского кодекса РФ нет специального раздела, касающегося туристических договоров, поэтому приходится обращаться к главе 39 ГК РФ, регламентирующей оказание услуг. При этом указано, что любые правоотношения между субъектами туристического рынка регламентируются отдельными видами соглашений, которые, к сожалению, часто противоречат федеральному законодательству в целом, и содержанию договора о реализации турпродукта, в частности.

Также из выявленной нами проблемы вытекает следующая трудность, которая связана с тем, что туроператор чаще всего закупает услуги по отдельности, заключая при этом с каждым поставщиком отдельный договор, в соответствии с установленной ГК РФ формой. Комплектуя из услуг туры, туроператор заключает с турагентом агентский договор для последующей их реализации туристу, что и делает турагент по договору о реализации турпродукта, таким образом, возникает правовая коллизия, при которой участники рынка несут ответственность по соответствующим договорам, не отвечая по обязательствам главного договора – договора о реализации турпродукта.

Турагент, действуя от своего имени, заключает договор напрямую с туристом, соответственно, возникает гражданско-правовая ответственность. В указанном случае возникает целый ряд коллизий, которые связаны с правовым статусом турагента, со степенью его ответственности, а также с тем, кто будет стороной, принимающей жалобы от клиентов. Согласно ГК РФ, заключая договор с

туристом от своего имени, турагент несет ответственность в полном объеме, но Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает рамки гражданско-правовой ответственности – в пределах компетенции турагента, ограничиваясь, информированием туристов.

Туроператор не вступает в гражданско-правовые отношения с туристами, хотя может быть поименованным при заключении договора между туристом и турагентом. Согласно ГК РФ туроператор не должен нести ответственность за поставщиков услуг, или нести такую ответственность в определенных договорами пределах, а не в пределах агентского договора или договора о реализации турпродукта. Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает ответственность туроператора перед туристами в полном объеме.

Для окончательного решения проблемы, считаем, надо закрепить норму о правовой природе договора о реализации туристского продукта как договора возмездного оказания услуг в п.2 ст. 779 ГК РФ.

2. Проблема использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях, что порождает коллизии в его правовом регулировании.

Туризм следует рассматривать как сложное, многогранное явление, включающее в себя разнообразные общественные отношения, возникающие между большим количеством субъектов. В связи с этим понятие «туризм» не имеет однозначного определения.

Таким образом, легальная дефиниция туризма требует совершенствования, потому что само понятие «туризм», применяемое в действующем законодательстве, нуждается в унификации, так как в нормативных правовых актах различной юридической силы и отраслевой направленности оно используется в различных значениях. В ст. 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁵⁸, например, говорится, что Правительство России занимается разработкой и осуществлением мер по развитию туризма и санаторно-курортной сферы. В этом случае туризм рассматривается как часть социальной сферы.

Положение о Федеральном агентстве по туризму (утверждены Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901⁵⁹) устанавливает, что указанное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма. Здесь речь идет о туризме как о самостоятельной отрасли экономики, но не как о путешествиях.

Таким образом, понятие «туризм» в законодательстве имеет разные значения. Его можно рассматривать как часть социальной сферы, отрасль экономики,

⁵⁸ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму». – СПС «КонсультантПлюс».

путешествия людей и т.д. Такое многообразие подходов обусловлено спецификой туризма. Однако в целях единообразного понимания данной категории законодателю следует расширить понятийный аппарат Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», закрепив в нем различные подходы к определению туризма с применением специальных терминов.

3. Проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию.

Многие годы данная проблема не имела своего решения на законодательном уровне и наконец-то Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников»⁶⁰ дополняются положения Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» нормами, устанавливающими, что с 1 июля 2022 года осуществление деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников на туристских маршрутах будет разрешено только при условии прохождения обязательной аттестации.

В указанных целях Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ уточняется терминология Федерального закона № 132–ФЗ. Вводится требование наличия гражданства Российской Федерации для экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков, по новому закону: экскурсовод (гид) – лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, прошедшее аттестацию и оказывающее услуги по ознакомлению туристов (экскурсантов) с объектами показа, сопровождению туристов (экскурсантов) и информированию туристов (экскурсантов) по пути следования по туристскому маршруту.

Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ устанавливается порядок проведения аттестации, требования к аттестуемым. Действие закона распространяется на физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» в соответствии с Федеральным законом от 27.11.2018 г. № 422–ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»⁶¹.

Согласно Федеральному закону от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ аттестация экскурсоводов (гидов) или гидов-переводчиков проводится аттестационной

⁶⁰ Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников». – СПС «КонсультантПлюс».

⁶¹ Федеральный закон от 27.11.2018 г. № 422–ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». – СПС «КонсультантПлюс».

комиссией, создаваемой органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере туризма.

Аттестация инструкторов-проводников проводится организациями, включенными в реестр организаций, уполномоченных на проведение аттестации инструкторов-проводников.

Аттестаты выдаются сроком на пять лет, за их выдачу устанавливается требование об оплате государственной пошлины.

Согласно Федеральному закону от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти наделяется полномочиями по ведению единого федерального реестра экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков, а также единого федерального реестра инструкторов-проводников и размещает содержащиеся в указанных реестрах сведения на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ уточняет полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с новыми требованиями.

Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ содержит переходные положения, обеспечивающие плавную адаптацию экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников к новым требованиям.

Реализация норм Федерального закона от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ позволит упорядочить деятельность экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, повысить безопасность туристов при прохождении туристских маршрутов повышенной сложности, что в целом будет содействовать повышению качества предоставляемых потребителям туристских услуг.

Итак, мы предложили пути решения проблем правового регулирования туристской деятельности, которое в настоящее время ещё не совершенно, нет соответствия норм Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» Гражданскому кодексу Российской Федерации, причём в таком важном вопросе как правовая природа договора на туристическое обслуживание. Мы предлагаем закрепить норму о правовой природе договора о реализации туристского продукта как договора возмездного оказания услуг в п.2 ст. 779 ГК РФ.

Мы предложили пути решения проблемы использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях (что порождает коллизии в его правовом регулировании). Считаем, что в целях единообразного понимания данной категории законодателю следует расширить понятийный аппарат Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», закрепив в нем различные подходы к определению туризма с применением специальных терминов.

Также в России давно уже существовала проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию. Многие годы данная проблема не имела своего решения на законодательном уровне и наконец-то Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ дополняются положения Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах

туристской деятельности в Российской Федерации» нормами, устанавливающими, что с 1 июля 2022 года осуществление деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников на туристских маршрутах будет разрешено только при условии прохождения обязательной аттестации.

3.2 Перспективы гражданского законодательства, регулирующего туристскую деятельность

К направлениям совершенствования гражданского законодательства, регулирующего туристскую деятельность, можно отнести следующие.

1. Закрепить в общей части Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁶² перечень нормативно-правовых актов, являющихся источниками правового регулирования туристской и гостиничной деятельности.

2. Внести дополнения в статью 1 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части закрепления определения экскурсии и экскурсионной деятельности.

Например, можно использовать определение экскурсии, сформулированное в ГОСТ Р 53522–2009 «Туристские и экскурсионные услуги. Основные положения»⁶³ в пункте 3.3. Экскурсия: Услуга по удовлетворению познавательных потребностей туристов (экскурсантов), заключающаяся в коллективном (или индивидуальном) посещении и изучении определенных исторических, природных, культурных и производственных объектов в сопровождении экскурсовода, гида, гида-переводчика, продолжительностью менее 24 часов без ночевки. Экскурсионную деятельность, можно определить, как деятельность по организации ознакомления туристов и экскурсантов с экскурсионными объектами в месте временного пребывания, осуществляемая аккредитованным юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

3. Включить в состав субъектов (туристов), участвующих в туристской деятельности, инвалидов и других маломобильных лиц, а также лиц их сопровождающих (определить их правовой статус) в соответствии с федеральными законами от 28.12.2013 г. № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁶⁴ и от 24.11.1995 г. № 181–ФЗ

⁶² Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁶³ ГОСТ Р 53522–2009. Национальный стандарт Российской Федерации «Туристские и экскурсионные услуги. Основные положения» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 г. № 772–ст). – СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁴ Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁶⁵, что будет способствовать реализации принципа социального государства, провозглашенного Конституцией Российской Федерации в статье 7⁶⁶;

4. Определить правовой статус работников, туристкой индустрии, закрепив их права и обязанности с учетом Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.03.2012 г. № 220н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма»⁶⁷, а также профессиональными стандартами, в частности, Приказом Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 04.08.2014 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Экскурсовод (гид)»⁶⁸.

5. Включить в состав субъектов, участвующих в туристской деятельности волонтеров (добровольцев) с определением их правового статуса.

6. Определить понятие и виды ответственности в сфере туризма и туристкой деятельности (гражданско-правовая ответственность, административно-правовая ответственность, налоговая ответственность, уголовно-правовая ответственность, дисциплинарная ответственность).

Важным этапом совершенствования правового регулирования туристских отношений является принятый Федеральный закон от 05.02.2018 г. № 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»⁶⁹, согласно положениям которого в перечень субъектов туристских отношений включены средства размещения и гостиницы, а также установлена ответственность за нарушение законодательства в профессиональной деятельности.

На основании проанализированного материала можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования

⁶⁵ Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181–ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.). – СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.03.2012 г. № 220н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма». – СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁸ Приказ Минтруда РФ от 04.08.2014 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Экскурсовод (гид)». – СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Федеральный закон от 05.02.2018 г. № 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». – СПС «КонсультантПлюс».

деятельности в туристской индустрии, в целях соблюдения прав всех участников туристских отношений.

Необходимо совершенствование законодательства о туристской деятельности в Российской Федерации, четкое определение понятийного аппарата и единого его понимания в различных нормативно-правовых документах, необходимо приведение в соответствие норм гражданского законодательства с иным отраслевым законодательством по вопросам содержания и правового статуса договора в сфере оказания туристических услуг.

Следует четко сформулировать определение договора о реализации туристского продукта и обеспечить единую практику его применения на всей территории Российской Федерации, а также закрепить субъектный состав договорных отношений – перечень сторон, поскольку на сегодняшний день существует многообразие организационно-правовых форм и количественного состава лиц, участвующих в общественных отношениях в сфере туризма.

Делая вывод по главе, нужно отметить, что мы предложили пути решения проблем правового регулирования туристской деятельности, которое в настоящее время ещё не совершенно, нет соответствия норм Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» Гражданскому кодексу Российской Федерации, причём в таком важном вопросе как правовая природа договора на туристическое обслуживание. Мы предлагаем закрепить норму о правовой природе договора о реализации туристского продукта как договора возмездного оказания услуг в п.2 ст. 779 ГК РФ.

Мы предложили пути решения проблемы использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях (что порождает коллизии в его правовом регулировании). Считаем, что в целях единообразного понимания данной категории законодателю следует расширить понятийный аппарат Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», закрепив в нем различные подходы к определению туризма с применением специальных терминов.

Также в России давно уже существовала проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию. Многие годы данная проблема не имела своего решения на законодательном уровне и наконец-то Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ дополняются положения Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» нормами, устанавливающими, что с 1 июля 2022 года осуществление деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников на туристских маршрутах будет разрешено только при условии прохождения обязательной аттестации.

Мы рассмотрели направления совершенствования гражданского законодательства, регулирующего туристскую деятельность.

На основании проанализированного материала можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности в туристской индустрии, в целях соблюдения прав всех участников

туристских отношений.

Следует четко сформулировать определение договора о реализации туристского продукта и обеспечить единую практику его применения на всей территории Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Первое официальное определение термина было утверждено ООН в 1954 г. В своем значении оно имело «активный отдых, влияющий на укрепление здоровья, физическое развитие человека, связанный с передвижением за пределами постоянного места жительства».

В 1993 году Статистической комиссией ООН было принято определение туризма, одобренное Международной организацией туризма при ООН (ЮНВТО). Оно подразумевало, что «туризм есть деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывание в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода, не превышающего одного года подряд, с целью отдыха, деловыми и прочими целями».

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

Туристская деятельность влияет на развитие национальной экономики:

- во-первых, туристская деятельность, прежде всего, обеспечивает население рабочими местами;
- во-вторых, туристская деятельность создает условия для отдыха;
- в-третьих, туристская деятельность поддерживает и иные отрасли в сфере экономики: торговли, бытового обслуживания, транспорта, производства товаров народного потребления, сельского хозяйства, строительства и других.

Мы выявили особенности туристской деятельности:

- особенности туристской деятельности как предпринимательской деятельности;
- особенности туристской деятельности как фактора межкультурных коммуникаций;
- особенности туристской деятельности на уровне муниципального образования.

История формирования правового регулирования туристской деятельности в РФ прошла долгий путь развития, претерпела множество изменений, начиная от господства императивных предписаний, заканчивая доминированием частных интересов на современном этапе.

Если советский период характеризуется идеологизированностью, жесткой регламентацией, фрагментарностью правовой базы и отстающим от мировых стандартов правовых средств регулирования, то уже российская законодательная база руководствуется частными интересами, реализует правовые нормы, направленные на повышение эффективности и гарантий. Кроме того, активизируется региональное правотворчество.

Вехой в развитии отечественного правового регулирования туризма стало принятие в 1996 г. Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который регламентировал использование публично-правовых средств только для организации публичной туристской деятельности – лицензирование, сертификация и др.

Действие новой коронавирусной инфекции потребовало принятия в 2020 году

соответствующего правового регулирования туристской деятельности.

В системе рыночных отношений по правовому регулированию туристской деятельности нельзя никак обойтись без государства. Государство выполняет три основные функции:

- 1) обеспечивает экономику туризма, как и в целом экономику страны, определенным количеством денег;
- 2) государство берет на себя регулирование внешних эффектов туристского рынка;
- 3) государство удовлетворяет потребности субъектов туристского рынка в так называемых коллективных благах, или общественных товарах.

На государственном уровне разработаны соответствующие программы развития как внутреннего, так и въездного туризма. Приняты нормативно-правовые акты, регулирующие права и обязанности участников туристских правоотношений, и полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

К источникам правового регулирования туристской деятельности в России относятся международно-правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, региональное законодательство.

Основным источником правового регулирования туристских отношений является Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

На региональном уровне субъекты Федерации вправе принимать свои законы, например Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509–ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области» определяет полномочия органов государственной власти Челябинской области по созданию благоприятных условий для развития туризма в Челябинской области и формы государственной поддержки туризма и туристской деятельности.

Российская Федерация обладает внушительным туристическим потенциалом – территория страны богата разнообразными ландшафтами, памятниками истории и культуры. Между тем государственное регулирование туризма осуществляется на достаточно слабом уровне, по большей мере в связи с неустанным изменением регулирующих органов и множественным внесением поправок в законодательство, регламентирующее туристскую деятельность.

Мы выявили проблемы правового регулирования туристской деятельности:

1. Проблема несоответствия норм федеральных законов, регулирующих туристскую деятельность в Российской Федерации

Определенные трудности в регулировании отношений в сфере туризма вызывает несоответствие норм Федерального закон от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», посвященных договору на туристическое обслуживание, Гражданскому кодексу Российской Федерации. В литературе также нет единого мнения о правовой природе указанного договора.

В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах

туристской деятельности в Российской Федерации» использовался термин договор розничной купли-продажи, что прямо противоречило ст. 779 ГК РФ. Как видим, налицо существенное различие между нормами ГК РФ и Федеральным законом о туризме.

Различия между нормами этих федеральных законов явились основанием для дискуссии о приоритете между указанными правовыми актами, и, как следствие, о правовой природе данного договора.

Определенная ясность в данном разночтении была внесена Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2018 г. № 15АП–11667/18. Рассматривая в порядке надзора конкретное дело, арбитражный суд постановил, что договор о реализации туристского продукта по своей правовой природе является договором возмездного оказания услуг, в связи с чем, к спорным отношениям применимы нормы главы 39 ГК РФ. Иными словами, отношения между покупателем (туристом или иным заказчиком) и туристской фирмой регулируются не правилами договора купли-продажи, а по правилам договора возмездного оказания услуг.

Для окончательного решения проблемы, считаем, надо закрепить норму о правовой природе договора о реализации туристского продукта как договора возмездного оказания услуг в п.2 ст. 779 ГК РФ.

2. Проблема использования в российском законодательстве термина «туризм» в различных значениях, что порождает коллизии в его правовом регулировании.

Так, легальное определение туризма дано законодателем в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», где под последним понимаются «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания». В иных актах туризм выступает в качестве сектора экономики, социальным направлением.

Таким образом, понятие «туризм» в законодательстве имеет разные значения. Его можно рассматривать как часть социальной сферы, отрасль экономики, путешествия людей и т. д. Такое многообразие подходов обусловлено спецификой туризма. Однако в целях единообразного понимания данной категории законодателю следует расширить понятийный аппарат Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», закрепив в нем различные подходы к определению туризма с применением специальных терминов.

3. Проблема отсутствия в законе обязанности туристических гидов и экскурсоводов иметь аттестацию.

Сегодня в России отсутствует система подготовки экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов-проводников. Дефицит профессионалов в этой сфере увеличивается. При этом растёт число «самодеятельных» неквалифицированных специалистов. В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г.

№ 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» отсутствуют механизмы контроля за качеством работы гидов и проводников.

Многие годы данная проблема не имела своего решения на законодательном уровне и наконец-то Федеральным законом от 20.04.2021 г. № 93–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников» дополняются положения Федерального закона от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» нормами, устанавливающими, что с 1 июля 2022 года осуществление деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников на туристских маршрутах будет разрешено только при условии прохождения обязательной аттестации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.). – СПС «КонсультантПлюс».
2. Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г. (вместе с Конкретными выводами и рекомендациями) (принята в г. Гааге 10.04.1989–14.04.1989) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2000. – № 25. – С. 213–239.
3. Манильская декларация по мировому туризму от 27.09.1980 г. // Международный туризм: правовые акты. – М.: Юрист, 2000. – 22 с.
4. «Международный пакт о гражданских и политических правах» (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Ведомости Верховного Совета СССР». – 28.04.1976. – № 17. – Ст. 291.
5. Международная конвенция по контракту на путешествие (CCV) (заключена в г. Брюсселе 23.04.1970 г.) // Международный туризм: Правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 340–344.
6. Международная гостиничная конвенция касательно заключения контрактов владельцами гостиниц и турагентами (МГА/ФУААВ) (вместе с «Определением терминов, используемых в Конвенции», «Указателем терминов, используемых в гостиничных контрактах», «Правилами рассмотрения споров в арбитраже») (заключена в 1975 году) // Международный туризм: Правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 344–361, 363–368.
7. Типовой контракт, подлежащий подписанию турагентством и клиентом согласно Директиве ЕЭС № 90/314 от 13.05.1995 г. – СПС «КонсультантПлюс».
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».
10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».
11. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».
12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63–ФЗ. – СПС «КонсультантПлюс».
13. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
14. Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181–ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114–ФЗ «О порядке выезда из

- Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». – СПС «КонсультантПлюс».
16. Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 17. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115–ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 18. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 19. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 20. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 21. Федеральный закон от 12.02.2015 г. № 9-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры и туризма в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». – СПС «КонсультантПлюс».
 22. Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162–ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 23. Федеральный закон от 05.02.2018 г. № 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». – СПС «КонсультантПлюс».
 24. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242–1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 25. Указ Президента РФ от 25.04.1994 г. № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». – СПС «КонсультантПлюс».
 26. Указ Президента РФ от 22.12.1995 г. № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 27. Указ Президента РФ от 05.06.2020 г. № 372 «О совершенствовании государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности». – СПС «КонсультантПлюс».
 28. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму». – СПС «КонсультантПлюс».
 29. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры». –

- СПС «КонсультантПлюс».
30. Постановление Правительства РФ от 20.07.2020 г. № 1073 «Об утверждении Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 31. Постановление Правительства РФ от 21.09.2020 г. № 1515 «Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания». – СПС «КонсультантПлюс».
 32. Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1852 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта». – СПС «КонсультантПлюс».
 33. Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1853 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 34. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2018 г. № 15АП–11667/18 по делу № А32–52336/2017. – СПС «КонсультантПлюс».
 35. Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 г. № 2129–р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года». – СПС «КонсультантПлюс».
 36. Приказ Минтранса России от 28.06.2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей». – СПС «КонсультантПлюс».
 37. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.03.2012 г. № 220н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма». – СПС «КонсультантПлюс».
 38. Приказ Минтруда РФ от 04.08.2014 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Экскурсовод (гид)». – СПС «КонсультантПлюс».
 39. Приказ Росстандарта от 31.10.2017 г. № 1561–ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации». – СПС «КонсультантПлюс».
 40. Постановление Госстандарта России от 16.11.2000 г. № 295–ст «О принятии и

- введении в действие государственного стандарта». – СПС «КонсультантПлюс».
41. ГОСТ Р 53522–2009. Национальный стандарт Российской Федерации «Туристские и экскурсионные услуги. Основные положения» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 г. № 772–ст). – СПС «КонсультантПлюс».
42. Закон Челябинской области от 28.02.2017 г. № 509–ЗО «О содействии развитию туризма в Челябинской области». – СПС «КонсультантПлюс».

Раздел 2. Литература

43. Алексеев, С. С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма / С. С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1962. – 283 с.
44. Арсланова, Г. Х. Государственное регулирование туристской деятельности / Г.Х. Арсланова. – В сборнике: Включение молодежи во всемирный процесс сохранения и развития культурного наследия человечества. – Материалы Международной научно-практической конференции. – Составители: Р.М. Валеев, В.Р. Алиакберова; научные редакторы: Р.Р. Юсупов, Р.М. Валеев. – Москва, 2012. – С. 125–132.
45. Волошин, Н. И. Правовое регулирование туристской деятельности: учебное пособие / Н. И. Волошин. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 118 с.
46. Гайдукова, Е. Д. Государственное регулирование туристской деятельности / Е.Д. Гайдукова // Наука и мир. – 2017. – Т. 2. – № 6 (46). – С. 11–13.
47. Грабовый, П. Г. Риски в современном бизнесе / П.Г. Грабовый, С.Н. Петрова, С.И. Полтавцев. – М.: АЛАНС, 1994. – 200 с.
48. Гурьев, А.В. Туристская организация как особый субъект предпринимательской деятельности: необходимость предупреждения банкротства / А. В. Гурьев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – Т. 10. – № 15 (252). – С. 53–62.
49. Журавлева, Н. В. Управление стоимостью компании и сохранение ее устойчивости / Н.В. Журавлева, Д. С. Зыкунов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 8. – С. 11–14.
50. Забаева, М.Н. Риски страховщика при банкротстве турагента / М. Н. Забаева // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2012. – № 6. – С. 22–29.
51. Кабалкин, А. Ю. Законодательство о сфере обслуживания населения / А.Ю. Кабалкин. – М.: Знание, 1988. – 224 с.
52. Капустина, В. П. Развитие туристской деятельности в муниципальном образовании / В.П. Капустина, А.В. Бережной // Вопросы науки и образования. – 2019. – № 5 (50). – С. 56–59.
53. Котлер, Ф. Маркетинг. Гостеприимство. Туризм / Ф. Котлер. – М.: Юнити, 1998. – 787 с.
54. Кусков, А. С. Основы туризма: учебник / А. С. Кусков, Ю.А. Джаладян. – М.: КНОРУС, 2008. – 155 с.
55. Кусков, А. С. Туристский бизнес. Словарь-справочник / А.С. Кусков,

- Ю.А. Джаладян. – М.: Форум, 2008. – 384 с.
56. Левченкова, Т. А. Туристская деятельность и межкультурная коммуникация / Т.А. Левченкова, С.А. Бутырина // Индустрия туризма: возможности, приоритеты, проблемы и перспективы. – 2019. – Т. 15. – № 1. – С. 312–317.
 57. Ломаев, П. А. Проблемы правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации / П. А. Ломаев // Молодой ученый. – 2020. – № 45 (335). – С. 123–126.
 58. Новичкова, Н. М. Сравнительный анализ понятий туристская деятельность и туристическая деятельность старшеклассников в контексте формирования социального опыта / Н. М. Новичкова, Е. А. Опарина // Мир науки, культуры, образования. – 2017. – № 4 (65). – С. 122–124.
 59. Попова, О. П. Туристская деятельность как вид предпринимательской деятельности / О. П. Попова // В сборнике: Наука сегодня: проблемы и пути решения. – Материалы международной научно-практической конференции: в 3 частях. – Москва, 2018. – С. 77–78.
 60. Попова, Р. Ю. Государственное регулирование, становление и развитие туризма в России / Р. Ю. Попова. – М.: МГУ, 2014. – 120 с.
 61. Правовое обеспечение туризма: учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336 с.
 62. Сервисная деятельность: учебное пособие / В.К. Карнаухова, Т.А. Краковская; под общ. ред. Ю.М. Краковского. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 254 с.
 63. Симонова, М. М. Краеведение и самодеятельный туризм / М.М. Симонова, С.А. Бутырина // Научный вестник МГИИТ. – 2012. – № 3(17). – С. 15–19.
 64. Тамразян, С.Г. Современное состояние и перспективы развития туристской деятельности в Российской Федерации / С. Г. Тамразян // В сборнике: Конкурентоспособность территорий. Материалы XX Всероссийского экономического форума молодых ученых и студентов. – В 8-ми частях. – Ответственные за выпуск Я.П. Силин, Е.Б. Дворядкина. – Москва, 2017. – С. 230–233.
 65. Удалов, Д. Э. К вопросу о совершенствовании правового регулирования туристской деятельности / Д. Э. Удалов // сборнике: Научные тенденции: Юриспруденция. – Сборник научных трудов по материалам XIII международной научной конференции. – Москва, 2018. – С. 40–43.
 66. Чененов, Ю. А. Правовое регулирование туризма в СССР и России: историко-правовой аспект / Ю. А. Чененов // Туризм: право и экономика. – 2003. – № 3. – С. 16–22.
 67. Шевченко, И.К. Организация предпринимательской деятельности: учебное пособие / И. К. Шевченко. – Таганрог: ТРТУ, 2004. – 92 с.
 68. Экономика туризма: учебник / Ю.В. Темный, Л.Р. Темная. – М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2010. – 448 с.
 69. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2017. – 1136 с.

70. Яндулина, В. Р. Основные теоретические понятия туристской деятельности / В.Р. Яндулина // В сборнике: Современные научные исследования: Актуальные вопросы, достижения и инновации. – Сборник статей IX Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – Москва, 2019. – С. 258–260.