

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право, гражданский процесс и трудовое право»

030501.65 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданское право

(наименование профиля, специализации)

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

на тему «Правовые проблемы туристической деятельности в РФ»

Студент(ка)

Е.В. Харичкина

(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_ (личная подпись)

Руководитель

А.В. Сергеев

(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_ (личная подпись)

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой канд.юрид.наук, доцент О.Е. Репетева

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

\_\_\_\_\_ (личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право, гражданский процесс и трудовое право»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Гражданское право,  
гражданский процесс и трудовое право»

О.Е.Репетева

(подпись)

(И.О.Фамилия)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 г.

**ЗАДАНИЕ**

**на выполнение дипломной работы**

Студент Харичкина Екатерина Витальевна

1. Тема «Правовые проблемы туристической деятельности в РФ»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 23.05.2016
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в РФ», Гражданский кодекс РФ (часть первая и вторая), нормативно-правовые источники РФ, специализированная учебная литература, научные журналы, материалы судебной практики, справочные данные СПС «Консультант Плюс».
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов)1. Законодательство Российской Федерации о туристической деятельности.1.1 Источники правового регулирования туристической деятельности.1.2 Становление и развитие гражданско-правового регулирования российской туристической деятельности.2. Вопросы законодательного регулирования деятельности субъектов туристской деятельности в Российской Федерации.2.1 Правовое положение субъектов туристической деятельности.2.2 Обеспечение ответственности туристических операторов и туристических агентств в Российской Федерации.3. Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России.3.1 Проблемы правового регулирования туризма в современных российских условиях.3.2 Снаправления и пути совершенствования законодательства о туризме.

Дата выдачи задания «3» декабря 2015 г.

Руководитель выпускной  
квалификационной работы

(подпись)

А.В. Сергеев

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

Е.В. Харичкина

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Гражданское право, гражданский процесс и трудовое право»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Гражданское право,  
гражданский процесс и трудовое право»

О.Е.Репетева

(подпись)

(И.О.Фамилия)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН**

**выполнения дипломной работы**

Студента Харичкиной Екатерины Витальевны

по теме «Правовые проблемы туристической деятельности в РФ»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Составление плана работ и библиографии	Декабрь 2015	25.01.2016	Выполнено	
Обсуждение I главы работы	Февраль 2016	25.02.2016	Выполнено	
Обсуждение II главы работы	Март 2016	25.03.2016	Выполнено	
Обсуждение III главы работы	Апрель 2016	11.04.2016	Выполнено	
Предоставлен черновой вариант работы	Апрель 2016	28.04.2016	Выполнено	
Представление ВКР для проверки в системе «Антиплагиат»	Май 2016	25.05.2016	Выполнено	
Предзащита	Май 2016	23.05.2016	Выполнено	
Корректировка ВКР	Май 2016	26.05.2016	Выполнено	
Защита ВКР перед государственной аттестационной комиссией	17.06.2016	17.06.2016		

Руководитель выпускной  
квалификационной работы

(подпись)

А.В. Сергеев

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

Е.В. Харичкина

(И.О. Фамилия)

## **Аннотация**

к дипломной работе

студента группы ЮР3-1001Д Харичкиной Екатерины Витальевны

Актуальность исследуемого вопроса заключается в том, что развитие рынка туристских услуг обуславливает актуальность и необходимость выработки средств регулирования отношений в области туристской деятельности. Без надлежащего нормативно-правового регулирования невозможно представить развитие туризма. Поскольку туристический рынок динамично развивается, то соответственно возникает и необходимость непрерывного совершенствования законодательных актов в данной области, а также потребность в проведении мониторинга смежного законодательства, которое оказывает прямое влияние на состояние туристической индустрии. Главные направления совершенствования законодательного регулирования в сфере туризма предусматривают выработку нормативно-правовых актов, применяющихся во всех секторах развития индустрии туризма; в частности, к ним относятся вопросы совершенствования как федерального, так и регионального законодательства, стимулирования инвестиционной активности, увеличения качества туристских услуг, государственной поддержки внутреннего туризма. В этой связи, важно отметить, что в юридической литературе неоднократно указывалось на необходимость совершенствования законодательства в сфере туристических отношений. Отметим, что отдельные правовые нормы, регулирующие поведение субъектов туристской деятельности, во-первых, носят фрагментарный характер и, во-вторых, отличаются некоторой противоречивостью, понятийный аппарат туристского законодательства недостаточно проработан, а в некоторых вопросах наблюдается отсутствие правового регулирования. В конечном итоге, указанные обстоятельства способствовали возникновению как теоретических, так и практических проблем.

На сегодняшний день, путешествия за пределы территории государства перестали быть просто удовольствием, развлечением либо роскошью, а стали

неотъемлемой частью жизни современного человека. Путешествия связаны с удовлетворением деловых, духовных, интеллектуальных, и других потребностей, восстановлением и развитием физических сил человека, поддержанием необходимого уровня его жизнедеятельности. Значительное количество выездов связано и с таким современным и неотъемлемым явлением мирового сообщества как глобализация. Вне всякого сомнения, основой конкурентоспособности любой страны является свободный, образованный, здоровый и активный человек. Туризм рассматривается в качестве значительной составляющей инновационного развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе, экономически выгодной и экологически безопасной отрасли национальной экономики.

## Содержание

Введение.....	8
<b>Глава 1. Законодательство Российской Федерации о туристической деятельности.....</b>	<b>12</b>
1.1 Источники правового регулирования туристической деятельности.....	12
1.2 Становление и развитие гражданско-правового регулирования российской туристической деятельности.....	16
<b>Глава 2. Вопросы законодательного регулирования деятельности субъектов туристской деятельности в Российской Федерации.....</b>	<b>22</b>
2.1 Правовое положение субъектов туристической деятельности.....	22
2.2 Обеспечение ответственности туристических операторов и туристических агентств в Российской Федерации.....	36
<b>Глава 3. Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России.....</b>	<b>46</b>
3.1 Проблемы правового регулирования туризма в современных российских условиях.....	46
3.2 Основные направления и пути совершенствования законодательства о туризме.....	59
<b>Заключение.....</b>	<b>65</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>69</b>

## Введение

В любой стране туристская деятельность является самостоятельным и независимым видом предпринимательской деятельности. Правовое регулирование туризма формируется на основе комплекса правовых норм, которые относятся к гражданскому, предпринимательскому, административному, финансовому и другим отраслям российского права.

Туризм является одной из самых важных сфер деятельности в современной экономике, он нацелен на удовлетворение потребностей людей и на увеличение качества жизни населения. В то же время, в отличие от различных отраслей экономики, туризм не вызывает истощения природных ресурсов; поскольку туризм также является и экспорто-ориентированной сферой, то в условиях неустойчивой ситуации на мировых рынках он проявляет стабильность в значительно большей степени, по сравнению с другими отраслями российской экономики.

Туризм является одной из самых высокодоходных отраслей экономики, в сфере туризма тесным образом взаимосвязаны интересы транспорта, международных отношений, культуры, безопасности, гостиничного бизнеса и т.д. Туристическая отрасль имеет важное значение, как для российского государства в целом, так и для субъектов Федерации и муниципальных образований.

На сегодняшний день туризм вносит ощутимый вклад в экономические показатели как развивающихся, так и развитых стран. Развитие туризма способствует развитию таких секторов экономики как: транспорт, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, сельское хозяйство, а также стимулирует создание новых рабочих мест.

В специализированной литературе отмечается, что если сравнивать с развитыми западными странами, то роль туризма для национальной экономики России пока еще не является достаточно значительной.

Исследуемый нами вопрос актуален также по следующей причине.

Как известно, летом 2014 года проблемы туристической деятельности в нашей стране проявились особенно ярко, поскольку с середины лета наблюдалось массовое банкротство туристических операторов. Самыми масштабными по размеру причиненного ущерба стали банкротства самых крупных участников туристического бизнеса. К примеру, одна из старейших российских туристических компаний - туристический оператор «Нева» объявила о приостановке своей деятельности, причем в самый разгар туристического сезона. Далее, в течение нескольких дней началась череда банкротств туристических операторов, так, объявили о своем банкротстве такие компании как «Идеал-тур», «Нордик стар», «Экспо-тур», «Лабиринт», «ИнтАэр» «Роза ветров». Какое-то время на туристическом рынке сохранялась относительно стабильная ситуация, но уже в середине августа 2014 года одна из крупнейших туристических компаний «Ветер странствий» также заявила о приостановке своей деятельности. В конечном итоге, о приостановке своей деятельности заявили более двадцати туристических операторов, а тысячи российских туристов остались за рубежом без денег и без какой-либо помощи. Кроме того, часть людей, которые купили путевки так и не смогли ими воспользоваться, а те, кто уже купили и оказались за рубежом, оказались в тяжелой ситуации, поскольку российских туристов попросту выгоняли из отелей, большое количество людей не могли вернуться на родину, поскольку авиаперевозчики также отказались от взятых на себя обязательств по причине банкротства туристических операторов.

Все названные туристические компании пользовались заслуженным доверием туристов и имели финансовое обеспечение в размере от ста миллионов рублей.

Объектом исследования является туристическое законодательство Российской Федерации.

Предметом исследования являются существующие проблемы регулирования туристической деятельности в Российской Федерации.



Цель данной работы - провести комплексный анализ туристической деятельности в Российской Федерации, выявить существующие проблемы и предложить меры по их устранению.

Задачи работы:

- рассмотреть источники правового регулирования туристской деятельности;
- проанализировать правовое положение российских туристических операторов и туристических агентов исходя из противоречивости российского законодательства;
- дать понятие субъектов туристской деятельности и выделить их отличительные признаки на основании законодательства о туризме;
- сформулировать и обосновать главные направления повышения качества нормативно-правового регулирования туристской деятельности в ближайшей перспективе развития страны.

В процессе исследования мы применяли различные общенаучные методы познания: логический, диалектический, формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой.

Нормативно-правовой основой работы являются: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в РФ», ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Закон РФ «О защите прав потребителей», Постановление Правительства РФ «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов», материалы судебной практики.

Теоретической основой работы являются труды таких авторов как: Алферов О.Е., Анисимов А.П., Афисов В.В., Ахтямова Е.В., Балашова Л.В., Батищев Е.А., Барабанова П.С., Брагинский М.И., Вахмистров В.П., Викулова О.Н., Витрянский В.В., Войкина М., Горовой Н.К., Губин Е.П., Доунс Д., Завьялова С.В., Зернин Н.В., Злобин С.В., Кудрявцева Л.В.,

Кузахметова С.Е., Лахно П.Г., Медведева Н.Г., Микрюкова Г.А., Монтехано М., Наумова Р.Л., Рыженков А.Я., Ртвелиашвили С.А., Сирик Н.В., Стригунова Д.П., Терентьева Е.С., Толстова А.Е., Шаруева М.В., Щекин Г.Ю. и др.

## **Глава 1. Законодательство Российской Федерации о туристической деятельности**

### **1.1 Источники правового регулирования туристической деятельности**

На наш взгляд, по причине методических соображений нормативно-правовые акты Российской Федерации, действующие в сфере туризма на федеральном уровне, целесообразно разделить на две разные группы. Первую группу составляют акты, которые относятся к неопределенному кругу, как физических, так и юридических лиц, но которые во многом определяют саму работу субъектов туристической отрасли; их можно также коротко назвать «общими актами». Вторую группу составляют акты, которые напрямую регулируют туристскую деятельность, то есть - «специальные акты».

К первой группе относятся:

- Конституция Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Закон РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей»;
- Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 28.11.2015) «Об организации страхового дела в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 18 июля 2006г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Вторую группу актов, то есть нормативно-правовые акты, которые напрямую регулируют туристскую деятельность, составляют:

- Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

- Указ Президента РФ от 18.11.2004 № 1453 (ред. от 07.10.2008) «О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту»;

- Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 901 (ред. от 25.12.2015) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму»;

- Приказ Ростуризма от 28.11.2007 № 128 «О Порядке определения туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года».

Важно отметить, что вопросы, касающиеся защиты прав потребителей туристского продукта, правового регулирования деятельности туристических операторов и туристических агентов, а также вопросы публичной организации предпринимательской деятельности в сфере туризма являются главным содержанием норм законодательства о туристской деятельности.

Как ранее уже неоднократно отмечал Роспотребнадзор, в области туристической деятельности часто происходят факты нарушения законодательства о защите прав потребителей. К примеру, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в 2014 году осуществила проверку деятельности 2120 субъектов

туристской деятельности, из них 1553 субъекта осуществляли туристскую деятельность с грубыми нарушениями требований законодательства о защите прав потребителей.

В то же время по обращениям граждан проверки проводились в каждом четвертом случае от общего количества проверок, доводы которых были подтверждены в 69%. В процессе данных проверок было обнаружено 4105 фактов серьезных нарушений требований законодательства, регламентирующего правоотношения в области туристической деятельности».

В 2007 и 2009 годах в данной области правового регулирования произошли коренные изменения. На основании Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», было полностью отменено лицензирование туристской деятельности, которое действовало на протяжении 2003-2006 годов; ему на смену пришел такой способ государственного регулирования туристской деятельности как единый федеральный реестр туроператоров, а договор страхования ответственности туристического оператора, или банковская гарантия исполнения обязательств туристического оператора (финансовое обеспечение) стал главным документом, необходимым всем туристическим операторам, чтобы сведения о них могли быть внесены в вышеназванный реестр.

Введение вышеназванных мер имело объективные причины. В частности, в середине 2008 года на туристическом рынке произошли серьезные потрясения, которые были связаны с исчезновением руководства одной из старейших туристических компаний - «Детур». В связи с этим, назрела необходимость значительного увеличения минимального размера финансового обеспечения для организаций, которые занимаются международным туризмом. Названная выше организация не смогла выполнить перед туристами возложенные на нее обязательства, на общую

сумму 32 млн. руб. Из данной суммы страховая организация компенсировала туристам только 10 млн. руб., поскольку гражданская ответственность туристического оператора, была застрахована лишь на минимальную сумму, которая регламентирована законом.

По этой причине, после того как прошло около двух лет с момента принятия Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ был экстренно принят Федеральный закон от 28 июня 2009 г. № 123-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Названный ФЗ изменил размер финансового обеспечения в сторону ее значительного увеличения. В довершение всего, размер финансового обеспечения для каждого отдельного туристического оператора в настоящее время устанавливается в зависимости от используемой системы налогообложения, а также от величины суммы денежных средств, которые выручил туристический оператор от реализации туристского продукта на основании данных бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, которые должны быть предоставлены, либо опубликованы на основании законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>.

В то же время, туристические операторы по отношению к которым законодательство Российской Федерации не предъявляет требование об обязательном опубликовании данных бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представляют в Федеральное агентство по туризму, копию названной отчетности в установленном им порядке. Также отметим, что порядок предоставления отчетности регулируется Приказом Ростуризма от 04.08.2009г. № 175 «Об утверждении Порядка представления юридическими лицами, осуществляющими туроператорскую деятельность, бухгалтерской отчетности в Федеральное агентство по туризму и внесении изменений в Приказ Ростуризма от 10 мая 2007 года № 28».

---

<sup>1</sup> Горовой Н.К., Горовой К.Э. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере туризма в РФ // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. - 2009. - № 4 (148). - С. 74.

## **1.2 Становление и развитие гражданско-правового регулирования российской туристической деятельности**

Необходимо отметить, что туризм и туристическая деятельность вообще никак не упоминаются в Конституции РФ. В то же время, правовое регулирование туризма выступает в качестве важного сегмента социальной и культурной сферы деятельности, как государства, так и всего общества в целом<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 27 Конституции РФ каждому гражданину гарантируется свобода передвижения по территории страны и за ее пределами. Ст. 37 закрепляет право каждого на отдых; п. 1 ст. 41 Конституции РФ закрепляет право на охрану здоровья; ст. 61 закрепляет обязательства со стороны государства по защите и покровительству своих граждан за пределами страны.

Таким образом, в основном законе уже изначально заложены основы для реализации туристической деятельности. Конституция РФ не только дает необходимые гарантии, но также оказывает содействие по отношению к любому отдыху, который не противоречит законодательству Российской Федерации.

Президент Российской Федерации В. В. Путин во время заседании Государственного Совета, в ходе обсуждения стратегии развития России до 2020 года, заявил о необходимости направления главных усилий на отрасли, которые определяют качество жизни граждан. Деятельность в области туризма как раз таковой и является<sup>3</sup>.

На сегодняшний день субъектами Российской Федерации было принято более сорока различных законодательных актов в области туризма. В настоящее время, большая часть правовых актов создаются по одинаковым параметрам и шаблонам, причиной этого является то, что в федеральных

---

<sup>2</sup> Афисов В.В., Кудрявцева Л.В. Особенности муниципального регулирования туристической деятельности // Общество и право. - 2014. - № 5. - С. 31.

<sup>3</sup> Шаруева М.В. Развитие правотворческой деятельности в сфере туризма и стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2020 года // Юриспруденция. - 2012. - № 16. - С. 86.

законах не определено четкое и ясное разграничение областей правового регулирования отношений в сфере туризма между РФ и субъектами Федерации.

Кроме того, определенные трудности при регулировании отношений в туристической области вызваны существующими несоответствиями нормативных положений Закона о туристской деятельности и положений Гражданского кодекса в отношении туристической деятельности.

Обратим внимание, что в юридической литературе среди правоведов нет единого понимания правовой природы договора об оказании туристских услуг. Обозначенные проблемы также связываются с тем, что в терминологическом аппарате, используемом в разных правовых актах в отношении туристской деятельности нет предельной ясности. Кроме того, в различных нормативно-правовых актах термин «туризм» определяется по-разному, равно как и другие понятия, к примеру, такие как: туристическая услуга, туристский продукт и др.

Также важно отметить, что Российская Федерация не участвует в Международной конвенции по контракту на путешествия от 22 октября 1970 года. Собственно это еще одна причина того, что в понятийных терминологиях по контрактам на путешествие имеются некоторые различия и противоречия. Поэтому, исходя из указанных обстоятельств, назрела необходимость в обновлении туристского законодательства, причем вплоть до принятия нового Закона о туризме.

В правовой литературе на протяжении длительного времени продолжают споры относительно толкования основных терминов и дефиниций, используемых в туристической сфере. В дефинитивной сфере отсутствует единообразие, что в конечном итоге приводит к серьезным затруднениям в правовом регулировании туристической сферы<sup>4</sup>.

Современное состояние правоприменительной практики и всей туристской деятельности устанавливают такие тенденции как:

---

<sup>4</sup> Завьялова С.В. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Власть и управление на Востоке России. - 2011. - № 4. - С. 153.



- развитие и реализация правовых норм, нацеленных на повышение степени гарантий и эффективности защиты законных прав и интересов туристов, его качества и безопасности;

- принятие нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы классификации и стандартизации в разных частях индустрии туризма;

- комплексность правового регулирования, включая наличие норм, которые посвящены туристской деятельности в смежных отраслях права;

- создание юридических основ саморегулирования на рынке туристических услуг;

- обеспечение гармонизации законодательства Российской Федерации и стран Европейского Содружества, государств СНГ, а также других государств;

- формирование и развитие регионального правотворчества в сфере туристической деятельности, а также его унификация.

По нашему мнению, наиболее важными задачами правового регулирования туристической деятельности являются:

- ужесточение и увеличение юридической ответственности туристического оператора за причинение вреда жизни и здоровью туриста, а также каких-либо нарушений законодательных положений;

- введение обязательной аттестации для инструкторов-проводников, экскурсоводов и переводчиков;

- наделение государственных органов субъектов РФ полномочиями по развитию туристской деятельности.

Также необходимо выработать особенности правового регулирования путешествий несовершеннолетних и предусмотреть дополнительные мероприятия по повышению их безопасности. Кроме этого, следует разработать правовые основы функционирования единой автоматизированной системы учета реализации туристского продукта. Но все же мы считаем, что самым важным шагом является совершенствование правовой базы для развития туризма в аспекте познавательного и

культурного развития жителей нашей страны. Крайне важным условием является наличие обязательного страхования расходов туристов, которые осуществляют поездки за рубеж, а также туристских маршрутов повышенной опасности.

Вышеназванные обстоятельства обуславливают необходимость в подготовке и принятии нового Федерального закона «О туризме и туристической деятельности в Российской Федерации». Приоритетными задачами данного закона должны являться:

- всецелая государственная поддержка внутреннего, въездного и социального туризма, антикризисная поддержка;
- совершенствование правового регулирования туристической деятельности, повышение безопасности;
- выработка новых юридических, а также финансовых механизмов обеспечения безопасности туриста.

Направления, которые определены в стратегии развития России до 2020 года, должны быть реализованы при помощи создания нормативного массива применительно к области туристской индустрии и содействия в продвижении туристского продукта, причем, как на внутреннем, так и на мировых туристских рынках, с обязательной защитой прав и интересов потребителей туристского продукта, обеспечения их безопасности стандартизации и унификации туристической индустрии.

Так, П.С. Барабанова считает, что в Законе № 132-ФЗ не раскрыто понятие туристских услуг, по причине того, что установленные в ст. 1 Закона понятия являются базовыми в приведенной сфере правового регулирования и поэтому надлежащее определение каждого и таковых, наряду с соотношением друг с другом имеет самое что ни на есть принципиальное значение. Само же содержание и характер туристской деятельности напрямую связывается с предметом договора, который соответственно заключается между заказчиком туристского продукта и туристом. В правовой литературе, а также в зарубежном законодательстве отсутствует

единообразии в раскрытии, как самого понятия туристской деятельности, так и ее содержательной стороны<sup>5</sup>.

Отметим, что по нашему мнению в туристическую деятельность должна быть включена деятельность специальных ведомств в отношении организации и предоставления туристских услуг и товаров, а также занятия отдыхом, туризмом, досугом, экскурсиями. Кроме того, ведь и сама туристская деятельность является одним из проявлений государственной политики, наравне с деятельностью предприятий и профсоюзов с целью реализации прав граждан страны на отдых, свободу передвижения и других прав при совершении путешествий.

К примеру, в законодательстве Республики Казахстан под туристской деятельностью понимается деятельность физических и юридических лиц по предоставлению туристских услуг. Аналогичное понятие туристской деятельности содержится в законодательстве Республики Молдовы и Украины<sup>6</sup>.

Обратим внимание на еще один важный момент. Некоторыми правоведами осуществлялся анализ изменений, которые были внесены в Закон о туристской деятельности. В процессе данного анализа некоторые авторы обращали внимание на тот факт, что в правоотношениях с туристами туристская организация предоставляет таковым туристские услуги. В свою очередь в законодательстве под туристским продуктом понимается комплекс услуг по перевозке и размещению, которые оказываются за общую цену в независимости от экскурсионного обслуживания и других услуг. Таким образом, договор, который регулирует отношения касательно предоставления комплекса туристских услуг, может рассматриваться как договор оказания услуг<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Барабанова П.С. Туристская деятельность как объект правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2012. - № 1. - С. 143.

<sup>6</sup> Сравнительный анализ законодательства государств - участников СНГ в сфере туризма. - СПб.: 2005. - С. 136.

<sup>7</sup> Сирик Н.В. Договор оказания туристских услуг как средство реализации прав граждан на отдых // Туризм: право и экономика. - 2010. - № 2. - С. 19.

Формулировка нормативного положения, которое определяет содержательную сторону туристской деятельности, позволяет определить таковую в качестве разновидности деятельности связанной с организацией путешествий.

Необходимо отметить, что Закон о туристской деятельности не раскрывает значение термина «организация путешествий». В вышеназванном законе данное понятие определяется в качестве синонима временного выезда куда-либо. Как нам кажется, организация такого мероприятия как путешествие не должна включать в себя прямое участие в нем. Туроператорская, как и турагентская деятельность относится к организации путешествий. Таким образом, если исходить из смыслового значения термина «организация», то законодатель считает, что субъект туроператорской деятельности, как туристический оператор непосредственно не занимается оказанием услуг по размещению, питанию и т.д. Соответственно туристская деятельность является деятельностью, которая несколько отличается от оказания отдельных услуг, которые совершаются уже непосредственно в процессе туристского путешествия. Организация путешествия это точно такая же услуга, как и все остальные услуги, которые являются следствием заключения договора туристического оператора с третьими лицами. В то же время понятие «организация туристской деятельности» не раскрывает, о каких именно услугах идет речь - об организации путешествия или же об услугах, которые оказываются туристу во время совершения путешествия. Кроме того, третьи лица, выступающие исполнителями отдельных услуг, не занимаются организацией путешествий.

## **Глава 2. Вопросы законодательного регулирования деятельности субъектов туристской деятельности в Российской Федерации**

### **2.1 Правовое положение субъектов туристической деятельности**

Необходимо отметить, что туристическая деятельность существует в России уже достаточно давно. В 1990-х годах было принято новое гражданское законодательство, но в то же время, субъекты туристической деятельности испытывали острую нужду в специальном нормативно-правовом акте, который позволил бы устранить беспорядочное нормотворчество и вместе с нормами гражданского и предпринимательского права смог бы напрямую урегулировать туристскую деятельность, которая бы в конечном итоге смогла бы отвечать современным потребностям общества и новым реалиям.

Поэтому, принятие Федерального закона от 24.11.1996 №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее по тексту - Закон о туристской деятельности) непосредственно способствовало достижению названной цели.

В соответствии со ст. 1 Закона о туристской деятельности, под туристской деятельностью понимается туроператорская и турагентская деятельность, а также и иная деятельность по организации путешествий. Заметим, что подобное определение не раскрывает значение термина «туристическая деятельность», а всего лишь перечисляет ее составляющие, а именно: туроператорская, турагентская и иная деятельность по организации путешествий. Также обратим внимание и на то обстоятельство, что не существует законодательного определения «иной деятельности». Как правило, под ней понимают гостиничную, экскурсионную и другую подобную деятельность.

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.12.1996. - № 49, ст. 5491.

Необходимо отметить, что законодатель, раскрыв содержание понятия туристской деятельности, не ограничил ее содержание исключительно деятельностью туристического оператора и туристического агента, а оставил открытый перечень. Поэтому, мы можем сделать вывод о том, что подобным видом деятельности имеют право заниматься и другие лица. Как нам думается, законодатель, говоря о словосочетании «иная деятельность по организации путешествий», подразумевал деятельность субъектов, в отношении которых распространяется законодательство о туристской деятельности, в том числе и Закон о туристской деятельности, но которые при этом сами не являются субъектами туристской деятельности, но в тоже время содействуют ее осуществлению туристическими операторами и туристическими агентами. Думается, что к подобным субъектам относятся организации, которые занимаются оказанием страховых услуг (медицинское страхование туристов и страхования деятельности туристического оператора), банковских услуг (услуги связанные со страхованием туристического оператора), услуг по перевозке, услуг по обеспечению безопасности. В то же время, мы считаем, что крайне нецелесообразно относить вышеперечисленные организации к субъектам туристской деятельности, поскольку они не отвечают ни целям, ни задачам их создания, а сама их деятельность регулируется соответствующими специальными законами.

К примеру, Е.В. Ахтямова предлагает определение туристской деятельности, которое отличается от законодательного определения. В частности, данный автор считает, что под туристской деятельностью понимается деятельность туристических операторов по созданию и последующему продвижению туристского продукта, а также взаимные правоотношения между туристическими операторами и туристическими

агентами, относительно его совместного продвижения и реализации туристу в виде комплексной туристической услуги (тура)<sup>9</sup>.

В комментарии к Закону о туристской деятельности, О.Н. Викулова обращает внимание на важность дифференциации туристской деятельности от деятельности по оказанию туристских услуг. Данный автор полагает, что под туристской деятельностью необходимо понимать профессиональную деятельность физических лиц - индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц по организации путешествий, в которой туристическая компания выступает в качестве организатора путешествия, но ни в коей мере не является исполнителем услуг, которые включены в подобное путешествие<sup>10</sup>.

Как нам кажется, приведенное мнение вполне справедливо, ведь субъект туристской деятельности в процессе своей работы с потребителем оказываемых им услуг (заказчиком на основании договора о реализации туристского продукта) занимается исключительно организацией путешествия, а именно: осуществляет бронирование необходимого места проживания, приобретает у перевозчика билеты, выписывает у страховой организации страховой полис и т.д. Таким образом, туристический оператор и туристический агент выстраивают определенную цепочку договорных отношений между субъектами предпринимательской деятельности, которые оказывают необходимый вид услуг, и в дальнейшем, продают туристу так называемые «обобщенные услуги» уже в виде туристического продукта.

Следует отметить, что значительной законодательной новеллой Закона о туристской деятельности является отсутствие в данном законе положений об обязательности лицензирования этой деятельности. В этой связи отметим, что в период с 1993 по 2001 год в России действовало лицензирование международной туристической деятельности, а, начиная с 2002 года и вплоть по 2007 год, существовало лицензирование туроператорской и турагентской

---

<sup>9</sup> Ахтямова Е.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. - 2007. - С. 8.

<sup>10</sup> Викулова О.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». М.: Юстицинформ. - 2008. - С. 15.

деятельности. Отметим, что на государственном уровне лицензирование туристской деятельности безоговорочно считалось крайне избыточным и ненужным механизмом регулирования. Множество общественных организаций придерживались аналогичной позиции. В ходе разработки законопроекта были рассмотрены и обсуждены самые разнообразные модели взаимоотношений туристических операторов и туристических агентов, включая и те, которые позволили бы предупредить возникновение различных неблагоприятных ситуаций. Все мнения сходились в одном - лицензирование туристской деятельности никоим образом не решает самый главный вопрос, а именно - вопрос обеспечения сохранности денежных средств туристов. На практике возникало большое количество ситуаций, когда туристы имели на руках судебные решения и исполнительные листы, и при этом, не могли получить назад свои деньги за путешествия, которые не состоялись по причине вины туристического оператора. В то же время, у так называемых «туристических операторов» не было ни денежных средств, ни хоть какого-то имущества, на которое можно было бы обратить исполнительное взыскание. Именно поэтому, неэффективное лицензирование сменил механизм финансовой ответственности, который ранее уже крайне благоприятно зарекомендовал себя в зарубежных странах и, особенно в странах Европейского Союза. В настоящее время, банки, кредитные организации, а также страховые компании в соответствии с главой XII Закона о туристской деятельности несут перед туристами полную ответственность за реальный ущерб, который был причинен туристам вследствие значительного нарушения обязательств со стороны туристического оператора на основании Закона о туристской деятельности. Таким образом, если туристические операторы и туристические агенты строго соблюдают действующие нормы гражданского законодательства, Закона о туристской деятельности (особенно статьи 9, 10, 10.1), Закона о защите прав потребителей<sup>11</sup>, а также при осуществлении за этим

---

<sup>11</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей» // Собрание



эффективного контроля, то все риски неплатежеспособности субъектов туристской деятельности сведены практически до минимума.

Заметим, что в российском законодательстве не существует нормативного определения субъекта туристской деятельности, однако, по своему смыслу оно аналогично нормативным критериям субъекта предпринимательского права, определенным Гражданским кодексом Российской Федерации<sup>12</sup>.

Субъектами туристской деятельности являются субъекты предпринимательской деятельности в лице индивидуальных предпринимателей и коммерческих юридических лиц. В этой связи, нам кажется уместным привести справедливое замечание Д.И. Дедова, который считает, что в качестве субъекта предпринимательской деятельности выступает любое лицо, чья деятельность прямым или косвенным образом нацелена на получение предпринимательского дохода и чей правовой статус регулируется нормами предпринимательского права<sup>13</sup>. Таким образом, если исходить из нормативно-правовых актов, то в настоящее время можно с большой долей уверенности сделать вывод о том, что коммерческая организация или индивидуальный предприниматель являются главным субъектом туристской деятельности.

Сказанное означает, что туристской деятельности как предпринимательской деятельности присущи следующие отличительные признаки:

- существование установленного Законом о туристской деятельности субъекта (туристической фирмы (туристического агента или туристического оператора), то есть лица, которое зарегистрировано в данном качестве в определенном законом порядке. С этой целью, следует предоставить все необходимые в соответствии с ст. 12 Федерального Закона от 08.08.2001 г.

---

законодательства РФ. - 15.01.1996. - № 3. - ст. 140.

<sup>12</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. - ст. 3301.

<sup>13</sup> Губин Е.П., Лахно П.Г. Предпринимательское право Российской Федерации. - М.: Норма, Инфра-М. - 2010. - С. 61.

№129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>14</sup>» документы, и таким образом выполнить общий порядок регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя;

- извлечение дохода и выгод от занятия данной деятельностью (продвижение и реализация туристского продукта, оказание услуг в туристской сфере);

- постоянная и систематическая деятельность в части извлечения прибыли: туристические фирмы создаются и действуют на постоянной основе, вполне естественно, что здесь мы не имеем ввиду так называемые турфирмы-«одновневки», которые создаются противозаконно и чья деятельность как минимум содержит состав административного правонарушения, а зачастую и уголовного правонарушения;

- в свое время президент Российского Союза Туристической индустрии С. Шпилько с целью борьбы с туристическими фирмами, которые нередко не выполняют взятых на себя обязательств, предложил увеличить для субъектов туристской деятельности минимальный размер уставного капитала, а также ввести пожизненный запрет на занятие туристической деятельностью для тех турфирм, «кто уже прокололся и остался должен туристам деньги»<sup>15</sup>;

- ведение деятельности на свой страх и риск, и ответственность всем своим имуществом; поскольку значительное количество туристских организаций являются коммерческими организациями, то на основании ч. 1 ст. 48 ГК РФ, они отвечают всем своим имуществом.

Отметим, что в специальной литературе существенное внимание уделяется вопросам деятельности отдельных видов субъектов туристской деятельности. В то же время, степень разработанности общих категорий (понятие туристских организаций, туристские услуги, их классификация) явно недостаточная.

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. - 13.08.2001. - № 33 (часть I). - ст. 3431.

<sup>15</sup> URL: <http://www.rostourunion.ru/>

Другим значительным изменением Закона о туристской деятельности является умышленное ограничение со стороны законодателя круга субъектов туристской деятельности, которые имеют право заниматься туроператорской деятельностью. На сегодняшний день заниматься туристской деятельностью могут исключительно юридические лица, хотя ранее подобная возможность была доступна и индивидуальным предпринимателям. Такая позиция государства является вполне объяснимой, ведь оно всеми силами пытается защитить туристов, как самую слабую сторону в отношениях по договору с туристской организацией, зафиксировав функцию создания туристского продукта в руках исключительно коллективных образований - юридических лиц. В то же время, устанавливая подобные ограничения, законодатель автоматически устранил из туристских отношений главных субъектов малого предпринимательства и, оставив на рынке туроператорских услуг исключительно представителей крупного и среднего бизнеса, что естественно не может благоприятствовать созданию нормальной конкурентной среды<sup>16</sup>. Также отметим, что создать общество с ограниченной ответственностью для формального занятия турагентской деятельностью вовсе не сложно, но вот выйти на рынок и занять на нем прочное место в условиях ожесточенной конкуренции - вот что является главной трудностью. В этой связи также уместно отметить, что в настоящее время крупнейшими туристическими компаниями являются так называемые «группы компаний», легального законодательного определения которых мы, к сожалению, не можем найти<sup>17</sup>.

Несмотря на достаточно конкретные формулировки закона, которые позволяют провести отграничение туроператорской и турагентской деятельности, в практической деятельности с этим нередко возникают определенные трудности. По мнению специалистов, причиной этому является то обстоятельство, что нередко туристические агентства при реализации готового туристического продукта добавляют к нему некоторый

---

<sup>16</sup> Горячая линия туризм №09/122/10. - С. 15.

<sup>17</sup> URL: <http://www.regnum.ru/news/757001.html>

перечень услуг, например: бронирование мест, продажа билетов, страхование. Пожалуй, наиболее ярким примером является приобретение туристом туристического продукта у туроператора, который находится в другом российском регионе. В этом случае, чтобы обеспечить прибытие туристов в начало тура, туристический агент должен, прежде всего, обеспечить их перевозку. Как нам кажется, вполне разумно, что в этом случае туристический агент не будет приобретать статус туристического оператора, по причине того, что добавление к туристскому продукту, который уже сформирован, услуг, например, по перевозке, не будет являться туристским продуктом, а будет просто считаться отдельной услугой.

Обратим внимание на то обстоятельство, что буквальное толкование норм Закона о туристской деятельности не позволяет привести конкретную характеристику статуса туристического агента, который обеспечивает услуги по перевозке. Причиной этому является то, что с одной стороны эти услуги формируют важную часть предмета договора о реализации туристского продукта и нарушение условий договора, которые связаны с перевозкой туриста, влечет последствия в виде уплаты финансового обеспечения. С другой стороны, деятельность подобной туристической фирмы не отвечает всем прочим признакам туроператорской деятельности, к примеру, такому признаку как, факту наличия договоров напрямую с поставщиками туристских услуг, составляющими туристский продукт.

Туристический агент является посредником и занимается оказанием услуг, которые связаны с заключением и исполнением договоров о реализации туристского продукта между туристическими операторами и туристами. Как правило, в подавляющем большинстве случаев туристические агенты выполняют роль розничных продавцов туристских продуктов разнообразных туристических операторов. Туристический агент может действовать в чужих интересах, при этом, ведя свою деятельность по поручению и от имени туристического оператора, кроме того, туристический агент может действовать и на основании поручения от туристического

оператора, но от своего собственного имени. Если лицо представляет интересы туриста и является его представителем, то данное лицо в Законе о туристской деятельности именуется заказчиком туристского продукта, а не туристическим агентом. Таким образом, на сегодняшний день основным действующим субъектом на российском рынке туристических услуг, как и в других развитых западных странах (Нидерланды, Германия, Австрия и др.) является такое лицо туристской деятельности как - туристический оператор, который собственно и является производителем самого туристского продукта. Непосредственно сам туристический оператор несет перед туристами ответственность за качество и безопасность предоставляемого им туристского продукта, за оказание надлежащих услуг перевозчика и гостиниц и т.д., которые напрямую включаются в туристический продукт. По этой причине, законодатель решил не создавать и туристическим агентам лишние административные формальности и в том числе и поэтому, отменил лицензирование деятельности туристических агентов. Очевидно, что приобретение какого-либо документа, разрешения и свидетельства выступало бы в качестве некоторого препятствия в осуществлении туристской деятельности со стороны государства.

Таким образом, осуществленный нами анализ правового положения туристического оператора и туристического агента позволяет нам сформулировать определения субъектов туристской деятельности. Туристическим оператором является юридическое лицо, которое имеет финансовое обеспечение, создающее комплекс туристских услуг с целью его дальнейшего продвижения и реализации туристическим агентам, а также создающее комплекс туристских услуг на основании запроса туристического агента, как в интересах туриста, так и (или) в интересах другого заинтересованного лица. Туристическим агентом является юридическое лицо, либо индивидуальный предприниматель, который действует в интересах и от имени туристического оператора или от своего собственного имени, но в интересах туристического оператора и осуществляющее

продвижение комплекса туристских услуг, а также его предоставление туристам и (или) другим заказчикам на основании договора о реализации туристского продукта.

Главное отличие туристического оператора от туристического агента заключается в неодинаковом объеме туристской деятельности, которую данные субъекты осуществляют, кроме того, некоторые из вышеназванных характеристик присущи и туристическому агенту. К примеру, с одной стороны, он особым образом соединяет собственные услуги с чужими услугами и предлагает продукт за общую цену, а с другой стороны турагент выступает в качестве розничного продавца и осуществляет свою деятельность на основании договорных отношений, в том числе и с клиентом-туристом.

Необходимо отметить, что в мировой практике существует аналогичное разделение туристских компаний на туроператорские и турагентские. В целом ряде зарубежных стран туристический оператор проводит реализацию туристического продукта исключительно туристическим агентам, а те, уже далее распределяют туристский продукт по регионам и в конечном итоге, реализуют турпродукт через местные туристские агентства<sup>18</sup>. Сами туристические операторы не могут самостоятельно реализовывать туристский продукт потребителям. В странах Европейского сообщества существуют точно такие же критерии разделения туристской деятельности. Например, в директиве Совета Европейского сообщества №90/314/ЕЕС «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все» взамен терминов туроператор и турагент используются понятия «организатор» и «продавец».

Организатором является лицо, которое систематически осуществляет «услуги, включающие все» и продает их, либо предлагает для продажи напрямую сам, либо при помощи продавца. Продавцом является лицо, которое осуществляет продажу, либо предлагает для продажи «включающие

---

<sup>18</sup> Монтехано М. Структура туристического рынка. Учебное пособие. Пер. с исп. Смоленск. Смоленский гуманитарный университет. - 1997. - С. 91.

все», предложенные организатором<sup>19</sup>. В Международной конвенции по контракту на путешествие содержатся аналогичные определения<sup>20</sup>.

Хотя туристический агент и туристический оператор выполняют свою профессиональную деятельность в тесной кооперации и взаимодействии, и, кроме того, каждый из названных субъектов заинтересован, чтобы другая сторона работала как можно более успешно, зачастую между данными сторонами возникают конфликты, причинами которых как правило являются некачественное и(или) недобросовестное выполнение взятых на себя обязательств. И примеры из судебной практики наглядное тому свидетельство. Рассмотрим одно из дел, которое непосредственно связано с туристской деятельностью.

В Президиуме Высшего Арбитражного Суда РФ находилось на рассмотрении дело, которое было связано с претензиями, которые туристический агент предъявил туристическому оператору. В ходе рассмотрения дела выяснилось, что за два дня до начала поездки туристический оператор полностью изменил программу пребывания туристов в Чехии во время рождественских каникул, что значительным образом отразилось на самих условиях путешествия. В свою очередь пострадавшие туристы обратились в суд с исками о взыскании с туристического агента причиненных убытков. Суд удовлетворил требования туристов, в результате чего у туристического агента возникли значительные убытки, которые он в свою очередь потребовал взыскать с туристического оператора.

Суд первой инстанции удовлетворил требования истца. Но в последующем, суд апелляционной, а затем и кассационной инстанции отменил решение суда первой инстанции. В частности, и апелляционная и кассационная инстанции исходили из преюдициальности судебных актов мирового судьи и суда общей юрисдикции, которые указали, что обязанность

---

<sup>19</sup> Директива Европейского Экономического сообщества от 13.06.1990 г. № 90/314/ЕЕС «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все». - М. Московский центр Академии туризма. - 1998. - С. 82.

<sup>20</sup> Международная конвенция по контракту на путешествие // Турфирмы. - 1995. - №8. - С. 84.

по предоставлению туристам достоверной и своевременной информации об услугах, обеспечивающая возможность их правильного выбора, не была исполнена туристическим агентом.

Вместе с тем, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что решения судов апелляционной и кассационной инстанций было основано на фактах, определенных в решениях мирового судьи и суда общей юрисдикции, и данные инстанции не учли, что обязанность по предоставлению туристам достоверной и своевременной информации о маршруте путешествия и программе пребывания, то есть о существенных условиях договора не была выполнена туристическим агентом по причине вины туристического оператора. По этой причине, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отменил решения судов апелляционной и кассационной инстанций и оставил в силе решение суда первой инстанции<sup>21</sup>.

Таким образом, исследование действующего в настоящее время законодательства о туризме показало, что туристические агенты и туристические операторы являются главным субъектом туристической деятельности. Мы предлагаем выделить и вторую категорию субъектов туристической деятельности - группу «косвенных» субъектов или «квазисубъектов», которая хоть и является менее многочисленной по числу участников, но не менее важной по значению и без существования которых невозможно осуществлять оказание услуг, а в Законе о туристской деятельности их деятельность назвать как «иная деятельность, непосредственно связанная с туристской». Мы предлагаем отнести к ним организации, которые занимаются оказанием услуг по:

- перевозке воздушным, водным, железнодорожным транспортом;
- страхованию, на основании договора страхования ответственности туристического оператора, либо банковская гарантия на основании ст. 17 Закона о туристской деятельности.

---

<sup>21</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 мая 2008 г. №2797/08 // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.



Кроме того, следует выделить и таких субъектов, которые непосредственно не связаны с туристской деятельностью, но которые в соответствии со ст. 15 Закона о туристской деятельности занимаются обеспечением безопасности туристов, и обеспечивают оказание им необходимой помощи<sup>22</sup>. К таким субъектам можно отнести МЧС и МВД.

В подавляющем большинстве случаев субъекты туристской деятельности создаются в форме общества с ограниченной ответственностью, значительно реже - в форме закрытых акционерных обществ. Существование значительного количества туристических компаний можно объяснить двумя причинами. Во-первых, в настоящее время на туристические услуги наблюдается высокий спрос, по причине того, что в XXI веке путешествия перестали быть роскошью, которая доступна лишь избранным, а наоборот, путешествия стали вполне обычной потребностью, к примеру, предпринимателей. Во-вторых, количество хозяйствующих субъектов в туризме непосредственно связано с невысоким размером начального капитала, который необходим как для создания подобного субъекта, так и для организации его деятельности.

Необходимо отметить, что законодатель обеспечивает относительную свободу и упрощенный порядок ведения подобного вида предпринимательской деятельности. Время от времени можно наблюдать, что в Закон о туристской деятельности (который является главным законом в данной сфере) вносятся определенные изменения и дополнения, что в свою очередь отражает непрерывную работу по улучшению ситуации в регулировании взаимоотношений, в первую очередь, разумеется, между туристскими организациями и туристом (заказчиком), а также и отношений между непосредственно самими субъектами туристской деятельности. В то же время, на сегодняшний день существуют определенные противоречия между гражданским законодательством и специальным законодательством,

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Собрание законодательства РФ. - 02.02.1998. - № 5. - ст. 621.

то есть, туристический оператор, и туристический агент не могут в полной мере руководствоваться каким-то конкретным нормативно-правовым актом, поскольку ни один из них полностью не регулирует деятельность данных субъектов. С одной стороны, существует главный кодифицированный нормативно-правовой акт, коим является ГК РФ с главой 39 «Возмездное оказание услуг», где содержатся исключительно общие положения, которые касаются туристической деятельности. С другой стороны, существует специальный закон - Закон о туристской деятельности, который относится к центральной в данной сфере предпринимательской деятельности и где зафиксированы определения субъектов туристской деятельности (правда не полностью раскрывающие сущность терминов «туроператор» и «турагент»); определены особенности создания, продвижения и реализации туристского продукта; установлены принципы государственного регулирования туристской деятельности. Кроме того, в настоящее время используются субсидиарно положения Закона о защите прав потребителей, где иногда встречаются крайне противоречивые нормы, но который является центральным нормативно-правовым актом в области правового регулирования сферы услуг.

## **2.2 Обеспечение ответственности туристических операторов и туристических агентств в Российской Федерации**

Необходимо отметить, что в 2007 году в законодательство, которое регулирует туристическую деятельность в Российской Федерации, были внесены значительные изменения<sup>23</sup>. Однако практика показывает, что правовое регулирование туристической деятельности все еще нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Туристические операторы и туристические агенты являются главными субъектами, которые осуществляют туристскую деятельность в Российской Федерации.

Чтобы должным образом можно было обеспечить защиту прав потребителей, законодатель установил для всех туристических операторов, которые зарегистрированы в Российской Федерации<sup>24</sup> обязательное финансовое обеспечение, которое полностью гарантирует возврат денежных средств туристов либо при банкротстве туристического оператора, либо в случае, если туристический оператор окажется неплатежеспособным. Кроме того, сведения о таких субъектах будут занесены в единый федеральный реестр туристических операторов.

Финансовое обеспечение деятельности туристических операторов может осуществляться по выбору, в одной из двух форм:

- в форме банковской гарантии;
- в форме договора страхования ответственности туроператора.

Непосредственно сама идея финансового обеспечения состоит в том, что если финансовый гарант (в качестве которого может выступать страховая компания, либо банк и другое кредитное учреждение) проверит финансовую устойчивость туристического оператора и выдаст ему финансовую гарантию,

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 05.02.2007 № 12-ФЗ (ред. от 03.05.2012) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 12.02.2007. - № 7. - ст. 833.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. - 13.08.2001. - № 33 (часть I). - ст. 3431.

то это означает, что туристический оператор является финансово устойчивым. Таким образом, размер средств финансового обеспечения, во-первых, должен в полном объеме обеспечить финансовую защиту законных прав и интересов туристов, но в то же самое время, он должен быть адекватным тому объему услуг, которые предлагаются туристическими операторами. Размер данного обеспечения имеет прямую зависимость от системы налогообложения, которая используется конкретным туристическим оператором, а также от размера суммы денежных средств, которые выручил туристический оператор от реализации туристического продукта в соответствии с данными бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, которые могут быть либо представлены, либо же должны быть опубликованы на основании законодательства Российской Федерации.

Поскольку размер финансового обеспечения имеет прямую зависимость от результатов хозяйственной деятельности туристического оператора, то и сама система финансовой отчетности туристических операторов должна быть максимально прозрачной и открытой. Мы считаем, что саморегулируемые организации туристических операторов должны выработать четкие и ясные нормативы и показатели, которые смогут охарактеризовать финансовую устойчивость туристических операторов. Как показывает жизненная практика, нормы, разработанные профессиональным сообществом, являются гораздо лучшими и более мобильными и гибкими, нежели законодательные нормы, они также способны быстро приспосабливаться к изменяющимся рыночным условиям и по нашему мнению, позволяют незамедлительно заполнить существующие пробелы в туристском законодательстве. Мы полагаем, данные показатели необходимо периодически публиковать (к примеру, один раз в квартал) и позволить другим участникам туристического рынка (к примеру, страховым компаниям, банковским и кредитным организациям, туристическим агентам, гостиницам, перевозчикам и т.д.) принимать взвешенные и объективные решения.

Кроме того, мы считаем, что в единый федеральный реестр туристических операторов нужно также включить и компании, которые не только имеют финансовые гарантии, но и те компании, которые имеют нормативы и показатели, соответствующие установленным требованиям и которые могут охарактеризовать их финансовую устойчивость. Также, необходимо установить требование, в соответствии с которым все туристические операторы должны обязательно являться членами в саморегулируемой организации туристических операторов.

Как показывает мировой опыт, именно саморегулируемые организации организуют и проводят реальный надзор и контроль за своими так называемыми «собратьями по цеху», с принятием необходимых мер ответственности за каждого своего недобросовестного члена. Саморегулируемые организации призваны проводить в публичных интересах негосударственное регулирование предпринимательской деятельности. Исходя из данных обстоятельств, саморегулируемая организация туристических операторов должна:

- проводить контроль над соблюдением нормативных правовых актов, регламентирующих предпринимательскую деятельность, включая правила и стандарты осуществления туроператорской деятельности, которые установлены непосредственно самой саморегулируемой организацией;

- осуществлять мониторинг аудита туристических операторов;

- утверждать примерные формы договоров туристических операторов с туристами и другими заказчиками туристского продукта, туристическими агентами и, наконец, с третьими лицами, которые оказывают отдельные услуги, включенные в туристский продукт;

- организовывать и проводить привлечение правонарушителей, которые являются членами саморегулируемой организации туристических операторов к особому виду юридической ответственности - статусной ответственности;

- обеспечивать перед потребителями и другими лицами дополнительную имущественную ответственность с помощью страхования и создания компенсационного фонда саморегулируемой организации, который должен финансироваться за счет взносов своих членов;

Нам думается, что законодателю следует установить требования к минимальному размеру компенсационного фонда саморегулируемой организации туристических операторов. Данные требования могут периодически изменяться с учетом данных сплошного статистического наблюдения.

Как нам представляется, средства компенсационного фонда саморегулируемой организации туристических операторов должны быть использованы для выплат туристу либо другому заказчику туристского продукта страхового возмещения на основании договора страхования ответственности туристического оператора или денежной суммы по банковской гарантии в случае, если общий размер денежных средств по требованиям туристов или других заказчиков туристского продукта о выплате страхового возмещения либо об уплате денежной суммы по банковской гарантии превысил сумму финансового обеспечения туроператора - члена саморегулируемой организации туристических операторов; а также на оказание неотложной помощи туристам, выехавшим в страну временного пребывания по договорам о реализации туристского продукта, заключенным между туристом или иным заказчиком туристского продукта и туристическим оператором - членом саморегулируемой организации туристических операторов, в случае приостановления или прекращения им осуществления туристской деятельности.

На основании ст. 9 Закона о туристской деятельности, туристический оператор обязан обеспечить оказание полного комплекса туристических услуг, включенных в туристический продукт, и несет полную ответственность, как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристического продукта. В случае,

когда туристу либо другому заказчику туристического продукта был причинен реальный ущерб, который возник вследствие неисполнения, либо ненадлежащего исполнения туристическим оператором своих обязательств по договору, то данный факт служит основанием для производства выплат туристу, либо другому заказчику туристического продукта. Установить подобный факт можно в судебном порядке.

В соответствии со ст. 17.1 Закона о туристской деятельности в состав реального ущерба, который был понесен туристом или другим заказчиком вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения туристическим оператором своих обязательств по договору о реализации туристского продукта не подлежат включению расходы, которые были понесены туристом в стране (или месте) временного пребывания по своему собственному усмотрению и которые не были обусловлены непосредственно самим договором о реализации туристского продукта.

В то же время, на основании ст. 17.4 Закона о туристской деятельности выплата страхового возмещения по договору страхования ответственности туристического оператора, либо выплата денежной суммы по банковской гарантии не лишает туриста права потребовать от туристического оператора возмещения упущенной выгоды и (или) морального вреда в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Туристический оператор должен удовлетворить требование туриста и (или) другого заказчика туристических услуг о возмещении упущенной выгоды и(или) морального вреда за свой собственный счет.

В случае наступления страхового случая и если туристический оператор застраховал свою гражданскую ответственность, то в данном случае страховщик обязан выплатить страховое возмещение на основании договора страхования ответственности туристического оператора, в случае предъявления любого письменного требования от туриста и(или) другого заказчика.

В свою очередь гарант должен заплатить денежную сумму на основании банковской гарантии исключительно в случае отказа туристического оператора от возмещения реального ущерба, который возник вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения туристическим оператором своих обязательств на основании договора о реализации туристического продукта. В этом случае, на туриста возложена обязанность, предоставить документальный отказ туристического оператора от выплаты возмещения.

Таким образом, мы видим, неоднозначный и противоречивый подход законодателя, как к страховым организациям, так и к гарантам (в качестве которых выступают банки и другие финансовые учреждения).

Так, в 2011-2012 годах были признаны несостоятельными целый ряд туристических компаний: «Ланта-Тур», «Капитал-Тур», «Скай-Тур», «Магазин хороших и честных путевок», «Лужники-Трэвел», «Аврора-Интур» и ряд других. Несостоятельность данных компаний, а ведь некоторые из них проработали на российском туристическом рынке не одно десятилетие, еще раз наглядно показала, что механизм использования финансовых гарантий, в конечном итоге не выдержал возложенной на него финансовой нагрузки и нуждается в скорейшем совершенствовании.

Туристический агент в отличие от туристического оператора осуществляет деятельность исключительно по продвижению и реализации туристского продукта. При этом, под продвижением понимаются такие мероприятия как: реклама, издание буклетов и каталогов, участие в специализированных ярмарках и выставках, организация туристских информационных центров. Под реализацией туристского продукта понимается заключение договоров о реализации туристского продукта с туристами либо другими заказчиками. Также отметим, что турагентской деятельностью могут заниматься как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели. К сожалению, на сегодняшний день возникла такая парадоксальная ситуация, что законодатель практически



полностью самоустранился от правового регулирования деятельности туристических агентов. Например, степень и полнота ответственности туристического агента перед потребителем непосредственно зависит от того, насколько полно и своевременно туристу была предоставлена необходимая информация.

Уместно отметить, что взаимоотношения туристического оператора и туристического агента формируются на основе модели агентского договора, регламентированного нормами главы 52 ГК РФ<sup>25</sup>. К примеру, на основании договора, который был заключен между туристическим оператором и туристическим агентом, последний, за вознаграждение обязуется совершать на основании поручения принципала - туристического оператора - юридические действия либо иные действия с целью продвижения и реализации туристического продукта от имени и за счет принципала или от своего собственного имени, но за счет туристического оператора.

Как мы можем видеть, законодатель установил два варианта для фиксации взаимоотношений «туроператор - турагент».

Итак, если используется первый вариант, то в этом случае туристический агент является официальным представителем конкретного туристического оператора, действует от его имени, за его счет, в его интересах и по его прямому поручению. По этой причине, если договор о реализации туристского продукта, который был заключен туристом (другим заказчиком) с туристическим агентом, который действует от имени туристического оператора, оказывается выполненным с значительным нарушением условий, то все вытекающие из этого правовые последствия ложатся напрямую на туристического оператора. На подобной позиции стоит и судебная практика. К примеру, в одном деле, суд установил, факт ненадлежащего исполнения обязательств ответчиком - туристическим оператором ООО «Уикэнд», который должен был доставить Поляковой Е.Ю.

---

<sup>25</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996. - № 5. - ст. 410.

пакет документов на тур. Однако представитель данного туристического оператора приехал в аэропорт слишком поздно, когда самолет уже вылетел.

Доставка авиабилетов уже после вылета наглядно свидетельствует о том, что туристический оператор не обеспечил надлежащим образом оказание туристам услуг.

В соответствии с пунктом 3.1.5 договора между Истцом и Ответчиком туроператор был обязан передать проездные и туристские документы туристам не позднее, чем за три часа до отправления. К данному времени все услуги туристического оператора были полностью оплачены.

В результате были нарушены сроки оказания услуг. А своевременное предоставление документов является одной из главных обязанностей туроператора<sup>26</sup>.

На основании абз. 6 ст. 17.4 Закона о туристской деятельности, при реализации данного варианта взаимоотношений, то есть - «туроператор - турагент» иск о возмещении реального ущерба может быть предъявлен туристом и(или) другим заказчиком на выбор:

- напрямую туристическому оператору;
- сообща и туристическому оператору и субъекту, который предоставил финансовое обеспечение (страховой организации или гаранту).

Что же касается ситуации, при которой туристический агент реализует туристу (другому заказчику) от своего собственного имени туристический продукт, который был сформирован туристическим оператором, то в данном случае ответственность, как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение договора возлагается, не на туристического оператора (как в первом случае), а непосредственно на туристического агента. Указанное обстоятельство подтверждает норма абз. 2 п. 1 ст. 1005 ГК РФ.

Когда туристический агент действует от своего собственного имени, то он наделяется определенными правами и становится обязанным туристу (другому заказчику туристических услуг) на основании договора о

---

<sup>26</sup> Постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2010 г. № 09АП-10714/2010 // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

реализации туристического продукта, причем, даже в том случае, если туристический оператор был назван в сделке и вступил с данным третьим лицом (туристом, другим заказчиком комплекса туристических услуг (данными третьими лицами)) в прямые отношения по ее исполнению. В то же время, законодатель установил финансовый механизм защиты прав туристов (других заказчиков туристических услуг) исключительно по договорам о реализации туристического продукта, который заключается с туристом напрямую туристическим оператором или туристическим агентом, который действует на основании поручения туристического оператора. Но, как мы полагаем, также нуждаются в надежных гарантийных механизмах защиты и туристы, которые заключили договоры о реализации туристского продукта с туристическими агентами, которые действуют в рамках турагентского договора от своего имени. Правда, необходимо отметить, что норма ст. 17.1 Закона о туристской деятельности в данном случае, устанавливает право туриста на обращение в страховую организацию (либо гаранту) с письменными требованиями о выплате страхового возмещения на основании договора страхования ответственности туристического оператора; кроме того, турист наделен правом потребовать выплаты денежной суммы на основании банковской гарантии. В качестве основания для осуществления подобных выплат признается наличие фактов, которые названы в законе и которые устанавливают наступление страхового случая, нарушение обязательств туристического оператора по договору и, наконец, значительный характер подобных нарушений.

Итак, если следовать логике Закона касательно туристской деятельности, то турист наделен правом, не беря в расчет туристического агента и туристического оператора непосредственно обратиться в страховую организацию с письменными требованиями об уплате страхового возмещения. В то же время, положение ст. 932 ГК РФ позволяют страховать договорную ответственность исключительно самого страхователя - туристического оператора; если же данное требование нарушено, то

подобный договор признается ничтожным. Мы считаем, что если туристический оператор застраховал свою ответственность в силу действия ст. 17.1 Закона о туристской деятельности, но если он при этом не несет никаких обязательств по договору о реализации туристского продукта, то соответственно он и не может выступать в качестве гаранта защиты интересов пострадавшего туриста (другого заказчика комплекса туристских услуг). Кроме того, страховщик в этом случае имеет полное право не выплачивать страховое возмещение пострадавшему туристу.

Таким образом, мы считаем, что если предоставить саморегулируемым организациям туристических операторов право на утверждение примерных форм договоров туристических операторов с туристическими агентами, то это позволит разрешить обнаруженные проблемы, которые непосредственно связаны с обеспечением ответственности туристических агентов.

## **Глава 3. Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России**

### **3.1 Проблемы правового регулирования туризма в современных российских условиях**

Туризм, несомненно, одна из активно развивающихся отраслей экономики нашей страны, реализующая конституционное право человека на отдых. Однако именно эта отрасль, как показывает практика, нуждается в наиболее эффективном правовом регулировании.

После принятия Закона «Об основах туристской деятельности в РФ» прошло почти двадцать лет, за это время рыночные отношения динамично развивались, требовали непрерывного анализа, оперативного и своевременного внесения необходимых изменений в законодательное обеспечение туризма, что, однако не всегда имело место быть в законодательной практике. Обнаружение и преодоление данного отставания должно способствовать значительному повышению качества туристской деятельности.

Мы можем говорить о том, что в правовом обеспечении туризма были изначально допущены определенные ошибки, а законодательство крайне медленно и несвоевременно реагировало на изменяющиеся объективные условия в нашей стране. Совокупность указанных обстоятельств в конечном итоге привела к появлению различных правовых пробелов, медленному и неэффективному нормативно-правовому регулированию общественных отношений в области туризма.

За последние пятнадцать лет в сфере туризма не было принято ни одного значительного нормативно-правового акта. Также отметим, что на сегодняшний день по-прежнему отсутствует механизм практической реализации положений ст. 14 Закона об основах туристской деятельности по обеспечению безопасности туристов.

Как известно, с первого января 2007 года в Российской Федерации было полностью отменено лицензирование туристской деятельности; данная отмена была введена Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>27</sup>. Взамен лицензирования были введены различные меры финансовых гарантий, например, такие как: предоставление банковских гарантий и страхование гражданской ответственности. Однако данные меры финансового обеспечения не полностью защищают нарушенные права туристов. Процесс судебного восстановления законного порядка и законных прав является весьма длительным и крайне затратным.

По этим причинам, сохраняют свою востребованность меры, которые призваны обеспечить ответственность производителей услуг не только в порядке судебной, но также в порядке и внесудебной защиты законных прав и интересов потребителей.

Необходимо отметить, что до недавнего времени, туристская деятельность регулировалась помимо норм ГК РФ, положениями Закона РФ «О защите прав потребителей» и Законом РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Проблемы гражданско-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации в связи с активным развитием туризма неоднократно рассматривались многими учеными-цивиристами. Причиной возникновения данных проблем было существенное противоречие норм Закона РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» основным положениям ГК РФ. Так, например, согласно ГК РФ (ст. 779) должен заключаться договор возмездного оказания туристских услуг, в то же время на основании Федерального закона «Об основах...» отношения между туристом и турфирмой регулировались по договору купли-продажи. Кроме того, возникали множество спорных моментов в

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 15-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 13.01.2003. - № 2. - ст. 167.

практическом применении положений данного нормативного акта, и не раз ведущие специалисты в сфере туризма справедливо подчеркивали его недоработку и декларативность<sup>28</sup>.

Необходимость в более четком и действенном правовом регулировании туристской деятельности стала более очевидна в связи участившимся фактами неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязательств турфирмами перед туристом, ростом судебных исков к туроператорам и турагентам.

Принятие поправок от 17 января 2007 г. в Закон РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», почти полностью изменяющих характер правоотношений между основными субъектами туристской деятельности (туроператором и турагентом), можно назвать еще одной попыткой законодателя упорядочить данную деятельность и определить права туристов на качественные туристские услуги, ввести новые механизмы защиты (банковская гарантия и договор страхования ответственности туроператора). Хотя еще до вступления в силу данных поправок изменения в Закон Российской Федерации «Об основах туристской деятельности в РФ» подвергались критике, прежде всего со стороны основных субъектов туристской деятельности.

Помимо внесения существенных изменений в специальный Закон, необходимо отметить также утверждение Правил оказания услуг по реализации туристского продукта, которые ведущие специалисты в сфере туризма называют «...первым в истории российского туристского законодательства нормативным документом, специально посвященным деятельности розничных продавцов туристского продукта..».

Нововведения коснулись и путевки формы ТУР-1, применяемой в отношениях между турфирмой и туристом, как бланк строгой отчетности.

---

<sup>28</sup> Медведева Н.Г. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Новые задачи права и пути их решения: сборник статей Международной научно-практической конференции. - Уфа: Аэтерна, 2014. - С. 12.

Изменилось требования и к оформлению, и к содержанию данного документа.

Казалось, такие изменения в правовом регулировании туристской деятельности не могли не отразиться на качестве оказываемых туристу услуг, а также на оперативности и, главное, эффективности решения проблем и конфликтов между туристом и турфирмой. Тем не менее, на наш взгляд, можно выделить несколько основных проблем.

Во-первых, существует ряд недочетов в правовом регулировании деятельности туроператоров:

- информация, о туроператорах доступна в Едином федеральном реестре туроператоров, размещенном на официальном сайте Федерального агентства по туризму, однако судебный порядок исключения изданного Реестра Законом не предусмотрен. Указано, что решение об исключении сведений о туроператоре из Реестра может быть обжаловано в суде;

- императивные нормы ст. 1 Закона РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливают закрытый список субъектов туристской деятельности, при этом туроператором, формирующим туристский продукт, может быть только юридическое лицо. Однако из положений ст. 4.1. вышеуказанного Закона следует, что формировать туристский продукт может также индивидуальный предприниматель;

- нет ни одной статьи, которая регламентирует применение к туроператору каких-либо последствий за отсутствие у него финансовых гарантий и за то, что он не внесен в Реестр. Статья 171 УК РФ - незаконное предпринимательство - предполагает ответственность только за отсутствие разрешения или лицензии. Аналогичная трактовка и ч. 1 ст. 14 КоАП РФ - ответственность за деятельность без регистрации или без разрешения (лицензии). Пока в эти нормативные акты не будут внесены соответствующие поправки, они не применимы к туроператорам.

В данной ситуации возникает прежде всего проблема правового характера у тур агентов, которые реализуют турпродукт данного



туроператора, а также проблема у туристов, которые не получают своего возмещения при наступлении страхового случая. Ст. 17.1 Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» подробно определяет состав реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором своих обязательств по договору. При этом в указанной норме состав реального ущерба отличается от определения этого понятия, установленного ст. 15 ГК РФ. Тем самым пределы финансовой ответственности туроператора по ст. 17.1. Закона сужены по сравнению с положениями ст. 15 ГК РФ и п. 2 ст. 13 Закона «О защите прав потребителей», что в первую очередь противоречит положениям гражданского законодательства.

Во-вторых, есть ряд спорных моментов в правовом регулировании правоотношений туроператоров и тур агентов:

- в ст. 1 Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» дается понятие туристского продукта, совершенно отличное от того, которое было до поправок, - это комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену по договору о реализации туристского продукта. Таким образом, получается, что если туроператор организует отдельно перевозку и отдельно размещение либо не за общую цену, либо не по договору о реализации туристского продукта, то он не будет являться туроператором и подпадает под регулирование данного Закона. Практика в сфере туристской деятельности показывает, что и после поправок в Закон характер деятельности туроператоров не изменился. Туроператоры также оказывают услуги туристам как в комплексе (перевозка и размещение), так и отдельно. Последствия нарушения данной нормы также неясны, кроме того, некоторые специалисты в сфере туризма полагают, что если турагент отдельно берет у туроператора услугу размещения и услугу перевозки, то и сам тур агент автоматически становится туроператором и обязан позаботиться о гарантиях;

- для тур агентов вышеуказанный Закон не предусматривает никакого разрешительного порядка. Получается, что любой предприниматель и любое юридические лицо вправе осуществлять турагентскую деятельность, и наличие у него каких-либо специальных познаний, а также, сертификатов или разрешений, подтверждающих его компетентность в данной сфере услуг, не требуется, что является одним из существенных недостатков данного Закона.

Единственное, на чем делает акцент Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», - это посреднический характер взаимоотношений туроператора и тур агента. При этом ответственность перед туристами туроператор несет за действия (бездействие) тур агента, совершенные от имени туроператора, в пределах своих обязанностей. Но данным Законом допускается и иной вариант - в случаях, предусмотренных договором с туроператором, тур агент может действовать и от своего имени. В этом случае тур агент заключает договор с туристом от своего имени, несет самостоятельную ответственность и приобретает права и обязанности по сделке (п. 1 абз. 2 ст. 1005 ГК РФ). Положения Правил оказания услуг по реализации туристского продукта, в частности п. 2, не меняют пределов ответственности туроператоров и тур агентов.

Роспотребнадзор, разъясняя данную ситуацию, установил, что турагент не несет ответственности перед потребителями за последствия ненадлежащего формирования туристского продукта и исполнение договора о реализации туристского продукта. Но вместе с тем турагент несет полную ответственность перед потребителями за нарушение их прав на стадии заключения договора с туристом в части своевременного предоставления необходимой и достаточной информации, обеспечивающей правильный выбор туристских продуктов. Кроме того, подчеркнул необходимость проведения административного расследования в каждом подобном случае из-за наличия объективных сложностей установления субъекта административной ответственности, иных особенностей правового

регулирования рынка туристских услуг, требующих значительных временных затрат для надлежащей оценки<sup>29</sup>.

Возникает вопрос в возможности справедливого выстраивания варианта взаимоотношений в ситуации, когда турагент может действовать от своего имени, так как в данном случае турагент фактически становится исполняющим все функции туроператора, что является несоответствием определению турагентской деятельности (как посреднической), данной в ст. 1 вышеуказанного Закона. Кроме того, исходя из содержания ст. 9 Закона РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», получается, что содержание многих условий договора и распределение ответственности между туроператором и турагентом остается на усмотрение сторон, а не регулируется четко законодательством.

Отраслевое законодательство, которое регламентирует основные хозяйственные, потребительские, а также другие отношения, возникающие в области туризма, получило свое развитие, начиная с момента принятия Закона об основах туристской деятельности. В свою очередь названный закон претерпел значительные изменения в связи с принятием Федерального закона от 05.02.2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Федерального закона от 03.05.2012 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Кроме того, права и интересы потребителей туристских услуг также защищаются и нормами ГК РФ и Закона о защите прав потребителей.

В то же время практика показывает, что отраслевое законодательство требует существенных изменений и дополнений. К примеру, недостатки правового регулирования в туристической сфере нередко приводят к тому, что с одной стороны возникает своеобразный «туристский рэкет», когда за

---

<sup>29</sup> Медведева Н.Г. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Новые задачи права и пути их решения: сборник статей Международной научно-практической конференции. - Уфа: Аэтерна, 2014. - С. 14.

незначительные нарушения, которые были допущены при оказании туристских услуг, удастся получить не совсем справедливую компенсацию. С другой стороны, в целом ряде ситуаций, потребитель оказывается не в состоянии реализовать свое право на защиту, по причине наличия так называемых коллизий между нормами ГК РФ и нормами законодательства о туризме и транспорте. Кроме того, как мы уже упоминали ранее в работе, существенные сложности существуют и в системе отношений «страховая компания (банк) - туристический оператор, туристический агент - турист (а в настоящее время теперь еще и объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь» с компенсационным фондом). Ну и, наконец, еще больше запутывают дело договоры, которые туристские организации очень хитро составляют исключительно в свою пользу.

Следует отметить, что при возникновении каких-либо конфликтных ситуаций между туристской организацией и туристом ГК РФ четко предписывает обращаться именно к туристическому агенту, поскольку у потребителя именно с ним и возникли гражданско-правовые отношения. В то же время непосредственно сама конструкция агентского договора между туристическим оператором и туристическим агентом, который в свою очередь является заключенным по модели договора комиссии, также предусматривает, что ответственность перед туристом несет именно туристический агент. В то же время Закон об основах возлагает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора с туристом на туристического оператора, как на лицо, которое имеет банковское и страховое обеспечение.

Также отметим, что не существует единого мнения и относительно вопроса регулирования ответственности туристического оператора за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по перевозке. К примеру, в п. 8 письма Роспотребнадзора «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав

потребителей в сфере туристического обслуживания»<sup>30</sup> говорится о том, что при рассмотрении вопросов, которые связаны с защитой прав потребителей в сфере туристских услуг, следует обязательно учитывать и особенности транспортного законодательства. Поскольку в соответствии с транспортным законодательством ответственность за перевозку всегда несет только перевозчик, то туристические операторы не включают данную транспортную услугу в состав туристского продукта.

В то же время необходимо отметить, что Закон об основах к существенным нарушениям туристическим оператором договора о реализации туристского продукта, являющимся основанием для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туристического оператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии, относит также и неисполнение обязательств по оказанию туристу и (или) иному заказчику услуг, которые входят в состав туристского продукта - то есть и услуг по перевозке. Соответственно сразу же возникает закономерный вопрос: каким образом страховая компания должна отвечать за неисполнение обязанностей по перевозке, если в соответствии с указаниями Роспотребнадзора транспортная услуга не входит в состав туристского продукта? Ведь страхованию подлежит именно ответственность туристического оператора, а не перевозчика.

Существует еще одна серьезная проблема, которая заключается в урегулировании отношений между субъектами туристского рынка. Ст. 9 Закона об основах непосредственно посвящена договору между туристическим оператором и туристическим агентом, однако сам вид договора никак не конкретизирован, также не определены и пределы ответственности данных субъектов перед туристом, то есть разграничить ответственность должны сами стороны договора. В свою очередь на практике туристический агент является наиболее слабой и незащищенной стороной,

---

<sup>30</sup> Письмо Роспотребнадзора от 31.08.2007 г. № 0100/8935-07-32 «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

поэтому он просто присоединяется к договору, который был разработан туристическим оператором, и лишен реальной возможности каким-либо образом урегулировать порядок взаимодействия туристического оператора и туристического агента в случае предъявления к ним претензий туристов.

В конечном итоге противоречивость туристского законодательства и положений ГК РФ, которые определяют отношения между туристическим оператором, туристическим агентов и туристом, приводит к тому, что нормы законодательства о финансовых гарантиях также практически не работают.

В настоящее время отраслевые ведомства уделяют пристальное внимание туристическим операторам, как тем субъектам туристского рынка, которые несут всю полноту ответственности перед потребителями, в то время как туристические агенты по причине отмены лицензирования и внесения поправок в Закон об основах (например, введение института финансового обеспечения туристического оператора и новой формы договорных отношений) фактически оказались полностью исключенными из правового пространства, кроме того, теперь степень их ответственности ограничивается всего лишь полнотой и качеством предоставляемой информации. Таким образом, мы можем констатировать, что в конечном итоге, турагентская деятельность превратилась в бизнес, который может развиваться и работать практически где угодно - хоть в офисах хоть в частных квартирах, поскольку он вообще не связан с какими-либо рисками.

Наконец в законодательстве никак не регулируются и отношения «туристический оператор - чартерный перевозчик - турист». Например, В.В. Витрянский, относит договор фрахтования к самостоятельному виду договора перевозки, при этом, данный автор указывает, что на воздушном транспорте данные договоры заключаются не с отдельными пассажирами, а с организацией, которая и выступает в качестве фрахтователя<sup>31</sup>. Отметим, что при заключении договора фрахтования за фрахтователем сразу резервируются места для пассажиров, грузов, багажа при сохранении в

---

<sup>31</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. - М.: Статут, 2015. - С. 342.

неизменном виде существа обязательства по их перевозке в пункт назначения.

В данном случае пассажир-турист выступает в качестве лица, для перевозки которого фрахтовщик и фрахтователь заключают договор фрахтования. В то же время статья 787 ГК РФ оставляет за пределами регулирования множество вопросов, которые в том числе касаются и взаимоотношений фрахтователя и пассажиров. Это в свою очередь позволяет судам квалифицировать отношения, которые связаны с перемещением туристов воздушным транспортом, не как договор фрахтования между туристическим оператором и перевозчиком в пользу туриста, а как договор перевозки, который был заключен между туристом и транспортной компанией. Причем, что интересно, билет с фамилией пассажира выступает в качестве основания для заключения договора<sup>32</sup>.

Также отметим, что туристическому оператору крайне невыгодно заключать с перевозчиками договоры в пользу туриста, ему гораздо проще сначала приобрести для туристов билеты, а затем включить в договор с туристом условие о том, что туристический оператор не несет ответственности в случае переноса либо задержки рейса со стороны авиакомпании. Все это традиционно приводит к возникновению просто огромного количества жалоб, которые связаны с неисполнением либо некачественным исполнением услуг по перевозке. В свою очередь туристские организации, разумеется, отказываются удовлетворять поступающие им жалобы, а пассажиров-туристов отсылают к соответствующим исполнителям услуг, то есть непосредственно к компаниям-перевозчикам.

Также необходимо отметить, что в связи с отменой лицензирования и введения вместо нее обязательной сертификации института банковских гарантий и страхования ответственности туристических операторов обнаружилось несовершенство правового регулирования самих гарантов

---

<sup>32</sup> Стригунова Д.П. Организация и осуществление международных воздушных перевозок туристов в рамках туристского обслуживания // Современное право, 2007. - № 4. - С. 68.

ответственности, хотя данные нововведения первоначально и имели благую цель - экономически защитить туристов от недобросовестных компаний.

Кроме того, появление в рыночных отношениях дополнительного субъекта - гаранта ответственности (страховой компании либо банка) существенно усложняет разрешение возникающих конфликтных ситуаций.

Также отметим, что, к примеру, события, которые потрясли российский туристский рынок в 2010-2012 гг., а если говорить конкретно, то речь, прежде всего, идет о крайне недобросовестном поведении целого ряда туристских компаний («Капитал-тур», «Ланта-тур», «Сеть Магазинов Хороших и Честных Путевок», «Аврора Интур») и обострении политической ситуации в Египте и Тунисе в уже который раз продемонстрировали сложности в обеспечении защиты прав потребителей, которые, прежде всего, связаны с нехваткой суммы гарантий, а также трудностями в доказывании наличия оснований для осуществления выплат по возмещению туристам причиненного ущерба.

Важно отметить, что новые формы деятельности на рынке туристских услуг, равно как и старые формы деятельности, трансформация договорной практики и документооборота, существенное усложнение каналов сбыта услуг, развитие информационных технологий, а также и другие новации туристского бизнеса не нашли абсолютно никакого отражения ни в общем законодательстве ни в отраслевом. Например, вообще никак не регулируются интернет-продажи (on-line бронирование через туристического оператора, самостоятельное формирование потребителем услуг туристического пакета). Кроме того, явные недостатки Закона об основах обнаруживаются и в случаях, когда туристический агент дополняет продукт туристического оператора своими собственными услугами, при туристском консалтинге (консультационные услуги по самостоятельной организации путешествия), географическом коучинге (предоставление туристам информации о географических особенностях предполагаемого места посещения для



самостоятельного планирования маршрута и организации поездки) и всех остальных современных новациях современного туристического бизнеса.

Наконец у специалистов наблюдаются серьезные расхождения относительно законодательного регулирования целого ряда современных новшеств турбизнеса. В частности, многие специалисты считают, что такие услуги как географический коучинг и туристский консалтинг вообще можно никак не регламентировать, поскольку они не входят в перечень туристских услуг, которые формируют туристический пакет. Таким образом, можно будет ограничиться применением в отношении них соответствующих норм ГК РФ и Закона о защите прав потребителей. Также существует точка зрения, что данные услуги следует зафиксировать в соответствующих нормах отраслевого законодательства, поскольку последствия, которые могут быть вызваны их некачественным оказанием, могут быть крайне серьезными. В то же время есть и специалисты, которые говорят о необходимости закрепления данных услуг в соответствующих отраслевых ГОСТах и не видят вообще никакого смысла во внесении поправок в Закон об основах туристской деятельности.

Таким образом, в процессе совершенствования законодательства о туризме, могут быть решены все названные выше, а также и некоторые другие проблемы современного туризма в России.

Подводя итог, можно отметить, что внесение существенных поправок в Закон РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», а также принятие новых нормативных актов, призванных более детально регулировать правоотношения в сфере туристской деятельности, несомненно, должно сыграть огромную роль в развитии туризма. Тем не менее, существующие пробелы и недоработки в правовом регулировании туристской деятельности очевидны, а потому решение многих проблем в этой сфере услуг по-прежнему остается актуальным.

### 3.2 Основные направления и пути совершенствования законодательства о туризме

Главной задачей государственной политики в области туризма является совершенствование законодательной базы, которая должна отвечать всем современным условиям, а также нормам международного права. В частности, Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму обозначил свою позицию, сказав, что закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» «в целом выполнил возложенную на него миссию по легализации туристской сферы»<sup>33</sup>.

В то же время, возникла острая необходимость в принятии целого ряда дополнительных законодательных актов<sup>34</sup>. Мы считаем, что совершенствование законодательства необходимо осуществлять по следующим направлениям:

- в современных условиях назрела необходимость в проведении ревизии всей действующей базы нормативно-правовых документов, которые связаны с регулированием туризма; также необходимо разработать пакет нормативно-правовых актов нового поколения, и в первую очередь, разумеется, Федерального закона РФ «О туризме».

- необходимо преодолеть причины, которые тормозят развитие туризма; данные причины были нами раскрыты при освещении предыдущего вопроса;

- в настоящее время туристская отрасль все еще осуществляет свою деятельность только на основании устаревшего Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и при отсутствии Федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации».

---

<sup>33</sup> Ахтямова Е.В. Современные проблемы правового регулирования туристской деятельности в РФ. Тенденции и перспективы // Тенденции развития частного права в условиях рыночной экономики. Сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во СГАП, 2015. - С. 124.

<sup>34</sup> Круглый стол на тему «Туризм и развитие в России» (24-25 февраля 2013г.). - М.: 2006. - С. 4.

Федерации»<sup>35</sup>; также, уже давно истек срок реализации Концепции развития туризма в Российской Федерации<sup>36</sup>. По этой причине, выработка современной государственной политики и стратегии развития туризма должна являться главным и приоритетным направлением повышения качества нормативно-правовой базы. Мы считаем, что самой актуальной, должна стать государственная политика:

- в сфере развития потребительского комплекса «спорт-отдых-туризм» с достижением стандарта его доступности;

- необходимо оказывать всестороннюю поддержку въездному туризму и ввести производный от него механизм туристской ренты;

- требуется включить действенный механизм социальной поддержки туризма и использования оздоровительных комплексов для детского отдыха и туризма;

- следует создать академическое подразделение, в чьи обязанности будет входить занятие наукой о туризме;

- необходимо разработать Федеральную целевую программу «Сохранение природы и культурного наследия Российской Федерации на период 2016-2020 гг.», а также Федеральную целевую программу Развитие туризма в Российской Федерации до 2020 г.».

При внесении изменений в законодательство о туристской деятельности необходимо осуществлять обязательное согласование с:

- другими нормативно-правовыми актами и процессами подготовки кадров;

- развитием науки и культуры;

- деятельностью различных религиозных конфессий;

- повышением уровня безопасности;

- страхованием;

- органами государственного управления.

---

<sup>35</sup> Постановление Правительства РФ от 27.02.2003г., №528-с «О приостановлении Федеральной целевой Программы «Развитие туризма в РФ» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

<sup>36</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.07.02, № 954-р «Концепция развития туризма в РФ на период до 2005 г.» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

Новый пакет законодательных актов должен способствовать достижению социальных и экономических целей и поэтому, с одной стороны должен предусматривать развитие туризма, как социально-культурной сферы, а с другой стороны - как сферы предпринимательства или бизнеса.

С целью разработки пакета нормативных актов необходимо аккумулировать и согласовать усилия Правительства РФ, Академии наук, а также других подразделений, как законодательной, так и исполнительной власти нашей страны.

Необходимо отметить, что Закон об основах туристской деятельности в очередной раз требует осуществления серьезной корректировки. Мы считаем, что следует внести следующие изменения:

1. Целесообразно регламентировать отношения между туристическим агентом и туристическим оператором. Полагаем, что финансовые гарантии для туристических агентов не помогут решить проблему защищенности туристов. Думаем, что это скорее приведет к серии банкротств мелких туристических агентств. Мы считаем, что в Законе об основах туристской деятельности следует ясно и четко регламентировать права, обязанности и ответственность, как туристических операторов, так и туристических агентств. Кроме того, необходимо определить и вид договора, заключаемого между туристическим агентом и туристическим оператором.

2. Необходимо более четко определить правовой статус туристических агентств и вероятно следует вернуть обязательное лицензирование их деятельности. Например, можно ввести Единый федеральный реестр туристических агентств, что в свою очередь позволит существенно облегчить работу туристических операторов при создании агентских сетей, предоставить туристам в пользование эффективный и действенный инструмент, который сможет дать информацию, как о неблагонадежных, так и об ответственных туристических агентах, а также предоставить возможность размещать отзывы о туристических агентах, качестве обслуживания и т.д.

3. Закон об основах туристской деятельности необходимо дополнить новой статьей, в которой бы четко регламентировалось, какие документы туристический агент должен выдавать на руки туристам при заключении договора о реализации туристического продукта.

4. С целью обеспечения полноценной работы механизма туристских интернет-продаж следует преодолеть существующий правовой вакуум, который, прежде всего, касается электронно-цифровой подписи и электронных денег, а также урегулировать данный вид услуг. В свою очередь, когда удастся добиться защищенности электронных платежей (при помощи закона и банковских инструментов), потребитель перестанет бояться расплачиваться банковскими картами через глобальную сеть Интернет и сможет, наконец, узнать, что ему следует делать в случае нарушения его прав.

5. Самое пристальное внимание следует уделить проблеме разграничения ответственности между туристическим оператором и туристическим агентом за ненадлежащее исполнение либо неисполнение обязательств перед туристом.

6. Следует урегулировать новые формы туристского обслуживания посредством внесения необходимых поправок в отраслевое законодательство или осуществить корректировку отраслевых ГОСТов и Правил.

7. Необходимо обязательно предусмотреть возможность оперативного оказания экстренной помощи туристам за счет средств компенсационного фонда с дальнейшим их возмещением из финансового обеспечения туристического оператора.

В случае если средств компенсационного фонда для оказания экстренной помощи туристам будет не хватать, то необходимо законодательно зафиксировать право объединения туристических операторов на внесудебные способы истребования и получения средств финансового обеспечения от не исполнившего свои обязательства туристического

оператора, равно как и определить целесообразные и разумные сроки для удовлетворения данных требований банками и страховыми компаниями.

В соответствующих статьях Закона об основах туристской деятельности следует установить правовой статус объединения туристических операторов в сфере выездного туризма, равно как и наделить его исключительным правом при использовании средств компенсационного фонда для оказания экстренной помощи туристам, заключении договоров с исполнителями услуг, истребовании средств финансового обеспечения туристического для возмещения расходов по оказанию данной помощи.

На основании действующего законодательства необходимо возложить на транспортные организации, а также исполнителей услуг ответственность за перевозку туристов и другие услуги при оказании им экстренной помощи, поскольку услуги объединения туристических операторов будут предоставляться не в рамках договора о реализации туристического продукта, а в рамках отдельных договоров с исполнителями.

При оказании экстренной помощи туристам будет экономически целесообразно в целом ряде случаев полностью реализовать программу пребывания, при этом необходимо оплатить все необходимые услуги исполнителей по размещению и питанию туристов. Данная мера позволит избежать организации внеплановых и, соответственно, крайне дорогостоящих чартерных рейсов и доставить туристов домой именно тем рейсом, который ранее был запланирован и, вероятно, даже оплачен туристическим оператором.

Итак, нами были сформулированы общие пути и направления совершенствования законодательства в области туризма, которые, как мы полагаем, будут стимулировать более активное развитие всех видов массовых путешествий в стране в современных условиях.

В заключении необходимо отметить, что анализ первоначальных основ законодательной базы, а также правоприменительной практики еще раз наглядно подтверждает, что именно благодаря им, в конце 1990-х годов и в

начале нынешнего столетия, в России произошли глобальные изменения и решительный переход от идеологически, политически и материально деформированного в советское время туризма к новому уровню его развития в соответствии с условиями рыночных отношений.

Необходимо также отметить, что Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» 1996 г. провел легализацию и стимулировал реализацию потребностей общества в осуществлении в России не только внутреннего, но и внешнего туризма.

В то же время, к снижению эффективности правового регулирования туризма привела некоторая спешка в принятии закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», существующие недостатки при его реализации, запоздалое и несвоевременное внесение в него изменений и корректировок, под влиянием ежегодно меняющихся внутренних и международных условий. Именно поэтому, туризм пока еще только лишь утверждается в качестве одной из эффективных отраслей российской экономики. Как нам представляется, существует единственно возможный выход из сложившегося положения, он заключается в совершенствовании законодательства о туризме с учетом преодоления допущенных ранее ошибок и в полном соответствии с перспективами развития страны в новых условиях, и опять же с учетом требований норм международного права.

## Заключение

Российская Федерация имеет специфическое географическое положение и социально-исторический потенциал, они в свою очередь дают необходимые основания для проведения нашей страной эффективной деятельности в туристической сфере. От активного развития туризма непосредственно зависит развитие смежных отраслей экономики России; увеличение количества иностранных туристов; приток валютных средств.

Туризм является сложным и многоуровневым явлением и характеризуется наличием существенного количества различных теоретических дефиниций. Некоторые из таких дефиниций имеют узкоспециализированный характер, и, прежде всего, касаются отдельных правовых, экономических, социальных, а также других аспектов туризма, либо его видовых особенностей и выступают в роли инструмента для решения конкретно поставленных задач, к примеру, таких как определение туризма в целях статистики. В свою очередь, все остальные сущностные либо концептуальные определения охватывают весь предмет полностью, и при этом раскрывают все внутренне содержание туризма, которое выражается в единстве всего многообразия отношений и свойств, что в конечном итоге позволяет отличить туризм от сходных и зачастую взаимосвязанных, но все же разнородных явлений.

Важно отметить, что в России развитие туристической сферы в значительной степени определяется государственной политикой. Главные цели, задачи, принципы и направления государственной политики Российской Федерации находятся в полном соответствии с международными нормами, а также регулируются нормами российского права.

Российское законодательство, которое регулирует туризм начало активно развиваться относительно недавно и поэтому в настоящее время нельзя считать данный процесс завершенным. Вообще же, по нашему мнению процесс создания российского национального законодательства в области туризма по существу только лишь начинается.



Главные цели, задачи, принципы, а также направления государственной политики нашей страны в области туризма определяются Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Кроме того, другие законы, и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, также занимают важное место в системе российского законодательства о туристической деятельности.

Авторы Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», ставили перед собой цель как можно более полно отразить в нем все мировые тенденции развития туристической деятельности. Кроме того, подавляющее большинство стран, в которых сильно развита туристская отрасль, также имеют соответствующие законы о туризме.

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает не только принципы государственной политики в области туризма, то также осуществляет регулирование отношений, которые возникают при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения.

Мы считаем, что главное значение Закона о туристической деятельности заключается в том, что он дает легальное определение термину «туризм», устанавливает его виды, определяет принципы государственной политики, нацеленной на установление в Российской Федерации правовых основ единого туристского рынка, осуществляет регулирование отношений, которые возникают при реализации гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, а также лицами не имеющими гражданства права на отдых, свободу передвижения и других прав при совершении путешествий, и, кроме того, устанавливает порядок рационального использования туристских ресурсов России.

Отметим, что, несмотря на наличие специального нормативно-правового акта, множество вопросов, которые связаны с туристической деятельностью, регулируются общими кодифицированными нормативными актами, в круг которых входят: Гражданский Кодекс РФ, Таможенный кодекс Таможенного союза, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Земельный Кодекс РФ, Воздушный Кодекс РФ.

По нашему мнению первоначальный опыт правового обеспечения туристической деятельности способствовал легализации, а также быстрому развитию общественных отношений в области туризма в новых рыночных условиях. В то же время правоприменительная практика свидетельствует о наличии целого ряда проблем, которые препятствуют дальнейшему развитию всех видов путешествий.

Если говорить о современном состоянии российского туристического законодательства, то необходимо отметить, что для него характерны такие главные тенденции как:

- развитие и реализация правовых норм, которые нацелены на повышение гарантий и эффективности защиты законных прав и интересов потребителей туристского продукта, а также качества и безопасности туризма в целом;
- усиление и увеличение финансовой ответственности туристических операторов за нарушение гражданско-правовых обязательств;
- появление и конкретизация нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы классификации и стандартизации в разнообразных сегментах туристической индустрии;
- комплексность нормативного правового регулирования в области туризма;
- развитие правотворчества в области туризма, как на региональном уровне (субъектов РФ), так и на уровне муниципальных образований;
- взаимная согласованность российского туристического законодательства и тождественных нормативно-правовых актов стран ЕС,

государств-участников СНГ и ЕврАзЭС, а также остальных интеграционных объединений, поскольку именно региональный подход содействует более успешному решению проблем международного туризма.

Все вышеуказанные тенденции явно проявились в 2006-2007 годах, когда вследствие эффективной и действенной правотворческой деятельности Федерального агентства по туризму, Правительства РФ и Федерального Собрания РФ был принят целый ряд нормативно-правовых актов, которые сформировали правовые основы современного цивилизованного туристского рынка. На сегодняшний день мы можем говорить о том, что отечественное законодательство о туристской деятельности в большой мере соответствует нормам и принципам международного права, взаимосогласовано с правом стран ЕС и законодательством других экономически развитых стран.

Для развития туризма особое значение имеют региональные целевые программы. На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации реализуются около семидесяти региональных целевых программ развития туризма, а в пяти регионах действуют концепции развития туризма.

В заключение отметим, что хотя Россия и обладает большим потенциалом в качестве крупного туристского центра, но уровень правового регулирования в данной области по-прежнему остается невысоким. Причинами этого являются как несовершенство федерального и регионального законодательства, так и отсутствие гармонизации российского законодательства с различными международными стандартами. Соответственно теоретическая неразрешенность данного вопроса оказывает прямое влияние на качество государственного управления в области туризма и туристических услуг.

Таким образом, по-прежнему сохраняют свою актуальность и требуют дальнейшего изучения и исследования проблемы развития правового регулирования туристских отношений в Российской Федерации и унификации норм российского туристского законодательства в соответствии с международными стандартами.

## Список использованных источников

### 1. Законодательство и иной нормативный материал

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. - № 31. - ст. 4398.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. - ст. 3301.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996. - № 5. - ст. 410.

4. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.12.1996. - № 49, ст. 5491.

5. Федеральный закон от 10.01.2003 № 15-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 13.01.2003. - № 2. - ст. 167.

6. Федеральный закон от 05.02.2007 № 12-ФЗ (ред. от 03.05.2012) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 12.02.2007. - № 7. - ст. 833.

7. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. - 13.08.2001. - № 33 (часть I). - ст. 3431.

8. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. - 20.03.1995. - № 12, ст. 1024.

9. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства РФ. - 15.01.1996. - № 3. - ст. 140.

10. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Собрание законодательства РФ. - 02.02.1998. - № 5. - ст. 621.

11. Постановление Правительства РФ от 27.02.2003г., №528-с «О приостановлении Федеральной целевой Программы «Развитие туризма в РФ» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

12. Распоряжение Правительства РФ от 11.07.02, № 954-р «Концепция развития туризма в РФ на период до 2005 г.» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

13. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 мая 2008 г. №2797/08 // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

14. Постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2010 г. № 09АП-10714/2010 // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

15. Письмо Роспотребнадзора от 31.08.2007 г. № 0100/8935-07-32 «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания» // Справочно-поисковая система Консультант Плюс.

## 2. Специальная литература

16. Алферов О.Е. Некоторые вопросы правового положения основных субъектов туристской деятельности // Актуальные проблемы правоведения. - 2008. - № 3 (21). - С. 131-135.

17. Анисимов А.П., Злобин С.В., Рыженков А.Я. Проблемы правового регулирования экологического туризма как вида предпринимательской деятельности // Туризм: право и экономика. - 2011. - № 3. - С. 18-24.

18. Афисов В.В., Кудрявцева Л.В. Особенности муниципального регулирования туристической деятельности // Общество и право. - 2014. - № 5. - С. 30-34.

19. Ахтямова Е.В. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. - 2007. - 116 с.

20. Ахтямова Е.В. Современные вопросы правового регулирования основных субъектов туристской деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы частноправового регулирования: материалы Всероссийского IX научного форума. - Самара. - 2011. - С. 64-67.

21. Ахтямова Е.В. Современные проблемы правового регулирования туристской деятельности в РФ. Тенденции и перспективы // Тенденции развития частного права в условиях рыночной экономики. Сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во СГАП, 2015. - С. 124-127.

22. Балашова Л.В. Проблемы правового регулирования страхования ответственности субъектов туристской деятельности // Юридический мир. - 2010. - № 6 (162). - С. 35-37.

23. Батищев Е.А. О правовом положении субъектов туристской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. - 2011. - № 4. - С. 56-60.

24. Батищев Е.А. Ответственность субъектов туристской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. - 2012. - № 2. - С. 67-74.

25. Барабанова П.С. Туристская деятельность как объект правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2012. - № 1. - С. 142-149.
26. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. - М.: Статут, 2015. - 910 с.
27. Вахмистров В.П., Вахмистрова С. И. Правовое обеспечение туризма. СПб.: Изд-во Михайлова В.А. - 2006. - 290 с.
28. Викулова О.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». М.: Юстицинформ. - 2008. - 195 с.
29. Войкина М. Некоторые правовые проблемы содержания правоотношений по реализации туристского продукта // Хозяйство и право. - № 10. - С. 103-108.
30. Горовой Н.К., Горовой К.Э. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере туризма в РФ // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. - 2009. - № 4 (148). - С. 72-74.
31. Губин Е.П., Лахно П.Г. Предпринимательское право Российской Федерации. - М.: Норма, Инфра-М. - 2010. - 1008 с.
32. Директива Европейского Экономического сообщества от 13.06.1990 г. № 90/314/ЕЕС «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все». - М. Московский центр Академии туризма. - 1998. - 194 с.
33. Доунс Д. Правовое регулирование туризма // Туризм: право и экономика. - 2010. - № 2. - С. 15-18.
34. Завьялова С.В. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Власть и управление на Востоке России. - 2011. - № 4. - С. 150-158.
35. Зернин Н.В., Микрюкова Г.А. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации

туристского продукта // Современное законотворчество и правоприменение. - Пермь: Перм. гос. ун-т. - 2008. - С. 140-143.

36. Круглый стол на тему «Туризм и развитие в России» (24-25 февраля 2013г.). - М.: 2006. - 91 с.

37. Кузахметова С.Е. К вопросу о легальной дефиниции понятию «туристский продукт» // Актуальные проблемы российского законодательства: Сборник статей. - М.: ИТК «Дашков и К». - 2014. - Выпуск 8. - С. 62-71.

38. Международная конвенция по контракту на путешествие // Турфирмы. - 1995. - №8. - С. 83-86.

39. Монтехано М. Структура туристического рынка. Учебное пособие. Пер. с исп. Смоленск. Смоленский гуманитарный университет. - 1997. - 219 с.

40. Медведева Н.Г. Проблемы правового регулирования туристской деятельности // Новые задачи права и пути их решения: сборник статей Международной научно-практической конференции. - Уфа: Аэтерна, 2014. - С. 11-13.

41. Наумова Р.Л. Турист как субъект договора об оказании туристских услуг: проблемы терминологии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2013. - № 2 (91). - С. 94-99.

42. Наумова Р.Л. Необходимость переименования договора о реализации туристского продукта в законодательстве Российской Федерации // Научные труды РАЮН. Выпуск 12: в 2 т. Т. 1. - М.: Юрист. - 2012. - С. 286-288.

43. Рекомендации «круглого стола» на тему «Государственная политика и стратегия развития туризма в России». М.: Совет Федерации. - 2012. - 24 с.

44. Ртвелиашвили С.А. Защита прав потребителей туристского продукта: Новеллы российского законодательства // Современная Россия:



проблемы и перспективы. - Ростов-на-Дону: Изд-во РФ МИПП, 2010. - С. 231-238.

45. Сирик Н.В. Договор оказания туристских услуг как средство реализации прав граждан на отдых // Туризм: право и экономика. - 2010. - № 2. - С. 17-23.

46. Сирик Н.В. Существенные условия договора о реализации туристского продукта // Современное право. - 2011. - № 4. - С. 71-73.

47. Сирик Н.В. Субъекты договора оказания туристских услуг // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. - М.: Юрист. - 2003. - Выпуск 3: Т. 1. - С. 863-870.

48. Сирик Н. Об ответственности субъектов туристской индустрии перед потребителями туристских услуг // Хозяйство и право. - 2011. - № 4. - С. 98-102.

49. Стригунова Д.П. Организация и осуществление международных воздушных перевозок туристов в рамках туристского обслуживания // Современное право, 2007. - № 4. - С. 66-69.

50. Сравнительный анализ законодательства государств - участников СНГ в сфере туризма. - СПб.: 2005. - 260 с.

51. Терентьева Е.С. Развитие документационного обеспечения управления в сфере туризма в России. Автореферат на соискание ученой степени канд. ист. наук. М.: 2006. - 32 с.

52. Толстова А.Е. Гражданско-правовая ответственность субъектов договора возмездного оказания туристской услуги // Юридические исследования. - 2013. - № 3. - С. 65-69.

53. Шаруева М.В. Развитие правотворческой деятельности в сфере туризма и стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2020 года // Юриспруденция. - 2012. - № 16.- С. 84-89.

54. Щекин Г.Ю. Нормативно-правовое регулирование туризма в РФ // Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России. - Волгоград: ПринТерра. - 2009. - С. 116-120.

55. Горячая линия туризм №09/122/10. - С. 15.

56. URL: <http://www.rostourunion.ru/>

57. URL: <http://www.regnum.ru/news/757001.html>