

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Проблемы правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации

Студент

П.А. Ломаев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент Е.В. Чуклова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации	11
1.1 История становления правового регулирования туристской деятельности в России.....	11
1.2 Состояние нормативно-правовой основы регулирования туристской деятельности в России.....	20
1.3 Сравнительный анализ зарубежного и российского законодательства в сфере регулирования туристской деятельности	25
Глава 2 Правовая природа и участники правоотношений в сфере туристской деятельности.....	35
2.1 Правовая природа и сущность правоотношений в сфере туристской деятельности.....	35
2.2 Правовой статус участников правоотношений по реализации туристского продукта	51
Глава 3 Анализ правоприменительной практики и проблем повышения эффективности правового регулирования деятельности в области туризма в Российской Федерации.....	55
3.1 Проблемы разграничения ответственности туроператора и турагента.....	55
3.2 Пути преодоления противоречий и повышения эффективности правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации.....	62
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	76

Введение

Актуальность работы. При всех сложностях рынка туристических услуг, которые не дают возможности утверждать, что это стабильно развивающаяся отрасль экономики, стоит отметить, что его объем достаточно значителен. По итогам 2018 года и первого полугодия 2019 основные показатели, характеризующие положение дел в туристической отрасли, достигли уровня докризисного периода 2014 года. Так, в 2018 году, по данным Росстата, количество выездных туристов составило 41,9 млн. человек, а стоимость реализованных населению турпакетов – 303,7 млрд. рублей. Основываясь на этих данных, можно сделать вывод, что около трети населения нашей страны являются участниками правоотношений в сфере туристических услуг, только в качестве туристов.

Количество субъектов права в сфере туризма, осуществляющих предпринимательскую деятельность, неизменно растет в течение последнего десятилетия, на начало 2019 года оно составило 13674. Для сравнения, в 2010 году количество туристических фирм было на уровне 9133. Рост числа участников рынка не всегда свидетельствует о развитии отрасли, а для правового регулирования это может говорить и о растущем количестве потенциальных нарушителей права, особенно в условиях когда нет существенных требований к таким субъектам как турагент.

Помимо приведенных статистических данных, актуальность темы исследования связана и с большой подвижностью отрасли туризма, в том числе технологиями розничной реализации турпродуктов. По мнению международной исследовательской компании Skift туристы все чаще отдают предпочтение онлайн-сервисам для бронирования путешествий. В этой связи существует необходимость проведения анализа правовых норм туристского права в контексте гражданско-правовых норм о публичном договоре.

О сломе консерватизма в туристической отрасли говорит и банкротство туроператора «Tomas Cook» в сентябре 2019 года, осуществлявшего свою

деятельность в условиях правовых норм и институтов Английского (общего) права. Большинство исследователей причин краха, в том числе и представители упомянутой выше компании Skift, связывают его в первую очередь с неспособностью адаптироваться под актуальные запросы потребителей, что лишний раз подтверждает наличие существенных изменений в структуре рынка туристских услуг.

Для обеспечения развития туристской индустрии необходима надлежащая защита прав каждого из участников правоотношений, которую действующие нормы и институты в рассматриваемой сфере не могут гарантировать. Анализ законодательства в области туризма дает понять, что оно имеет ряд нерешенных проблем.

Среди проблем необходимо выделить отсутствие четкой формы и структуры правоотношений между туроператором и турагентом, турагентом и туристом, отсутствие четкого регулирования финансового обеспечения ответственности туроператора, неясность процедуры и последствий расторжения договора о реализации туристического продукта.

В отчете Верховного суда Российской Федерации о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции споры, возникающие из правоотношений в области туризма не выделены в отдельную категорию дел. Такие дела учитываются в числе дел о защите прав потребителей, вытекающие из договоров в сфере торговли и услуг. В 2018 году в указанной категории рассмотрено 197283 дел, что составляет немногим более одного процента от общего количества. Для сравнения, в 2010 году их количество было на уровне 142236. При кажущейся незначительности количества дел наблюдается значительная положительная динамика, что дополнительно свидетельствует об актуальности выбранной темы.

В работах, посвященных исследованию проблем и перспектив правового регулирования отношений в области туризма, как правило, уделяют значительную долю внимания сравнению опыта нашего государства

с наработанным опытом Английского права. Имея, на сегодняшний день, информацию о прекращении существования мирового символа организованного туризма – туроператора Томаса Кука, представляется более эффективным и целесообразным провести сравнительный анализ права в рассматриваемой области в нашей стране и странах романо-германской правовой семьи. Приведенные факты, определили выбор направления диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Рассматриваемая отрасль права в историческом процессе достаточно новая, как, впрочем, и любая другая в нашей стране, это обосновано сравнительно недавними преобразованиями в государственном строе Российской Федерации. Проблемы отрасли во многом связаны с необходимостью ее актуализации в то время, когда не окончен процесс ее формирования.

Первые научные работы в «рыночной» России, посвященные проблемам и особенностям правового регулирования туристской деятельности были написаны в конце 1990-х годов и позже.

Одним из первых исследователей, кто посвятил свою работу рассматриваемой теме, был Е.Л. Писаревский, написавший диссертацию на тему «Правовое регулирование туристской деятельности» (Санкт-Петербург, 1999г.) [38], монографию «Туристская деятельность. Проблемы правового регулирования» (Владивосток, 1999г.) [39]. Помимо указанных работ, автору Е.Л. Писаревскому принадлежат научные статьи, связанные с правовым регулированием в туристской индустрии.

Позднее, в российской науке вопросы регулирования рынка туристских услуг становились предметом исследования в ряде диссертационных работ: Соловьёв С.Л. Договор возмездного оказания услуг в сфере туристического обслуживания, М., 2006 [45]; Ган Н.А., Правовое регулирование деятельности по оказанию туристских услуг в Российской Федерации. Москва, 2008 [7]; Стригунова Д.П. Правовое регулирование международного туризма в РФ. Москва, 2009 [46]; Вольвач Я.В. Туристские услуги как объект

гражданских правоотношений. Москва, 2010 [6]; Отческий И.Е. Защита прав потребителей в обязательствах по возмездному оказанию туристских услуг. Москва, 2012 [33].

Одной из последних диссертационных работ в данной области была «Гражданско-правовое регулирование договорных отношений в сфере туризма в России и Англии» П.С. Барановой (Москва, 2017г.). Эта работа более актуализирована к нормам права, исследуемой отрасли, так как с 2017 года в основные нормативно-правовые акты РФ, регулирующие отношения в области туризма, вносились только незначительные изменения [3].

Несмотря на значительный объем научных работ в рассматриваемой области, не в полной мере освещены вопросы правового регулирования деятельности и положения участников отношений – юридических лиц, «осуществляющих реализацию туристского продукта, сформированного иностранным юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо организацией, не являющейся юридическим лицом в соответствии с законодательством иностранного государства (далее - иностранный туроператор)».

Присутствие указанных участников правоотношений создают дополнительные риски незащищенности своих прав, как для туристов, так и для турагентов. При этом, в виду значительных технологических особенностей осуществления туристской деятельности, в видении автора, является недостаточным освещение выбранной темы в рамках исследований, посвященных общим проблемам правового регулирования того или иного вида правоотношений. Необходимо исследование указанных вопросов в контексте сформировавшейся практики реализации туристских продуктов.

Объект исследования. Правоотношения, возникающие при осуществлении туристской деятельности в России и странах романо-германской правовой семьи.

Предмет исследования. Правовые нормы и институты, регулирующие отношения при реализации и оказании туристских услуг и продуктов в РФ и

странах романо-германской правовой семьи. Материалы, свидетельствующие об особенностях правоприменительной и судебной практики. Исследования, посвященные данному виду правоотношений.

Цель исследования. Выявление несовершенств правового регулирования туристской деятельности в России на основе анализа нормативно-правой действительности, в том числе судебной и иной правоприменительной практики. Приведение сравнительно-правового анализа правовых норм в данной области в России и странах романо-германской правовой семьи. Разработка и внесение предложений по совершенствованию современного законодательства в области туризма.

Задачи исследования:

1. Изучение и сопоставление теоретических исследований в области гражданско-правового регулирования деятельности на рынке туристских услуг.

2. Проведение правового анализа и сравнения существующих норм и институтов права России и стран романо-германской правовой семьи.

3. Анализ смежного со сферой туризма законодательства РФ.

4. Определение правовой сущности исследуемых правоотношений, а также применяемые в законодательстве РФ, Франции и Германии термины на предмет их соответствия правовой природе соответствующих правоотношений и понятий.

5. Выявление правовых проблем, связанных с определением лиц, являющихся исполнителями по договору о реализации туристического продукта.

6. Разработка предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере гражданско-правового регулирования туристской деятельности, направленных на повышение уровня защищенности прав всех участников правоотношений в рассматриваемой сфере.

Методологическая основа исследования. Исследование направлено на наиболее полное изучение исследуемых правовых норм и институтов как с

точки зрения теории, так и в контексте практического применения, в связи с чем был выбран общенаучный диалектический метод. При подготовке материала для исследования применялся метод включенного наблюдения. Участие в рассматриваемой категории правоотношений с позиции турагента, позволило более полно сформировать представление об особенностях влияния существующих правовых норм и специфики их применения на степень защищенности прав в цепочке туроператор – турагент – турист. Практика, по мнению Михалкина Н.В. прежде всего, является источником, основой познания, его движущей силой, предоставляет познанию необходимый фактический материал, подлежащий осмыслению и теоретической обработке.

Методы исследования: сравнительно-правовой, аналогии, формально-юридический и логический анализы позволили провести параллель между правовыми нормами, действующими в России и странах романо-германской правовой семьи, в частности в Германии и Франции. В том числе, на основании выводов об особенностях регулирования отдельных направлений туристической отрасли в этих странах разработаны рекомендации по совершенствованию Российского законодательства в данной сфере.

Нормативно-правовая основа исследования. Нормативно-правовые акты Российской Федерации, Франции, Германии, международные источники права, затрагивающие нормативное регулирование туристской деятельности, судебная практика, вытекающая из правоотношений в данной сфере.

Теоретическая основа исследования представлена работами М.И. Абдулаева, Т.Е. Абовой, С.С. Алексеева, Е.В. Ахтямовой, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, А.А. Власова, Н.Д. Егорова, Г.Г. Иванова, А.И. Иванчак и других авторов.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно дополняет все имеющиеся на сегодняшний день научные исследования в области правового регулирования туристской деятельности. В том числе, определяет

сущность и природу статуса, обязанностей и прав туроператоров и участников рынка, которые имеют право реализовывать туристические продукты, сформированные иностранными туроператорами.

Положения, выносимые на защиту:

1. В ходе исследования выявлены различные проблемы правового регулирования туристской деятельности в России: проблема разграничения ответственности туроператора и турагента. Туроператор или турагент должны нести ответственность за недобросовестное оказание туристских услуг. Также важно закреплять в правовом режиме турпродукта презумпцию гарантированности результата; отсутствие аттестации гидов и экскурсоводов, в результате снижается качество туристских услуг; различное толкование положений статьи 14 Закона о туристской деятельности; недостаточная урегулированность рынка туристских услуг действующим законодательством.

2. Для совершенствования правового регулирования туристской деятельности в России необходимо: изменение статьи 14 Закона о туристской деятельности: пункт 6 статьи 14 Закона о туристской деятельности изложить в новой редакции: «Наличие указанных обстоятельств подтверждается решением или рекомендацией Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или уполномоченного в сфере туризма федерального органа государственной власти»; статью 14 Закона о туристской деятельности дополнить пунктом 6.1 следующего содержания: «Решение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации об ограничении выезда граждан на территорию иностранного государства является решением, предусмотренным пунктом 6 настоящей статьи»; внедрение обязательной аттестации гидов и экскурсоводов; совершенствование норм образовательного законодательства в сфере туризма и гостеприимстве. Например, требуют внесения дополнений и изменений Приказы Минобрнауки России от 15 июня 2017 г. № 556 и № 558, устанавливающие, в частности, что в рамках освоения программы

магистратуры выпускники могут готовиться к решению задач профессиональной деятельности следующих типов: организационно-управленческой, проектной, технологической, научно-исследовательской, педагогической. Выполнение подготовки специалистов невозможно без анализа и систематизации нормативно-правовых актов в указанной сфере деятельности; для дальнейшего совершенствования системы государственного регулирования туризма в РФ в качестве интегратора всех мероприятий государственных, региональных программ, национальных проектов, федеральных проектов, которые оказывают влияние на развитие туризма необходимо внедрение национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

Структура работы соответствует целям и задачам исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключение, список используемой литературы и список используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации

1.1 История становления правового регулирования туристской деятельности в России

Современный туризм – это совокупность различных видов деятельности, направленных на создание товаров и оказание услуг путешествующим лицам в целях получения дохода, обусловленного использованием различных объектов природного, историко-культурного и иного характера в качестве уникальных мест показа и отдыха, отличающихся естественными и культурными особенностями страны или региона. В научном дискурсе туризм привлекает внимание многих исследователей: социологов, экономистов, маркетологов, юристов и так далее, рассматривающих отдельные его составляющие. При этом туризм в целом недостаточно исследован как объект государственно-правового воздействия и предмет правового регулирования, который имеет свою уникальную специфику. В последнем качестве туризм выступает «политически значимым объектом правительственных решений» [5], что актуализирует исследование феномена туризма с точки зрения политико-правовой науки и применения ее обобщений в дальнейшем развитии научного познания туризма и практики туристской индустрии.

Традиционно под предметом правового регулирования понимают качественно однородный вид общественных отношений, на который воздействуют нормы той или иной отрасли права. Предмет правового регулирования, наряду с методом регулирования, выступает критерием разделения норм права по отраслям ввиду своего объективного характера, вытекающего из самого наличия в обществе конкретных отношений между людьми по поводу чего-либо. Регулируя те или иные общественные отношения, право закрепляет сложившуюся социальную практику, выступает

«мощным организующим фактором, вносит особую определенность и устойчивость в соответствующую сферу общественной и государственной жизни» [9], благодаря чему общественные отношения приобретают правовую форму, становясь правоотношениями. Поступательное развитие науки и техники, а также сфер общественной жизни приводит к дроблению старых и становлению новых отраслей (космическое, энергетическое право и другие) и подотраслей (вексельное, залоговое, фондовое и другие) права, имеющих свой собственный предмет регулирования.

Одновременно идет процесс формирования комплексных отраслей, включающих несколько взаимосвязанных между собой предметов правового регулирования, как, например, экологическое, аграрное, транспортное право и прочие.

Отдельные авторы в своих изысканиях, посвященных развитию отраслеобразования, насчитывают до шестидесяти новых комплексных отраслей российского права [43]. Представляется, что в данном случае речь скорее может идти об отраслях законодательства, построенных не по предметному принципу, а с точки зрения практической целесообразности применения права государственно-властными и иными субъектами. Удалов Д.Э. отмечает: «Правотворчество, являясь процессом создания правовых норм, получающих закрепление в законах и подзаконных нормативных правовых актах, определяет тот объем и те виды правовых средств, использование которых закладывает режим оптимальности как самого правотворчества, так и других юридических форм государственно-властной деятельности. Вследствие этого в состав нормативного акта, относящегося к той или иной отрасли законодательства, практически всегда включаются нормы различных отраслей права» [57]. Отрасли законодательства шире отраслей права и не тождественны с ними по представленному материалу. Они более динамичны и отражают не только социальные отношения, но и субъективные факторы, которым подвержен законодатель, будучи представителем общества в конкретной историко-политической обстановке.

В связи с этим отрасли права зачастую «отстают» от отраслей законодательства, оставаясь неизменными в течение длительного времени.

Так, например, правовое регулирование отношений в сфере туризма образует туристское законодательство, в то время как о туристском праве как отрасли права говорить преждевременно. Правовое регулирование туризма осуществляется как национальным правом, так и международно-правовыми актами. Нормы международного права, регулирующие отношения в сфере туризма, не кодифицированы и зачастую содержатся в различных документах. Ряд международных актов образуют основы международно-правового регулирования отношений, связанных с туризмом и путешествиями. Статья 24 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. устанавливает, что «каждый человек имеет право на отдых в свободное время, включая разумное ограничение рабочего времени и периодические оплачиваемые отпуска».

В ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. отражена обязанность государств по обеспечению права «на отдых, разумное ограничение рабочего времени и периодические оплачиваемые отпуска, а также оплату за праздничные дни». Принципы, изложенные в последующих международных документах рекомендательного характера: Манильской декларации по мировому туризму, Хартии туризма, Кодексе туриста и других, – подчеркивают гуманный характер туризма и его значение в качестве средства повышения качества жизни народов, важнейшего фактора укрепления мира и международного сотрудничества.

При этом общественные отношения, подвергаясь правовому регулированию, не теряют своих свойств, оставаясь духовными, политическими, культурными, морально-нравственными и так далее. «По своему содержанию – правовое отношение остается тем же фактическим; оно отличается лишь своеобразным устройством среды – присутствием в нем особых защищающих (юридических) отношений, но это обстоятельство изменяет пределы существования и содержания защищенного отношения, а

не существо его» [8]. Часть общественных отношений может существовать только в форме правовых и функционировать исключительно в этом качестве, как, например, конституционные, административные, процессуальные и другие. Некоторые могут иметь двойную природу, функционируя и как фактические отношения между людьми, организованные и регулируемые с помощью социальных норм, и как правоотношения, включенные в орбиту правового регулирования.

Так, отношения в сфере туризма способны носить как правовой, так и самодеятельный характер. Последний присущ путешествиям и поездкам, не подверженным специальному правовому регулированию, поскольку любой гражданин или группа граждан вправе самостоятельно без обращения к туроператорам или турагентам посещать объекты туристского показа, находящиеся в родном городе или близлежащих городах, а также общедоступные природные объекты, имеющие туристическое значение, за свой счет. Регулирующая роль права в данном случае сводится к системе запретов, выражающих невозможность совершения деяний, нарушающих интересы личности, общества или государства [10].

Общественные отношения, имеющие фактический характер, не включаются в предмет правового регулирования соответствующих норм права и лежат за пределами правового поля, но могут регулироваться нормами морали, нравственности, этикета, религии и так далее. Так, в сфере туризма не являются предметом правового регулирования отношения, складывающиеся в процессе взаимоотношений людей и вытекающие из норм обычаев, этикета или правил приличия. Это находит свое воплощение в принципах гостеприимства, толерантности во время туристических путешествий, уважения обычаев страны или места временного пребывания, образа жизни местных жителей.

Л.З. Тенчурина, Д.Э. Удалов отмечают, что «предмет правового регулирования составляют те общественные отношения, которые объективно по целому ряду причин нуждаются именно в юридическом, то есть

единообразном, воздействии на них со стороны государства, в юридическом урегулировании которых общество и государство непосредственно заинтересованы» [48]. Туризм не всегда входил в сферу интересов государства, хотя оно контролировало перемещение лиц, товаров и услуг не только на своей территории, но и при пересечении ее границ. В процессе развития научно-технического прогресса, появления новых более совершенных видов транспорта (железнодорожного, паровозного и других) возможности по совершению путешествий и поездок расширились, что привело к необходимости государственного контроля за финансовыми и людскими ресурсами в процессе их перемещения.

На различных исторических этапах развития общества и государства отношение к туризму не всегда было однозначным [6]. Туризм в современном понимании возник в Викторианскую эпоху.

Путешествия и поездки, совершаемые до этого, в большинстве своем не носили туристического характера. С модой на путешествия по Европе, появившейся ко второй половине XIX в., активно развиваются и первые туристские организации. В конце XIX в. туристские организации возникают и в Российской Империи, областью их интересов становятся Кавказ и Крым. С увеличением финансовой и оздоровительной составляющих туризма государства стали стремиться к расширению туристических зон, приносящих прибыль за счет их посещения представителями как своего народа, так и иностранцами.

Так, в 1915 г. в Петрограде был проведен Первый Всероссийский съезд по улучшению отечественных лечебных местностей, признавший важность государственного развития туризма для стимулирования предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций [8]. После Октябрьской революции 1917 г. были национализированы курорты и иные объекты лечебно-оздоровительной инфраструктуры. В условиях Советского государства туризм приобрел массовый характер, как следствие, были заложены основы его правового регулирования. В первые годы советской

власти были изданы многочисленные декреты, направленные на регулирование туристской сферы и реализацию права на отдых граждан РСФСР. Статьи 119–120 Конституции СССР 1936 г. предоставляли трудящимся возможность использования «широкой сети санаториев, домов отдыха, клубов... широкой сети курортов» [8]. В послевоенный период туристское обслуживание населения становится одним из социально-ориентированных направлений деятельности государства по обеспечению рекреационных и иных нужд граждан. В 1960-х гг. создается государственный орган по управлению иностранным туризмом.

Статья 41 Конституции СССР 1977 г. не только провозглашала право советских граждан на отдых, но и устанавливала, что «данное право реализовывалось посредством расширения сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений; развитием массового спорта, физической культуры и туризма; созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени». Таким образом, туризм как социально-историческое, социально-культурное явление, существующее в обществе, был воспринят государством в качестве объекта публичного интереса [6].

Со временем была создана соответствующая нормативная база, представленная первоначально лишь подзаконными актами, но с распадом СССР и переходом к рыночным отношениям в экономике получившая законодательное оформление.

В настоящее время туризм взаимосвязан со многими государственными, общественными и частными интересами и оказывает значительное влияние на социум (экономическую сферу, досуг, культуру потребления, аксиологические ориентиры, социальные связи и коммуникации, образ жизни). Поскольку потребление туристского продукта связано с его реализацией и перемещением его основных приобретателей – туристов, наиболее значимыми для государства выступают социально-экономические аспекты туризма и надлежащее правовое регулирование

туристской индустрии. Д.Э. Удалов пишет: «Каждое государство, исходя из стратегических приоритетов и планируемой выгоды, разрабатывает и реализует туристскую политику... совокупность форм, методов и направлений воздействия государства на туризм для достижения целей сохранения и развития социально-экономического комплекса. Туристская политика является одним из видов макроэкономической политики государства, и ее воздействие на туризм осуществляется через государственное регулирование туристской деятельности» [49]. При этом следует учитывать, что «в российском туризме долгие годы преобладали экстенсивные факторы экономического роста» [7], подразумевающие «вовлечение в туристское производство дополнительных факторов (труда, капитала, земли), функционирующих на прежнем качественном уровне» [9].

Это актуализирует проблему повышения эффективности использования туристского потенциала страны, заключающуюся не только в преодолении существующих трудностей, присущих текущему моменту и имеющих свои глубинные причины в мировом экономическом кризисе и кризисе мультикультурализма, но и в конкуренции на мировом туристском рынке в условиях глобализации международного туристского пространства, частью которого является Российская Федерация. Данные задачи не могут быть решены сами собой, а требуют консолидации усилий общества, туристского сектора и государственных институтов, включая законодательное регулирование туризма как отдельного объекта правового воздействия.

В развитой туристской сфере заинтересован прежде всего средний класс, который способен включить большинство активного населения, обладающего собственными стандартами потребления.

К сожалению, для России проблема становления среднего класса остается актуальной на протяжении последних десятилетий, поскольку на фоне снижения уровня благосостояния увеличивается социальная дистанция между богатыми и бедными, что препятствует качественному

преобразованию социальных групп в устойчивый класс средних собственников, являющийся институциональным базисом гражданского общества. «Возникновение труда, как убедительно доказал в свое время К. Маркс, как особой формы деятельности, обеспечивающей существование и развитие человеческих сообществ, обусловило радикальный перелом в структуре человеческих потребностей, породив феномен социальных потребностей» [48].

Их удовлетворение невозможно посредством потребления материальных жизненных благ, а достигается путем реализации социально значимых притязаний и ценностей, что «порождает качественно новый тип эволюции, который представляет собой основной ареал действия культуры». Туристский сектор органически вплетается в структуру формирующегося гражданского общества как общества, основанного на частной собственности, интересах, потребностях и социальной коммуникации. Институты гражданского общества в идеале призваны служить реализации частных инициатив граждан, раскрытию их потенциала как творческих личностей, что характерно и для туризма как формы отдыха и активного времяпрепровождения.

Трансформация социальных интересов приводит к большей дифференциации потребностей потребления, что сказывается и на туристских предпочтениях граждан.

Развиваются такие формы туризма, как экстремальный, деловой, событийный, городской, сельский туризм, немалой популярностью пользуются и спортивные виды туризма, к которым относится не только посещение спортивных мероприятий, но и непосредственное участие в них. Это предполагает увеличение количества правовых связей и отношений как при формировании, так и при непосредственной реализации турпродукта, состоящего из совокупности множества услуг. Поэтому деятельность туроператоров, турагентов, транспортных и иных организаций, занятых в туристском секторе, широкий круг вопросов, возникающих в процессе их

функционирования, становятся предметом регулирования многочисленных норм права.

Туризм, являясь областью, регулируемой гражданским, административным, международным, транспортным и другим правом, в настоящее время исследован еще не в полном объеме, для того чтобы стать самостоятельным научным направлением.

Д.Э. Удалов пишет: «По-видимому, наука о туризме переживает период своего становления, о целостной науке о туризме пока говорить еще рано, но движение в этом направлении прослеживается; это проявляется, например, в том, что возникают концепции, предлагающие выделить науку о туризме в отдельную область, однако обычно речь идет о сведении этой науки к одной экономике» [49]. В связи с этим можно выделить ряд особенностей, которые могут способствовать становлению данной области знания и более полному пониманию туризма как предмета правового регулирования: неоднородность туризма как сферы общественных отношений, социального и культурного феномена; относительно непродолжительная история становления и развития туристской индустрии; недостаточное внимание к неэкономическим составляющим туризма.

Однако при всем их многообразии и неоднозначности указанные трудности сводятся к двум главным факторам:

- сложности предмета рассмотрения, поскольку он многогранен и, в силу этого, содержит ряд неточных формулировок, связанных с тем, что до сих пор не существует единого мнения по определению туризма, которое осложняется условиями перекрестного регулирования многими отраслями права;
- тому, что туризм, входя в сферу исследования различных научных дисциплин, до сих пор не подвергался комплексному систематическому анализу в контексте теории права, что может явиться проблемным для правоприменительной практики, поэтому необходимо установить границы, внутри которых станет возможным

сформировать подходы к изучению его как объекта правового воздействия.

Для решения данных вопросов представляется целесообразным использовать мультидисциплинарный подход, суть которого состоит в попытке интеграции разнообразных научных направлений и дисциплин и их концентрации в области изучения туризма. На наш взгляд, использование данного подхода при анализе правового регулирования туристской деятельности позволит более полно и системно рассмотреть правовое регулирование отношений в сфере туризма, выявить их закономерности и предложить пути совершенствования существующей нормативной базы в сфере туризма.

1.2 Состояние нормативно-правовой основы регулирования туристской деятельности в России

За последнее десятилетие туризм в России значительно изменился. Сейчас правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется при помощи множества различных нормативно-правовых актов, такие как: Конституция Российской Федерации [13], Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [21] и другие.

Важно отметить, что в ст. 6 Федерального закона от 26.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» «закреплено право, позволяющее туристам возместить убытки и возможность компенсировать моральный вред» [21]. «Следует отметить, что прямого указания о том, что туроператор в нашей стране должен компенсировать вред (причиненный в момент исполнения договора жизни и здоровью туриста), в указанном акте нет». Указанное заставляет обратиться к содержанию ст. 1084, 1095 ГК РФ, ст. 7, 14 Закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» [19], «но здесь говорится не про деликтную

ответственность туроператора за причиненный вред для жизни и здоровья туриста», как предполагает ученый Я.В. Вольвач [6], ссылаясь на существующие пробелы в российском законодательстве о туризме, а о договорной ответственности, которая касается норм, регулирующих деликтные обязательства. Тем не менее, все же говоря о пробеле в ФЗ от 26.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [21] можно посчитать такое мнение ошибочным, так как в ст. 17.1 и 17.4 Закона о туристской деятельности существуют косвенные указания. В соответствии ст. 17.1 вышеуказанного закона, когда туроператор нарушает условия договора туристских услуг, для туриста существует гарантия в виде выплат за счет суммы финансового обеспечения деятельности туроператора. Существенными нарушениями в статье 17.4 этого же нормативно-правового акта современный законодатель считает нарушение стандартов качества и безопасности туристской услуги, объединяющих в своем содержании, как отметил Е.Л. Писаревский [40], ссылаясь на положения ГОСТ Р 50644-2009 «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов» когда возникновение реальной угрозы или причинении вреда здоровью становится следствием нарушения условий договора или обязательных требований к реализуемому туристскому продукту.

Вышесказанное не противоречит положениям ст. 7 Закона о защите прав потребителей [19] и ссылается на положения ст. 1084, 1095 ГК РФ, ст. 9 Федерального закона от 26.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [21]. «То есть, обязанностью для туроператора является возмещение вреда, причиненного туристу, которая законодательно закреплена и в Законе о туристской деятельности. Но, основанием возложить на туроператора ответственность за причиненный вред, в соответствии с перечисленными нормами и устоявшимся в литературе мнением, является нарушение предусмотренных стандартов качества, предъявляемых к безопасности туристических услуг, без умысла у

туриста на причинение вреда. Именно отсутствие умысла на причинение вреда у самого туриста, является важнейшим условием при возложении на туроператора ответственности, так как при наличии умысла, вред, в соответствии с п. 1 ст. 1083 ГК РФ, не подлежит возмещению. Вследствие этого при отсутствии вышеуказанных оснований и при осмотрительности, какой требовалось от потерпевшего, но при наличии причиненного вреда туристу, и конечно же, ущемления его прав на личную безопасность (ст. 6 Закона о туристской деятельности), у туриста не возникает права на возмещение туроператором вреда. Противоправность деяний туроператора отсутствует, в том числе и при возникновении чрезвычайных и непредвиденных ситуаций (п. 3 ст. 401 ГК РФ, п. 4 ст. 13 Закона о защите прав потребителей)» [19].

«Эту ситуацию можно объяснить не только появлением ответственности у того, кто причинил вред (туроператор или лицо, за действия которого туроператор несет ответственность), но и отсутствием возможности предугадать и предотвратить причинение вреда туристу (в случае непреодолимой силы). В противном случае, проанализировав законодательство и различные исследовательские мнения, ответственность туроператора будет носить договорной характер, так как в ее основу будут положены или несоответствие туристской услуги требованиям безопасности, или же ненадлежащее их качество» [43].

По данным Всемирной метеорологической организации ежегодно, из-за стихийных бедствий, гибнет около 30-50 тысяч человек; с 01.01.2010 г. по 31.12.2017 г. около 7450 стихийных бедствий произошло в мире, которые унесли 567 483 жизней.

«Считаем, что ввиду специфичности туристских отношений и имеющимся риском, необходимо закрепить обязательное страхование туристов, а также внести дополнения в ст. 17 ФЗ №132 «О туристской деятельности» [21] об обязанности страховщика, заключающуюся в осуществлении выплат страхового возмещения туристу, в случае, если

наступление страхового случая было следствием воздействия радиации, ядерного взрыва, или радиоактивного заражения; военных действий; гражданской войны, стихийных бедствий.

«Необходимо закрепить в ФЗ № 132 «О туристской деятельности» [21] порядок, позволяющий определить размер страховой премии и страхового тарифа. Возможной видится рецепция положений п. 2 ст. 8 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств». Согласно с указанной нормой, предельный уровень страхового тарифа, его структура и применение страховщиками при определении страховых премий, в том числе, в рамках международных систем страхования, утверждаются Правительством Российской Федерации. Закрепив предложенные изменения, на наш взгляд, получится устранить перечисленные выше упущения и получить больше гарантий для защиты прав туриста не только как потребителя туристских услуг, но и как гражданина» [43].

«Следовательно, в настоящее время существуют проблемы правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации. Еще одна проблема - гидам и экскурсоводам не обязательно иметь аттестацию, в результате снижается качество туристских услуг. Автор Савичев А.Ю. также приходит к выводу, что существующие в отдельных субъектах Российской Федерации системы аккредитации экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников являются несовершенными» [43].

08 октября 2020 года Комитет Государственной Думы по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи провёл круглый стол на тему деятельности экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов-проводников. Цель круглого стола обсуждение законопроекта № 864169-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников» [45].

«Глава Ростуризма Зарина Догузова отметила, что приоритетом для ведомства является развитие внутреннего и въездного туризма и поблагодарила Бориса Пайкина и профильный Комитет за возможность открытой дискуссии между Ростуризмом, органами законодательной и исполнительной власти и представителями отраслевого сообщества, деятельность которых законопроект затронет напрямую» [43].

«Участники встречи единогласно поддержали предложение о необходимости обязательно иметь гражданство Российской Федерации для осуществления деятельности в качестве экскурсовода (гида), гида-переводчика и инструктора-проводника. Это общая позиция, безусловно, будет учтена депутатами при подготовке и рассмотрении законопроекта во втором чтении» [8].

«В ходе заседания представители Минкультуры России, Ростуризма, а также большинство приглашенных участников сошлись во мнении, что концепция законопроекта подразумевает аттестацию экскурсоводов, гидов-переводчиков и тренеров-инструкторов в том случае, когда они оказывают услуги на туристских маршрутах. Это означает, что действие документа не будет распространяться на работников сферы культуры, искусства и других областях, которые работают в музеях и на других объектах показа на основании трудовых или гражданско-правовых договоров» [43].

«Законопроектом предусмотрено, что экскурсоводы, гиды-переводчики и тренеры-инструкторы должны проходить аттестацию в том субъекте РФ, в котором осуществляют свою деятельность. В связи с этим со стороны профессионального сообщества была поднята обоснованная проблема: где проходить аттестацию специалисту в области экскурсионного обслуживания, если туристский маршрут пролегает на территории нескольких субъектов РФ, как например Золотое кольцо России. Авторы поправок предлагают предусмотреть в законе возможность межрегиональной аттестации, в связи с чем представители Ростуризма, Комитета и заинтересованных лиц договорились рассмотреть это предложение и доработать соответствующие

поправки» [8].

1.3 Сравнительный анализ зарубежного и российского законодательства в сфере регулирования туристской деятельности

Практика нормативно-правового регулирования туристской деятельности в разных государствах имеет схожие черты. Однако специфическое развитие территорий, географические особенности, культура, традиции, вероисповедание, политическая структура власти и другие факторы накладывают свой отпечаток, что влияет на развитие традиционных черт регулирования туристской отрасли, характерных именно для данного государства.

В ходе анализа положительных практик и особенностей правового регулирования туристской деятельности в зарубежном законодательстве были выделены несколько государств, занимающих в мировом рейтинге развития въездного, выездного туризма, а также доходам и расходам по этим статьям. К таким странам следует отнести: США, Францию, Китайскую народную республику, Испанию, Великобританию, Италию, Германию. Проанализируем положительные практики нормативно-правового регулирования туристской деятельности в данных государствах.

США. В туристском законодательстве США большое внимание уделяется вопросам защиты туристов и возврата денежных средств, затраченных на приобретение туристского продукта в случае банкротства туроператорской компании. При этом, как такового национального туристского законодательства, регулирующего деятельность туроператорских и турагентских компаний, в стране не существует. Только в шести штатах приняты законы, координирующие и регламентирующие туристские организации: Калифорния, Флорида, Айова, Вашингтон, Гавайи, Невада [65].

Так, на территории штата Калифорния все туроператорские компании

должны зарегистрироваться в «Корпорации возмещения убытков потребителей туристских услуг» (TCRS). В ней создан специальный фонд, в который все туроператоры штата делают первоначальные взносы в размере от 75 до 489 \$ за каждый офис, а также периодические и годовые отчисления. Помимо этого, все туроператоры, которые ведут деятельность на территории Калифорнии, обязаны перечислять 100% своих доходов от реализации наземных и авиаперевозок на трастовый счет в банке, то есть доверительный счет.

Для сравнения: в России создан специальный фонд «Турпомощь», членство в котором обязательно для всех туроператорских компаний, работающих в сфере выездного туризма. Члены «Турпомощи» должны ежегодно перечислять в Фонд 1% от общей цены реализованного туристского продукта.

В Калифорнии туроператор имеет право не вносить денежные средства на трастовый счет, если он направляет все платежи туристских услуг на так называемый эскроу-счет (трехсторонний счет) банка-агента, участвующего в программе страхования вкладов. В российском законодательстве понятие эскроу-счета еще достаточно молодо и мало чем отличается от банковской гарантии (права на денежные средства, находящиеся на эскроу счете, принадлежат депоненту до момента возникновения определенных обстоятельств, например, нарушение обязательств депонентом, после этого момента права на денежные средства переходят к бенефициару), в связи с чем на данный момент не получило популярности.

Туроператор в Калифорнии также имеет право участвовать в программе помощи туристам USTOA на сумму 1 млн. \$, что позволит ему освободиться от обязанности уплачивать взносы в TCRS и направлять средства на трастовый счет.

USTOA – это ассоциация туристских операторов, действующая в США, которая в основном и является гарантом защиты прав туристов [8].

Членов USTOA можно разделить на 2 группы: активных и

инициированных. Активные члены должны соответствовать ряду требований, в том числе: обладать не менее, чем 16 рекомендациями от туристских организаций с высоким имиджем в туристской индустрии, а также двумя рекомендациями от членов USTOA; работать в данной сфере не менее 3 лет без смены собственника; обладать страховым полисом профессионального агента или туроператора на сумму покрытия не менее, чем на 1 млн. \$ и так далее.

К ассоциированным членам USTOA следует отнести остальные туристские компании, работающие в качестве поставщиков туристских услуг, но не занимающихся непосредственно туроператорской деятельностью.

Средства в размере 1 млн. \$, переданные в USTOA туроператором в дальнейшем пойдут на возмещение ущерба потребителям, в случае банкротства активного члена USTOA и других случаях, влекущих за собой ущерб для туриста со стороны участника USTOA.

В качестве сравнения, приведем требования к членам Ассоциации туроператоров России. Членами АТОР могут быть юридические лица, ведущие туроператорскую деятельность на территории РФ не менее 1 года, имеющие 2 рекомендации от действующих членов ассоциации и готовых вносить ежегодные взносы в размере от 80 до 230 тыс. р. в зависимости от региона.

Китайская народная республика. Обратимся к опыту регулирования туристской деятельности в Китае. В КНР действует федеральный закон «О туризме», который не требует создания специального фонда защиты прав туристов. Правом рассмотрения жалоб туристов наделяются специальные органы (Управление по делам туризма в Шанхае, Комитет по развитию туризма в Пекине), которые активно взаимодействуют с обществами защиты прав потребителей. Вместо создания специального фонда, в Китае для возмещения ущерба туристам предусмотрено формирование специального депозита гарантии качества услуг. Четких норм и правил использования

данного депозита в действующем туристском законодательстве Китая не предусмотрено, однако закон регламентирует право использования средств на депозите Управлением по делам туризма, с целью возмещения убытков, понесенными туристами, в связи с нарушением договора об оказании туристских услуг, ликвидацией, банкротством туристских компаний или по иным причинам, связанных с деятельностью туроператоров. Туристская деятельность в Китае лицензируется, в отличие от России.

Испания. В Испании действуют следующие основные нормативно-правовые акты:

1) Регламент Европейского Совета и Парламента 2006/123/СЕ от 12 декабря 2006 года об услугах на внутреннем рынке ЕС.

2) Королевский законодательный указ 1/2007 от 16 ноября, которым вводится в действие текст Основного Закона о защите прав потребителей и пользователей, а также других смежных законов. 3) Законы о регулировании туристической деятельности каждого автономного сообщества Испании.

Каждый туроператор несет ответственность перед туристской администрацией в рамках своей банковской гарантии или посредством страхования ответственности. При этом банковские гарантии в Испании, в отличие от России, распространяются и на турагентства. Сумма гарантии должна составлять не менее 60 тыс. евро. Туроператорская деятельность, в свою очередь, должна подразумевать гарантию в размере 120 тыс. евро.

При этом, в Испании есть компании, предоставляющие и туроператорские и турагентские услуги одновременно (как и в России), банковская гарантия таких организаций должна составлять 180 тыс. евро. Помимо этого, туристские компании обязаны застраховать выплаты наемным рабочим на случай приостановления деятельности компании.

Франция. Основным отраслевым законом Франции является Кодекс туризма, который не содержит положений, регулирующих ответственность турагентов и туроператоров перед туристом. Создание специальных фондов для защиты интересов туристов во Франции не предусмотрено.

При этом страховать ответственность и иметь финансовые гарантии, согласно Директиве Совета, туристские предприятия во Франции обязаны.

Выработкой государственной политики и развития туристской отрасли в стране занимается Генеральная дирекция по предпринимательству (DGE), которая подчинена Министерству экономики, промышленности и цифровых технологий. Отдельно во Франции функционирует специальное Агентство по туристскому развитию Франции, которое занимается выработкой политики качества и конкурентоспособности в туристской сфере.

Великобритания. В Великобритании, как и во многих других странах, в том числе рассмотренных в данном исследовании, действует специальная Ассоциация британских туристских агентств (АВТА). В настоящее время в Ассоциации состоит порядка 1200 туристских агентств, у которых порядка 5 тыс. офисов по всей стране. Главные функции ассоциации — консультирование членов и потребителей по вопросам безопасности, защита прав туристов, выплаты пострадавшим от действий туристских компаний туристам.

Все члены Ассоциации должны руководствоваться Кодексом поведения, который регулирует взаимоотношения членов между собой. Так же, как и во многих других государствах, при Ассоциации туристских агентств Великобритании формируется специальный фонд, который направлен на компенсацию финансовых потерь потребителей. Турист может рассчитывать на возмещение ущерба или потерь в случае ликвидации туристской компании, банкротства или неисполнения обязательств туристской компании по другим причинам. Возмещение ущерба возможно как до, так и после туристской поездки. До начала тура, в случае отказа компании от исполнения обязательств, туристу полностью возвращаются уплаченные денежные средства, во время тура компенсируются расходы, связанные с проживанием в отеле и возвращением домой [66].

Фонд формируется из взносов членов Ассоциации, к которым относятся как туроператоры, так и турагенты.

Туроператоры Великобритании, которые осуществляют реализацию комплексного туристского продукта, должны иметь соответствующие лицензии организаторов авиапутешествий (АТОЛ), которые выдаются Управлением гражданской авиации Великобритании (САА).

При бронировании туристского продукта и оплате туристу выдается специальный сертификат АТОЛ, который позволяет обратиться за возмещением ущерба в случае необходимости. Таким образом, главной функцией АТОЛ является финансовая защита потребителей туристских услуг. Финансовое покрытие АТОЛ осуществляется за счет взносов, уплачиваемых туроператорами, получающими лицензии. Кроме того, нужно отметить, что Управление гражданской авиации Великобритании ведет на официальном сайте реестр туроператоров, имеющих сертификат АТОЛ [67].

Таким образом, система лицензирования туроператорской деятельности в Великобритании напрямую связана с финансовыми обязательствами компаний, реализующих комплексные туры. Данный подход к организации туристского бизнеса следует признать оригинальным и заслуживающим внимания.

Таиланд. В туристском законодательстве Таиланда прослеживаются нормы, принятые и в российском туристском праве. Основной туристский нормативно-правовой акт «Закон о туристском Управлении Таиланда» [68].

Помимо системы функционирования Управления, можно отметить отсутствие разграничения обязанностей туроператора и турагента. Вместе с тем, на практике, всю ответственность за условия путешествия несет туроператор, тогда как турагент, как и в России, отвечает, прежде всего, за информационную составляющую. Механизм финансовых гарантий начинает действовать, когда туроператор не может по тем или иным причинам выполнить свои обязательства по реализованному и оплаченному туристскому продукту. В настоящее время в Таиланде институт финансового возмещения ущерба, принесенного несостоятельным туроператором, требует доработки, поскольку данное возмещение ограничивается размером

финансового возмещения туроператора в страховой компании, что часто не позволяет удовлетворить требования туристов. Как известно, до недавнего времени, в России была такая же ситуация. Исправить ее позволило учреждение Объединения туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь», основанного на принципе обязательного членства юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма на территории Российской Федерации. Компенсационный фонд «Турпомощи» формируется из обязательных взносов членов объединения.

В Таиланде на практике ситуация в законодательстве сложнее, чем может показаться на первый взгляд. Несовершенство отдельных положений туристских нормативных актов приводит к ответственности туроператоров за туристскую услугу во время, после и до ее фактического оказания, даже в случае, если турагент не перечислил оплату за забронированный туристский продукт.

Все туроператорские компании Таиланда должны встать на учет в Управлении по туризму и получить лицензию на осуществление туроператорской деятельности. Лицензия может быть отозвана, в связи с предоставлением некачественных услуг туристам, которые имеют право жаловаться в Управление на действия туристских организаций.

Большинство туроператоров Таиланда выступает за совершенствование законодательства и приведение его в соответствие с международными аналогами.

Италия. В Италии законодательство о туризме прошло несколько этапов. В 2001 г. в стране был принят закон с достаточно оригинальным названием «О реформе национального законодательства о туризме», направленный на развитие туризма как стратегической отрасли народного хозяйства страны. Закон обозначил цели и задачи Национальной конфедерации по туризму.

Управление туризмом в Италии возложено на Национальное агентство по туризму, которое обеспечивает взаимодействие между регионами страны,

с целью совместного развития туристских территорий. В 2011 г. был принят законодательный Декрет, называемый «Кодексом туризма», который и регулирует сегодня как туристскую деятельность, так и систему разработки, продвижения, реализации и предоставления туристского продукта населению. В основном данный Кодекс содержит положения о защите прав потребителей туристских услуг. В Кодексе и ряде других нормативно-правовых актов достаточно подробно описывается механизм взаимоотношений исполнителя и потребителя туристских услуг, который подразумевает, в том числе, возможность расторжения договора о туристском обслуживании, права и обязанности туристов и туристских компаний.

Как и в России, законодательство о туризме Италии требует от туристских компаний предоставления полной и достоверной информации о продукте, при этом транспортировка и проживание рассматриваются как неотъемлемая часть комплексной услуги.

При ненадлежащем исполнении обязательств со стороны исполнителя, турист имеет право получить компенсацию. При этом ответственность налагается на туроператоров и в случае задержки рейса, потери багажа и другие.

Турагент и туроператор обязаны иметь полис страхования гражданской ответственности, который будет служить финансовым обеспечением, гарантирующим возмещение ущерба, причиненного потребителю.

Помимо страховки в Италии существует Национальный гарантийный фонд потребителя туристских услуг, действие которого начинается в случаях банкротства и несостоятельности туристских операторов. При этом весьма интересен тот факт, что возвращение на родину туристов, в связи с форс-мажорными обстоятельствами, к которым относятся прежде всего стихийные бедствия, войны и политическая нестабильность в стране временного пребывания, является прерогативой МИДа Италии. 1

Фонд не выплачивает возмещения ущерба туристам, которые

самостоятельно сформировали комплекс туристских услуг. Этот факт достаточно интересен, с учетом резко выросшей в России популярности онлайн-бронирования отдельных туристских услуг физическими лицами.

Федеративная республика Германия. Германия, как известно, является одной из самых путешествующих стран мира. Здесь также принят ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих ответственность организаторов туристских программ перед потребителями. К ним, прежде всего, следует отнести, общие положения Гражданского Уложения о гражданско-правовой ответственности и закона о несостоятельности участников экономических отношений, а также специальные положения Германского Гражданского Уложения, формирующие механизмы защиты интересов туристов в случаях разорения туроператоров.

Согласно этим специальным положениям, туроператор обязан предоставить туристу возможность возмещения уплаченных денежных средств за забронированный туристский продукт, в случае, если поездка по определенным причинам не состоялась, а также дополнительных затрат туриста, в связи с несостоятельностью и банкротства туроператора.

Таким образом, при определенных условиях обеспечен полный возврат денежных средств туристу до поездки.

Туроператоры Германии также могут предоставить туристу дополнительные гарантии, заключив отдельный договор страхования озвученных выше рисков или договор банковской гарантии с банковским учреждением. Как показывает практика, первый способ более предпочтителен.

Важно, что перед бронированием тура, турагент обязан передать туристу страховой полис туроператора, после чего получает право принимать оплату за туристский продукт. В России в настоящее время турагент должен предоставить туристу доверенность от туроператора, уполномочившего его бронировать туристский продукт. При этом доверенность не имеет гарантии возмещения туристу возможного ущерба. В России нет обязанности

предоставлять информацию о страховке в качестве обязательной информации об услуге. Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сказать, что в нормативно-правовых актах, регулирующих туристскую деятельность в ведущих туристских центрах мира, присутствуют как общие или схожие, так и специальные нормы, регламентирующие ответственность исполнителей и потребителей туристских услуг. Важной чертой всех отраслевых законов является обеспечение гарантии защиты прав туристов и возможности возместить ущерб, понесенный в связи с действием или бездействием туроператоров и турагентов. В отдельных странах турагенты должны иметь финансовое обеспечение, в других нет, однако механизмы, обеспечивающие законные права туристов в целом схожи.

Стоит отметить, что в Российской Федерации также приняты нормы, регулирующие порядок внесения взносов в объединение туроператоров по выездному туризму «Турпомощь» для формирования резервного фонда и фонда персональной ответственности туроператора. В случае банкротства туроператора «Турпомощь» из резервного фонда оказывает экстренную помощь туристам, находящимся за пределами России, то есть возвращает туриста из страны временного пребывания или оплачивает услуги по размещению туристов в гостинице. Фонд персональной ответственности туроператора выступает своего рода гарантом исполнения обязательств перед туристами, которые забронировали турпродукт, но не успели им воспользоваться в связи с ликвидацией туроператора. При этом сохранен механизм возврата денежных средств страховыми компаниями, обеспечившими финансовые гарантии туроператорам.

Можно сказать, что действующее в России туристское законодательство в целом отвечает международным реалиям и аналогам и соответствует общепринятым в ведущих туристских центрах мира нормам, несмотря на то, что отдельные нормативные требования можно изучить более подробно, с целью их возможного применения в российских условиях с определенными оговорками.

Глава 2 Правовая природа и участники правоотношений в сфере туристской деятельности

2.1 Правовая природа и сущность правоотношений в сфере туристской деятельности

Правоотношения в сфере туризма фиксируют круг лиц, на которых распространяются нормы законодательства о туристской деятельности; определяют юридическую структуру поведения субъектов туризма, формируют условия возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения прав граждан на туризм, а также корреспондирующих этим правам обязанностей иных участников туристского процесса. В теории правового регулирования туристской деятельности принято выделять ряд правоотношений, возникающих в данной области: публично-правового и частноправового характера.

«В первом случае это правоотношения, связанные с публичной организацией деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере туризма, включающие в себя отношения по: государственному регулированию данной сферы экономической деятельности; государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - участников туристских отношений; государственной сертификации и аккредитации услуг, оказываемых предприятиями индустрии туризма; деятельности по классификации туристских организаций (гостиниц, предприятий общественного питания); осуществлению правового режима использования туристских ресурсов; деятельности по регламентации туристских формальностей; государственному контролю за обеспечением безопасности туризма и другие» [43].

«Во втором случае это экономические, имущественные отношения между субъектами туристской индустрии, возникающие по поводу оказания

туристских услуг. Так, нормами гражданского законодательства регулируются отношения, определяющие: правовое положение туристских организаций; порядок заключения, исполнения и расторжения гражданско-правовых договоров, заключаемых организациями туристской индустрии с туристами, а также между собой, и другие» [43].

«В теории и практике правового регулирования деятельности в туристской индустрии не вызывает сомнений концепция отнесения ее к экономической, предпринимательской деятельности. Соответственно, правовую основу осуществления туристской деятельности составляют нормы гражданского и предпринимательского права» [6].

По мнению В.А. Лаптева [16], основным критерием классификации источников предпринимательского права в России выступает способ выражения и изучение закрепления (формирования) норм права. Изучение форм норм предпринимательского права позволяет понять сущность источника права. Так, источник как субстанция, создающая конкретную норму права, облачается в соответствующую форму права. Исходя из данного тезиса в предпринимательском праве, можно выделить следующие формы права:

- общепризнанные принципы и нормы международного права; международный договор;
- нормативный правовой акт (законы и подзаконные акты);
- нормативный правовой договор;
- судебная практика;
- правовой обычай;
- локальные нормативные акты.

Необходимо отметить, что в российской правовой системе предпочтение при регулировании правовых отношений отдается нормативно-правовым актам, составляющим систему законодательства.

Принимая во внимание комплексный характер правоотношений, возникающих в туристской деятельности, система нормативно-правового регулирования деятельности в туристской индустрии может быть представлена правовыми нормами различных отраслей права и отраслей законодательства. Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 "О классификаторе правовых актов" законодательство о туризме относится к правовым актам, регуливающим: сферу здравоохранения, физической культуры и спорта (140.000.000); экскурсионную деятельность (140.030.000); международное сотрудничество в социально-культурной сфере, труд, занятость (200.160.000); сотрудничество по вопросам культуры, науки, образования, здравоохранения, спорта и туризма (200.160.040).

Осуществляя туристскую и гостиничную деятельность, участники соответствующих правоотношений могут использовать такой источник правового регулирования, как международные правовые акты. При этом необходимо учитывать, что согласно положениям ст. 15 Конституции Российской Федерации [13] общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. К данной группе актов относятся рекомендательные акты международного сообщества: резолюции ООН, специализированных учреждений системы ООН, например, Всемирной туристской организации и другие.

«Важнейшим источником правового регулирования отношений в области туристской индустрии является договор или договор нормативного содержания. Туризм представляет собой не только разновидность путешествий, но и сферу услуг, созданную для удовлетворения потребностей людей в совершении туристских путешествий - посредством заключения и исполнения соответствующего гражданско-правового договора» [43].

Вопросы, связанные с возможными последствиями расторжения договора реализации туристского продукта (далее – туристический договор),

всегда вызывали особый интерес как среди потребителей туристических услуг, так и среди туроператоров и турагентов. В условиях же коронавирусной инфекции, когда для российских туроператоров стало невозможным исполнить свои обязательства по уже заключенным туристическим договорам, эти вопросы приобрели особую актуальность.

Итак, ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (далее – Закон об основах туристской деятельности) предусматривает два варианта последствий, которые могут наступить в результате расторжения туристического договора:

1. в случае, если заказчик расторгает туристический договор в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых исходили стороны при его заключении (ухудшение условий путешествия, указанных в договоре, изменение сроков совершения путешествия, непредвиденный рост транспортных тарифов, невозможность совершения туристом поездки по независящим от него обстоятельствам), то он вправе получить денежные средства, уплаченные в качестве цены туристского продукта, за исключением фактически понесенных туроператором расходов (статья 10 Закона о туристской деятельности) [21], причем, по мнению автора данной научной работы, необходимо обратить внимание на то, что, во-первых, туроператор не вправе помимо понесенных расходов требовать от заказчика уплаты штрафных санкций, денежных компенсаций, неустоек за односторонний отказ от договора, так как данное требование противоречит статье 32 Закона о защите прав потребителей [19] и статье 782 Гражданского кодекса РФ, и, во-вторых, требование о возврате денежных средств по договору должно быть предъявлено именно к туроператору, а не к турагенту (если туристический договор был заключен с последним), так как непосредственно туроператор осуществляет реализацию туристского продукта, а турагент оказывает услугу только лишь по подбору и бронированию туристского продукта [9].

2. в случае, если заказчик расторгает туристический договор в связи с возникновением обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране временного пребывания туристов угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, то туроператор обязан вернуть заказчику денежную сумму, равную общей цене туристского продукта без удержания понесенных расходов (статья 14 Закона о туристской деятельности) [21].

Возникает целесообразный вопрос – какие последствия должны наступить для сторон при расторжении туристического договора в условиях коронавирусной инфекции? На него в теории и в практике нет однозначного ответа.

Так, одни специалисты (а в частности, некоторые туроператоры и турагенты) считают, что для сторон (за некоторыми исключениями, о которых будет сказано далее) должны наступить последствия, изложенные в статье 10 Закона о туристской деятельности, и свою позицию они обосновывают следующим образом. В соответствии со статьей 14 Закона о туристской деятельности [21] возникновение обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране временного пребывания туристов угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, должно быть подтверждено решениями (рекомендациями) федеральных органов государственной власти, принимаемыми в соответствии с федеральными законами. Исходя из Положения о Федеральном агентстве по туризму (далее – Ростуризм) [8], к полномочиям данного федерального органа государственной власти относится информирование туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания.

Следовательно, по смыслу статьи 14 вышеуказанного закона уполномоченным органом является именно Ростуризм. На момент написания данной научной работы (май 2020 года) на официальном интернет-портале Ростуризма были размещены только два документа, в соответствии с

которыми Китайская Народная Республика, Итальянская Республика, Республика Корея и Исламская Республика Иран не рекомендованы туристам к посещению [8].

Следовательно, при расторжении туристического договора, в соответствии с которым заказчик должен был посетить какую-либо из вышеперечисленных стран, к отношениям сторонам подлежат применению последствия, изложенные в статье 14 Закона о туристской деятельности, а к сторонам же иных туристических договоров – последствия, изложенные в статье 10 этого закона [21].

Вышеизложенный подход неправильным ввиду следующих причин.

Во-первых, Закон о туристской деятельности не предусматривает каких-либо требований к форме и содержанию решения (рекомендации), которым подтверждается наличие угрозы безопасности жизни и здоровья туристов в стране временного пребывания. Следовательно, данное решение (рекомендация) может быть принято в любой допустимой законом форме. Так, например, Челябинский областной суд в одном из своих постановлений признал информацию, размещенную на официальном интернет-портале Ростуризма, достаточной для подтверждения факта наличия угрозы безопасности жизни и здоровья туристов в стране временного пребывания [8].

Аналогичной позиции придерживается и Верховный суд РФ [5].

Обратимся же к информации, размещенной на сайте Ростуризма на данный момент – 23.03.2020 года на официальном интернет-портале было размещено следующее заявление: «Ростуризм настоятельно призывает воздержаться от зарубежных поездок» [8].

Таким образом, можно сделать следующий вывод: вышеизложенная информация, размещенная Ростуризмом на своем сайте, является первым доказательством того, что в условиях коронавирусной инфекции к отношениям туроператоров и туристов, возникшим по уже заключенным

туристическим договорам, должны применяться положения статьи 14 Закона о туристской деятельности.

Во-вторых, по мнению автора статьи, необходимо обратить внимание на то, что, исходя из толкования статьи 14 Закона о туристской деятельности, решение (рекомендация) могут быть приняты различными органами государственной власти, которые уполномочены на это в силу федерального закона, что также подтверждает и судебная практика. Так, например, Челябинский областной суд в одном из своих постановлений признал Указ Президента РФ от 08.11.2015 № 553, в соответствии с которым с 6 ноября 2015 года были закрыты авиаперевозки в Арабскую Республику Египет, официальным подтверждением наличия угрозы безопасности туристов в данной Арабской Республике, в связи с чем суд пришел к выводу о необходимости расторжения туристического договора по основанию, предусмотренному статьей 14 Закона о туристской деятельности [21]. Другим примером выступает Определение Свердловского областного суда, в соответствии с которым суд признал Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека официальным подтверждением наличия угрозы безопасности туристов в Арабской Республике Египет (в связи со случаями нападения акул на туристов на курортах Красного моря в 2010 году).

Таким образом, решения (рекомендации) не только Ростуризма, - но и других федеральных органов являются достаточным основанием для расторжения туристического договора по правилам статьи 14 Закона о туристской деятельности.

26 марта 2020 года Правительством РФ было принято поручение, в соответствии с которым Правительство РФ в связи с пандемией коронавирусной инфекции, в частности, поручило Федеральному агентству воздушного транспорта обеспечить прекращение с 00 ч. 00 мин. 27 марта 2020 года регулярного и чартерного авиасообщения, осуществляемого из российских аэропортов в аэропорты иностранных государств и в обратном

направлении [8]. 27 марта 2020 года Правительством РФ было принято распоряжение, в соответствии с которым было объявлено о полном закрытии границ РФ, начиная с 30 марта 2020 года. По мнению автора данной научной работы, вышеуказанные решения Правительства РФ также являются доказательством того, что в условиях коронавирусной инфекции к отношениям туроператоров и туристов, возникшим по уже заключенным туристическим договорам, должны применяться положения статьи 14 Закона о туристской деятельности.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что потребители, заключившие туристические договоры, вправе требовать от туроператоров возвращения цены туристского продукта в размере 100 %. Более того, в случае несогласия туроператора урегулировать спор в досудебном порядке, потребители вправе обратиться в суд и требовать также компенсации морального вреда (ст. 15 Закона о защите прав потребителей) и уплаты штрафа в размере 50 % от суммы, присужденной судом в пользу потребителя (п. 6 ст. 13 Закона о защите прав потребителей) [19]. Однако возникает вопрос – имеется ли у российских туроператоров реальная возможность в полном объеме и одновременно исполнить свои обязательства перед всеми заказчиками? Ответ на данный вопрос однозначно отрицательный, что, в частности, находит свое подтверждение в обращении руководителя Ростуризма З. В. Догузовой, размещенном 4 апреля 2020 года на официальном сайте данного федерального органа: «... участники рынка просто не могут выполнить обязательства перед туристами и своими сотрудниками в таких условиях ...» [8]. Именно поэтому в сложившейся ситуации автор данной научной работы считает целесообразным разработать следующие практические рекомендации для субъектов рынка туристических услуг:

– во-первых, как туристу, так и туроператору следует пытаться урегулировать спор в досудебном порядке, в частности, в процессе ведения переговоров необходимо учитывать, что обе стороны в

сложившихся условиях несут чрезмерные экономические издержки и находятся в состоянии финансовой нестабильности;

– во-вторых, туристу всегда необходимо рассматривать альтернативные возврату денежных средств встречные предложения: многие туроператоры предлагают путешественникам перенос даты тура по фиксированному на момент покупки курсу валют [8], а полученные денежные средства задепонировать (ст. 860.7 ГК РФ) до момента заключения будущего туристического договора, что, по мнению автора статьи, является наиболее оптимальным, разумным и выгодным вариантом как для туроператора, так и для туриста. Так, например, туроператоры «SUNMAR» [37] и «Pegas Touristik» [36] предусмотрели для своих туристов акцию, в соответствии с условиями которой путешественники могут перебронировать свой тур на аналогичный туристский продукт на любой период с момента стабилизации сложившейся в связи с коронавирусной инфекцией ситуации до конца 2021 года.

Однако не стоит забывать, что туристический договор часто является договором присоединения, в котором «сильная» сторона диктует условия «слабой» [1, с. 329]. Так, не исключено, что туроператор может навязывать туристу невыгодные условия аннуляции старого туристского продукта, и поэтому в данной ситуации наиболее оптимальными является совершение туристом следующих действий: расторгнуть туристический договор на условиях туроператора с соблюдением претензионного порядка урегулирования спора; после расторжения договора занять выжидательную позицию до стабилизации ситуации, сложившейся в связи с коронавирусной инфекцией; после стабилизации ситуации – попытаться урегулировать возникший спор в судебном порядке.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного автор пришел к выводу, что анализируемые в данной научной работе проблемы в первую очередь возникли в результате неопределенности, сложившейся в результате

различного толкования положений статьи 14 Закона о туристской деятельности [21].

Поэтому автор считает целесообразным внести изменения в туристическое законодательство в РФ, а именно:

1. пункт 6 статьи 14 Закона о туристской деятельности изложить в новой редакции: «Наличие указанных обстоятельств подтверждается решением или рекомендацией Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или уполномоченного в сфере туризма федерального органа государственной власти»;

2. статью 14 Закона о туристской деятельности дополнить пунктом 6.1 следующего содержания: «Решение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации об ограничении выезда граждан на территорию иностранного государства является решением, предусмотренным пунктом 6 настоящей статьи».

Данное изменение, по мнению автора статьи, не только позволит решить проблемный вопрос, связанный с различным толкованием положений статьи 14 Закона о туристской деятельности, но и станет важнейшим шагом на пути реформирования туристического законодательства в РФ.

«При осуществлении самостоятельной туристской поездки турист вступает в договорные отношения с различными субъектами предпринимательской деятельности, оказывающими услуги в сфере гостинично-туристского бизнеса. Отношения туриста с подавляющим большинством из этих субъектов строятся по договору возмездного оказания услуг, однако с перевозчиком - по договору перевозки, с компанией по аренде автомобиля - по договору аренды транспортного средства или по договору проката и так далее. При осуществлении организованной туроператором туристской поездки туристу вместо заключения множества договоров с исполнителями отдельных услуг, как правило, достаточно заключения одного договора о реализации туристского продукта, основные

положения которого четко прописаны в законодательстве о туристской деятельности» [43].

«Еще одним источником правового регулирования правоотношений в сфере туристской индустрии является правовой обычай. Под обычаем принято понимать сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Применительно к регулированию частноправовых отношений, по мнению И.С Пудяковой, нормы обычного права могут иметь различную форму своего выражения: частноправовой обычай; обычаи делового оборота; деловые обыкновения; заведенный порядок. При этом обычаи делового оборота предусмотрены российским законодательством в качестве формально-юридических источников, содержащих норму права. А частноправовой обычай, деловые обыкновения и заведенный порядок не могут выступать в качестве такового, так как не содержат нормы права, однако играют роль дополнительного правового средства, необходимого для обеспечения единообразного регулирования частноправовых отношений» [43].

«Дополнительным источником правового регулирования туристских и гостиничных отношений выступает судебная практика в форме актов высших судебных органов: решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Необходимо отметить, что в науке различают понятия "судебный прецедент" и "судебная практика". Они соотносятся как часть и целое. Если судебный прецедент - это решение высшего судебного органа по конкретному делу, принимаемое за образец в последующих сходных случаях, то судебная практика - это результат судебной деятельности единообразного применения закона» [8].

«Как отмечает И.С Пудякова, судебный прецедент сам по себе не создается для регулирования отношений, в отличие от нормативного акта,

который принимается с этой целью. Первоначальной задачей рассматриваемого явления выступает разрешение юридического конфликта по существу. Роль регулятора общественных отношений для прецедента является вспомогательной, производной от его первоначальной задачи. В качестве источников права судебная практика выступает при восполнении пробелов в законодательстве, устранении коллизий между нормативными актами одного уровня, обеспечении справедливого баланса между частными и публичными интересами, разрешении конкретных споров» [43]. Например, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2017 г. № 12 «О судебной практике по делам о контрабанде».

«В теории права в качестве источников правового регулирования общественных отношений рассматривают также правовую доктрину, принципы права и религиозные акты, однако в российской правовой системе применение названных источников (форм выражения) норм права можно отнести только лишь к дополнительным источникам, имеющим рекомендательный характер, положения которых не могут использоваться в правоприменительной деятельности государственных органов, за исключением применения принципов права в случаях прямо предусмотренных арбитражным и гражданским процессуальным законодательством» [6].

«Вопросы классификации и систематизации источников правового регулирования туристской деятельности занимают важное и актуальное место в общей концепции правового регулирования деятельности, осуществляемой в туристской индустрии. В целях совершенствования правовой культуры общества и механизма правового регулирования общественных отношений, анализ и характеристику источников осуществления туристской деятельности необходимо рассматривать с

позиции двух аспектов: образовательного и правоприменительного (понимаемого в широком смысле - включающего все формы реализации права)» [8].

С точки зрения образовательного аспекта в первом случае изучение основных нормативно-правовых актов в сфере туристской и гостиничной деятельности является неотъемлемой частью учебных дисциплин «Туристское право», «Правовое регулирование туристской деятельности», «Правовое регулирование гостиничной деятельности», необходимых для формирования профессиональных компетенций будущих специалистов в области туристской индустрии как уровня среднего профессионального образования, так и уровня бакалавриата и магистратуры. В частности, на уровне среднего профессионального образования Приказ Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № 475 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 43.02.11 Гостиничный сервис» предусматривает, что обучающийся должен знать:

- права и обязанности работников в сфере профессиональной деятельности;
- основные законодательные акты и другие нормативные документы, регулирующие правоотношения в процессе профессиональной деятельности;
- законодательные акты и нормативные документы, регламентирующие предпринимательскую деятельность;
- стандарты, нормы и правила ведения документации и другие [27].

На уровне высшего образования: Приказ Минобрнауки России от 4 декабря 2015 г. № 1432 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 43.03.03 Гостиничное дело (уровень бакалавриата)» устанавливает, что выпускник, освоивший программу бакалавриата, должен обладать общепрофессиональными компетенциями, в частности, с

готовностью применять нормативно-правовую и технологическую документацию, регламентирующую гостиничную деятельность (ОПК-3) [29]. Приказы Минобрнауки России от 8 июня 2017 г. № 515 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования - бакалавриат по направлению подготовки 43.03.3 Гостиничное дело» и № 516 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования - бакалавриат по направлению подготовки 43.03.02 Туризм» предусматривают овладение выпускниками общепрофессиональной компетенцией – способностью применять законодательство Российской Федерации, а также нормы международного права при осуществлении профессиональной деятельности (ОПК-6) [28]. Приказ Минобрнауки России от 19 сентября 2017 г. № 943 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования - бакалавриат по направлению подготовки 49.03.3 Рекреация и спортивно-оздоровительный туризм» закрепляет необходимость овладения общепрофессиональными компетенциями, в частности компетенцией, предусматривающей способность осуществлять профессиональную деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами сферы физической культуры, спорта и туризма и нормами профессиональной этики (ОПК-12) [30].

Приказ Минобрнауки России от 17 августа 2015 г. № 837 "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 43.04.02 Туризм (уровень магистратуры)" устанавливает, что выпускники должны овладеть способностью разрабатывать и внедрять нормативную документацию по стандартизации, сертификации и качеству туристского продукта и услуг туристской индустрии (ПК-10). Приказ Минобрнауки России от 3 сентября 2015 г. № 954 "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 43.04.03 Гостиничное дело (уровень магистратуры)" содержит

положение, согласно которому выпускник, освоивший программу магистратуры, должен обладать профессиональными компетенциями, в частности, способностью к разработке и внедрению нормативно-технологической документации, регламентирующей деятельность гостиниц и других средств размещения (ПК-12).

С точки зрения правоприменительного аспекта способность применять на практике положения нормативно-правовых актов в сфере туризма является составной частью профессиональной деятельности работников туристской индустрии. Пояснительная записка к проекту приказа Минтруда России "Об утверждении профессионального стандарта "Специалист по организации и предоставлению туристских услуг" обосновывает возрастание роли и значения правовой подготовки специалистов в области туризма и то обстоятельство, что внутренний, выездной и въездной туризм предполагает знания общегражданского законодательства, норм административного и государственного права, законов о страховании, специфического законодательства, регламентирующего туристическую деятельность. Так, разработанные профессиональные стандарты предполагают наличие необходимых правовых знаний в туристской и экскурсионной сфере, например, Приказ Минтруда России от 29 сентября 2017 г. № 702н «Об утверждении профессионального стандарта «Инструктор-проводник»» закрепляет обязанность инструктора-проводника учитывать традиции, нормы и правила поведения, принятые в районе путешествия, при осуществлении различных видов активного туризма. Приказ Минтруда России от 4 августа 2014 г. № 539н (в ред. от 12.12.2016) «Об утверждении профессионального стандарта «Экскурсовод (гид)»» устанавливает требование к работникам по знанию законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере туризма, а также нормативных документов организаций, регламентирующих осуществление экскурсионной деятельности.

В гостиничной и ресторанной деятельности, например, Приказ Минтруда России от 7 мая 2015 г. № 282н «Об утверждении

профессионального стандарта «Руководитель/управляющий гостиничного комплекса/сети гостиниц», Приказы Минтруда России от 5 сентября 2017 г. № 659н «Об утверждении профессионального стандарта «Работник по приему и размещению гостей» и № 657н «Об утверждении профессионального стандарта «Горничная» к обязательным знаниям, необходимым работникам гостиниц (администратору гостиницы (дома отдыха), портье, старшей горничной, заведующей этажом и других)» для исполнения своих профессиональных обязанностей, относят знание: нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность гостиничных комплексов и иных средств размещения, а также Правил приема и обслуживания в гостиницах и иных средствах размещения.

Приказы Минтруда России от 7 мая 2015 г. № 281н «Об утверждении профессионального стандарта «Руководитель предприятия питания» и от 1 декабря 2015 г. № 910н [23] «Об утверждении профессионального стандарта «Официант/бармен»» устанавливают требования по знанию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность предприятий питания, а на руководителя предприятия дополнительно возлагается обязанность по изучению международных нормативных правовых актов.

На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов, устанавливающих требования к профессиональным знаниям, необходимым специалисту в области туристской индустрии, можно сделать ряд предложений по совершенствованию правового регулирования туристской и гостиничной деятельности. Подготовка будущих специалистов не должна ограничиваться изучением только основных законодательных актов, как определено практически во всех Федеральных образовательных стандартах среднего профессионального и высшего образования. Система источников правового регулирования в российской правовой системе не ограничивается законодательными актами, а также включает в себя договоры нормативного содержания и правовые обычаи, а в некоторых случаях и решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда

Российской Федерации, включающие обзоры судебной практики. Примерами более широкого понимания изучения правовых норм в процессе подготовки специалистов в рассматриваемой области могут послужить Федеральный образовательный стандарт среднего профессионального образования по специальности 43.02.11 «Гостиничный сервис», предусматривающий изучение основ договорной работы и Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 49.03.03 «Рекреация и спортивно-оздоровительный туризм, предусматривающий изучение в частности обычаев (местных обычаев) при осуществлении профессиональной деятельности».

Таким образом, правоотношения в сфере туристской деятельности регулируются множеством нормативно-правовых актов. Важным моментом является требования к уровню образования специалистов, работающих в туризме.

2.2 Правовой статус участников правоотношений по реализации туристского продукта

Сегодня туризм является одной из наиболее развивающейся областей экономики. Но в результате введения ограничений в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 на территории Российской Федерации и ряда зарубежных стран, туристская отрасль оказалась одной из пострадавшей сфер экономической деятельности. Среди основных субъектов туристских правоотношений, деятельность которого, как оказалось, в недостаточной степени была урегулирована нормами отечественного законодательства, выступает туристический оператор (туроператор). На данный момент легального определения данного понятия нет, а Федеральный закон «Об основах туристской деятельности РФ» только лишь раскрывает суть туроператорской деятельности [21]. Согласно нормам Всемирной торговой организации туроператором

признается туристское предприятие, самостоятельно формирующее туристский продукт, в который входит не менее трех услуг, таких как размещение, транспортировка туристов и оказание им услуг [43].

Главной задачей любого туроператора является планирование предстоящего тура.

Однако, в ряде субъектов Российской Федерации приняты свои законы, регулирующие туризм и туристскую деятельность. Например, в Законе Приморского края от 18 мая 1999 г. № 45-КЗ «О туристской деятельности на территории Приморского края» сформулировано определение туристического оператора, а также перечень его прав и обязанностей. Но, отсутствие единообразного законодательного закрепления понятия, прав и обязанностей такого важного субъекта туристского рынка, как туристический оператор, может привести к тому, что каждый туроператор сможет сам очерчивать круг своих полномочий, выгодных конкретно для него, и тем самым, в последствии, приводящим к нарушению прав туристов либо заказчика или потребителя туристских услуг.

Также отсутствие таких важных характеристик не позволит полноценно изучить и проанализировать правовой статус туроператора, так как из-за размытости прав и обязанностей данного субъекта, будет сложно определить правосубъектность этого участника в туристских правоотношениях. А поскольку основной задачей туроператора является формирование турпродукта, которым в последующем будет пользоваться турист, то здесь стоит обратить внимание именно на защиту интересов «слабой» стороны правоотношений, то есть, туриста.

Стоит отметить, что турист – это лицо, которое посещает страну либо место временного пребывания в следующих целях: лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, а также иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране либо месте временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд

или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания [8]. И как показала практика, туристический бизнес не был готов к столь значительным негативным переменам, произошедшим в результате ограничительных мер. Та законодательная база, которая существовала до пандемии, в полной степени не могла урегулировать вопросы о том, как защитить туристов, в том числе и тех, кто находится за рубежом. Ведь реализация приобретенного по договору об оказании туристских услуг туристского продукта оказалась весьма затруднительна. И данная ситуация понятна, потому что те права и обязанности, которые в данный момент содержатся в типовых договорах, бесспорно, направлены на защиту интересов потребителей туристских услуг, но не смогли оградить российских граждан от возникших проблем [3]. Поэтому Правительством РФ был предложен целый ряд поправок в законодательство, направленных на поддержку всех участников туристского рынка.

Однако, хотелось бы в целях защиты законных прав и интересов туристов, предпринять попытку закрепления прав и обязанностей туристического оператора. Так, среди обязанностей можно выделить:

- обеспечение заказчика туристских услуг соответствующей действительности информации, а также дополнительной информации, необходимой для заключения договора о реализации туристского продукта;

- обеспечение безопасности персональных данных, предоставленных заказчиком;

- оформление страхового медицинского полиса, если законодательством страны или места временного пребывания установлены требования наличия гарантий оплаты медицинской помощи лицам, временно находящимся на ее территории, а также оказать содействие в предоставлении услуг по страхованию иных рисков (в том числе при совершении путешествий, связанных с прохождением маршрутов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья);

– оказание всех услуг, входящих в туристский продукт, самостоятельно или с привлечением третьих лиц;

– гарантировать, что предоставляемые услуги, соответствуют требованиям личной безопасности и безопасности имущества заказчика;

– передать заказчику документы, удостоверяющих право на получение услуги, не позднее 24 часов до начала путешествия, в том числе иные документы, необходимые для совершения путешествия;

– организация бесперебойной обработки заявлений, поступающих от заказчиков туристских услуг;

– рассмотрение и ответ на обращение заказчика туристских услуг в течение 48 часов, со дня получения такого обращения;

– содействие во возвращении граждан Российской Федерации на родину из зон с повышенным уровнем риска для их жизни и здоровья;

– проводить регулярные тренинги по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях среди работников, оказывающих услуги туристам напрямую, в том числе проводить проверку систем безопасности, контроль и оценку услуг и предпринимать меры по предотвращению причинения вреда туристам.

– действовать в соответствии с требованиями, указаниями и правилами, установленными законами и иными нормативно-правовыми актами, а также выполнять свои обязательства, сформулированными в соответствующем договоре. Если говорить о правах туроператора, то он может аннулировать бронирование туристского продукта в случае нарушения заказчиком условий оплаты по договору.

Таким образом, вышеприведенные данные говорят о том, что происходит восстановление туристского рынка в целом. По оценке наблюдателей, сменился тренд, существующий в последние годы, к сокращению числа компаний, специализирующихся конкретно на выездном туризме.

Глава 3 Анализ правоприменительной практики и проблем повышения эффективности правового регулирования деятельности в области туризма в Российской Федерации

3.1 Проблемы разграничения ответственности туроператора и турагента

В настоящее время туризм относится к сфере деятельности, которая является одной из самых перспективных и быстроразвивающихся сфер экономики любой страны. Поэтому на данный момент он является одной из наиболее развитых сфер общества, так как за последние годы он довольно быстро развивается. «Прежде всего, это связано с экономическим ростом страны и увеличением доходов граждан. На данный момент на российском рынке осуществляет туристскую деятельность большое количество туроператоров и турагентов» [43]. Туроператором может быть только юридическое лицо, занимающееся формированием, продвижением и реализацией туристского продукта, а турагентом может выступать как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель. (Ст.1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации») [21]. Они предлагают разнообразные виды туристских услуг, начиная от пляжного отдыха и заканчивая круизными турами. Однако с многочисленными предложениями в данной сфере появляются и многочисленные проблемы [43].

«Одной из главных причин данной проблемы является недостаточная урегулированность рынка туристских услуг действующим законодательством. Туроператоры и турагенты могут выполнять различные функции, поэтому возникает вопрос об определении ответственности каждого из них перед туристом. Гражданско-правовая ответственность турагента перед туристом зависит от того какой договор был заключен между турагентом и туроператором» [43]. Но в соответствии с Федеральным

законом от 24.11.1996 № 132 - ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туроператор обеспечивает оказание всех услуг, которые входят в туристский продукт, и он несет ответственность перед потребителем за неисполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, даже независимо от того, заключал ли турист договор напрямую с туроператором, или с турагентом. Поэтому, исходя из закона, турист всегда может предъявить претензии по турпродукту напрямую туроператору [21].

На данный период особых требований к форме и порядку заключения договора оказания туристской услуги в главе 39 Гражданского кодекса Российской Федерации не содержится. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» указывает лишь на обязательность письменной формы договора. Законодательство РФ устанавливает гражданско-правовую ответственность за нарушение обязательств. Это делается лишь в целях защиты прав туристов, предотвращения гражданско-правовых нарушений, и дальнейшего устранения их последствий.

Туроператоры и турагенты обязаны дать полную и достоверную информацию о туре. Но зачастую они предоставляют неполную и не совсем верную информацию, что влечет за собой последствия. Так, например, они могут утаить информацию о природных, климатических, иных условиях страны пребывания; неточная информация о месте и времени встречи туриста сопровождающими лицами; несоответствие мест размещения, которые были заявлены в договоре. Следовательно, может быть причинен вред здоровью или имуществу человека. За данные действия несут ответственность либо туроператор, либо турагент. Также важно помнить, что виноватым будет туроператор или турагент за неполучением туристом заявленных в договоре услуг. Поэтому потребитель вправе потребовать: возмещения убытков, причиненных ему в связи с нарушением сроков

оказания туристских услуг; устранения недостатков оказанной туристской услуги и так далее.

Если же исполнитель не устранил недостатки за оказание туристских услуг или нарушил сроки отдельных требований за предусмотренный срок, то он уплачивает потребителю за каждый день (час) просрочки неустойку (пеню) в размере трех процентов цены оказания туристских услуг. Также в договоре между потребителем и исполнителем может устанавливаться более высокий размер неустойки (пени).

«Главной задачей туроператора и турагента является совершение действий по реализации туристского продукта по заданию туриста. Также для туриста важно, кто ему будет оказывать данную услугу. Поэтому в одном случае он заинтересован в туроператоре, а в другом — в каком-либо исполнителе. Качество туристского продукта должно полностью обеспечивать удовлетворение установленных или предполагаемых потребностей туриста» [7].

На сегодняшний день у граждан есть возможность защитить свои права. Но необходимо знать свои права и правильно применять их за недобросовестное оказание туристских услуг. Таким образом, туроператор или турагент должны нести ответственность за недобросовестное оказание туристских услуг. Также важно закреплять в правовом режиме турпродукта презумпцию гарантированности результата.

Потребителям необходимо знать свои права в случае того, если туроператор или турагент нарушают права туриста.

Генеральный директор туроператора TUI Россия Тарас Демура 15 февраля прокомментировал изменения, предлагаемые к подготовленному ко второму чтению в Госдуме законопроекту о реестре туристических турагентств [8].

Он считает, что поправки, предусматривающие обязанность туроператора отвечать по обязательствам розничных компаний, не защитят

туристов и вызовут обратный эффект, станут основой для создания пирамид и мошеннических схем.

«В практике каждого туроператора были ситуации, когда обращались туристы прекратившего деятельность агентства, и выяснялось, что, приобретая тур в агентстве, они вносили полную стоимость в агентство, а агент присваивал себе полученные деньги, в лучшем случае вносил предоплату», – обращает внимание топ-менеджер. Он напоминает, что в статье 10.1 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности» [21] прописано обязательство турагента о передаче денег туроператору, полученных от заказчика турпродукта, если иной порядок не предусмотрен договором. Кроме того, розничная компания должна нести предусмотренную законодательством РФ ответственность перед туристом за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

«Если законодатели хотят защитить права туристов, им следует не перекладывать ответственность на туроператоров, а усиливать контроль правоохранительных структур за недобросовестными турагентствами и ужесточить для них административную и уголовную ответственность, как это делается в других сферах бизнеса. Тем более что в ситуациях, когда турагент незаконно присваивает деньги клиентов, туроператор также является пострадавшей стороной, несет репутационные потери», – считает Тарас Демура.

Напомним, пункт, предписывающий туроператорам отвечать по обязательствам разорившихся турагентов, предложил добавить в законопроект руководитель комитета по физкультуре, спорту, туризму и делам молодежи Борис Пайкин. Однако с юридической точки зрения это не имеет особого значения, так как соответствующая норма уже давно присутствует в отраслевом законодательстве. Еще в 2012 году она была подкреплена постановлением пленума Верховного суда (см. п. 50). п. 50 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 28.06.2012 года № 17.

Опираясь на эти разъяснения, суды уже не раз взыскивали с туроператоров полную стоимость несостоявшихся туров даже в ситуации, когда деньги были растрочены менеджерами турагентств. Именно такой прецедент в отраслевом сообществе обсуждали совсем недавно, в январе. Похожий случай отраслевые юристы подробно разбирали в 2017 году.

Эксперты согласны, что перекладывание ответственности не решает проблему защиты интересов туристов. Туроператоры не в силах контролировать финансовое состояние тысяч самостоятельных розничных компаний по всей стране. Поэтому вынуждены использовать не классические агентские, а иные формы договоров и расчетов с партнерами, что еще больше усложняет ситуацию – агент теряет свой статус, а клиент не может предъявить претензии туроператору, так как восстановить всю цепочку связей между юрлицами и конечным поставщиком услуг становится практически невозможно. Изъяны существующей системы отношений на рынке наглядно показали банкротства центров бронирования «Полар Тур», «РоссТур» и «Клео Тур».

Чтобы защитить туристов, государство должно не дублировать уже существующие нормы, а вводить контроль за расчетами на туристическом рынке, считают эксперты.

Приведем аналитический обзор практики применения законодательства, регулирующего реализацию туристского продукта:

1. Суд первой инстанции поддержал туриста в иске к туроператору по возврату денежных средств за тур, апелляция отменила ранее вынесенное решение и отказала в удовлетворении заявленных требований потребителю (туристу). Судебная коллегия установила, что оснований для удовлетворения заявленных исковых требований о взыскании денежных средств по договору, компенсации морального вреда, неустойки и штрафа у суда не имелось, так как срок, установленный Постановлением Правительства РФ от 20.07.2020 № 1073, в течение которого туроператором должен быть осуществлен возврат истцу денежных средств по договору, не истек.

Судебная коллегия по гражданским делам Краснодарского краевого суда в апелляционном определении пришла к следующему выводу:

- Возврат истцу денежных средств, уплаченных им за турпродукт, вследствие отказа истца от договора по причине временного ограничения авиасообщения со всеми странами ЕС, должен быть осуществлен туроператором не позднее 31 декабря 2021 г.
- Сроки возврата денежных средств, определенные нормами Положения, находятся в пределах сроков, установленных абзацем 1 ст. 19.4 Федерального закона № 98-ФЗ.
- Учитывая, что по смыслу ст. 3 ГПК РФ судебной защите подлежат только нарушенные либо оспариваемые права, свободы или законные интересы, судебная коллегия приходит к выводу, что оснований для удовлетворения заявленных исковых требований о взыскании денежных средств по договору, компенсации морального вреда, неустойки и штрафа у суда не имелось, так как срок, установленный Постановлением Правительства РФ от 20.07.2020 № 1073, в течение которого туроператором должен быть осуществлен возврат истцу денежных средств по договору, не истек [8].

2. Первомайский районный суд Мурманска вынес решение по иску авиакомпании «Победа» к пассажирке, которая закурила в туалете самолета. В результате вынужденной посадки воздушного судна авиакомпанией были понесены убытки в размере 212 966 рублей. Указанная сумма решением суда взыскана с пассажирки в пользу ООО «Авиакомпания «Победа».

3. Суд поддержал туристов в иске по возврату денежных средств за туристский продукт. Суть дела - Турагент перевёл туроператору только часть денег, туроператор аннулировал заявку, турист подал иск в суд. Первая инстанция взыскала все с агента, апелляция отменила и взыскала с Туроператора, кассация отменила апелляцию и оставила в силе первую инстанцию. Верховный суд пришел к выводу, что определение

кассационного суда незаконны и подлежат отмене. В тоже время суд очень четко прописал, что Туроператор отвечает перед потребителем даже если получил не полную оплату от Турагента.

4. Турфирма подала иск в суд на туриста о неправомерном списании чарджбэка и суд удовлетворил требования, вернув денежные средства турфирме.

5. Суд отказал в удовлетворении заявленных требований потребителю, поскольку не истекли сроки предоставления туристу равнозначного туристического продукта или добровольного возврата туристам денежных средств, установленных постановлением Правительства РФ от 20.07.2020 № 1073.

В Дорогомиловском районном суде Москвы 11 февраля закончилось судебное следствие по делу Polar Tour. Сотрудников Центра бронирования обвиняют в мошенничестве в особо крупном размере – статья 159, часть 4.

Уголовное дело было возбуждено 8 июля 2018 года, впоследствии из-за большого количества потерпевших и суммы ущерба в районе 550 млн руб. его разделили на два. В одном, которое еще не передано в суд, в качестве обвиняемого фигурирует бенефициар компании Тамер Озсой (он объявлен в федеральный розыск). В другом к ответственности привлекли финансового директора Наталью Качесову, бухгалтера-кассира Светлану Смирнову и начальника по работе с агентствами Анара Мирзоева. Следствие длилось до весны 2020 года. За это время турагенты за собственные средства погасили ущерб практически перед всеми туристами и были признаны следствием потерпевшей стороной. «За каждым из них стоит как минимум 20 туристов. Всего установлено 76 потерпевших», – комментирует представитель инициативной группы турагентов, пострадавших от банкротства Polar Наталья Котельникова [43].

Прокурор запросил для Натальи Качесовой четыре года лишения свободы, для Анара Мирзоева – три года и шесть месяцев, а для бухгалтера-

кассира Светланы Смирновой – три года условного срока. Приговор должен быть вынесен 4 марта.

По словам юриста Игоря Косицына, представлявшего интересы потерпевших турагентств и туристов, уголовное дело по Ro1ag можно считать уникальным. Это первый случай привлечения к ответственности сотрудников прекратившего деятельность Центра бронирования, поскольку ни по «РоссТуру», ни по «Санвэю», ни по другим ЦБ уголовные дела в принципе не возбуждались. «Этот прецедент дает надежду потерпевшим, что их ущерб всё-таки будет возмещен, а вынесенный, мы надеемся, обвинительный приговор в дальнейшем предотвратит появление подобных мошеннических схем в туризме», – комментирует юрист.

По мнению Натальи Котельниковой, деятельность ЦБ велась с грубейшими нарушениями законодательства. Нанесен огромный материальный и моральный ущерб и агентам, и туристам. «Мы искренне верим, что наказание будет справедливым и достаточно жестким, чтобы после него сотрудники ЦБ, находящиеся на финансово ответственных должностях, и бенефициары задумались об ответственности, которая может их настичь. А агентам, возможно, стоит уходить на прямые договоры с туроператорами и не подвергать ни себя, ни своих туристов подобным рискам», – добавляет она [58].

3.2 Пути преодоления противоречий и повышения эффективности правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации

Вопросы правового регулирования туристской деятельности становятся особенно актуальными в условиях распространения пандемии COVID-19, так как туристская отрасль является одной из самых пострадавших сфер бизнеса, связанной с введением большого количества ограничений.

27 марта 2020 года были закрыты границы для международного сообщения Российской Федерации с другими странами. После первой вспышки заболеваемости в России из-за рубежа вернулись большое количество граждан, которым пришлось прервать поездку, также пришлось перенести или отказаться от поездок, которые были запланированы ранее, в том числе посредством раннего бронирования. Таким образом большое количество участников туристской отрасли понесли значительные убытки. Многие работники туроператорских, турагентских и других организаций лишились работы.

В целях поддержания туристской индустрии Правительством РФ были приняты следующие меры поддержки для предприятий туристской отрасли малого и среднего бизнеса, ИП:

- 1) субсидии для туроператоров на возмещение убытков, связанных с авиаперевозками;
- 2) доступ к фонду персональной ответственности туроператора (ФПО);
- 3) взнос туроператоров в сфере выездного туризма в резервный фонд Ассоциации «Турпомощь» на 2020 год и так далее.

Также были предприняты меры поддержки для предприятий туристской отрасли крупного бизнеса: возмещение расходов авиакомпаний на вывоз туристов; продление лицензий и разрешений; беспроцентные кредиты на выплату зарплат; мораторий на банкротство (пострадавшие отрасли); мораторий на налоговые санкции; мораторий на проверки (налоговые, таможенные, выездные); налоговые каникулы (пострадавшие отрасли); исчисление сроков в целях применения законодательства о налогах и сборах; исполнение обязательств по кредитам и займам в связи с днями, объявленными нерабочими; субсидии на возобновление деятельности [43].

Предпринятые меры поддержки хоть и помогают туротрасли устоять в условиях пандемии, однако не являются достаточными. Многие вышеперечисленные меры оказались неприменимыми на практике, например, такие как: отсрочка по налогам во II квартале, так как у

большинства туристских организаций отсутствовали доходы в данный период. Отсрочка по арендным платежам касается только договоров аренды госимущества. Снижения страховых взносов с 30 до 15% для части зарплат, превышающей МРОТ также оказалась малоэффективной в связи с сокращением большого количества сотрудников, а также отсутствием доходов для выплаты заработных плат. Кредиты на зарплаты сотрудников многие туристские организации отказывались брать, так как в связи с отсутствием доходов возврат денежных средств для погашения таких кредитов представлялся весьма затруднительным [8].

С середины августа Россия стала восстанавливать международное сообщение с другими странами по принципу взаимности и при условии соблюдения благоприятной эпидемиологической обстановки.

Для развития ресурсной базы туризма России, в особенности в условиях глобальной пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 необходимо нетрадиционное отношение государства к выявлению и сплочению материальных, управленческих, экономических и социально-культурных предпосылок в целях наибольшего развития туристской индустрии Российской Федерации. Государству необходимо поддерживать и поощрять развитие въездного и внутреннего туризма, обеспечивать эффективное финансирование на законодательном уровне.

В целях стимулирования доступных внутренних туристских поездок было разработано возмещение части стоимости оплаченной туристом туристской услуги в рамках Программы лояльности в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации, определяющего Правила предоставления из федерального бюджета субсидии акционерному обществу «Национальная система платежных карт», г. Москва, на стимулирование доступных внутренних туристических поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.07.2020 г. № 1876-р о мерах поддержки российских туристов и отечественной туротрасли.

Данная акция действует с 15 октября по 5 декабря 2020 года и проходит в два этапа, но в отличии от первого этапа количество бронирований значительно уменьшилось. Такая ситуация может быть связана с ухудшением эпидемической обстановки. В настоящее время в связи с ростом количества зараженных в некоторых регионах снова вводят ограничительные меры, связанные с двухнедельной самоизоляцией для приезжих.

Помимо ограничительных мер, введенных правительствами разных стран для ограничения распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 сдерживающим фактором является страх и паника туристов, большинство из которых в настоящее время не решаются на массовые путешествия [43].

В условиях пандемии COVID-19 особенно актуальным становится не только сохранение и возрождение, но и дальнейшее развитие культуры, туризма и спорта с помощью информационных технологий. Существует потребность в совершенствовании форм и методов продвижения туристского продукта. Одним из таких методов могут являться цифровизация туризма, в том числе создание виртуальных экскурсий.

Современные передовые техники и технологии начинают активно использоваться в современной экскурсионной практике. С помощью внедрения технических новаторств возможна информативная трансляция объектов культурного наследия. В условиях самоизоляции российским гражданам был предоставлен безвозмездный доступ к большому количеству информационных исторических и культурных интернет-ресурсов, таких как: сайт ГМИИ имени Пушкина, портал «Виртуальный Русский музей», сайт Государственного Эрмитажа, онлайн-экскурсии по «Парку Горького», «Музеону», «Московскому зоопарку» и так далее.

Таким образом, пандемия коронавируса оказала большое влияние на туристскую индустрию в целом. Туризм является весьма неустойчивой отраслью экономики, зависящей от разных факторов и событий, происходящих в мире.

Огромные потери понесли все участники туристского рынка: туроператоры, турагенты, перевозчики, средства размещения, организации питания и так далее. Несмотря на открытые границы в настоящее время наблюдается большой спад на туристские продукты, связанный с низкой покупательской способностью населения.

В условиях сложной эпидемической ситуацией в настоящее время необходимо сконцентрировать силы, направленные на продвижение внутреннего туристского продукта. Необходимо способствовать повышению интереса населения к туризму и занятиям физической культурой и спортом, развитию туристской и спортивной инфраструктуры. В регионах требуется создавать условия для формирования конкурентоспособных туристических продуктов, в том числе при помощи цифровизации туризма, которые обеспечат позитивный имидж и узнаваемость Российской Федерации.

Центральное место в структуре социальных институтов, формирующих современный социум, принадлежит институту образования, который базируется на принципах справедливости, равенства, взаимной ответственности всех участников общественных отношений.

По мнению В.В. Кузнецова [15], для формирования совокупности взаимосвязанных качеств личности специалиста, охватывающих знания, умения, навыки и способы деятельности, т. е. компетентность, очень важно, во-первых, выделить конкретный ряд предметов и процессов, необходимых для качественной продуктивной учебной деятельности, во-вторых, позволить обучающемуся овладеть соответствующей компетенцией, включающей его личностное отношение к ней и предмету деятельности. Соответственно, к средствам формирования общекультурных и профессиональных компетенций можно отнести: учебное оборудование, инструменты, материально-техническую базу учебных мастерских; оснащение учебных кабинетов современным оборудованием, техническими средствами, позволяющими на высоком методическом уровне преподавать теоретические общепрофессиональные и специальные дисциплины; наличие специальных

партнеров и работодателей, заинтересованных в профессиональной подготовке квалифицированных специалистов. Высокий уровень сформированности общекультурных и профессиональных компетенций специалистов означает, что последние конкурентоспособны и мобильны, достигли необходимого уровня профессиональной культуры и мастерства.

Не вызывает сомнений следующий тезис, высказанный О.Л. Чулановой [62]: для обеспечения конкурентоспособности компаний в условиях быстро изменяющейся рыночной среды необходимы стратегические трансформации подходов к управлению – от управления функциональными подсистемами и отдельными бизнес-процессами к управлению на базе компетентностного подхода. В рамках такого подхода понятие компетенции необходимо трактовать шире приводимых в совокупности понятий «знания», «умения», «навыки». Компетенции охватывают, наряду с когнитивной и операционально-технологической, также и мотивационную, этическую, социальную и поведенческую компоненты. Если знания, умения, навыки предполагают действие по образцу, то компетенция подразумевает приобретение опыта самостоятельной деятельности на основе универсальных знаний.

Как отмечают авторы монографии «Правовое пространство и человек», «жизнедеятельность современного человека немислима вне правового пространства. Более того, с каждым новым этапом развития общества усиливается проникновение права в социальную среду, а человек, приобретая новые правовые статусы, все качественнее реализует свой социальный потенциал.

В правовую сферу вовлечены экономические, социальные, политические, экологические и иные жизненно важные интересы личности, реализация которых вне правовых форм весьма затруднительна».

Законодательство Российской Федерации закрепляет права и обязанности детей и молодежи в конституционных принципах и нормах (например, ст. 38 Конституции РФ гарантирует защиту прав детей, а ст. 43

закрепляет право на образование) [13]. В п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ [20] закреплены принципы осуществления государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, в частности «гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования». Согласно Стратегии развития воспитания в РФ на период до 2025 г., «государством создаются условия для формирования и реализации комплекса мер, учитывающих особенности современных детей, социальный и психологический контекст их развития, формируются предпосылки для консолидации усилий семьи, общества и государства, направленных на воспитание подрастающего и будущих поколений».

В целях совершенствования правовой культуры общества и механизма правового регулирования общественных отношений анализ и характеристику источников осуществления туристской деятельности следует рассматривать в двух аспектах: образовательном и правоприменительном.

С образовательной точки зрения изучение основных нормативно-правовых актов в сфере туристской и гостиничной деятельности является неотъемлемым элементом содержания учебных дисциплин «Правовое регулирование туристской деятельности», «Правовое регулирование гостиничной деятельности», «Правовое обеспечение в туризме и гостеприимстве», «Правовое и документационное обеспечение профессиональной деятельности», направленных на формирование профессиональных компетенций будущих специалистов в области туристской индустрии как уровня среднего профессионального образования, так и уровня высшего образования. Согласно Приказу Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № 475 [27], обучающийся должен знать: права и обязанности работников в сфере профессиональной деятельности; основные

законодательные акты и другие нормативные документы, регулирующие правоотношения в процессе профессиональной деятельности; законодательные акты и нормативные документы, регламентирующие предпринимательскую деятельность; стандарты, нормы и правила ведения документации и другие.

На уровне высшего образования Приказы Минобрнауки России от 8 июня 2017 г. № 515 [29] и № 516 [28] предусматривают овладение выпускниками общепрофессиональными компетенциями – способностью применять законодательство Российской Федерации, а также нормы международного права при осуществлении профессиональной деятельности (ОПК-6). Приказ Минобрнауки России от 19 сентября 2017 г. № 943 [30] закрепляет необходимость овладения общепрофессиональными компетенциями, в частности компетенцией, предусматривающей способность осуществлять профессиональную деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами сферы физической культуры, спорта и туризма и нормами профессиональной этики (ОПК-12).

Возвращаясь к аспекту правоприменительной деятельности, отметим, что в настоящее время приняты и продолжают разрабатываться профессиональные стандарты в области туристской и гостиничной индустрии. Указанными стандартами определяются основные цели того или иного вида профессиональной деятельности. Даны описания трудовых функций, входящих в профессиональный стандарт (функциональная карта вида трудовой деятельности), и характеристика обобщенных трудовых функций. По каждой трудовой функции закреплены показатели уровней квалификации, характер умений и знаний, требуемых для ее осуществления.

Например, в сфере гостиничной и ресторанной деятельности разработаны соответствующие нормативные акты. Приказ Минтруда России от 7 мая 2015 г. № 282н [25] предусматривает, что управляющий гостиничного комплекса в своей деятельности должен руководствоваться положениями международных нормативных правовых актов и

законодательством Российской Федерации о предоставлении гостиничных услуг. Приказы Минтруда России от 5 сентября 2017 г. № 657н [22] и № 659н [24] устанавливают, что к обязательным знаниям, необходимым работникам гостиниц (администратору гостиницы (дома отдыха), портье, старшей горничной, заведующей этажом и другие) для исполнения своих профессиональных обязанностей, относится знание нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность гостиничных комплексов и иных средств размещения, а также Правил приема и обслуживания в гостиницах и иных средствах размещения.

Приказы Минтруда России от 7 мая 2015 г. № 281н и от 1 декабря 2015 г. № 910н [23] устанавливают требования по знанию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность предприятий питания, а на руководителя предприятия дополнительно возлагается обязанность по изучению международных нормативных правовых актов.

С 2012 г. действует приказ Минздравсоцразвития РФ от 12 марта 2012 г. № 220н [22], согласно которому квалификационная характеристика каждой должности имеет три раздела: «Должностные обязанности», «Должен знать» и «Требования к квалификации». Раздел «Должностные обязанности» включает перечень основных трудовых функций, которые могут быть полностью или частично поручены работнику, занимающему данную должность, с учетом технологической однородности и взаимосвязанности работ, позволяющих обеспечить оптимальную специализацию по должностям работников. В разделе «Должен знать» содержатся основные требования, предъявляемые к работнику в отношении специальных знаний, а также знаний законодательных и иных нормативных правовых актов, положений, инструкций и других документов, методов и средств, которые работник должен применять при выполнении должностных обязанностей. В разделе «Требования к квалификации» определяются необходимый для выполнения должностных обязанностей уровень профессиональной

подготовки работника, удостоверяемый документами об образовании, а также требования к стажу работы.

Проведенный нами анализ представленных выше нормативных актов позволяет сделать следующие выводы. Необходимо отметить, что в приведенных примерах компетентностного подхода подготовки студентов недостаточно полно отражены требования к правовым аспектам правового регулирования туристской и гостиничной деятельности. Важнейшим условием повышения качества подготовки кадров для туристской и гостиничной деятельности является взаимодействие заведений высшего образования с представителями туристской отрасли. Актуальным также является вопрос совершенствования норм образовательного законодательства в сфере туризма и гостеприимстве. Например, требуют внесения дополнений и изменений Приказы Минобрнауки России от 15 июня 2017 г. № 556 [31] и № 558 [32], устанавливающие, в частности, что в рамках освоения программы магистратуры выпускники могут готовиться к решению задач профессиональной деятельности следующих типов: организационно-управленческой, проектной, технологической, научно-исследовательской, педагогической. Выполнение подготовки специалистов невозможно без анализа и систематизации нормативно-правовых актов в указанной сфере деятельности. Дополнительно следует отметить, что в предыдущем поколении федеральных образовательных стандартов уровня магистратуры содержались минимальные требования к изучению и способности применения правовых норм и норм локального характера.

В конце отметим, что Ассоциация туроператоров России (АТОР) направила вице-премьеру правительства РФ Дмитрия Чернышенко пакет срочных и стратегических предложений по поддержке туристической отрасли, которая не может выйти из кризиса в условиях закрытых границ.

«Несмотря на то, что постановлением правительства от 20 июля 2020 года туроператорам был дан почти 1,5-годовой период на перенос не состоявшихся из-за пандемии туров, в 2021 году по-прежнему существуют

объективные проблемы с его фактической реализацией. В частности, новых зарубежных направлений, доступных для российских туристов (тем более, массовых), практически не открыто», – отметили в ассоциации.

Там подчеркнули, что ситуация на рынке въездного туризма еще хуже: туроператоры в этой сфере уже год не получают новых заявок – и это продлится как минимум до 2022 года. В связи с тяжелой ситуацией АТОР предлагает правительству рассмотреть ряд мер по поддержке туристической отрасли. В качестве срочной меры – предложение отменить в 2021 году все налоги и взносы для организаций, осуществляющих туроператорскую деятельность. Имеются в виду налог на прибыль, взносы в ПФР, ФСС и ФОМС. «Туроператоры по итогам 2020 года, в отличие от других отраслей, остались не просто с "недополученной прибылью", но и с неисполненными обязательствами перед клиентами. А исполнить их невозможно из-за продолжения пандемии и введенных ограничений на перемещения по миру», – пояснили в ассоциации. В АТОР подчеркнули, что мера будет способствовать исполнению поручения президента РФ о полном восстановлении рынка труда к концу 2021 года. В частности, отмена взносов позволит сохранить рабочие места, что обеспечит социальную стабильность в обществе. В качестве долгосрочной меры в АТОР предложили ввести льготы по уплате налогов для туроператорских компаний – по аналогии со льготами, введенными для сферы ИТ. «Предлагается рассмотреть вопрос снижения взносов туроператоров в ПФР, ФСС и ФОМС – до 7,6% вместо 30-15%, действующих сейчас, снижения налога на прибыль до 3% и снижения НДС до 7%», – отметили в ассоциации. Такие льготы в АТОР предлагают ввести с 2022 по 2025 годы. В ассоциации считают, что предлагаемые меры поддержки впишутся в разрабатываемый в правительстве РФ пакет помощи бизнесу, который включает ряд мер по сохранению занятости, списание задолженности по налогам и страховым взносам для компаний из наименее восстановившихся отраслей, переходный налоговый режим для ряда категорий предприятий.

Заключение

Становление туризма как сферы требует взвешенного регулирования. Отмечено, что в иные исторические периоды отношение к туризму не всегда было однозначным, но с увеличением его финансовой составляющей государство стало стремиться к развитию объектов туристической индустрии и нормативному регулированию туристской деятельности. Предмет правового регулирования туризм многогранен и урегулирован нормами многих отраслей права, в то же время часть отношений в сфере туризма способна носить как правовой, так и самодеятельный характер, регулирующая роль права в данном случае сводится к установлению системы запретов, выражающих невозможность совершения деяний, нарушающих интересы личности, общества или государства. Правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляется при помощи множества различных нормативно-правовых актов, такие как: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»; Закон от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и так далее.

Туризм в настоящий период переживает помимо сложностей связанных со сложной эпидемической ситуацией, технологическую трансформацию, которая меняет подход туриста к процедуре приобретения туристских продуктов. Сложности в некоторой степени связаны и достаточно недавними изменениями в хозяйствовании всей страны. Необходимость актуализации законодательства настала в тот период, когда правовое регулирование туристской деятельности находилось в стадии формирования и адаптации к новой рыночной действительности.

Действующее сейчас в России туристское законодательство в целом отвечает международным реалиям и аналогам и соответствует общепринятым в ведущих туристских центрах мира нормам несмотря на то, что отдельные вопросы требуют совершенствования.

Тема системы государственного регулирования туризма как отрасли национальной экономики сегодня в основном является полем для дискуссий между практиками туризма и чиновниками различного уровня. В то же время у российских ученых, позиционирующих свои исследования в области управления развитием туризма в национальном масштабе, она не слишком популярна. Участники рынка при обсуждении насущных проблем правового регулирования в большей степени уделяют внимание защите своих собственных позиций и необходимым мерам поддержки со стороны государства, при этом защита прав туристов остается мало затронутой.

В ходе исследования выявлены различные проблемы правового регулирования туристской деятельности в России:

– проблема разграничения ответственности туроператора и турагента. Туроператор или турагент должны нести ответственность за недобросовестное оказание туристских услуг. Также важно закреплять в правовом режиме турпродукта презумпцию гарантированности результата;

– отсутствие аттестации гидам и экскурсоводам, в результате снижается качество туристских услуг;

– различное толкование положений статьи 14 Закона о туристской деятельности;

– недостаточная урегулированность рынка туристских услуг действующим законодательством.

Для совершенствования правового регулирования туристской деятельности в России необходимо:

– изменение статьи 14 Закона о туристской деятельности: пункт 6 статьи 14 Закона о туристской деятельности изложить в новой редакции: «Наличие указанных обстоятельств подтверждается решением или рекомендацией Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или уполномоченного в сфере туризма федерального органа государственной власти»; статью 14 Закона о туристской деятельности дополнить пунктом 6.1 следующего содержания: «Решение

Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации об ограничении выезда граждан на территорию иностранного государства является решением, предусмотренным пунктом 6 настоящей статьи»;

– внедрение обязательной аттестации гидов и экскурсоводов;

– совершенствование норм образовательного законодательства в сфере туризма и гостеприимстве. Например, требуют внесения дополнений и изменений Приказы Минобрнауки России от 15 июня 2017 г. № 556 и № 558, устанавливающие, в частности, что в рамках освоения программы магистратуры выпускники могут готовиться к решению задач профессиональной деятельности следующих типов: организационно-управленческой, проектной, технологической, научно-исследовательской, педагогической. Выполнение подготовки специалистов невозможно без анализа и систематизации нормативно-правовых актов в указанной сфере деятельности.

– для дальнейшего совершенствования системы государственного регулирования туризма в РФ в качестве интегратора всех мероприятий государственных, региональных программ, национальных проектов, федеральных проектов, которые оказывают влияние на развитие туризма необходимо внедрение национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

Список используемой литературы и используемых источников

1. Апелляционное определение Челябинского областного суда № 11-14237/2016 от 29 сентября 2016 г. по делу № 11-14237/2016 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mIVL3MUhSLLl/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).
2. Апелляционное определение Челябинского областного суда № 11-14261/2016 от 29 сентября 2016 г. по делу № 11-14261/2016 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/2VtWjmeW5LmP/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).
3. Баранова П.С. Гражданско-правовое регулирование договорных отношений в сфере туризма в России и Англии, Москва, 2017. – 162 с.
4. Бейсеналиев Б.Н. Анализ зарубежного законодательства в вопросах ответственности за отдельные виды уголовных правонарушений против личности/ Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2015. № 2 (38). С. 196-201.
5. Бобкова Е.А., Жуков П.В. Особенности государственного регулирования сферы туризма в России // Сборник статей участников VII международной научно-практической конференции. Ответственные редакторы А.В. Винник, О.К. Ермишкина. 2018. С. 59-68.
6. Вольвач Я.В. Туристские услуги как объект гражданских правоотношений. Москва, 2010.
7. Ган Н.А., Правовое регулирование деятельности по оказанию туристских услуг в Российской Федерации. Москва, 2008. 432 с.
8. Гончарова О.В. Правовые аспекты регулирования туристской деятельности //В сборнике: Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения. Сборник статей по материалам XXXIII международной научно-практической конференции. 2020. С. 20-23.
9. Горяйнова М.А. Проблемы правового регулирования в сфере туризма //Сила систем. 2018. № 2 (7). С. 20-24.

10. Золотовский В.А. Специфика содержания правового регулирования в сфере туризма // В сборнике: Проблемы и перспективы развития туризма в Южном федеральном округе. Сборник научных трудов. 2018. С. 30-35.

11. Кассационное определение Верховного суда РФ от 02.04.2019 № 77-КГ18-26 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72618198/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

12. Кассационное определение Свердловского областного суда № 33-13914/2011 от 27 сентября 2011 г. по делу № 33-13914/2011 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/pz1n7Zig25V4/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

13. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

14. Красиков Ю. Ответственность за незаконное предпринимательство в законодательстве зарубежных стран/ Человек и закон. 2017. № 9. С. 17-22.

15. Кузнецов В.В. Методика профессионального обучения. М.: Юрайт, 2018. 136 с.

16. Лаптев В.А. Источники предпринимательского права в Российской Федерации: Монография. М.: Проспект, 2018.

17. Михалкин Н.В. Методология и методика научного исследования Учебное пособие для аспирантов. М.: РГУП, 2017.

18. Муркштис М.И. Анализ зарубежного законодательства об ответственности за незаконный оборот оружия (на примере стран содружества независимых государств/Человек: преступление и наказание. 2018. Т. 26. № 4. С. 437-440.

19. О защите прав потребителей Федерации: офиц. текст ФЗ №2300-1 от 07.02.1992 г. /[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.10.2020).

20. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2012 № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.12.2012: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос.

Федерации 26.12.2012. URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/

21. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24.11.1996 № 132-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 04.10.1996: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14.11.1996. URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/

22. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма»: приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.03.2012 № 220н. URL: <https://base.garant.ru/70157340/> Об утверждении профессионального стандарта «Горничная»: Приказ Минтруда России от 05.09.2017 № 657н. URL: <https://base.garant.ru/71773568/>

23. Об утверждении профессионального стандарта «Официант/бармен»: приказ Минтруда России от 01.12.2015 № 910н. URL: <https://base.garant.ru/71295904/>

24. Об утверждении профессионального стандарта «Работник по приему и размещению гостей»: приказ Минтруда России от 05.09.2017 № 659н. URL: <https://base.garant.ru/71773576/>

25. Об утверждении профессионального стандарта «Руководитель предприятия питания»: приказ Минтруда России от 07.05.2015 № 281н. URL: <https://base.garant.ru/71064520/> Об утверждении профессионального стандарта «Руководитель/управляющий гостиничного комплекса / сети гостиниц»: приказ Минтруда России от 07.05.2015 № 282н. URL: <https://base.garant.ru/71053822/>

26. Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р. URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180402/

27. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 43.02.11 Гостиничный сервис: приказ Минобрнауки России от 07.05.2014 № 475. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165774/

28. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 43.03.02 Туризм: приказ Минобрнауки России от 08.06.2017 № 516. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71608716/>

29. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 43.03.03 Гостиничное дело: приказ Минобрнауки России от 08.06.2017 № 515. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71608704/>

30. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 49.03.03 Рекреация и спортивно-оздоровительный туризм: приказ Минобрнауки России от 19.09.2017 № 943. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71688562/>

31. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – магистратура по направлению подготовки 43.04.02 Туризм: приказ Минобрнауки России от 15.06.2017 № 556. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71614002/>

32. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – магистратура по направлению подготовки 43.04.03 Гостиничное дело: приказ Минобрнауки России от 15.06.2017 № 558. URL: <https://base.garant.ru/71713994/>

33. Отческий И.Е. Защита прав потребителей в обязательствах по возмездному оказанию туристских услуг. Москва, 2012. – 432 с.

34. Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции / Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации / Судебная

статистка / [Электронный ресурс] // Режим доступа:
<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения 15.11.2019)

35. Основные показатели деятельности туристских фирм / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа:
<https://www.gks.ru/folder/23457> (дата обращения: 25.10.2019).

36. Официальный интернет-портал туроператора «Pegas Touristik»: [сайт]. URL: <https://pegast.ru/news/izmenenie-perioda-prozhivaniya-bez-doplat-2> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

37. Официальный интернет-портал туроператора «SUNMAR»: [сайт]. URL: <https://www.sunmar.ru/aktsiya-vosstanovlenie/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

38. Писаревский Е.Л. Правовое регулирование туристской деятельности. - Санкт-Петербург, 1999. – 132 с.

39. Писаревский Е.Л. Туристская деятельность. Проблемы правового регулирования, Владивосток, 1999. – 67 с.

40. Писаревский Е.Л. (ред.) Правовое обеспечение туризма. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. 336 с.

41. Подласый И.П. Педагогика. М.: Юрайт, 2012. 574 с.

42. Поручение Правительства РФ от 26.03.2020 «О решениях по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории РФ 25.03.2020 » // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348489/ (дата обращения – 10.05.2020 г.).

43. Пудякова И.С. Особенности правового регулирования туризма в России в условиях пандемии COVID-19 //Провинциальные научные записки. 2020. № 2 (12). С. 58-61.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 (в редакции от 20.07.2019) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // Собрание законодательства РФ. 10.01.2005. № 2. С. 159.

45. Проект Федерального закона № 864169-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников»/[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.10.2020).

46. Распоряжение Правительства РФ от 27.03.2020 № 763-р (в редакции от 29.04.2020) «О временном ограничении движения через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348748/ (дата обращения – 10.05.2020 г.).

47. Рекомендация Федерального агентства по туризму от 24.01.2020 // URL: <https://www.russiatourism.ru/news/16620/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

48. Рекомендация Федерального агентства по туризму от 27.02.2020 // URL: <https://www.russiatourism.ru/news/16620/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

49. Савичев А.Ю. Правовая регламентация деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников: опыт субъектов российской федерации и перспективы федерального регулирования//Административное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 1-12.

50. Сластенин В.А. Педагогика. М.: Академия, 2011. 608 с.

51. Соловьёв С.Л. Договор возмездного оказания услуг в сфере туристического обслуживания, М., 2006. 432 с.

52. Сообщение о принудительной ликвидации / Thomas Cook Group plc / [Электронный ресурс] // Режим доступа:

<https://www.thomascookgroup.com/news/23092019/compulsory-liquidation-of-thomas-cook-group-plc?ref=Home> / (дата обращения 15.11.2019)

53. Стригунова Д.П. Правовое регулирование международного туризма в РФ. Москва, 2009. 432 с.

54. Стригунова Д.П. Правовые основы гостиничного и туристского бизнеса: Учебное пособие. М.: КноРус, 2012. С. 120.

55. Тенчурина Л.З., Удалов Д.Э. Вопросы правового образования кадров для индустрии туризма // Научный вестник МГИИТ. 2017. № 3. С. 120-126.

56. Удалов Д.Э. Источники правового регулирования туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2018. № 4. С. 7-12.

57. Удалов Д.Э., Ковтун Е.А. Опыт и проблемы применения нормативно-правовых актов в процессе управления персоналом предприятий туристической индустрии // Индустрия туризма: возможности, приоритеты, проблемы и перспективы. 2018. Т. 12. № 2. С. 206-214.

58. Федеральное агентство по туризму РФ: [сайт]. URL: <https://www.russiatourism.ru/news/16620/> (дата обращения – 10.05.2020 г.).

59. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. 03.04.2020. № 72.

60. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.10.2020).

61. Число выездных туристских поездок / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/tab-tur1-2.htm (дата обращения: 25.10.2019).

62. Чуланова О.Л. Компетентностный подход в управлении персоналом. М.: Инфра-М, 2020. 368 с.

63. Шанаурина Ю.В. Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма. М.: Флинта, 2015. 232 с.

64. Абылайұлы А. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного законодательства, регламентирующего правовое положение иных участников уголовного судопроизводства / Судебная власть и уголовный процесс. 2018. № 3. С. 63-68.

65. Antsukh N.S. Legal regulation of international medical tourism in the era of digital technology //Журнал Белорусского государственного университета. Международные отношения. 2018. № 1. С. 35-40.

66. Decreto-Legge 8 agosto 2013, n. 91. Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo/ URL: <https://californiatourism.ca.gov/Regulations>

67. Member State of the UNWTO. [Электронный ресурс]. <http://unwto>, 2019.

68. Shmarkov M., Shmarkova L., Gubareva, L. The leading role of crises in the regulation and development of entrepreneurship in the tourism market, 3rd International Conference on Social, Economic, and Academic Leadership (ICSEAL 2019), pp. 182-188, 2019.

69. What Is the Future of Packaged Vacations After Thomas Cook's Collapse? / Международная исследовательская компании Skift [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://skift.com/2019/10/03/what-is-the-future-of-packaged-vacations-after-thomas-cooks-collapse/> (дата обращения: 25.10.2019).

70. Zhilenko V.Yu., Golovko A.V., Israelyan A.I., Aliyeva N.N.K. State regulation and support of enterprises in the field of tourism //Colloquium-journal. 2018. № 13-10 (24). С. 15-16.