

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 «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ А.В. Прохоров
_____ 2020 г.

Правовое регулирование туристкой деятельности

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2020.56020. ВКР

Руководитель работы
ст. преподаватель кафедры СОТ
_____ С.В. Полякова
_____ 2020 г.

Автор работы
студент группы ДО–560
_____ Ю.Н. Курбатов
_____ 2020 г.

Нормоконтролер
ст. преподаватель кафедры СОТ
_____ Е.Н. Бородина
_____ 2020 г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Курбатов Ю.Н. Правовое регулирование туристской деятельности. – Челябинск: ЮУрГУ, 2020, ДО–560, 44 с., библиогр. список – 52 наим, 9 л. плакатов ф. А4.

Объект квалификационной работы – это общественные отношения, которые возникают в процессе урегулирования деятельности в сфере туризма.

Предмет квалификационной работы – это положения науки, предназначенные для решения задач правового регулирования отношений деятельности туризма, законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие туристскую деятельность, а также практическое значение в ходе их применения.

Цель квалификационной работы – это получение совокупного взгляда, с использованием научной литературы, на правовое регулирование сферы туризма.

Научная и практическая значимость данной работы состоит в имеющихся в ней положениях, заключениях и предложениях, которые могут быть использованы в других исследованиях и работах о повышении эффективности работы правовой базы в данной отрасли. Также суждения в данной работе могут применяться при обучении специалистов для работы в туристической сфере. Работа составлена из введения, двух глав, заключения, списка нормативных источников и используемой литературы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	9
1.1 Понятие и сущность туристского права.....	9
1.2 Источники туристского права.....	15
1.3 Общая характеристика правового регулирования туристской деятельности.....	21
2 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	25
2.1 Проблемы правового регулирования туристической деятельности.....	25
2.2 Проблемы разграничения гражданско-правовой ответственности турагента и туроператора перед заказчиком туристского обслуживания.....	30
2.3 Способы восполнения пробелов правового регулирования расторжения и невозможности исполнения договора об организации туристского обслуживания.....	33
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	39
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	41

ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе люди, используя свои права на отдых, охрану здоровья и свободу передвижения, все чаще путешествуют и занимаются туризмом. В наше время туризм имеет огромную популярность и доступен широким слоям населения нашей страны. В связи с этим в нашей стране все больше становятся востребованными организации, оказывающие услуги в сфере туризма.

На основании ст. 3 ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», эта отрасль считается одной из наиболее выгодных областей, составляющих механизм экономики в нашей стране. Данный факт, объясняется значительной степенью влияния туристических отношений на экономические связи в России. Туристическая сфера оказывает существенное влияние на совершенствование и постоянное развитие многих экономических отраслей. Деятельность в сфере туризма тесно связана с производством потребительских товаров, услугами транспорта, связью, торговыми отношениями, гостиничными и бытовыми услугами и многими другими отраслями экономики.

Раскрывая в нашей работе функции туризма в экономике государства, мы считаем приоритетной задачи по улучшению правового механизма туристской деятельности. Совершенный аппарат для регулирования отношений в сфере туризма должен быть основан на научно-обоснованных методиках, однако если на доктринальном уровне этот механизм достаточно изучен, то понимание туристической деятельности, на основе частноправовых и публично-правовых принципов, в настоящее время остается все также малоизученной проблемой. Рассматривая туризм как отрасль предпринимательской деятельности, в теории толкование его правового механизма содержит некоторые противоречия, а также двусмысленные положения, а концептуальная база совершенно недоработана.

В законодательстве РФ мы наблюдаем спешку в решении вопросов касательно значимых проблем в становлении и эволюции туристической отрасли на рынке нашей страны. Примером для такого вывода мы можем использовать резкое отступление от некоторых способов государственного регулирования туристской деятельности, как лицензирование, стандартизация, сертификация, с введением только гражданско-правовых институтов обеспечения исполнения обязательств туроператорами – банковской гарантии, страхования риска ответственности туроператора. Процесс законодательного регулирования туристской деятельности осуществляется в условиях отсутствия целостного подхода к туристской деятельности как виду предпринимательства.

Исследование теоретических и прикладных проблем в законотворческой и правоприменительной деятельности, на наш взгляд, позволит решить одно из главных противоречий современной хозяйственной практики – подмену концептуального подхода экспериментированием и эмпиризмом. Существует потребность в правильности концептуального истолкования сообразности, как частных, так и общественных интересов в регулировании деятельности в сфере туризма, что определяет актуальность нашей работы.

На сегодняшний день можно выделить огромное количество разнообразной литературы посвященной особенностям менеджмента, маркетинга и ведения туризма. На практике в работе учреждений, оказывающих услуги в сфере туризма, большее значение оказывается тонкостям и количеству реализации, учета и налогообложения деятельности в данной сфере.

В отношении туристской деятельности проводились глубокие научные исследования с точки зрения истории туристической деятельности, отраженной в общественных и экономических условиях туристской отрасли, такими авторами, как В.А. Квартальнов, В.М. Биржаков, В.И. Сенин, А.Х. Абуков. Но в настоящее время имеется факт существования немногочисленной литературы и учебников, которые показывают основу нормативно-правовой базы, рассматривая эту сферу со всеми ее нюансами. Можно отметить, что на практике, субъекты, которые работают в сфере туризма, довольно подготовлены в правовом аспекте, и этот фактор остерегает их от наиболее частых ошибок, обеспечивает наиболее эффективное удовлетворение запросов в предлагаемых услугах, способствует успеху компаний в конкурентной борьбе, а также достижению основной цели своей деятельности – получению прибыли.

Также можно отметить, что с появлением деятельности в области туризма, в 90-х годах 20 века появились и одни из первых научных работ о его правовом регулировании. Н.И. Волошин, Я.Е. Парций и Л.В. Щенникова говорили о пробелах и проблемах в механизме регулирования деятельности в сфере туризма. Также огромный вклад по этой теме принадлежит Е.Л. Писаревскому.

Объект квалификационной работы – это общественные отношения, которые возникают в процессе урегулирования деятельности в сфере туризма.

Предмет квалификационной работы – это положения науки, предназначенные для решения задач правового регулирования отношений деятельности туризма, законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие туристскую деятельность, а также практическое значение в ходе их применения.

Цель квалификационной работы – это получение совокупного взгляда, с использованием научной литературы, на правовое регулирование сферы туризма.

Для достижения поставленной цели решаются следующие **задачи**.

1. Рассмотрим основные понятия, используемые в сфере туризма.
2. Раскроем сущность услуг в сфере туризма и их механизм.
3. Проанализируем действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере туризма.
4. Выявим проблемы законодательства в нашей стране, а также его совершенствования.
5. Рассмотрим особенности регулирования сферы туризма и определим его подходящую модель.
6. Проанализируем структуры общественных отношений в данной сфере и определим ее особенности.
7. Разработаем рекомендации по улучшению и развитию законодательства, регулирующего деятельность туризма.

Методологическую базу данной работы составляют общенаучные и частнонаучные методы теоретического анализа.

Системный метод был применен для изучения туристской деятельности как системной взаимосвязи частных и общественных интересов, при правовом регулировании которой необходимо учитывать внутреннюю взаимосвязь частных и публично-правовых средств воздействия на право в целом как систему.

Формально-правовой метод был применен для описания и установления характеристик туристской услуги, разработки правовых понятий, используемых в сфере туристской деятельности, классификации, систематизации и представления результатов работы: с его помощью были выявлены определенные пробелы в действующем туристском законодательстве, коллизии между общим и специальным правом, а также сформулированы теоретические положения, которые автор вносит для защиты.

Широко используется в работе конкретно-социологический метод: социологическое наблюдение, анализ нормативных документов, статистических данных, публикаций в средствах массовой информации, что способствовало изучению туристской деятельности на основе конкретных социальных фактов и формированию выводов о характере и эффективности методов государственного регулирования туристской деятельности.

Сравнительно-правовой метод был применен для сравнения и анализа российского и зарубежного опыта правового регулирования туристской деятельности и позволил установить, что лицензирование туристской деятельности за рубежом в полной мере базируется на таких институтах гражданского права, как финансовые гарантии: страхование рисков ответственности, банковские гарантии и др.

Используя вышеперечисленные методики, мы смогли проанализировать механизм туристической деятельности, выделить сущность, подчеркнуть несовершенство в правовых аспектах ее регулирования и предложить возможности поправок в законодательстве, регулирующем эту отрасль.

Нормативно-информационная база данной работы состоит из положений Конституции РФ, федеральных законов, подзаконных актов, документов судебной практики, статистической информации.

Научную новизну наша работа представляет в том, что в этой работе представлен комплексный анализ деятельности в сфере туризма методом выявления сущности этой деятельности, ее понятия, разбором представляемых услуг и рассмотрением сочетаний принципов регулирования ее работы.

Научная и практическая значимость данной работы состоит в имеющихся в ней положениях, заключениях и предложениях, которые могут быть использованы в других исследованиях и работах о повышении эффективности работы правовой базы в данной отрасли. Также суждения в данной работе могут применяться при обучении специалистов для работы в туристической сфере. Работа составлена из введения, двух глав, заключения, списка нормативных источников и используемой литературы.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и сущность туристского права

В практике юриспруденции термин «субъект правового регулирования» используется для выделения какой-либо группы социальных взаимоотношений, для решения задач которых необходимо юридическое вмешательство.

Эти взаимоотношения относятся к предмету регулирования правовых отношений и имеют определенные признаки: необходимые для людей и групп людей отношения; направленные (рациональные) отношения; устойчивые, повторяющиеся и типичные отношения; поведенческие отношения, за которыми осуществляется внешний контроль [50].

Как показывает практика, область правового регулирования состоит из трех групп различных общественных взаимоотношений: отношения по обмену материальными и нематериальными ценностями; отношения по властному управлению обществом и отношения по обеспечению безопасности и правопорядка [37].

Далее мы рассмотрим общественные взаимоотношения, которые можно отнести к предмету правового регулирования в сфере туризма.

Все мы знаем, неограниченная возможность перемещения человека, рассматривая действие как его деятельность, воспроизводит социальные связи. Определенные связи между людьми появлялись во время их передвижений, образовывались на протяжении долгого времени, а юридически некоторые из этих связей начинали подкрепляться уже в древнем Риме.

Туризм, такой, каким мы его привыкли видеть сейчас, обрел свое лицо уже в середине 20 века. Став важной частью для экономики, корень туризма, развил множество своих ветвей в культуры, политику и социальные сферы нашей жизни.

Постепенно появляющиеся услуги, работы и товары, потребляемые туристами, стали объектами туристического рынка, а сам туризм является одним из ресурсов жизни общества, оказывая влияние на социальное равновесие, обеспечивая рост активности труда, а также повышая личное и социальное благосостояние.

Именно выявленные нами выше причины, выделяют туристическую отрасль, создавая к ней особый интерес разных слоев населения и ряда структур.

Принимая во внимание экономические оценки, особую позицию в субъекте правового регулирования в данной сфере занимают экономические (имущественные) отношения и, связанные тесным образом с ними личные неимущественные отношения (множественные различные связи предпринимателей в туристической направленности и их потребителей, взаимоотношений туроператора и организации путешествий).

Индустрия туризма по праву называется основой экономических отношений в области туристической деятельности. В нее входят гостиничные компании, туристические организаторы, посредники и даже аттракционы по всему земному шару.

Конференция ООН, в первых своих терминах туристической индустрии, определила, что в эту сферу входит комплексность производственных и непроизводственных видов деятельности, принимающих непосредственное участие в создании товаров и услуг для туристов [39].

В отечественной, а также иностранной литературе к определению «Туристическая индустрия», относят все предприятия туристического типа (рестораны, отели, товары этой отрасли и т. д.), а комплекс таких организаций, как-либо относящихся к этой сфере, подводят под определение – туристический сектор экономики. В него входят: гостиничные предприятия, продовольственные и торговые предприятия, пассажирский транспорт (за исключением городского транспорта), банковские структуры по обмену валюты, коммунальные услуги, бытовое обслуживание, городской транспорт, связь, услуги проката, рекламные и информационные агентства, культурно-развлекательные учреждения, туроператоры и турагенты, предприятия сельского хозяйства, пищевой и некоторых других отраслей промышленности, производящие туристские товары; различные организации, занимающиеся проектированием, строительством и модернизацией туристских объектов, предприятия по производству оборудования для гостиничных и ресторанных объектов; образовательные учреждения по подготовке кадров [31].

Рассмотренное определение немного отличается своим содержанием от определения этого термина законодательством. Согласно закону туристская индустрия – это совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников¹.

Отсюда мы можем сделать вывод, что законом к этому определению относятся:

- 1) субъекты и объекты сферы туризма;
- 2) системообразующие (основные) и обеспечивающие туристические структуры;
- 3) субъекты, которые могут удовлетворить нужды заказчика (прямо либо косвенно).

Рассмотрев определения, изложенные выше, учитывая, что термин индустрия является некой сферой деятельности человека и соответственно экономической составляющей, можно смело заявить, что туристическая индустрия – это туристская деятельность; деятельность по размещению, питанию, транспортировке; деятельность по предоставлению рекреационных, культурных, спортивных и других развлекательных услуг; деятельность по предоставлению

¹ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». – СПС «Гарант».

дополнительных услуг (банковские, рекламные, страховые, медицинские услуги, продажа туристских товаров и для использования туристами, бытовое обслуживание, экскурсии, работа гидов, переводчиков и т. д.); деятельность по производству туристских товаров; проектирование, строительство и модернизация туристских объектов, предприятий по производству оборудования для гостиничных и ресторанных сооружений.

Другая группа таких взаимоотношений – это управленческие отношения. Они также очень значимы в совершенствовании деятельности в сфере туризма. Без участия государства в области управления туристской деятельностью развивать эту отрасль было бы неосуществимо. Под контролем государственной власти осуществляется помощь приоритетным сферам туризма, совершенствуется ее инфраструктура, сохраняется социальная защита, помощь и т. д. В границах этой группы связи с социумом также осуществляется общественная организация предпринимательской деятельности в сфере туризма (туристской индустрии).

Выделим еще одну группу, не менее важную, чем предыдущие группы, которые мы рассматривали выше. В ней происходят взаимоотношения между людьми, их различных групп и органами государства. Здесь рассматриваются решения по вопросам предупреждения, прекращения угроз жизни и здоровью человека, интересам общества и государства, собственности и окружающей среды, а также ликвидации последствий, возникающих в результате реализации этих угроз («отношения в сфере безопасности туризма», «ситуационные отношения») [42].

Мы раскрыли суть разнообразных связей в туристической сфере. Сделаем вывод, что предметом правового регулирования в туристической сфере являются общественные отношения. Они появляются в процессе подготовки, организации и процессе туристических передвижений, получением разнообразных услуг, а также в связи с общественной организацией туристской отрасли, реализацией государственных мер по поддержке развития внутреннего и въездного туризма, защитой прав и законных интересов туристов и обеспечением безопасности туризма.

Признаками связей с общественностью в сфере туризма являются:

- важная общественная значимость, направленность на человека, и прежде всего на его жизненно важные нематериальные блага (жизнь, здоровье, право на отдых, свободу передвижения и т. д.);
- конституционная обусловленность, наличие общечеловеческих ценностей, прав и свобод человека и гражданина, лежащих в основе этих отношений;
- наличие рыночной среды и свободных хозяйствующих субъектов, которые предоставляют услуги, выполняют работы или продают товары туристам (туристический рынок);
- стабильность, повторяемость, многофункциональность и неоднородность;
- динамичность, взаимопроникновение и обусловленность;
- влияние международных стандартов туристской деятельности на организацию, функционирование и развитие туристского сектора Российской Федерации;

– существует объективная общественная потребность в упорядочении этих отношений, их защите и развитии [32].

Правовая природа общественных отношений устанавливает, что для оптимального государственно-правового воздействия на них целесообразно использовать различные формы и методы как публичного, так и частного права. В то же время разграничение сфер регулирования («субъектов компетенции») между частным и публичным правом не является окончательным и единожды установленным государством. В процессе исторического, государственно-правового и социально-экономического развития происходит подвижность границ между частным и публично-правовым регулированием сферы туризма, при этом на первый план выходят различные формы и способы воздействия.

Можно с уверенностью сказать, что право может воздействовать на социальные отношения через правовое регулирование. Под последним мы можем подразумевать эффективное, нормативное и организационное воздействие на социальные отношения, которое осуществляется правовыми инструментами (правовые нормы, правоотношения, индивидуальные предписания и т. д.) с целью регулирования, защиты и развития их в соответствии с требованиями экономической основы и социальными потребностями данной социальной системы [37].

Правовое регулирование имеет вид организованного, упорядоченного, институционального воздействия на поведение и деятельность социальных субъектов и их отношения правовыми средствами с целью получения необходимого результата для развития общества. Цель этих возможных воздействий диктует необходимые формы и средства – запреты, разрешения, позитивные обязательства.

Правовое регулирование – это упорядочение общественных отношений, осуществляемое государством с помощью права и совокупности правовых средств, их правовое закрепление, защита и развитие.

Учитывая вышеизложенное, правовое регулирование туризма – это эффективное, нормативное и организационное воздействие на поведение и деятельность участников данной сферы и их отношения, осуществляемое с помощью закона и совокупности правовых средств, методов и приемов, в целях создания правовой основы единого туристского рынка, защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере туризма, в том числе обеспечения прав граждан на отдых, свободу передвижения, информацию, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, а также на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры посредством туризма.

Для того чтобы выделить суть правового регулирования и его механизма, следует обратить внимание на определения средств, способов и методов воздействия права на социальные отношения в области туризма.

Правовые инструменты – некоторые правовые инструменты, используемые для корректирования социальных отношений и удовлетворения потребностей юридических лиц.

К этим правовым инструментам можно отнести:

- правовые нормы (к примеру, нормы разных федеральных законов и подзаконных актов, функционирующих в области туризма);
- субъективные права и юридические обязанности (к примеру, туроператоры и турагенты должны обязательно моментально сообщить в органы исполнительной власти и заинтересованные стороны о ЧС, связанных с туристами во время поездки, турист имеет право на: свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам с учетом страны (места) временного пребывания ограничительных мер (статья 4 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»);
- юридическая ответственность (к примеру, за нарушение прав потребителей, регулируемых законами или другими правовыми актами РФ, продавец (исполнитель, изготовитель, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер) несет административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 43 Закона РФ «О защите прав потребителей») или туроператор несет полную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации перед туристом и (или) иным заказчиком за неисполнение или некачественное исполнение своих обязательств указанных по договору купли-продажи туристского продукта (в том числе за непредоставление или ненадлежащее оказание услуг туристам, указанных в туристском продукте, независимо от того, кто должен был предоставить или оказывал эти услуги) (статья 9 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»);
- правовые ограничения (например, за потерю или повреждение (порчу) имущества пассажира перевозчик несет ответственность в размере его стоимости, а если стоимость установить невозможно – в размере не более одиннадцати тысяч рублей (ч. 1 ст. 119 ГК РФ);
- правовые стимулы (государство, соглашаясь о том, что туризм на сегодняшний день является одной из важнейших областей экономики РФ, помогает развитию туризма, стараясь создать для этого наиболее благоприятные условия (статья 3 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ») и т. д.

Метод правового регулирования – некоторые приемы, используемые специально для правового регулирования.

Выделим три значимых метода правового регулирования:

- дозволение – метод правового регулирования отношений предоставляющей стороны выбора своих действий по реализации субъективного права в рамках предусмотренных настоящим законом возможностей, например, до заключения договора о реализации туристского продукта, поставщик и потребитель вправе в письменной форме заключить предварительный договор о реализации туристского продукта (п. 11 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта);
- запрет – метод правового регулирования, означающий, что сторона отношений обязана не предпринимать действий, указанных в правовых нормах, например, при отказе от исполнения договора на выполнение работ (оказание

услуг) подрядчиком (в том числе субъектом туристской деятельности) не вправе требовать возмещения своих расходов, понесенных в процессе выполнения работ (оказания услуг), а также оплаты за выполненную работу (оказанную услугу), за исключением случаев, когда потребитель принял выполненную работу (оказанную услугу) (пункт 4 статьи 28 Закона РФ «О защите прав потребителей»);

- обязательность – метод правового регулирования, означающий, что сторона правоотношения обязана предпринять определенные действия, указанные в законе (например, исполнитель обязан информировать потребителя о том, что соблюдение указаний потребителя и иных обстоятельств, зависящих от потребителя, может снизить качество выполняемой работы (оказанной услуги) или повлечь невозможность ее окончания в срок (статья 36 Закона РФ «О защите прав потребителей)).

Метод правового регулирования может указывать на характер отношений между участниками такого правоотношения. Среди таких методов обозначают обязательный и диспозитивный методы.

1. **Обязательный (субординационный, субординационный, авторитарный) метод.** Он предполагает властное командование одних участников правоотношений другими, например, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти информирует туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (статья 14 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»);

2. **Диспозитивный (автономный) способ** предполагает равенство субъектов таких правоотношений, например, по договору купли-продажи туристского продукта каждая из сторон вправе требовать изменения или прекращения договора в связи со значительными изменениями обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора (Статья 10 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»).

Основными целями государственного регулирования туристской деятельности являются:

- охрана окружающей среды;
- обеспечение права 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, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия.

Приоритетными направлениями государственного регулирования туристской деятельности являются поддержка и развитие внутреннего туризма, въездного туризма, социального туризма, детского туризма и самодетельного туризма.

Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется путем:

- определения приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации;
- нормативного правового регулирования в сфере туризма;
- разработки и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма;
- содействия в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- защиты прав и интересов туристов, в том числе оказания им экстренной помощи, а также обеспечения их безопасности;
- содействия кадровому обеспечению в сфере туризма;
- развития научных исследований в сфере туризма;
- классификации объектов туристской индустрии;
- формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров;
- информационного обеспечения туризма;
- создания благоприятных условий для развития туристской индустрии;
- оказания государственных услуг в сфере туризма;
- взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями в сфере туризма, в том числе через представительства уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти за пределами Российской Федерации.

Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

1.2. Источники туристского права

Природа деятельности людей в сфере туристической деятельности имеет сложный, межотраслевой характер, что приводит к сложным взаимоотношениям и среди участников этих отношений. Поэтому эта сфера деятельности нуждается в эффективном и рациональном правовом регулировании, от которого, в первую очередь, непосредственно зависит эффективность экономической деятельности.

В туристической сфере правовое регулирование, проводится с использованием источников права. Самым популярным термином этих источников в формально-правовом смысле, можно считать их понятие как обособленных правовых конструкций объективации правовых норм, посредством которых правовые нормы не только воспринимаются как таковые, с присущими им характеристиками, а также и функционируют (т. е. могут быть реализованы, применены, защищены) как правовые нормы [46].

В настоящий момент к основным источникам права относят: нормативный правовой акт, международный акт, правовой обычай, нормативное соглашение, характеризующиеся в туристической деятельности. Существуют также дополнительные источники права, сюда можно отнести: судебные практики,

правовые доктрины и различные консультативные акты международного сообщества.

Основная доля таких источников прав, выражена в нормативно-правовых актах, которые содержат в себе правовые нормы и ориентированы на регулирование туристских отношений. В целом, можно отметить, что законодательство, посвященное деятельности в сфере туризма, состоит из таких актов.

В настоящий момент ситуация нормативно-правового регулирования в туристической деятельности можно охарактеризовать такими введениями как:

- производство и запуск новых норм, цель которых модернизация и повышение качества гарантий, а также защиты прав и законных интересов потребителя, в сфере туристического продукта и безопасности своей деятельности в этой сфере;
- увеличение функций ответственности, для людей, которые непосредственно занимаются осуществлением деятельности в сфере туризма;
- устранение ряда нарушений обязательств перед гражданами, что приведет к увеличению прозрачности, стабильности и привлечению спонсоров к туристической сфере;
- производство нормативных актов, занимающихся задачами классификации и стандартизации в различных областях туризма (объекты размещения, пляжи, лыжные трассы и др.);
- повышение эффективности нормативно-правового регулирования в области ответственности за безопасность туристической деятельности;
- составление правовых основ для саморегулирования на туристском рынке, а также поддержка движения организаций выполняющих саморегулирование на рынке (ассоциации (кооперативы), банки и страховые компании);
- трудный характер регулирования в сфере туризма, кроме того в граничащих областях законодательства имеется впечатляющее количество «туристских норм»;
- повышение эффективности законотворчества в рассматриваемой сфере и его унификация;
- гармонизация законодательства Российской Федерации и законодательства Европейского союза, законодательства Содружества Независимых Государств и др.

Термин «закон» предполагает существование рассмотренных актов с разной юридической силой, что также улавливается в положениях Конституции РФ об исключительной компетенции России (статья 71), совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (статья 72) и компетенции субъектов Российской Федерации. Таким образом, мы можем обозначить, что закон с высшей юридической силой – это Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы (сюда включают кодексы) и законы субъектов РФ.

Связь рассмотренных нами законов и законодательства о деятельности в сфере туризма мы можем наблюдать из пп. «е» п. 1 статьи 72 Конституции РФ об отнесении к совместному ведению Российской Федерацией и ее субъектами

общих вопросов воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, а также статьи 2 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»), в соответствии с которой законодательство Российской Федерации о туристской деятельности состоит из федерального закона, принятого в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Как источник права мы также можем встретить правовой обычай, но значительно реже. Правовой обычай устоялся и зачастую применяется во всех отраслях предпринимательской или другой деятельности, не предусмотренной законом, неважно заявлен ли этот обычай в законе (ст. 5 ГК РФ).

В частности, данный источник используется в договорных отношениях участников туристской отрасли, которые регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации. В то же время в Гражданском кодексе Российской Федерации широко используются понятия «обычный», «обычно», «обычно предъявляемые требования», «нормальные условия», что свидетельствует о том, что действующее гражданское законодательство признает правовые обычаи источником правового регулирования различных отношений.

В предпринимательской деятельности, включая также и сферу туристической деятельности, правовой обычай называют также обычай делового оборота. Деловой обычай определен как общее правило, не отраженное в законодательстве, однако подлежит применению в роли диспозитивного правила, если обратное не установлено действующим законодательством или соглашением. В основном такие обычаи происходят во внешнеторговых договорах для деятельности международного туризма, об этом говорит практика арбитражных судов, в особенности, при заключении внешнеэкономических договоров их участники часто указывают на общепризнанные обычаи торгового оборота.

Также еще одним источником права в туристической деятельности, могут служить нормативные договоры, отличающиеся по виду, по составу сторон, сфере применения и т. д., это может сыграть свою роль на определение такого соглашения. Приведем пример:

- 1) соглашение между правотворческими субъектами, результатом которого является новая норма права;
- 2) правовой акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многих и формально неопределенного числа лиц, рассчитанные на повторное применение действующих независимо от того, возникло или прекратилось действие по конкретному правоотношения²;
- 3) совместный правовой акт, регистрация выражения согласованной воли отдельных субъектов правотворчества, направленная на установление правового норм и др.

² Демин, А.В. Общие вопросы теории административного договора: книга / А.В. Демин – Красноярск: КГУ, 1998. – 92 с.

Примерами таких договоров могут служить типовые и единообразные договоры, утвержденные в установленном порядке. Типовые контракты призваны упростить процесс заключения конкретных контрактов, что может иметь важное значение в тех случаях, когда однотипные формы контрактов предназначены для многократного использования на практике, как это характерно для туристической отрасли.

Юридическая сила типовых договоров определяется органом, их утверждающим, в частности, им может быть правительство или Министерство, либо иной орган исполнительной власти.

Типовые договоры могут быть трех видов:

- 1) типовые договоры, которые имеют вид законченного самостоятельного нормативного акта, который, может быть принят вместо издания правил, положений или иного аналогичного акта;
- 2) типовые договоры, которые играют роль дополнения к некоторому нормативному акту, воспроизводящие конкретные параграфы этого акта, превращенные в типовые и присущие договорам;
- 3) типовые договоры, в которых вся их суть сводится совокупностью сведений, которые участники договора обязаны вписать в договор.

В таком случае можно заметить, что положения таких договоров заключают в себе обязательные правила для участников, которые участники договора не вправе нарушить при заключении конкретных договоров, потому что эти правила для них установлены компетентными органами.

Примерные договоры, в отличие от типовых, могут быть утверждены указанными органами (например, в соответствии со ст. 2 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта примерной формы договора о реализации туристского продукта, утвержденного Министерством культуры Российской Федерации) и участниками туристской отрасли, к примеру, участниками такого договора могут быть социальные предприятия и другие некоммерческие организации, создание и работа которых регулируется ГК РФ, Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в частности, Российским союзом туриндустрии, Российская гостиничная ассоциация, Ассоциация гидов-переводчиков, гидов-экскурсоводов и туроператоров, Ассоциация туроператоров России, Ассоциация делового туризма России, туристско-спортивный союз России, ассоциация международной интеграции, «Мир без границ» и т. д. Соглашения такого типа не могут идти в расхождение с действующим законодательством, т. к. они имеют лишь рекомендательный характер и предназначены для определенного типа субъектов. При заключении типовых соглашений, участники могут уточнять и дополнять его условия по предварительному согласию.

В приложение к таким соглашениям появившиеся международные соглашения называются нормативными, но их мы рассмотрим немного позже.

Немаловажную роль среди источников права играют правила профессиональной деятельности саморегулируемых организаций и профессиональные стандарты в туристической деятельности.

Рассматривая эту категорию источников права, можно выделить ст. 11.1 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ». В этой статье предусматривается разработка Ассоциацией туроператоров в рамках выездной деятельности туризма конкретных правил их профессиональной деятельности. Такие правила считаются обязательными для этой ассоциации и ее участников, а также устанавливают порядок выполнения условий, которые влияют на развитие и использованием компенсационного фонда.

Установленные правила профессиональной деятельности утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Дополнительным источником правового регулирования отношений в сфере туризма является судебная практика в виде актов вышестоящих судов: решений Конституционного Суда Российской Федерации, постановлений пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, информационных писем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который в определенной степени выступает регулятором общественных отношений. Суть этих актов заключается в том, что в решениях Конституционного Суда Российской Федерации толкуются конституционные нормы, а в решениях Пленумов высших судебных инстанций содержатся разъяснения о применении федерального законодательства, которые являются обязательными для судов. Судебная практика служит источником права при заполнении пробелов в законодательстве, устранении коллизий между нормативными актами одного уровня, обеспечении справедливого баланса частных и публичных интересов; при отмене нормативных актов, при непосредственном применении Конституции Российской Федерации, при разрешении конкретных споров и т. д. например, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

Условием использования судебной практики в качестве источника является публикация решений (разъяснений) в той или иной форме, что сближает судебную практику с другими источниками права.

К источникам права относится правовая доктрина, под которой понимается: придание некоторым положениям научных трудов в области юриспруденции общеобязательного значения; система представлений о праве, признанных юридически обязательными государством или юридической практикой в силу их авторитета и общепринятых, выражающих определенные общественные интересы и определяющих содержание и функционирование правовой системы и непосредственно влияющих на волю и сознание субъектов права.³

³ Васильев, А.А. Правовая доктрина как источник права: автореф. дисс. кандидата юрид. наук – А.А. Васильев; науч. рук. В.В. Сорокин. – Красноярск, 2007. – С. 28.

Способами выражения правовой доктрины являются принципы права, правовые определения, доктринальное толкование правовых норм, правовые конструкции, правила разрешения правовых конфликтов, правовые аксиомы, презумпции, Максимы, правила составления и регистрации правовых актов, правовые догмы, юридические предрассудки и правовые позиции.

Свойствами правовой доктрины как источника права являются надежность, обоснованность, всеобщее признание, гибкость, доступность для юридических лиц и сотрудников правоохранительных органов, авторитетность, добровольность действий, индивидуальность, прогностические и регулятивные качества.

К правовым особенностям правовой доктрины как источника права в юридической литературе относят:

- 1) доктрина имеет вид единой системы представлений о праве;
- 2) создателями правовой доктрины являются ученые-юристы;
- 3) правовая доктрина характеризуется наукой, так как доктринальные взгляды являются результатом научных исследований права и претендуют на уверенность в их достоверности фактов;
- 4) правовая доктрина выражает интересы господствующих общественных сил;
- 5) правовая доктрина выступает как обеспечение порядка в общественных отношениях;
- 6) выражениями доктрины являются письменные труды ученых, устные советы, выводы, общепринятые идеи, так как она неписана и живет в профессиональном правосознании юристов;
- 7) правовая доктрина становится общеобязательной в силу ее государственного разрешения или фактического действия в качестве авторитетной и общепринятой.

В качестве примера можно привести концепцию доктрины обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации, которая может быть использована как в законодательной, так и в правоприменительной практике.

Еще одной группой источников правового регулирования туристского права являются международно-правовые акты.

При этом следует учитывать, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются неотъемлемой частью ее правовой системы (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

К этой группе актов относятся также консультативные акты международного сообщества: резолюции ООН, специализированных учреждений системы ООН, например Всемирной туристской организации (ВТО), других международных туристских организаций (Генеральная резолюция конференции ООН по международному туризму и путешествиям в Риме, 1963 г.; Заключительный акт конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975 г.; Документ Всемирного туристского совещания в Акапулько, 1982 г. и др.); рекомендации ВТО, ЕС, Совета стран СНГ, других международных организаций, решения и Декларации международных конференций по туризму, например, Осакская

декларация тысячелетия, принятая конференцией лидеров туризма тысячелетия 30 сентября – 1 октября 2001 года.

Принимая за основу разделение актов международных экономических организаций, акты (рекомендации, резолюции) международных организаций, связанные с туризмом, мы вправе разделить на: во-первых, решения, являющиеся источниками международного экономического права, в том числе акты внутреннего права международных организаций и акты так называемого мягкого права; во-вторых, решения, создающие предпосылки для создания международного права в будущем, к ним относятся: решения об утверждении проектов международных договоров и решения, формирующие или закрепляющие международно-правовой обычай (т. е. в-третьих, другие решения международных организаций, не имеющие правового характера).

Сделаем вывод, что совокупность источников права в туристской деятельности, включает в себя большинство известных нам источников права, главную роль среди них играет законодательству как системе нормативных правовых актов, регулирующих также и задачи туристской деятельности.

1.3. Общая характеристика правового регулирования туристской деятельности

Туристическая деятельность в сфере туризма играет главную роль. Под этой деятельностью, согласно ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ», подразумевается деятельность туроператора и турагента, а также другая деятельность туристической организации.

Экономическим содержанием туристской деятельности являются туристские услуги, то есть система действий, представляющих туристам множество удобств при приобретении и потреблении услуг и товаров во время туризма и нахождения за границами их постоянного места жительства на возмездной основе. Эта деятельность имеет все признаки предпринимательства и носит его характер.

По функциональному признаку туристская деятельность подразделяется на туроператоров, турагентов и другие виды деятельности по организации путешествий.

Туроператорская деятельность – деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом.

Турагентская деятельность – деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (турагент). В учебниках под «иной деятельностью туристской организации» представляют деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя, который предлагает свои услуги, входящие в туристский продукт, туристам по договору с лицом, которое имеет право на осуществление такой деятельности и может оказывать индивидуальные и

дополнительные услуги для продукта, если эти услуги будут являться субъективной целью туриста⁴.

Чтобы понять содержание туристской деятельности, в Законе применяются такие понятия как: формирование, продвижение и реализация туристского продукта, но в Законе отсутствует определение «иной туристской деятельности». При этом формирование туристского продукта – это деятельность туроператора по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, предоставляющими определенные услуги, включенные в туристский продукт (например, с перевозчиком); продвижение туристского продукта – это комплекс мероприятий, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристско-информационных центров, издание каталогов, буклетов и др.); реализация туристского продукта – деятельность туроператора по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в туристский продукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие).

Сделаем вывод, туристская деятельность – это такой вид предпринимательской деятельности различных субъектов туристской деятельности по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, а также предоставлению иных индивидуальных услуг в сфере туризма. Следует отметить, что законодательство Российской Федерации устанавливает особые требования к осуществлению туроператорской деятельности. Только юридическое лицо имеет право заниматься туроператорской деятельностью, если оно имеет финансовое обеспечение, а также включение сведений о таком лице в Единый федеральный реестр туроператоров. Туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, также должны быть членами Ассоциации туроператоров в сфере выездного туризма.

Финансовая поддержка не требуется организациям, оказывающим туристические услуги на территории Российской Федерации не более 24 часов подряд; государственным и муниципальным унитарным предприятиям, а также государственным и муниципальным учреждениям, организующим поездки по территории Российской Федерации по ценам, установленным государством в целях решения социальных проблем.

Виды финансового обеспечения:

- 1) банковская гарантия исполнения обязательств по договору купли-продажи туристского продукта;
- 2) договор гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору купли-продажи туристского продукта.

Тип используемого финансового обеспечения определяется туроператором самостоятельно. Сведения о туроператорах, имеющих финансовое обеспечение, вносятся в Единый федеральный реестр туроператоров.

⁴ Вольвач, Я.В. Туристские услуги как объект гражданских правоотношений: учебник / Я.В. Вольвач – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012 – С. 126.

Следует отметить, что на лиц, реализующих туристский продукт, сформированный иностранным туроператором на территории Российской Федерации, распространяются требования, установленные для осуществления туроператорской деятельности.

Квалифицирующим признаком туристской деятельности является наличие туристского продукта. Туристский продукт – это совокупность услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионных услуг и (или) иных услуг) по договору купли-продажи туристского продукта (ст. 1 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ»). Несмотря на то, что определение и характеристика туристского продукта широко обсуждаются в научной и учебной литературе, этот вопрос остается спорным⁵.

Согласно большому глоссарию терминов международного туризма, туристский продукт – это упорядоченный набор туристских услуг, работ, обеспечивающих потребление туристских услуг и товаров. В российском туристском праве оно трактуется как право на Тур, предназначенный для реализации туристом. Выделяется национальный туристский продукт, туристский продукт конкретного туристического центра или населенного пункта, туристский продукт фирмы или оператора».

Туристский продукт несет в себе следующие основные потребительские свойства:

- обоснованность – предоставление всех услуг должно определяться целью путешествия и соответствующими условиями, исходя из потребностей туриста;
- надежность – соответствие фактического содержания продукта действительности, достоверность информации;
- эффективность – достижение наилучшего эффекта для туриста при наименьших затратах с его стороны;
- целостность – полнота продукта, его способность удовлетворять туристские потребности;
- ясность – потребление продукта и его ориентация должны быть понятны как туристу, так и обслуживающему персоналу;
- простота эксплуатации;
- гибкость – способность продукта в системе обслуживания адаптироваться к другому виду потребления и быть невосприимчивым к замене обслуживающего персонала;
- полезность – способность обслуживать одну или несколько целей (например, отдых и знания), удовлетворять определенные потребности туриста.

В настоящее время в Российской Федерации туристский продукт может быть реализован только на основании договора купли-продажи туристского продукта.

Туристская деятельность может быть классифицирована по различным критериям, широко представленным в научной и учебной литературе. Такими

⁵ Васильев, М.В. Правила оказания услуг ЖКХ: книга / М.В. Васильев. – Москва: Московская финансово–пром. акад. (МФПА), 2011. – С. 159.

критериями могут быть: вид туризма (туристская деятельность в сфере социального, любительского, бытового, корпоративного туризма, туристская деятельность в сфере организации клубного отдыха и др.), сфера деятельности (туристская деятельность по внутреннему, въездному, выездному туризму), статус субъекта (туристская деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; туроператоров и турагентов; отечественных и иностранных юридических лиц) и др.

Правовой основой организации и осуществления туристской деятельности является прежде всего ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в РФ», Гражданский кодекс РФ, Правила оказания услуг по реализации туристского продукта.

Ряд положений закона «Об осуществлении туристской деятельности» содержится в ВК РФ, законе РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и др.

Наиболее важными международно-правовыми документами, имеющими важное значение для организации и осуществления туристской деятельности, являются: Генеральная резолюция конференции ООН по международному туризму и путешествиям (Рим, 21.08–05.09.1963); Заключительный акт конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе; Манильская Декларация о мировом туризме (Манила, 27.09–10.10.1980); документ Акапулько (Мексика, 21–27. 08. 1992 г.); Хартия туризма (1985 г., утвержденная на VI сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации) и приложение к ней – туристический кодекс; Гагская Декларация о туризме (10–14.04. 1989, Нидерланды).

Выводы по разделу 1.

Туристская деятельность – это систематизированная и целенаправленная деятельность предприятий сферы туризма, связанная с предоставлением туристских услуг и туристского продукта туристам на территории Российской Федерации (въездной туризм) и предоставлением туристских услуг и туристского продукта за рубежом (выездной туризм).

На сегодняшний день феномен туризма в российской правовой сфере состоит в том, что его регулирование осуществляется практически всеми основными отраслями законодательства, причем специфика правового регулирования отношений в сфере туризма состоит в том, что норма права, регулирующая эти отношения, действует не непосредственно, а через нормы иных отраслей права (например, конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного права и т. д.).

Положения о целях и задачах, направлениях деятельности основополагающих международных правовых актов недостаточно конкретизированы.

Немало формулировок соглашений носят необязательный характер.

2 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Проблемы регулирования туристической деятельности

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристская деятельность объявлена одной из приоритетных отраслей экономики⁶, что объясняется важной ролью туризма в системе экономических отношений России. Туризм оказывает стимулирующее воздействие на такие отрасли экономики, как производство потребительских товаров, транспорт, связь, торговля и сфера услуг.

Эффективный механизм регулирования туристских отношений должен основываться, как представляется, на научно обоснованных рекомендациях. Если гражданско-правовое регулирование туристской деятельности можно считать достаточно изученным на доктринальном уровне, то системное понимание туристской деятельности, основанное на сочетании частноправовых и публично-правовых принципов, продолжает оставаться одной из малоизученных проблем. Теоретическое обоснование законодательного регулирования туристской деятельности как вида предпринимательской деятельности содержит противоречивые и порой взаимоисключающие положения, а понятийный аппарат недостаточно развит.

Туристской деятельности присущи все конститутивные признаки предпринимательства, предусмотренные статьей 2 Гражданского кодекса Российской Федерации: самостоятельность деятельности, осуществление деятельности на свой страх и риск, ориентация на систематическую прибыль от оказания туристских услуг, государственная регистрация субъектов туристской деятельности. Однако процесс законодательного регулирования туристской деятельности осуществляется при отсутствии целостного подхода к туризму как виду предпринимательской деятельности. Отчасти это связано с тем, что российское законодательство даже не содержит прямого указания на то, что туристическая деятельность является предпринимательской. Это косвенно вытекает из анализа нормы статьи 11 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», которая регулирует возможность объединения туроператоров и турагентов в целях координации их предпринимательской деятельности⁷.

Характерной чертой российского законодательства является поспешность в решении актуальных проблем формирования и развития туристического сегмента российского рынка. Это включает в себя преждевременный отказ от таких методов государственного регулирования туристской деятельности, как лицензирование, стандартизация, сертификация, с введением только гражданско-

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации от 1996 г. – № 49. – ст. 5491

⁷ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». – СПС «Гарант».

правовых институтов обеспечения исполнения обязательств туроператорами – банковской гарантии, страхования риска ответственности туроператора.

Согласно Федеральному закону № 80–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензирование туроператоров и турагентов было отменено.

Механизм, отвечающий за лицензирование в нашей стране, должен быть претерпеть реформы, стать эффективнее, используя наработки и опыт других стран. В некоторых из них, к примеру, лицензирование – обязанность местных исполнительных органов власти. К заявителю предъявляются определенные требования, как моральные, профессиональные, так и финансовые⁸. Если рассмотреть опыт работы других стран, можно отметить повышение эффективности на сферу туристской деятельности, в связи с влиянием лицензирования и возможностью приобретения финансовых гарантий,

Отмена лицензирования туроператоров и турагентов в России породила множество негативных процессов: в частности, были созданы так называемые фирмы-однодневки, сформированные с целью получения разового дохода путем обмана потребителей. Большинство предпринимателей, работающих в туристическом бизнесе, также негативно относятся к отмене лицензирования, что создало недобросовестную конкуренцию. Кроме того, с момента отмены лицензирования и до вступления в силу законодательных изменений, касающихся введения института финансовых гарантий, существовал правовой вакуум в вопросе о возможности приобретения статуса туристского субъекта. Все это приводит к выводу, что решение об отмене лицензирования было непродуманным, так как перед проведением этих действий необходимо было выявить и определить критерии, на основании которых перечень лицензируемых видов деятельности будет сокращен, а также определить методы государственного регулирования, которые будут предложены в качестве замены лицензирующему учреждению.

Федеральный закон № 12–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает определенные требования к осуществлению туроператорской деятельности: она может осуществляться только юридическим лицом при наличии у него финансового обеспечения. Первое упоминание о необходимости финансовых гарантий в сфере туризма появилось в конце 90-х годов, в контексте соответствия национального законодательства требованиям, указанным в директиве ЕЭК № 90/314/ЕЕС «об интегрированном туристском комплексе отдыха и пакетных турах», которая предусматривает, что организатор или продавец договора должен предоставить убедительные доказательства гарантий, позволяющие в случае несостоятельности или банкротства обеспечить возврат потребителю уплаченных им сумм и возвращение домой⁹. Суть механизма финансовых гарантий

⁸ Писаревский, И.Л. Туристская деятельность: Проблемы правового регулирования / И.Л. Писаревский – Владивосток: НОУ «Ин-т междунар. туризма г. Владивосток», 1999. – С. 278.

⁹ Волошин, Н.И. Международный туризм: книга / Н.И. Волошин – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 60.

заключается в следующем: субъект, осуществляющий туроператорскую деятельность, обязан осуществлять страхование гражданской ответственности или предоставлять банковскую гарантию в случае возникновения убытков у туристов вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих обязательств по договору купли-продажи туристского продукта. Однако если лицензирование в первой редакции закона рассматривалось как самостоятельный метод государственного регулирования, то финансовое обеспечение в соответствии с новой редакцией закона является лишь необходимым условием осуществления туроператорской деятельности и включения туроператора в Единый федеральный реестр. Новым способом государственного регулирования туристской деятельности является формирование и ведение Единого федерального реестра туроператоров. Фактически единый федеральный реестр туроператоров заменил собой реестр лицензий, ведение и формирование которого никогда не рассматривалось как самостоятельный метод государственного регулирования туристской деятельности.

С 1 июня 2007 года для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного туризма, устанавливается размер финансового обеспечения, указанный в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии. Согласно поправкам в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», размер финансового обеспечения зависит от вида международного туризма, осуществляемого туроператором: въездного или выездного. Кроме того, размер финансового обеспечения для туроператоров, работающих в сфере выездного туризма, в настоящее время варьируется в зависимости от суммы полученной прибыли, а также формы налогообложения.

Л. Калинина, определяя принципы государственного управления в сфере туризма, указывает на необходимость приоритетной поддержки малого предпринимательства в сфере туризма путем увеличения доли малого бизнеса в этой сфере¹⁰. Однако, на наш взгляд, если установить заданный объем для финансового обеспечения, то это приведет к нужному увеличению рынка. Большинство организаций, работающих в этой сфере, попросту не способны подчиняться таким требованиям установленных законодательством. Малые учреждения были вынуждены прибегнуть к вступлению в связь с крупными организациями. Фиксированная сумма для финансовой поддержки, которая варьируется от 10 до 100 млн. рублей, в области международного туризма, уменьшает количество вновь созданных на рынке фирм и снижает конкуренцию в этой сфере. Вновь созданным организациям не представится возможности для получения финансовых гарантий для включения в реестр туроператоров, поскольку как страховые, так и банковские организации не заинтересованы в сотрудничестве с вновь созданными фирмами.

¹⁰ Калинина, Л.Е. Государственное управление в сфере туризма: отраслевые принципы / Л.Е. Калинина // Туризм: право и экономика. – М.: Юрист, 2007. – № 2. – С. 4–9.

Что касается турагентов, то финансовая поддержка им не требуется, они не включены в Единый федеральный реестр, кроме того, отменено лицензирование деятельности турагентств. Таким образом, государственное регулирование деятельности турагентств ограничивается разработкой и принятием правил оказания услуг по реализации туристских продуктов и последующим контролем со стороны органов исполнительной власти за соблюдением этих правил.

Важно и другое обстоятельство. В целях оптимизации государственного регулирования экономических отношений законодатель сформулировал основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Федеральном законе «о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Это законодательство создано для того чтобы создать необходимые условия для защиты деятельности предпринимателей превышения полномочий со стороны власти, защиты их прав и интересов, а также для защиты широких слоев населения страны от превышения полномочий самими предпринимателями, то есть защитить общественные интересы.

Основным нововведением этого закона можно выделить усовершенствование уже имеющихся систем планового и внепланового контроля (надзора). Так, установлено, что плановый контроль (надзор) осуществляется не чаще одного раза в три года в отношении хозяйствующих субъектов, а внеплановый контроль (надзор) осуществляется только в случаях проверки информации, полученной органами государственного контроля (надзора) или муниципального контроля от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов местного самоуправления или средств массовой информации.

Еще одним нововведением данного закона является установление порядка уведомления о начале предпринимательской деятельности и его соответствие обязательным требованиям, предъявляемым законом к данному виду деятельности.

Таким образом, теперь субъекты, перечисленные в п. 2 ст. 8 настоящего Закона, ведущие свою деятельность в сфере туризма, обязуются подавать компетентному органу уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности, соблюдении обязательных требований, соответствии своих работников их деятельности, соответствии территорий, зданий, сооружений, помещений, оборудования, транспортные средства, предназначенные для использования в процессе своей хозяйственной деятельности с установленными обязательными требованиями. Соответствие информации, содержащейся в уведомлении о начале определенных видов предпринимательской деятельности, может стать предметом плановой проверки.

Однако законодатель не включает туристскую деятельность в перечень видов деятельности, предусмотренных пунктом 2 статьи 8 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в отношении которых предусмотрен уведомительный порядок.

Следует отметить, что, несмотря на то значение, которое сегодня придается туризму, законодатель в очередной раз оставил туристскую деятельность вне сферы государственного регулирования, ограничившись установлением требований к предоставлению финансовых гарантий. Непонятен логический аспект законодателя, относящий, к примеру, сферу бытовых услуг к предпринимательской деятельности, получившие обязанность уведомлять о начале ведения своей деятельности, а деятельность в сфере туризма – нет.

Ко всему прочему даже в предоставлении таких бытовых услуг предусмотрен вариант оказания услуг ненадлежащего качества и возможности претензии потребителя к исполнителю, а в области деятельности туризма, все работает так, что выполнение услуг предоставляется не самой организацией, а исполнителем, который может вести свою деятельность даже на территории иностранного государства.

Установление обязательных требований к порядку осуществления туристской деятельности, по мнению работников туристских организаций, к имуществу, используемому при осуществлении туристской деятельности, и последующий контроль за соответствием информации, содержащейся в уведомлении о начале туристской деятельности, можно было бы рассматривать как метод государственного регулирования, установленный вместо упраздненного Института лицензирования, как дополнение к финансовым гарантиям.

В связи с этим можно сказать, что законодательство рассматриваемой сферы деятельности, не успевает подстраиваться под прогресс экономики и соответствовать развитию деятельности в туристической отрасли. Рынок предлагаемых услуг увеличивается постоянно и модернизируется с каждым днем, таким образом, существует факт необходимости модернизации правового регулирования деятельности в сфере туризма.

Развитие туристской деятельности следует рассматривать в контексте необходимых мер, способных решить серьезные социально-экономические проблемы страны, а также обеспечить определенное положение России среди наиболее привлекательных для туристов стран мира.

Как справедливо отмечает И.В. Дойников, роль государства нельзя сводить к созерцанию хозяйственной деятельности (регистрация, выдача лицензий и др.), активная защита прав и интересов граждан необходима, но эта деятельность должна быть обеспечена законом¹¹.

Изучение теоретических и прикладных проблем в правотворческой и правоприменительной деятельности, на наш взгляд, позволит решить одно из главных противоречий современной экономической практики – подмену системного подхода экспериментом.

Необходимость соответствующего концептуального обоснования сочетания частных и общественных интересов в регулировании туристской деятельности является насущной необходимостью социально-экономического развития страны.

¹¹ Дойников, И.В. Предпринимательское (хозяйственное) право: учеб. пособие / И.В. Дойников – М.: Брандес, 1997. – С. 256.

2.2. Проблемы разграничения гражданско-правовой ответственности турагента и туроператора перед заказчиком туристского обслуживания

Проблема разграничения деятельности турагента и туроператора по сей день является одним из важнейших вопросов в сфере туризма. Несоответствия и пробелы в этой области создают неблагоприятные условия для продвижения услуг в сфере туризма и вызывают недоверие потребителя, в связи с нестабильностью защиты их прав. Этот вопрос не раз затрагивался в научных статьях и работах многих авторов, но в законодательстве не наблюдается подвижек в его решении.

В соответствии со статьей 9 Закона «Об основах туристской деятельности в РФ» и пунктом 50 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 17, «туроператор несет в соответствии с законодательством Российской Федерации ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта (в том числе за непредоставление или ненадлежащее предоставление туристских услуг, включенных в туристский продукт, независимо от того, кем должны были быть или являлись эти услуги). Туроператор несет ответственность перед туристами и (или) другими клиентами, а также за действия (бездействие), совершенные от имени туроператора его турагентами в пределах своих обязанностей (полномочий)».

Таким образом, ответственность турагента ложится только за достоверность данных о продукте, которые турагент предоставляет потребителю. Из этих же нормативных документов мы также можем выделить то, что на туроператора все-таки также ложится ответственность за деятельность по заключения договоров купли-продажи с потребителем, за оформление другой документации и за деятельность в сфере торгово-денежных отношений, однако эта ответственность в настоящее время не регулируется законодательством.

В основной своей части, турагент заключает договора купли-продажи с потребителем от своего имени за счет туроператора – это «агентские договоры, основанные на модели комиссионного соглашения».

В соответствии с п. 1 ст. 1005 ГК РФ «по сделке, совершенной агентом с третьим лицом от своего имени и за счет принципала, агент приобретает права и становится обязанным, даже если принципал был назван в сделке или вступил в прямые отношения с третьим лицом для совершения сделки». Из этой статьи вытекает то, что по агентскому договору, турист наделяется правом возможности предъявить иск в отношении турагента, однако закон «Об основах туристской деятельности в РФ», противоречит Гражданскому кодексу, заявляя, что в таких случаях ответственность, должна быть закреплена за туроператором.

Сталкиваясь с этим вопросом, у туриста возникают проблемы в процессе его решения. Таким образом, закон наделяет ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора туроператора как субъекта, а в кодексе эта ответственность переваливается на турагента, ответственность которого, согласно законодательству, сводится к предоставлению достоверной информации.

Разбирая данный вопрос, мы пришли к мнению о том, что опираясь на ст. 1005 ГК РФ, «закон может предусматривать особенности отдельных видов агентских договоров», такие особенности не должны подразумевать принятие ответственности турагентом, и снятие такой ответственности с туроператора, даже если такой договор турагент заключает на свое имя.

Зачастую, из-за этого противоречия, за понесенные убытки, связанные с деятельностью туроператора, приходится отвечать турагенту. По этому поводу стоит отметить, что большую часть дел в судебной практике по этому вопросу, выигрывает именно потребитель, именно у него в процессе туристической деятельности, в соответствии с договором, появляются права и обязанности. Очень редко в судебной практике, полная ответственность за невыполнение обязательств или их некачественное выполнение, возлагается на туроператора, такие случаи возникают в ситуациях, когда доход, полученный от потребителя, не был передан турагентом туроператору. Удовлетворяя требования туристов, суды ссылаются на то, что неполучение денежных средств туроператору от турагента не может быть основанием для освобождения туроператора от ответственности, поскольку это не предусмотрено законом «Об основах туристской деятельности в РФ». Такие решения возникают у суда, на фоне рассуждений о том, что туроператор, нарастающий сетевые учреждения по предоставлению туристских услуг, должны нести ответственность за работу турагента и отвечать перед потребителем за риски, связанные с их деятельностью.

Судебные разбирательства, по факту деятельности туристических фирм, рассмотренная выше, появилась в связи с внесением изменений в закон «Об основах туристской деятельности в РФ», согласно которым «ответственность туроператора была расширена путем возложения ответственности на своих турагентов, действующих от своего имени».

По сей день законодательство, регулирующее отношения в этой сфере не имеет конкретного решения данной проблемы, ни в одной из форм законодательство не дает ответа о методах распределения ответственности в агентских учреждениях.

Так, статья 9 Закона «Об основах туристской деятельности в РФ» гласит, что «туроператор предоставляет туристу все услуги, включенные в турпродукт, самостоятельно или с привлечением третьих лиц, на которые туроператор возлагает выполнение части или всех своих обязательств перед туристом. Туроператор и турагент несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств как друг перед другом, так и перед туристом. Туроператор и турагент несут самостоятельную ответственность перед туристом».

«Турагент считается независимым исполнителем и помимо обязанности предоставить достоверную и полную информацию о туристическом продукте на него возлагается ответственность по перечислению денежных средств, полученных от туриста, туроператору, если иной порядок оплаты туристского продукта не является договором между турагентом и туроператором». Это приводит к выводу, что если турагент не перечисляет денежные средства туроператору, то он становится самостоятельным субъектом ответственности перед туристом, которая уже не ограничивается размером агентского вознаграждения.

«Турагент обязан уведомить туроператора, создавшего туристский продукт, о заключении договора купли-продажи туристского продукта, а также согласовать с туроператором, создавшим туристский продукт, условия путешествия (в том числе потребительские свойства туристского продукта) на основании запроса туриста, адресованного турагенту. Кроме того, турагент обязан предоставить туристу копию свидетельства о внесении сведений о туроператоре в ЕФРТ».

Многие споры связаны с введением в закон «Об основах туристской деятельности в РФ» нормы о заключении договора Турагента с туристом от имени и по поручению туроператора, которая снимала бы противоречие между специальным законом и гражданским законодательством. Как указано на сайте Ассоциации туроператоров России (АТОР), «тезис» «от имени и по поручению» вошел в Закон «Об основах туристской деятельности в РФ» в усеченном виде: «турагент продвигает и реализует туристский продукт от имени туроператора» (статья 9 Закона «Об основах туристской деятельности в РФ»). Однако данная статья обязывает турагента предоставить туристу копию доверенности, выданной туроператором на заключение договоров купли-продажи образованного им туристского продукта.

При разработке новшеств закона «Об основах туристской деятельности в РФ» в правила были внесены изменения. В новой редакции пункта 2 настоящих Правил под исполнителем понимается туроператор, заключающий с потребителем договор о реализации туристского продукта, и турагент, действующий на основании договора с туристским продуктом, образованного туроператором, и доверенности, выданной туроператором на заключение, от имени и по поручению туроператора договоров о реализации туристского продукта, сформированного туроператором.

В закон «Об основах туристской деятельности в РФ» были внесены изменения, касающиеся квалификации договоров, опосредующих оказание комплекса различных туристических услуг одному и тому же лицу и на один и тот же период. Однако закон «Об основах туристской деятельности в РФ» не устанавливает пределов ответственности турагентов в таких случаях, чтобы решить эту проблему в отношении туроператоров. Как показывает практика, именно турагенты чаще всего осуществляют деятельность по организации туров – они формируют туристический продукт из услуг, предоставляемых подрядчиками. Турагенты, занимающиеся данным видом деятельности, не обращаются к туроператорам за туристическим продуктом. Эти действия следует

квалифицировать как подмену договора купли-продажи туристского продукта, и целесообразно распространить соответствующее положение закона «Об основах туристской деятельности в РФ» на турагентов.

Мы считаем, что внесенные изменения, сохраняя правила об обязательствах туроператора и его ответственности перед туристом, не содержат прямой ссылки на перечень обязанностей турагента, что не позволяет провести четкое разграничение обязанностей и ответственности каждого из них. Поправки не решат проблему сбалансированной защиты прав участников гражданско-правовых отношений в сфере туризма, так как они носят противоречивый и противоречивый характер.

2.3. Предложения по преодолению проблем правовых аспектов в туристической деятельности

В первую очередь хотелось бы разобрать вопрос о формировании системы финансовых гарантий, ведь на сегодняшний день можно отметить огромное количество споров, рассуждений и предложений по решению этого вопроса.

Безусловно, положительной стороной введения гарантий станет ответственность учреждений перед потребителем, которая содержит в себе и возмещение убытков, и компенсацию за причинение морального вреда. Однако, если более подробно рассмотреть систему законодательства в сфере туризма, нет стопроцентной уверенности, что для решением этих проблем является именно введение финансовых гарантий. С их появлением также появятся и ряд другим проблем. Рассмотрим далее некоторые из вероятных недостатков.

1. Становится актуальна проблема «возвращения» турагентов в правовое пространство, которая станет решаться либо путем упоминания их в действующей редакции статей закона, либо путем создания новой статьи, обозначающей их деятельности, границ их прав, обязанностей и ответственности (например, ст. 4.2 № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»).

2. Проблема солидарности и индивидуализации ответственности туроператоров и турагентов – турагентам нужно будет предоставить либо новые обязанности, что проблематично, либо жестко и конкретно установить рамки деятельности и ответственности туроператора и турагента. В связи с этим придется представить изменения и дополнения в ст. 4.1 и 4.2 № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

3. Появляется проблема установки финансовых гарантий или страховой суммы. В этом вопросе становится неясно, как и за счет каких средств турагент должен предоставлять свои гарантии, имея комиссию от оператора в 8–12 %, размер которой соответствует операционным расходом учреждения.

4. Возникает проблема выплаты возмещения по банковской гарантии турагентам. При сохранении ответственности за достоверную информация потребителю на агенстве, мы можем тут же наблюдать еще одну проблему, которая сводится к проблеме доказывания нарушений. Такие доказывания обычно проводятся только при собирании пакета правильно оформленных и выданных

туристу документов. Мы считаем, что появление финансовых гарантий для турагента нецелесообразно, на практике такое новшество не внесет существенных изменений в деятельность турфирм, но может подтолкнуть к повышению шантажа потребителей в их сторону.

Мы считаем, что в решении данного вопроса уместнее будет сказать о возможности появления правового статуса туристическим агентствам (рассмотрим этот вопрос далее), а также о повторном внедрении лицензирования для турагентов, четко обозначив критерии для возможности получения таких разрешений.

На сегодняшний день, одной из важнейших задач в системе действующего законодательства, считается неопределенность разграничения ответственности между туроператором и турагентом. В то же время и потребитель, имея огромное количество прав и свобод, в соответствии с законодательством, на деле имеет довольно низкий уровень защищенности своих интересов. И опять-таки этот недостаток исходит от неорганизованности разграничения ответственностей. Потребитель, четко зная нарушение своих прав, не имеет конкретного понятия, к кому должна быть обращена его жалоба.

На основании информации, рассмотренной выше, имеется предложение о том, что потребитель, заявляя о посягательстве на нарушение его прав, должен обратиться с претензией именно к тому, с кем был подписан и заключен его договор, то есть к турагенту, с которым у него возникли гражданско-правовые отношения. Ответственность за информирование потребителя, также должна оставаться у турагента. Это должно упростить способ защиты прав потребителя, учитывая тот факт, что туроператор осуществляющий свои услуги, зачастую находится вдалеке от местонахождения агента и тем более потребителя.

Как считают законодатели, финансовые гарантии должны решить большинство вопросов и проблем, имеющих на протяжении многих лет у турагентств. По этому поводу существует очень мало подтверждающих фактов, учитывая, что возможность доказывания своей правоты, возложена на потребителя. Но мы не отказываемся от возможности положительного эффекта гарантий, однако имеем некоторые предложения по совершенствованию их механизма. Во-первых, мы предлагаем немного отойти в сторону от метода появления финансовых гарантий, учитывая факт того, что они создаются с определенной суммой (от 500 тыс. до 1 миллиона рублей), в сторону усовершенствования и модернизации имеющегося документооборота. Мы предлагаем добавить новую статью, в которой должно быть четко указано, какие документы должны быть предоставлены туристам при заключении соглашений с турагентом и внести в законодательство их основное содержание. К разделу таких документов следуют отнести:

1) договор купли-продажи туристического продукта. Этот договор составляется тремя сторонами, в нем прописываются реквизиты потребителей, турагента и туроператора, указываются виды и формы гарантий для туриста. В этот договор, отдельным пунктом может входить информация о фатальных происшествиях, которыми турфирмы все чаще пытаются снять с себя ответственность;

- 2) туристское разрешение, выполненное по установленной Министерством финансов форме, в котором должны быть прописаны все оказываемые услуги на основании программы и договора;
- 3) программа туристических услуг. Здесь должно указываться расписание оказания услуг, включенных в туре, с указанием четко распланированного и установленного времени этих услуг. Если турагент по своей инициативе решает добавить какие-либо услуги для потребителя, это также должно быть отражено в программе;
- 4) памятка для клиента, включающая в себя основную информацию о регионе оказания услуг, ее географических особенностях, традициях и обычаях населения, особенностях общения, языке, религии, культуре и т. д. То есть, во избежание конфликтов по причине незнания некоторых особенностей территории предоставляемых туристических услуг, особенности этого региона, должны быть отражены в памятке;
- 5) информационный лист, содержащий в себе адреса и номера телефонов различных структур в стране ведения туристической деятельности, консульств, крупных магазинов, больниц, страховых компаний, и даже расписание движения транспорта, основные услуги, карту и адрес расположения гостиницы.

Уместно внести дополнение в ст. 4.2 Закона, обозначив ее как «условия осуществления деятельности турагентства», с целью придания правового статуса турагенту. В тексте статьи целесообразно выделить следующие информационные блоки:

- 1) правовой статус турагентов;
- 2) порядок создания, функционирования, реорганизации и ликвидации турагентов;
- 3) права, обязанности и ответственность туроператоров;
- 4) особенности договорных и иных отношений с туроператорами;
- 5) формы работы турагентов в зависимости от степени представленности туроператора в договорах;
- 6) возможности и правовые нормы организации тура и работы туроператора;
- 7) специфика информационной работы турагентств.

Также необходимо внести изменения в содержание ст. 10. Предпоследний абзац данной статьи, содержит информацию об отказе потребителя от предложенных услуг в случае существенного изменения обязательств. Такие обязательства должны быть уточнены. К примеру, вследствие неожиданного повышения цен услуг транспорта, должен быть указан процент такого роста в зависимости от заявленного ранее; при переносе расписания поездок, должен быть указан диапазон произошедших изменений; при изменениях погодных условий для запланированного туризма, также следует определить порядок действий для всех сторон. Также не ясно из условий статей закона о степени ответственности турагента за свои действия при продаже туристского продукта от своего имени¹².

¹² Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». – СПС «Гарант».

В статье 14 настоящего Закона должны быть не только разъяснены обязанности турагента, связанные с информированием туристов по поводу особенностей тура, а также здесь должны предписываться формы доведения такой информации до туриста, о чем мы уже говорили, возвращаясь к проблемам совершенствования туристского документооборота.

Обращая внимание на огромное количество необходимости доработок и совершенствования законодательства, мы можем прийти к выводу о том, что современное законодательство в сфере туристской направленности имеет огромное количество пробелов и требует внесения глобальных перемен и поправок, а если смотреть шире, то можно задуматься о его новой редакции.

Также рассматривая Федеральный закон № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», мы можем предложить корректировки настоящего Закона также и для ряда других статей.

Например, в статье 17.1, рассматривающей применение банковских гарантий в туристской деятельности, мы можем выделить пару существенных проблем.

1. Поскольку круг действия банковской гарантии рассчитан для поддержки определенного договора и в пользу юридического лица, получается, что банк берет на себя гарантию за всю деятельность туроператора, которая регулируется множеством договоров, таким образом, эта банковская гарантия распространяется не только на туроператора, а на всех лиц, находящихся с ним в правовых отношениях.

2. В рассматриваемой статье, мы можем наблюдать отсутствие норм, подтверждающих возможность выдачи обязательства по обеспечению, которое еще не существует, но может возникнуть в будущем.

Согласно статье 17.4 закона основанием для выплаты в качестве банковской гарантии и страхового возмещения является факт установления обязанности туроператора возместить туристу фактический ущерб, причиненный неисполнением или ненадлежащим исполнением туроператором обязательств по договору о реализации продукта, если это является существенным нарушением такого договора¹³.

Здесь возникает еще один конфликт, связанный с трудностью определения «существенности» причиненного туристу ущерба вследствие снижения качества предоставляемых услуг или нарушения требований по обеспечению их безопасности. Основанием для определения существенности ущерба являются:

- а) договор купли-продажи туристского продукта;
- б) договор страхования.

Именно от правильности этих документов будет зависеть успех защиты туристом своих прав в различных инстанциях. Туристические агентства и страховые компании часто оформляют свои договоры с многочисленными нарушениями и по принципу «меньше ответственности для нас – больше ответственности для туристов». Это возвращает нас к предыдущему пункту о необходимости привести в порядок туристическую документацию. В таких

¹³ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132–ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». – СПС «Гарант».

случаях основанием для выплаты страхового возмещения или банковской гарантии является не «факт, что туроператор обязан возместить реальный ущерб», а факт гражданской ответственности по договору в виде реального ущерба. Это могло бы иметь место, если бы речь шла о недоговорной ответственности по обязательствам в случае причинения вреда. Обязанность возместить вред в этом случае действительно возникает из самого факта совершения правонарушения. Но договорная ответственность имеет вторичный характер: она как бы сопутствует договорному обязательству и вступает в силу в случаях его нарушения. Соответственно, страховой случай согласно статье 17.6 также трактуется как «факт, что туроператор обязан возместить реальный ущерб»¹⁴. В связи с вышеизложенным мы предлагаем сформулировать понятие страхового случая следующим образом: страховым случаем по договору страхования ответственности туроператора является факт гражданской ответственности туроператора за возмещение реального ущерба, причиненного туристу (или иному потребителю туристского продукта) и возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения условий договора купли-продажи туристского продукта. Законность нормы ст. 17.6, согласно которой страховщик не освобождается от уплаты страхового возмещения туристу по договору страхования ответственности туроператора, если страховой случай произошел в результате умысла туроператора. Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 963 не признает страховым случаем обстоятельства, возникшие в результате умышленных действий одной из трех сторон – застрахованного, выгодоприобретателя или застрахованного лица. Исключением в имущественном страховании является страхование гражданской ответственности за причинение вреда жизни или здоровью¹⁵. Следует отметить, что существует еще один недостаток финансовой обеспеченности как гарантии качества и безопасности туристских продуктов и услуг операторов. Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» не содержит перечня оснований для освобождения страховщика от осуществления страховых выплат. Единственным основанием для освобождения от ответственности являются требования туриста о возмещении морального вреда или упущенной выгоды, возникшие в результате неисполнения договора. Однако эти требования не являются страховым случаем, как указано в статье 17.4 настоящего Закона. Поэтому мы считаем излишним дважды упоминать об этом обстоятельстве. Следует отметить, что банковская гарантия, выдаваемая туроператору в качестве финансового обеспечения, не зависит от основного обязательства, в частности, есть ли умысел в действиях туроператора при исполнении обязательств перед туристом или нет. Поэтому турист, заключивший договор с туроператором, который страхует его договорную ответственность, может оказаться в худшем положении, чем турист, неисполнение обязательств которого гарантировано

¹⁴ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ». – СПС «Гарант».

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации часть 2 (ГК РФ ч.2) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410. – СПС «Консультант Плюс».

банковской гарантией. Иными словами, существует неравенство между двумя гарантами ответственности с точки зрения полного обеспечения исполнения обязательств перед туристами.

Выводы по разделу 2

Некоторые затруднения в ходе регулирования отношений в сфере туризма вызывает несоответствие норм Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», посвященных договору на туристическое обслуживание, Гражданскому кодексу Российской Федерации.

В связи с отменой лицензирования туристской деятельности нарушенные права туристов защищаются не полной мере.

Отсутствует определенный порядок работы турагента и туроператора, в отношении ответственности перед потребителем.

Законодательство в сфере туристической деятельности нуждается в определенных изменениях.

Предложены решения по проблеме финансовых гарантий для турагентов.

Предложены решения по проблеме ответственности туроператора и турагента перед клиентом.

Предложены решения по проблеме страхования ответственности оператора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе написания данной выпускной квалификационной работы, нами были реализованы следующие задачи.

1. Рассмотрены основные понятия, используемые в сфере туризма.
2. Раскрыты сущность услуг в сфере туризма и их механизм.
3. Проанализировано действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере туризма.
4. Выявлены проблемы законодательства в нашей стране, а также его совершенствования.
5. Рассмотрены особенности регулирования сферы туризма и определим его подходящую модель.
6. Проанализированы структуры общественных отношений в данной сфере и определим ее особенности.
7. Разработаны рекомендации по улучшению и развитию законодательства, регулирующего деятельность туризма.

Анализ понятий туристская деятельность и туристический продукт позволил дать определения этим двум основополагающим терминам туристской деятельности. К туристской деятельности относятся такие понятия, как деятельность турагента (совокупность действий по продвижению, реализации туристского продукта) и деятельность туроператора (совокупность действий по формированию, продвижению, реализации туристского продукта).

Анализ отечественного законодательства в области туристской деятельности позволил сделать ряд выводов. По информации профильной литературы, российское туристское законодательство появилось не так давно, в настоящий момент оно имеет недоработки и переживает настоящий переломный момент, связанный с громкими делами о банкротстве крупных компаний, работающих на рынке туризма. Процесс внесения изменений и поправок в Закон «О туристской деятельности» идет постоянно.

Стоит отметить, что вместе с Гражданским Кодексом РФ, туристская деятельность регулируется нормами различных законов других отраслей права.

Во второй главе рассматривается вопрос о проблемах государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, что также позволило сделать ряд выводов.

Определенные трудности в регулировании отношений в сфере туризма вызывает несоответствие норм Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», посвященных договору на туристическое обслуживание, Гражданскому кодексу Российской Федерации.

В связи с отменой лицензирования туристской деятельности нарушенные права туристов защищаются не полной мере.

Отсутствует порядок в несении ответственности перед клиентом со стороны туроператоров и турагентов.

Законодательство в сфере туристической деятельности нуждается в определенных изменениях.

В третьей главе были предложены некоторые наработки по изменению статей, внесению поправок, были предложены новые пункты статей для совершенствования законодательства по нашему вопросу. Предложены решения по проблеме финансовых гарантий для турагентов. Предложены решения по проблеме ответственности туроператора и турагента перед клиентом. Предложены решения по проблеме страхования ответственности оператора.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гаагская декларация по туризму, принятая Межпарламентской конференцией по туризму (Гаага, Нидерланды, 1989 г.) // *Международный туризм: правовые акты.* – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 219–244.
2. Общая резолюция Конференции ООН по международному туризму и путешествиям // *Международный туризм: правовые акты.* – М.: Финансы и статистика, 2000. – С. 175–179.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ). – СПС «Консультант плюс».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации часть 2 (ГК РФ ч. 2) // *СЗ РФ.* – 1996. – № 5. – Ст. 410. – СПС «Консультант плюс».
5. Налоговый кодекс Российской Федерации часть 2 (НК РФ ч. 2). – СПС «Консультант плюс».
6. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132–ФЗ от 24.11.1996 № 132–ФЗ. – СПС «Консультант плюс».
7. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99–ФЗ // *СЗ РФ.* – 2011. – № 33. – ст. 3430.
8. Федеральный закон от 05.02.2007 № 12–ФЗ (ред. от 04.06.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»». – СПС «Консультант плюс».
9. Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.1995 № 26–ФЗ. – СПС «Консультант плюс».
10. Закон «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 24.04.2020) // *СЗ РФ.* – 1996. – № 3. – Ст. 140.
11. Указ Президента РФ от 25 апреля 1994 г. «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма» // *Российские вести* от 27 апреля 1994 г. – № 76.
12. Указ Президента от 18 ноября 2004 г. № 1453 «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту» // *Российская газета.* – 2004 г. – 23 ноября.
13. Постановление Правительства РФ № 452 от 2007 г. (ред. от 30.11.2018) «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // *Российская газета.* – 2007. – 25 июля.
14. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 июня 2002 г. (дело № 59-ВО2пр-5). – СПС «Консультант плюс».
15. Документ Акапулько // *Международный туризм: правовые акты.* – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 203–213.

16. Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Раздел «Развитие туризма» // Международный туризм: правовые акты. – М.: Финансы и статистика, 2002 – С. 258–260.
17. Бушев, А.Ю. Коммерческое право: учебник / А.Ю. Бушев, О.А. Городов и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – СПб, Издательство Санкт-Петербургского университета, 1998. – С. 480.
18. Зорин, И.В. Энциклопедия туризма: Справочник / И.В. Зорин – М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 364.
19. Зыкова, И.В. Особенности защиты прав потребителей при оказании туристических услуг / И.В. Зыкова – Адвокат. – 2004. – № 12.
20. Кабалкин, А.Ю. Договор возмездного оказания услуг / А.Ю. Кабалкин – Российская юстиция. – 1998. – № 3.
21. Квартальнов, В.А. Туризм: учебник / В.А. Квартальнов – М.: Финансы и статистика, 2004. – 160 с.
22. Кротов, М.В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве: учебное пособие / М.В. Кротов – Ленинград, 1989. – 160 с.
23. Маринин, М.М. Впервые в России принят закон, регулирующий сферу туризма / М.М. Маринин // Экономика и жизнь. – 1997. – № 2. – С. 45–48.
24. Мищенко, Е.А. Особенности некоторых видов договоров возмездного оказания услуг / Е.А. Мищенко // Юрист. – 2003. – № 9. – С. 32–35.
25. Парций, Я.Е. Научно-практический комментарий Закона «Об основах туристской деятельности в РФ» / Я.Е. Парций // Хозяйство и право. – 1998. – № 7.
26. Писаревский, Е.Л. Законодательство в области туризма. Тенденции и перспективы / Е.Л. Писаревский – Туристские фирмы. – 2002. – Выпуск 27.
27. Писаревский, Е.Л. «Ещё раз о правовой природе договора на туристическое обслуживание» / Е.Л. Писаревский – Юрист. – 2000. – № 8. – С. 46–49.
28. Пшенко, К.А. Международное туристское право: законодательство государств-участников СНГ в сфере туризма / К.А. Пшенко. – Санкт-Петербург: Невский Фонд, 2008. – С. 232.
29. Пшенко, К.А. Международное туристское право. Законодательство государств-участников СНГ в сфере туризма / К.А. Пшенко. – Санкт-Петербург: Невский Фонд, 2008. – Приложение.
30. Стенников, П. «Туризм ещё увидит настоящий экстрим» / П. Стенников // Газета «Курган и курганцы». Выпуск № 81 от 27 июля 2006 г.
31. Биржаков, М.Б. Введение в туризм: учебник / М.Б. Биржаков. – СПб.: Торговый дом «Герда», 2000. – 192 с.
32. Дмитриев, М.Н. Экономика туристского рынка учебник / М.Н. Дмитриев, М.Н. Забаева, Е.Н. Малыгина. – М.: Юнити-Дана, 2010. – 312 с.
33. Писаревский, Е.Л. Правовое обеспечение туризма: учебник / коллектив авторов; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336 с.
34. Балабанов, И.Т. Экономика туризма: учебник / И.Т. Балабанов, А.И. Балабанов. – М.: Финансы и кредит, 2003 – 176 с.

35. Вахмистров, В.П. Правовое обеспечение туризма: учебное пособие / В.П. Вахмистров. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2005 – 288 с.
36. Зыкова, И.В. Особенности защиты прав потребителей при оказании туристических услуг / И.В. Зыкова, К.А. Филатов – Туризм: право и экономика. 2005. № 1. – 8 с.
37. Квартальнов, В.А. Туризм: учебник / В.А. Квартальнов. – М.: Финансы и статистика, 2004 – 320 с.
38. Алексеев, С.С. Теория государства и права: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА, 2004. – 148 с.
39. Павлова, И. Недействительность туристического договора / И. Павлова // Закон: услуги, туризм. – 2003. – № 4. – 67 с.
40. Морозов, В.А. Взаимодействие туризма со смежными отраслями национальной экономики: книга / В.А. Морозов. – Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М.: Теис, 2004 – 191 с.
41. Волошин, Н.И. Международный туризм: книга / Н.И. Волошин – М.: Финансы и статистика, 2002. – 393 с.
42. Дойников, И.В. Предпринимательское (хозяйственное) право: учеб. пособие / И.В. Дойников – М.: Брандес, 1997. – 256 с.
43. Зырянов, С.М. Развитие ситуационного законодательства: книга / С.М. Зырянов – М.: Городец, 2010 – С. 571–580.
44. Васильев, М.В. Правила оказания услуг ЖКХ: книга / М.В. Васильев. – Москва: Московская финансово-пром. акад. (МФПА), 2011. – 159 с.
45. Демин, А.В. Общие вопросы теории административного договора: книга / А.В. Демин – Красноярск: КГУ, 1998. – 92 с.
46. Писаревский, И.Л. Туристская деятельность: Проблемы правового регулирования / Е.Л. Писаревский. – Владивосток: НОУ «Ин-т междунар. туризма г. Владивосток», 1999. – 278 с.
47. Белкин, А.А. Источники права / А.А. Белкин // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – М.: Манускрипт, 2001. – № 39. – С. 133–144.
48. Калинина, Л.Е. Государственное управление в сфере туризма: отраслевые принципы / Л.Е. Калинина // Туризм: право и экономика. – М.: Юрист, 2007. – № 2. – С. 4–9.
49. Васильев, А.А. Правовая доктрина как источник права: автореф. дисс. кандидата юрид. наук / А.А. Васильев; науч. рук. В.В. Сорокин. – Красноярск, 2007. – 28 с.
50. Ахтямова, Е.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание учёной степени канд. юрид. наук / Е.В. Ахтямова – Краснодар, 2007 – 26 с.
51. Долгополова, М.В. О предмете правового регулирования: автореферат дис. ... кандидата юридических наук / М.В. Долгополова – Санкт-Петербург, 2009. – 26 с.

52. Терещенко, А. О некоторых недостатках в договорных отношениях туристических фирм с туристами / А. Терещенко // Туристический бизнес, 1999. – № 1. – С. 27–35.