

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение предпринимательской деятельности»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Проблемы правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации»

Студент	<u>А-М.В. Печерских</u>	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
Научный руководитель	<u>А.А. Гогин</u>	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
Консультанты	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., доцент А.А. Гогин

_____ (ученая степень, звание, И.О. Фамилия) _____ (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.п.н., доцент О.А. Воробьева

_____ (личная подпись)

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

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	7
1.1 Правовая природа туристской деятельности в России	7
1.2 Правовая сущность туризма в странах Европейского Союза	11
1.3 Источники правового регулирования туристской деятельности в России ...	14
ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	19
2.1 История развития законодательства о туризме в России	19
2.2 Современное состояние проблем правового регулирования туристской деятельности	24
2.3 Совершенствование нормативно-правового регулирования туристской деятельности	26
ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	41
3.1 Государственное регулирование туристской деятельности	41
3.2 Негосударственное регулирование туристской деятельности	44
3.3 Взаимодействие государственных и негосударственных органов в процессе правового регулирования туристской деятельности в России	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	58

ВВЕДЕНИЕ

Туризм в России является одной из важных сфер экономической и политической деятельности страны. Политика государства в области туризма, прежде всего, направлена на урегулирование общественных отношений, возникающих в процессе реализации своих прав и свобод при совершении путешествий и формирование единого рынка туристских услуг путем правового регулирования.

Экономическими субъектами туристской деятельности, которые взаимодействуют в процессе данной деятельности являются:

- государство и негосударственные организации;
- продавцы туристских продуктов;
- потребители туристских продуктов.

При этом, государство и негосударственные организации также являются субъектами правового регулирования туристской деятельности.

Сегодня существуют проблемы взаимодействия субъектов в рамках туристской деятельности, в их числе значительный объем составляют проблемы правового регулирования.

Неопределенность является неотъемлемой частью проблемы и этим отличает ее от задачи.

Туристская деятельность представляет собой деятельность по организации путешествий, чему способствуют туроператоры и турагентства.

Проблемы правового регулирования туристской деятельности – это существующая неопределенность в праве в области разграничения, в том числе, обязанностей между туроператорами и турагентствами.

Анализ подтверждает, что государство определилось с необходимостью правового регулирования, предпринимаются попытки правового оформления ключевых понятий на рынке туристских услуг в России.

Главными целями правового регулирования туристской деятельности в России должны стать минимизация рисков для потребителей туристских услуг,

значительное пополнение доходной части бюджета Российской Федерации за счет оказываемых на рынке туристских услуг.

Диссертация посвящена правовой природе туристской деятельности в России и странах Европейского Союза, обзору изученных разными авторами проблем правового регулирования туристской деятельности в России и выявлению малоизученных или практически не изученных актуальных проблем.

Научный интерес связан с правоприменительной потребностью и одновременной неопределенностью использования существующих категорий, имеющих приоритетное значение для развития экономики России.

Изучением темы правового регулирования туристской деятельности занимались следующие ученые:

- монография: Кузнецов С.А.;
- кандидатские диссертации: Кудрявцева Ю.В., Муталиева А.А.;
- статьи: Аманжолова Б.А., Антонова А.И., Бабушкина Д.А., Базарова Ц.Б., Барабанова П.С., Белолобская Т.В., Борисов А.А., Бунаков О.А., Бурцева Е.Е., Бутенко Д.Ю., Вартанова М.Л., Вронцова О.В., Вуец Л.В., Геворкян Т.В., Горбачева Д.А., Гришина Л.А., Дзуцев С.Ф., Докашенко Л.В., Друшлякова В.А., Елсукова А.В., Завьялова С.В., Зайцева Т.А., Захарова Е.П., Зеленин А.А., Зобова Е.В., Зорина Е.А., Иванченко М.И., Ивлев С.В., Исмоилова М.И., Кабиров И.С., Кала Н.С., Китаева А.Г., Кокаев С.Б., Кудреватых А.С., Кудрявцева Л.В., Кусков А.С., Лебедев С.С., Ледович Т.С., Лихачев С.В., Лунев В.А., Луценко Ю.М., Максанова Л.Б., Малина В.В., Макарян И.И., Михопаров Н.И., Муталиева А.А., Нестеров А.В., Огнева С.В., Паршина Н.В., Пилюгина Т.В., Полухина А.И., Потапова К.К., Прудникова А.Е., Путрик Ю.С., Рагимов Т.С., Рибокене Е.В., Ручкина Г.Ф., Салишева Э.Г., Сычева О.А., Тавицкая А.С., Тодинов А.Г., Токовая И.А., Трухачев А.В., Трушкова С.В., Уварова В.Ю., Фроловичев В.Н., Харитонов О.Б., Хасбулатова Б.М., Цыбаков Д.Л., Шатохин А.В., Якимов В.М..

Объект исследования – система правового регулирования туристской деятельности в России.

Предмет исследования – правовое регулирование туристской деятельности в России.

Цель исследования – выявить актуальные проблемы правового регулирования туризма в России, проанализировать существующую на момент исследования ситуацию, выявить риски, сформулировать предложения по их предупреждению и минимизации, выделить возможные направления правового регулирования и определить их границы в процессе осуществления туристской деятельности.

Задачи исследования:

1. Изучить правовую природу туристской деятельности в России и странах Европейского Союза.

2. Изучить источники правового регулирования туристской деятельности в России.

3. Изучить современное состояние проблем правового регулирования туристской деятельности в России.

4. Выделить возможные направления правового регулирования туристской деятельности в России.

5. Определить границы правового регулирования туристской деятельности в России.

Методологической основой диссертации являются общенаучные и частно-научные методы теоретического исследования, а именно:

1. Системный метод, который необходимо учитывать при исследовании взаимодействия частно-правовых и публичных интересов.

2. Формально-юридический метод использовался для описания и классификации, систематизации и изложения результатов исследования, для выявления пробелов в законодательстве.

3. Конкретно-социологический метод, который выражается в анализе нормативных документов, публикаций в средствах массовой информации. При

помощи данного метода сформирован обзор государственного правового регулирования туристской деятельности.

4. Сравнительно-правовой метод использовался для сравнения принципов правового регулирования России и стран Европейского Союза.

Теоретической основой исследования являются международное законодательство, Конституция Российской Федерации, нормативно-правовые акты, Постановления Пленума ВС РФ, ГОСТы, материалы судебной практики, научные статьи, учебники, аналитические статьи.

Эмпирическую основу исследования составили договоры туроператоров, в частности - «Натали Турс», а также судебная практика.

Научная новизна заключается в том, что настоящая диссертация является комплексным теоретическим исследованием туристской деятельности России путем исследования правовой природы туризма России и стран Европейского Союза, изучения сочетания частно-правовых и публично-правовых начал регулирования туристской деятельности.

ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1 Правовая природа туристской деятельности в России

Правовая природа любого явления предполагает необходимость выделения тех правовых признаков, которые определяются понятием, положением и без которого данное явление не может существовать в правовой системе, следовательно, влияет на его правовую характеристику.

Для понимания правовой природы туризма, можно выделить следующие признаки:

1. Туризм есть путешествие. Данные понятия идентичны.
2. Туризм носит временный характер.
3. Туризм включает разную деятельность, кроме деятельности, связанной с получением прибыли от источников в местах временного пребывания.

Существуют разные точки зрения для определения понятия правовой природы какого-либо явления. Одна из них – это вопрос отраслевой принадлежности норм, которыми эти отношения регламентируются.

В вопросах, связанных с правовым регулированием туризма отсутствует коллизия между отраслями права, но существует теоретическая проблема о соотношении актов общего законодательства и специального.

Таким образом, в целях исследования правовой природы туристской деятельности, считаю необходимым учитывать и использовать все вышеописанные точки зрения.

Организованный туризм, как правило, осуществляется с помощью туроператоров и турагентов. Согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, туристская деятельность включается в группу 79 и подразделяется на деятельность турагентов и деятельность туроператоров.

Туроператоры формируют туристский продукт, который представляет собой право на тур, реализуемый туристу.

Ресурсная основа туристского продукта – это туристские ресурсы; материальные и нематериальные объекты; туристские услуги.

Туристский продукт составляют (рис. 1):

- услуги туристской индустрии;
- работы, сопровождающие процесс потребления;
- товары, являющиеся необходимым элементом.

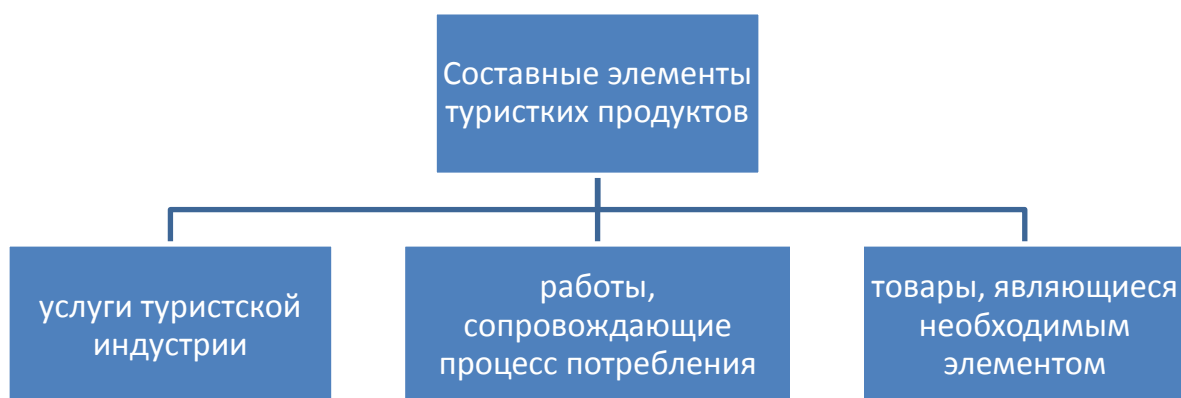


Рис. 1. Составные элементы туристских продуктов

Для того чтобы туристский продукт был востребован, он должен обладать такими свойствами как: надежность, эффективность, понятность, полезность, безопасность.

Таким образом, туристский продукт представляет собой деятельность, по реализации права на тур¹.

Данная деятельность как минимум включает две или более туристских услуги².

¹ Харитонов, О. Б. Механизмы государственного регулирования сферы туризма на материалах Республики Бурятия / О. Б. Харитонов // Социально-политические науки. – 2013. – № 2. – С. 27–31.

Время действия данной услуги составляет более суток без перерыва, включая ночевку, питание, перемещение, отдыха и т.д.

На туристский продукт устанавливается общая цена, включающая все перечисленное³.

Продвижением и реализацией данного продукта могут заниматься как туроператоры так и турагентства. На сегодняшний день туристская деятельность не является лицензируемой.

Потребительские свойства туристского продукта должны соответствовать условиям договора.

Процесс формирования и реализации туристского продукта называется туристской услугой.

Виды туристских услуг изображены на рисунке 2.

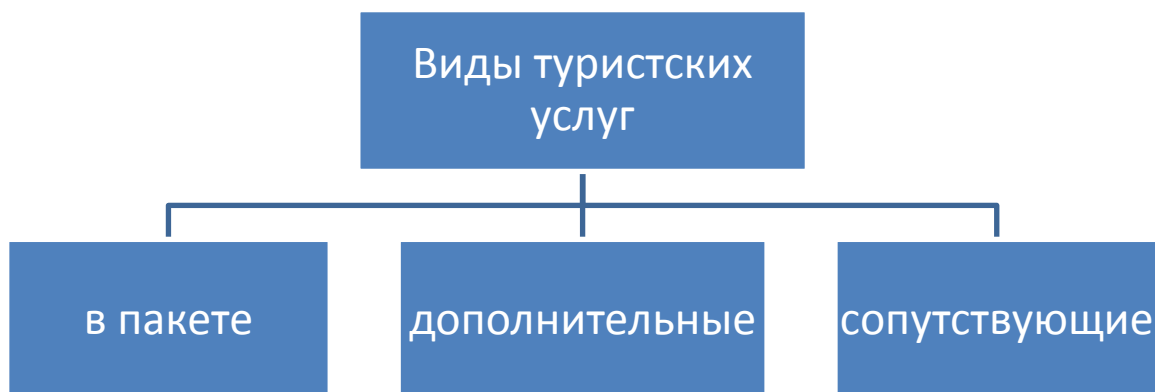


Рис. 2. Виды туристских услуг

Присущие туристским отличительные черты видны на рисунке 3.

² Аманжолова Б.А., Усенова Д.М. К вопросу о совершенствовании организационно-правовых механизмов туроператорской деятельности в республике Казахстан // Туризм: право и экономика. 2017. № 2. С. 7-9.

³ Якимов, В. М. Проблемы правового статуса туроператора / В. М. Якимов // Интернаука. – 2017. – № 10. – С. 52–53.



Рис. 3. Характеристики туристских услуг

Деятельность туроператоров и турагентов называется туристской деятельностью.

Виды туристской деятельности многообразны и изображены на рисунке 4.



Рис. 4. Виды туризма

Кроме того, классифицировать туризм можно как внутренний, въездной, выездной.

Согласно статистике, в России наибольшее развитие получил выездной туризм, недостаточно развит внутренний туризм и мало развит относительно возможностей страны – въездной.

1.2 Правовая сущность туризма в странах Европейского Союза

Международное туристское право представляет собой совокупность принципов и норм, которые регулируют деятельность государств в сфере туризма и международных путешествий для удовлетворения потребностей туристов.

Субъекты международного туристского права – государства и международные организации⁴.

Содержание международного туристского права – это правоотношения между государствами по поводу реализации туристского продукта. Предмет международного туристского права – отношения государств, международных и национальных организаций в сфере туризма и международных путешествий.

Основными источниками международного туристского права являются международный договор и международный обычай. Кроме того, издаются акты международных конференций и международных туристских организаций. Приведем полный список видов источников международного туристского права (рис. 5):

⁴ Фроловичев, В. Н. Государственное регулирование развития международного туризма в условиях современной России: проблемы и пути решения / В. Н. Фроловичев, А. О. Сизова // Вестник научных конференций. – 2015. – № 3/3. – С. 131–133.



Рис. 5. Виды источников международного туристского права

Основными источниками международного туристского права являются:

1. Всеобщая декларация прав человека, 1948 г.;
2. Общая резолюция Римской конференции ООН по международному туризму и путешествиям, 1963 г.⁵;
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.⁶;
4. Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.⁷;
5. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975 г.⁸;
6. Манильская декларация по мировому туризму (принята Всемирной конференцией по туризму), 1980 г.;

⁵ Общая резолюция Римской конференции ООН по международному туризму и путешествиям 1963 г. // СПС «Консультантплюс».

⁶ «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Ведомости Верховного Совета СССР», 28.04.1976, N 17, ст. 291..

⁷ «Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Ведомости Верховного Совета СССР», 28.04.1976, N 17, ст. 291.

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. // СПС «Консультантплюс».

7. Документ Акапулько (Мексика) по итогам обсуждения действий по постепенному достижению целей, намеченных Манильской декларацией по мировому туризму, 1982 г.⁹;

8. Хартия туризма (Кодекс туриста), 1985 г.¹⁰;

9. Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1989 г.;

10. Гаагская декларация по туризму, 1989 г.¹¹;

11. Декларация Мирового туристского форума Всемирной конференции министров по туризму (г. Осака, Япония), 1994 г. и ряд других международных конвенций и соглашений, регулирующих международно-правовые аспекты туризма¹².

С помощью источников международного туристского права были сформулированы следующие общепризнанные принципы:

– у человека есть право на отдых, в том числе на ограничение рабочего дня и на оплачиваемый отпуск;

– у человека есть право на досуг, на свободное передвижение без ограничения;

– исключение дискриминации;

– туризм способствует поддержанию международной дружбы;

– обеспечение доступности к общественному достоянию путем упрощения формальностей ООН и международных организаций;

– социализация туризма путем увеличения возможности путешествовать большего количества людей.

Таким образом, нормы международного туристского права закрепляют в качестве определения туризма деятельность лиц, путешествующих непрерывно в течение не более одного года для досуга или бизнеса.

⁹ Документ Акапулько (Мексика) по итогам обсуждения действий по постепенному достижению целей, намеченных Манильской декларацией по мировому туризму, 1982 г. // СПС «Консультантплюс».

¹⁰ Хартия туризма (Кодекс туриста) 1985 г. // СПС «Консультантплюс».

¹¹ Гаагская декларация по туризму 1989 г. // СПС «Консультантплюс».

¹² Декларация Мирового туристского форума Всемирной конференции министров по туризму (г. Осака, Япония) 1994 г. // СПС «Консультантплюс».

1.3 Источники правового регулирования туристской деятельности в России

Государственное правовое регулирование туризма осуществляется с помощью источников права, основную часть которых составляют нормативно-правовые акты.

Можно сказать, что на сегодняшний день сформировалась система законодательства в области организованного туризма. Поэтому в научных работах так много уделяется внимание созданию туризма как отрасли права.

Данная система законодательства носит комплексный характер. Правила, регулирующие отношения в сфере туризма, носят как частный, так и публичный характер. При этом, основой такого регулирования является гражданское право в силу того, что занимает доминантное здесь положение.

В статье 7 Конституции Российской Федерации закреплена база в сфере туризма, согласно данной норме «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [11].

Социальная составляющая туристских услуг выражается в доступности данных услуг населению¹³.

Данные конституционные положения составляют основу правового регулирования туризма, которая дополняется и конкретизируется в федеральном законодательстве и подзаконных нормативных актах¹⁴.

Отношения в сфере туристских услуг регламентируются глава 39 Гражданского кодекса РФ.

¹³ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

¹⁴ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

Законодательство о туризме закрепило необходимые правовые основы единого туристского рынка, произошло выделение внутреннего, въездного, социального и самодетельного туризма в качестве приоритетных направлений государственной поддержки туристской деятельности. Был разработан механизм госрегулирования туристской деятельности путем создания нормативно-правовых актов.

Банкротства туроператоров и желание создать благоприятные условия для предпринимательства стали причиной принятия множества поправок в законодательство о туризме.

Изменения, внесенные в законодательство о туризме с 2012 года:

- обязанность туроператоров состоять в объединении туроператоров России;
- сведения о туроператоре должны быть внесены в федеральный реестр туроператоров;
- средства компенсационного фонда направляются на оказание экстренной помощи туристам за рубежом;
- определена ответственность туроператора (статья 14.51 Кодекса об административных правонарушениях РФ) о наличии сведений в системе «Интернет» о турагентах и исполнении последним своих обязательств в части реализации туристского продукта.

Необходимо отметить, что вышеуказанные поправки внесены в целях защиты интересов туристов, выезжающих за рубеж.

Многие авторы отмечают, что Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132 - ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» стал регулировать в основном выездной туризм и фактически свел к минимуму регулирование внутреннего и въездного туризма¹⁵.

Очередной попыткой упорядочения туристской деятельности стали изменения и дополнения в Федеральный закон N 132 - ФЗ, которые вступили в

¹⁵ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.1996, N 49, ст. 5491.

силу 05.04.2016 года и частично с 01.01.2017 г. В нем учтены некоторые изменения, произошедшие на современном туристском рынке, большее внимание уделено безопасности туристов и их правам. Финансовые гарантии для туроператоров сохраняются, но изменяется механизм расчета финансового обеспечения¹⁶.

Вместо одного «компенсационного», туроператоры будут вносить средства в два – резервный заменит компенсационный и фонд персональной ответственности. Цель создания резервного фонда – оказание экстренной помощи туристам за пределами Российской Федерации.

Кроме того, формируется фонд персональной ответственности туроператора¹⁷, денежные средства, которого будут использоваться для выплат, причитающихся туристам при возмещении ущерба. Следует отметить, что речь идет о помощи только туристам, находящимся за пределами Российской Федерации.

Ряд важных положений закона направлены на создание условий невозможности функционирования фирм - однодневок, что повысило ответственность участников туррынка, многие из которых работали «в тени». На это направлено создание единого реестра турфирм, участие в котором с 1 января 2017 года является обязательным.

Фирмы, не зарегистрированные в этом перечне, не смогут реализовать путевки туристам.

В законе также сделано уточнение, что агентством может называться лишь реализатор путевок, работающий за комиссию от туроператора, выступающий от его имени и по его поручению.

Такое уточнение является важным т.к. до этого момента в РФ функционировало более 40 тысяч агентств, деятельность которых законодательно слабо регулировалась, что привело к возникновению

¹⁶ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.1996, N 49, ст. 5491.

¹⁷ Бабушкина Д.А. История гражданско-правового регулирования отношений в сфере туризма в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. № 11 (25). С. 27-30.

мошеннических схем, когда фирмы - однодневки просто прекращали работу после сбора предоплаты с туристов¹⁸.

Новым в данном законе является введение требований к деловой репутации руководителей операторских компаний и турагентств, а именно, запрет на руководство компанией людям, имеющим непогашенные судимости, а также тем, чьи турфирмы за последний год нарушали отраслевое законодательство.

Текст Конституции РФ не содержит слова «туризм», хотя закрепляет отправные принципы правового регулирования, гарантируя право (рис. 7)¹⁹:

- на предпринимательскую и иную экономическую деятельность (ст. 8 и 34)²⁰,
- на свободу передвижения (ст. 27)²¹,
- доступ к культурным ценностям (ст. 44)²²,
- достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42) и

т.п.²³

¹⁸ Кудреватых А.С. Правовое регулирование туризма в ЮАР: общая характеристика // Туризм: право и экономика. 2016. № 2. С. 11-14.

¹⁹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

²⁰ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

²¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

²² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

²³ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

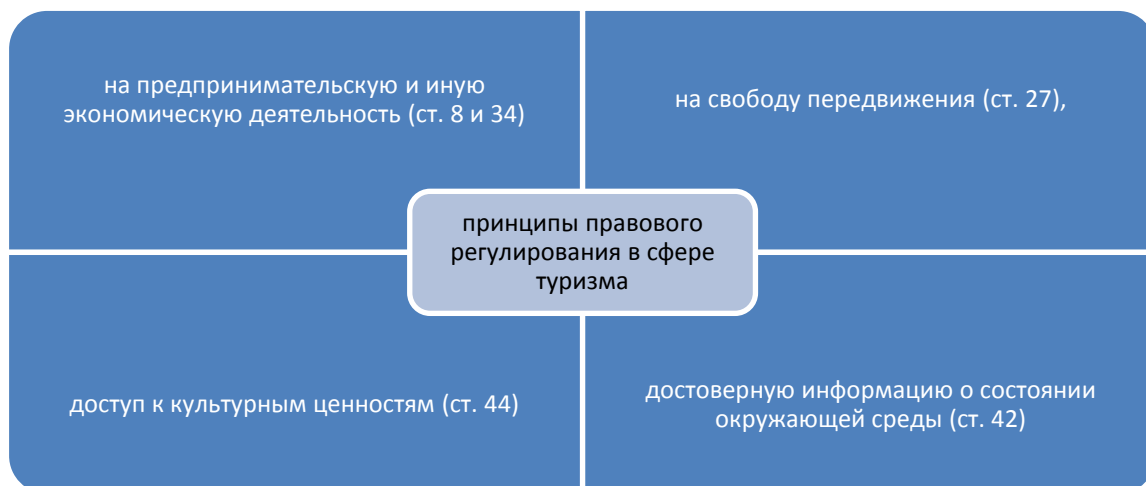


Рис. 7. Гарантируемые права в сфере туризма

Многие ученые говорят о том, что назрела острая необходимость в тексте положений Конституции ст. 71 и 72 предусмотреть туристскую деятельность как профессиональную деятельность по организации путешествий²⁴.

Также, исследователи выделяют необходимость разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной исполнительной власти и ее субъектов, что будет способствовать развитию внутреннего туризма. С этим доводом нельзя не согласиться.

²⁴ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 История развития законодательства о туризме в России

О развитии законодательства в сфере туризма в России можно говорить с 40-х гг. XX в. В литературе выделяют периоды развития туристского законодательства (рис. 6)²⁵:

- 45-е - начало 60-х гг. XX в.;
- 60-е - конец 80-х гг. XX в.

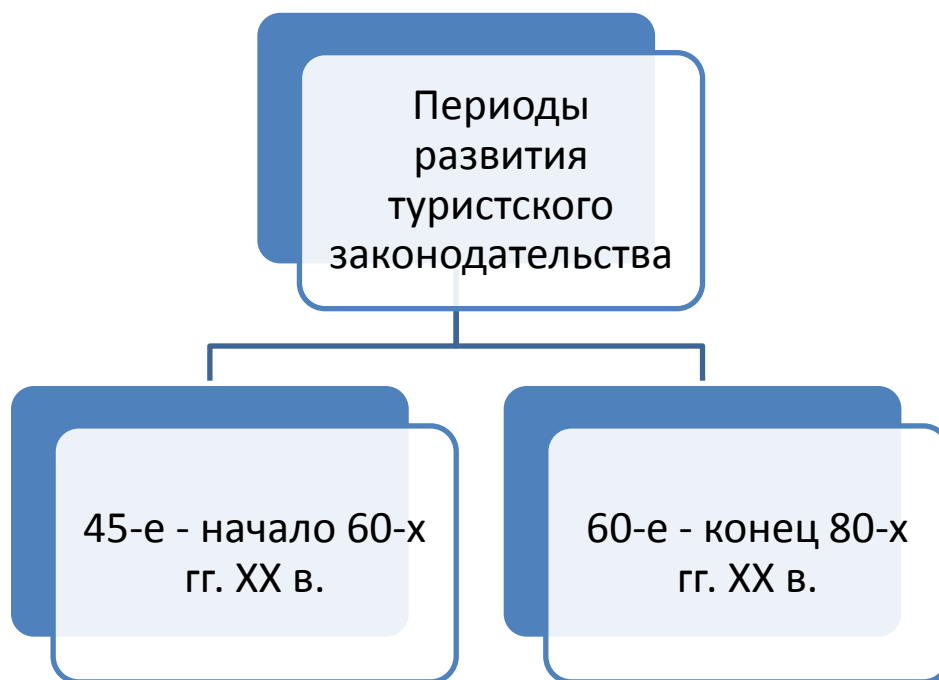


Рис. 6. Периоды развития туристского законодательства

Регулирование туризма в России началось в послевоенные годы. В это время развитие получили направления туризма, появившиеся в 20е гг. XX в. (рис. 7):

²⁵ Исмоилова М.И. Некоторые вопросы развития законодательство о туризме // Законодательство. 2017. № 2 (26). С. 57.

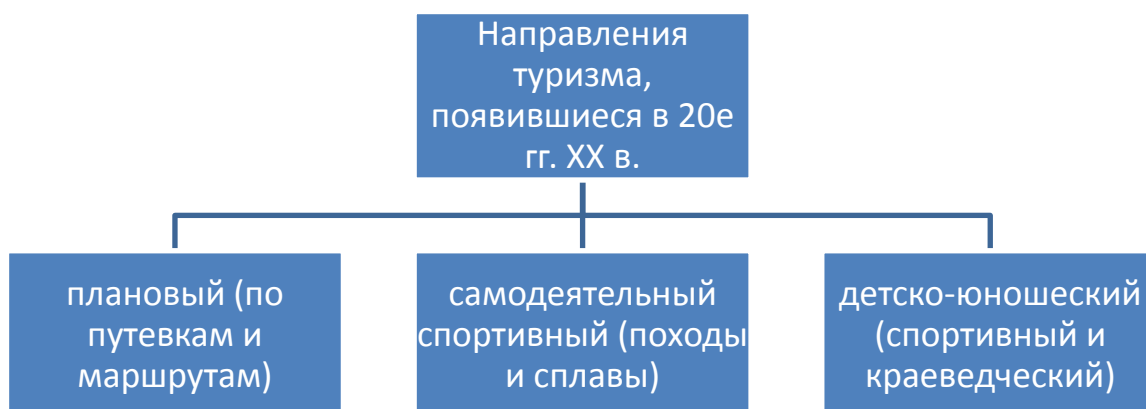


Рис. 7. Направления туризма, появившиеся в 20е гг. XX в.

Особое, а именно, идейно-политическое значение имело развитие детско-юношеского туризма.

В 1958 году Бюро международного молодежного туризма «Спутник» заменила Всесоюзную федерацию туризма. Деятельность Бюро «Спутник» носило хозрасчетный характер.

Направления деятельности «Спутник» изображены на рисунке 8:

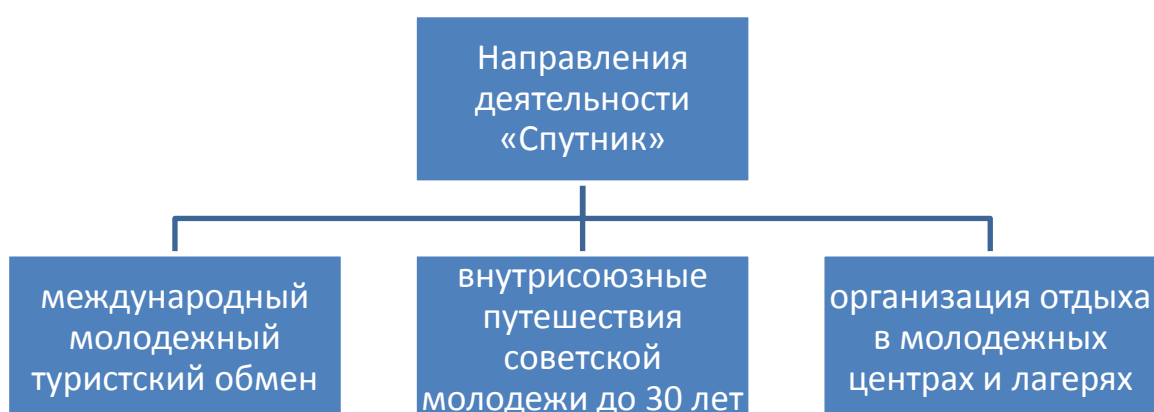


Рис. 8. Направления деятельности «Спутник»

В 1962 году был создан Центральный совет по туризму (ЦСТ). Основная цель – развитие внутреннего туризма. Руководство туристской деятельностью проводилось через профсоюзы, взаимодействовавшие с ЦСТ и руководившие организацией плановой составляющей туризма. Результатом стало (рис. 9):

- выделение государственных ассигнований в сфере туризма;
- развитие материальной базы;
- низкие темпы улучшения качества обслуживания плановых туристов;
- не освоенность многих рекреационных районов;
- дефицит средств размещения и путевок.

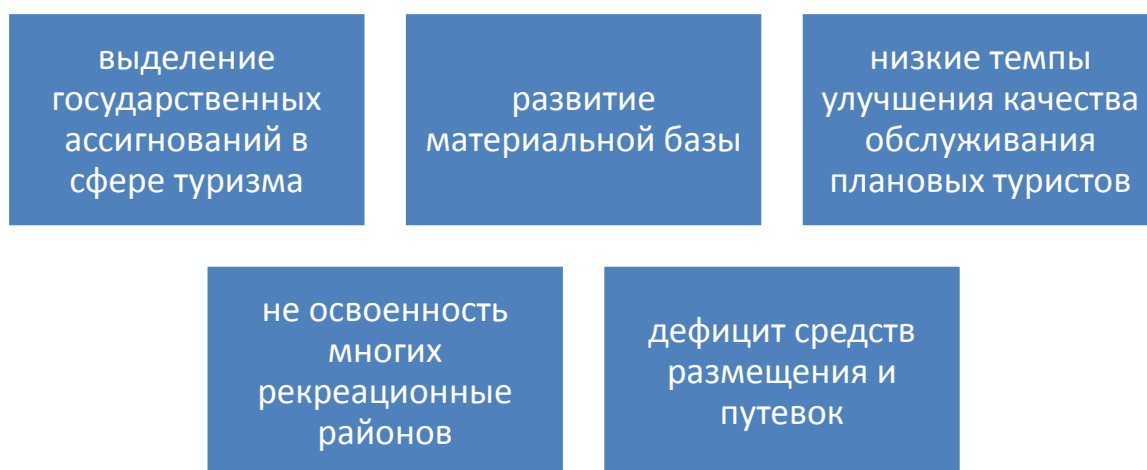


Рис. 9. Результаты создания Центрального совета по туризму (ЦСТ).

В 1962 году путем преобразования различных управлений по туризму были созданы советы по туризму основной целью деятельности которых стало развитие туризма внутри СССР. Данные органы являлись коллегиальными. Также к их деятельности привлекалась общественность.

Правовую основу туризма в этот период составляли постановления ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ.

Туристская инфраструктура только становилась, маршруты были стихийными.

В мае 1969 года ЦСТ преобразован в Центральный совет по туризму и экскурсиям (далее по тексту – ЦСТЭ).

Основной задачей в это время ставилось создание крупной отрасли обслуживания населения в сфере туризма. Основными нормативно-правовыми актами в этот момент являлись Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсий в стране» (рис. 10).



Рис. 10. Направления деятельности ЦСТЭ

Характеристика деятельности ЦСТЭ отображена на рисунке 11.

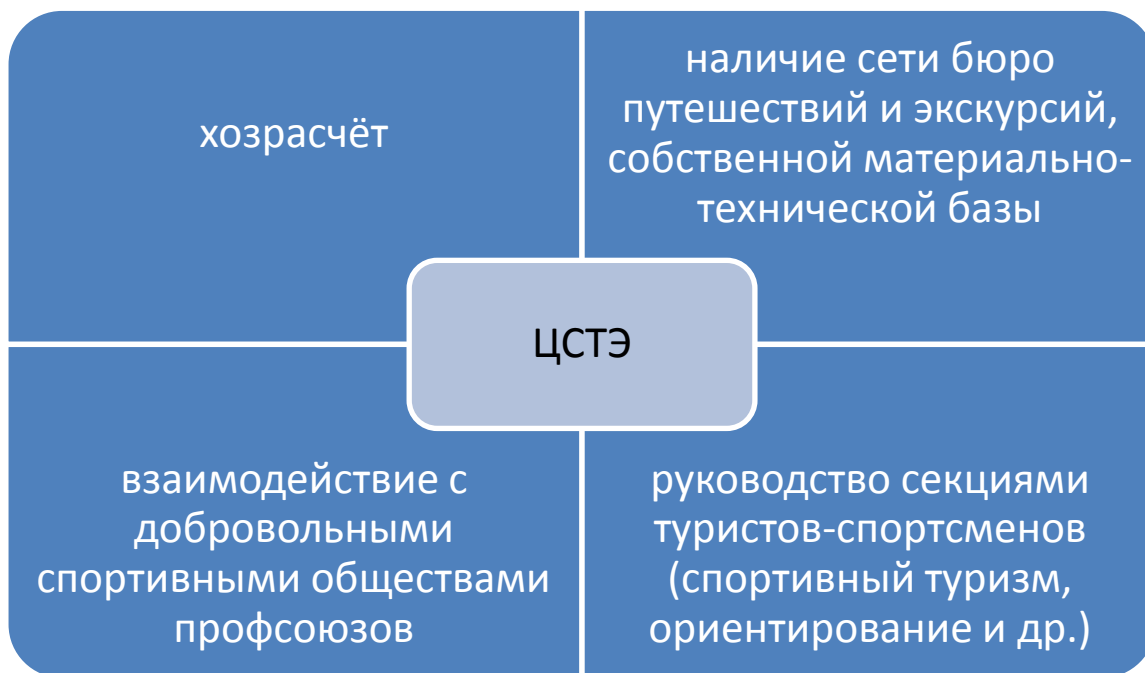


Рис. 11. Характеристики ЦСТЭ

Состав ЦСТЭ:

- представители государственных организаций;
- представители общественных организаций.

Начиная с 1966 года в г. Москве начал издаваться журнал ВЦСПС «Турист».

В 1970 году в составе ВЦСПС сформировано специальное структурное подразделение – Главное экскурсионное управление (ГЭУ). Обязательным требованием в это время является осмотр идеологически значимых мест революционной и трудовой славы. Именно поэтому в это время открываются экскурсионные бюро, составляющие экскурсионные маршруты, главным образом, в крупных городах нашей страны.

Необходимо отметить, что 70-ые годы XX века характеризуются как начало формирования нормативных документов в области туризма.

Так, статьями 20, 24, 41 Конституции СССР от 1977 года закреплены цели и задачи развития туризма. Также вступили в силу нормативные-правовые акты в области безопасности туристских маршрутов, порядка формирования

туристских групп, разработки маршрутов и оформления туристской документации.

Но наибольшую часть законодательства того времени составляли ведомственные нормативно-правовые акты. Особая роль в то время уделялась системе мероприятий по охране здоровья населения страны и была неотъемлемой частью туризма.

2.2 Современное состояние проблем правового регулирования туристской деятельности

Во многих странах мира туризм развивается колоссальными темпами и занимает лидирующие позиции в их экономическом развитии.

Согласно исследованиям Всемирной туристской организации (ЮНВТО), за первый квартал 2017 года в мире зарегистрировано 268 млн. международных туристских прибытий, что на 12 млн. больше, чем в тот же период 2014 года, на 243 млн. больше, чем в 1950 году. К 2020 году прогнозируется рост до 1,6 млрд. прибытий (рис. 12).

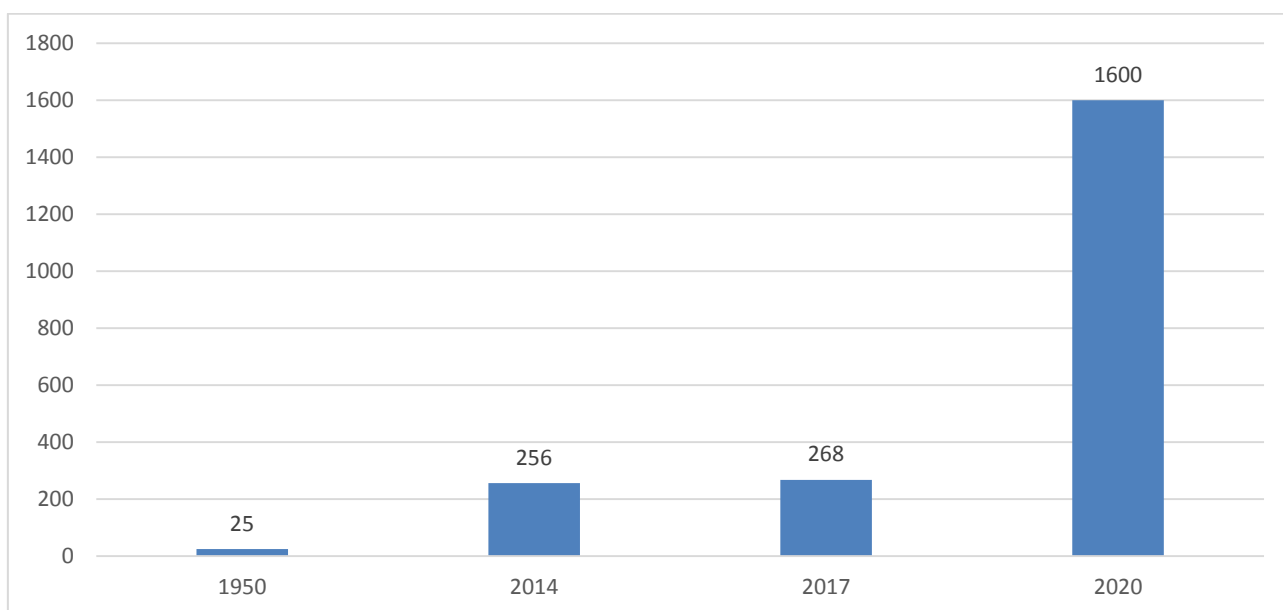


Рис. 12. Количество международных туристских прибытий

На протяжении двух десятилетий в нашей стране не решается вопрос увеличения бюджетных денежных средств как одного из способов участия государства в развитие туризма. Ежегодное среднее значение российского бюджета в область развития туризма составляет 140 млн. рублей (3,25 млн. евро), в то время как, согласно статистике, Испания направляет только на продвижение национального туристского продукта 56 млн. евро. При этом, туризм является приоритетной задачей развития экономики России. Для ее решения необходимо создавать благоприятный для туризма образ страны.

Внутренний и въездной туризм в нашей стране имеет возможности роста за счет исторических, культурных, природных ресурсов. Так, туристский комплекс России сегодня состоит из 477 исторических городов, 142 700 объектов культурного наследия, 2 495 музеев, 586 театров, 103 музеев-заповедников.

Актуальной является проблема разграничения прав собственности. Многие объекты историко-культурного наследия, которые способны привлечь туристов в настоящее время не имеют собственников. Без должного обслуживания и вложений они разрушаются, приходят в негодность.

Также не урегулированы в полной мере отношения, регулирующие право собственности и пользования в отношении рекреационных земель для целей туризма. Недостаточно интенсивно развиваются из-за отсутствия законодательной базы многие перспективные виды туризма (экологический, аграрный). Поэтому необходимо провести корректировку налогового законодательства в части предоставления льгот инвесторам в объекты индустрии туризма и гостеприимства. На сегодняшний день невыгодно вкладывать деньги в эти объекты из-за дороговизны земли, инвестиции окупаются долго.

За все годы совершенствования туристское законодательство крайне мало уделяло внимание упорядочению деятельности экскурсоводов и гидов - переводчиков.

При этом экскурсионное обслуживание занимает ведущее место в туристской программе внутреннего и въездного туризма и серьезно влияет на повышение качества туристского обслуживания, формирование имиджа страны как безопасного и комфортного для туристов региона.

Потребители туристско-экскурсионных услуг имеют право получить научно достоверную информацию по вопросам культуры, истории, современной жизни, но не всегда эти услуги соответствуют их запросам.

На протяжении многих лет работа по подготовке и повышению квалификации экскурсоводов и гидов - переводчиков в основном была отдана на откуп самим туристским компаниям и подчас проводилась без должного внимания к методике проведения экскурсий, что и привело к снижению профессионального мастерства экскурсоводов.

Следует как можно быстрее законодательно проработать вопросы введения аттестации экскурсоводов и гидов - переводчиков на всей территории страны, передав эти полномочия на региональный уровень.

Отсутствие единой системы законодательства в сфере туризма и гостеприимства, зачастую приводит к несогласованности отдельных положений.

Отдельные нормы «смежного» законодательства, регулирующие отношения в сфере туристской деятельности, значительно «ушли» вперед и стали более современными.

2.3 Совершенствование нормативно-правового регулирования туристской деятельности

В течение последних шести лет года обанкротилось более 10 туроператоров, свыше 15,5 тыс. человек понесли ущерб на сумму более 1,5 млрд. рублей.

Туроператоры «Детур», «Капитал тур», «Ланта тур» обанкротились, ООО «Туристическая компания «Идеальный мир» приостановила свою деятельность. Существующий на тот момент механизм финансового обеспечения ответственности туроператоров не обеспечил возмещения в полном объеме туристам убытков.

Данные факты говорят о необходимости совершенствования механизмов государственного правового регулирования ответственности туроператоров перед потребителями туристских продуктов.

В данном исследовании уделяется внимание не только малоизученным проблемам правового регулирования туристской деятельности, но и тем, которые другие авторы исследовали, но государство никак либо слабо отреагировало на необходимые изменения.

Существенным элементом реализации туристского продукта является письменная форма договора между туроператором или турагентом и потребителем.

Данный вопрос был исследован на примере заключенных договоров туроператора «Натали Турс».

В качестве проблем можно выделить следующее.

В договоры о реализации туристского продукта были включены пункты, согласно которым, туроператор имеет право одностороннего расторжения договора, при наступлении следующих обстоятельств:

- повышение действующих ставок или введение новых таможенных сборов;
- значительное и стремительное изменение курсов национальных валют;
- недобор указанного в договоре минимального количества туристов в группе и т.п.

Проведенный анализ правоприменительной практики показывает, что нередко в изучаемый договор туроператорами включались условия об их праве замены гостиниц, в том числе на такую же категорию либо выше.

Согласно п. 7.2 договора, «возможна замена отеля на отель низшей категории, изменение бронированного типа питания в сторону его уменьшения, изменение класса авиаперелета».

Потребительские свойства турпродукта: маршрут путешествия, условия перевозки, средства размещения, имеют существенное значение для заказчика и не могут быть изменены туроператором и/или турагентом в одностороннем порядке.

Данной позиции придерживается и подавляющее большинство судей арбитражных судов.

В силу статьи 10 Федерального закона № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности» условие о гостинице является существенным, поэтому произвольная замена запрещена даже, если на гостиницу того же либо более высокого класса.

Из арбитражной практики следует, что замена туроператором отеля может быть признана правомерной при одновременном выполнении двух условий, а именно: письменное уведомление туриста в разумный срок и получение письменного от него согласия.

Еще одним недопустимым условием анализируемого договора, нарушающим права заказчиков турпродукта (туристов, потребителей туристической услуги), являются штрафные санкции за односторонний отказ от исполнения условий договора заказчиком. Так, согласно пункта 5.2 договора «если Заказчик, независимо от причин, отказывается от туристского продукта, указанного в Заявке Заказчика в соответствии с пунктами 2.1, 3.3 настоящего Договора, то он выплачивает неустойку».

Для возмещения неустойки необходимо доказать убытки. Туроператор же несет расходы, направленные на исполнение обязательств, вытекающих из договора. Данные расходы являются рисками туроператора, которые он несет самостоятельно. То есть, при отказе клиента от турпродукта, туроператор должен доказать фактические расходы, которые клиент возмещает в силу пункта 1 статьи 782 Гражданского кодекса РФ.

Заказчики туристской услуги должны знать и помнить, что отдельные туроператоры, стремясь избежать гражданско-правовой ответственности, нередко включают в договор незаконные условия, однако в случае нарушения прав туриста, туроператоры будут нести не только гражданско-правовую ответственность перед заказчиками туристской услуги, но и административно-правовую перед государством.

Далее необходимо отметить, что в силу статьи 432 Гражданского кодекса РФ, если в процессе заключения договора сторонами не было достигнуто соглашение хотя бы по одному из условий договора, которое является существенным, то такой договор может быть признан судом незаключенным. Такая же ситуация складывается и в том случае, когда какое-либо из существенных условий договора не было включено в договор между сторонами и впоследствии одна из сторон его не одобряет. Это означает, что стороны не согласовали одно (или несколько) из существенных условий договора, и он не может считаться заключенным.

По общему правилу туроператор, кроме обязательного, закрепленного на законодательном уровне перечня существенных условий, также имеет вправо включить в анализируемый нами договор и иные условия, но при условии, что они не будут противоречить действующему законодательству и не ухудшат права и интересы заказчика (туриста, потребителя туристской услуги). В любом случае иные условия анализируемого договора должны в него включаться по взаимному соглашению сторон.

Иными словами, если заказчик (турист, потребитель туристской услуги) не даст согласие на предложенные туроператором (турагентом) дополнительные условия, то договор не может считаться заключенным.

Согласно Федеральному закону № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности» при аннуляции тура турист имеет право получить всю сумму за вычетом фактически понесенных расходов²⁶.

²⁶ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.1996, N 49, ст. 5491.

Таким образом, нормы данного закона выступают как специальные, а нормы Гражданского кодекса РФ, соответственно, будут общими, и применяются тогда, когда специальными нормами ситуация полностью не урегулирована.

К фактически понесенным расходам относятся документальное подтверждение перевода денег за проживание в отеле и авиабилеты, наземные услуги принимающей стороны и услуги страховой компании.

Более того, суд внимательно изучает подобные документы, требуя детализацию платежа с указанием фамилий туристов.

Туроператоры, являясь ответственными лицами по оказанию туристских услуг, как правило, не всегда могут предоставить нужные доказательства.

Туроператор имеет право на удержание лишь фактически понесенных расходов.

А значит, штрафы за аннуляцию бронирования, к примеру, отеля не правомерны и являются предпринимательским риском. Туроператор заключает с гостиницей договор самостоятельно, руководствуясь при этом принципом свободы договора.

При этом он принимает на себя (и не перекладывает на туриста) права и обязанности по этому договору. Объем прав и обязанностей, которые принимает на себя турист, определены договором между туристом и туроператором. В соответствии с пунктом 1 статьи 308 ГК РФ, договор не может накладывать права и обязанности на лиц, не являющихся его сторонами²⁷. Тем более, что штрафы являются фактическими расходами туроператора, возникающими после возврата денег туристу.

Это подтверждает и Определение Верховного Суда от 02.12.2014 г. по делу № 310-ЭС14-142, отмечающий, что туроператор не имеет права перекладывать обязанность по уплате штрафов, пеней и неустоек на плечи туриста (потребителя), так как последний не является стороной договорных

²⁷ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

отношений между оператором и отелем. Более того, указанные штрафы устанавливаются уже после отказа от тура туристом²⁸.

Таким образом, туроператор обязан предпринять все попытки для минимизации издержек при отказе от тура со стороны туриста, фактическими расходами могут быть документы, подтверждающие оплату наземных услуг до момента получения заявления о расторжении договора.

Для реализации туристских услуг турфирма вступает в договорные отношения с различными субъектами рынка – транспортными компаниями, гостиницами и др.

Турист таким образом заключает договор только с одной фирмой, а услуги ему предоставляют разные фирмы.

Договорные связи турфирмы являются трехступенчатыми. На первой ступени находятся предприятия сервиса – транспорт, гостиницы, экскурсионные бюро.

На второй находится турфирма – организатор поездки. Третья ступень – турист. Могут быть дополнительные звенья, например, турфирмы-посредники (рис. 13).

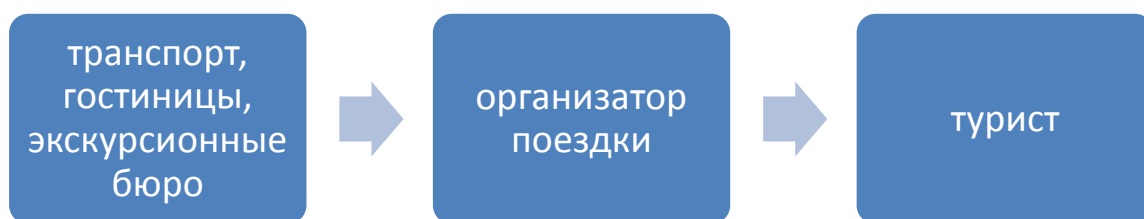


Рис. 13. Трехступенчатые договорные связи турфирмы

²⁸ Определение Верховного Суда от 02.12.2014 по делу № 310-ЭС14-142.

Турфирма организует поездку по своему усмотрению или с учетом требований клиента.

При этом наблюдается высокая степень разделения труда между субъектами данной деятельности.

Суд уделяет огромное внимание причинам, побудившим туриста аннулировать договор, если они достаточно убедительны, то применяются наиболее лояльные нормы права в отношении туриста.

Не менее важно, насколько туроператор и авиакомпания способны доказать факт понесенных расходов.

Туроператор и/или турагентство при заключении с клиентом договора не ответственен перед Клиентом и не возмещает ущерб в следующих случаях (рис. 14):

- когда клиент нарушил условия договора;
- когда иное государство отказало в выдаче визы клиенту или задержало выдачу;
- проблем прохождения таможенного контроля, связанные с неверным оформлением паспорта;
- изменения цен авиакомпаний или гостиниц;
- утери документов клиентом или их фальсификации клиентом;
- одностороннего изменения клиентом программы тура;
- проблем с личным багажом клиента;
- строительных или ремонтных работ на территории отеля.



Рис. 14. Случаи, когда ущерб не возмещается

Грамотная, хорошо организованная работа с договором обеспечивает прозрачность, гласность, доступность при решении значимых вопросов, а повышение эффективности работы с клиентами – необходимое условие для развития правового общества.

Обычно, в договорах, предлагаемых турфирмами, полно описываются существенные условия договора, но недостаточно - права и обязанности сторон.

Для потребителя наибольшее значение имеют права и обязанности, указанные в договоре, особенно обязанности туроператора.

Обычно плохо расписаны права и обязанности сторон, приведенные в общих формулировках, не конкретизированные.

Основная цель заключения рассматриваемого договора клиентом – получение туристских услуг.

Для этого турфирма совершает разные действия для подготовки и организации поездки.

В этом состоит комплексность взаимосвязанных концепций, исследуемая на межотраслевом уровне, поскольку затрагивает различные правоотношения (рис. 15):

- административные (получения въездных виз);
- таможенные (пропуск через границу);
- международные (валютное законодательство).

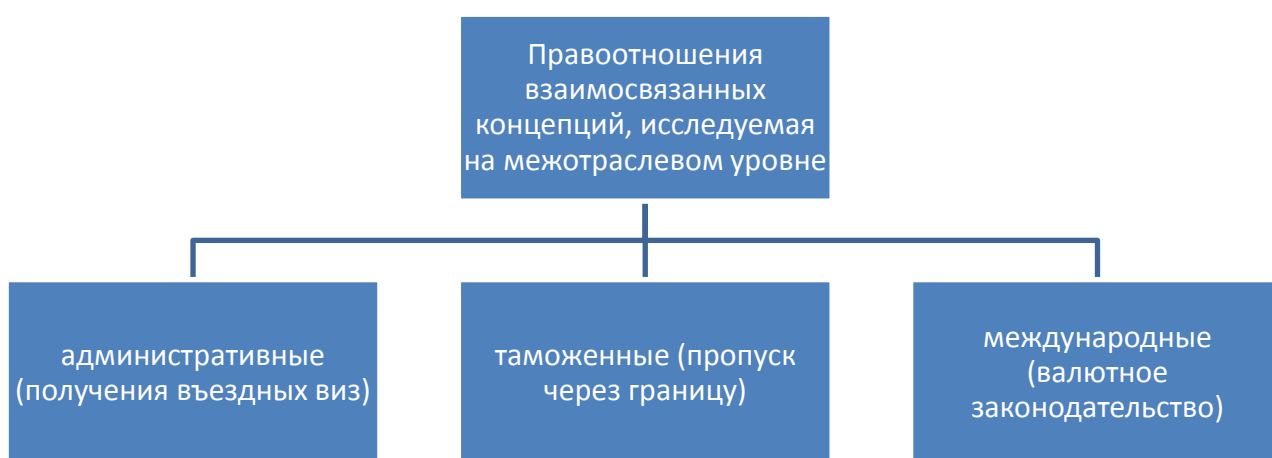


Рис. 15. Правоотношения взаимосвязанных концепций, исследуемая на межотраслевом уровне

Оказание туристских услуг может осуществляться на территории России и/или за ее пределами (рис. 16).

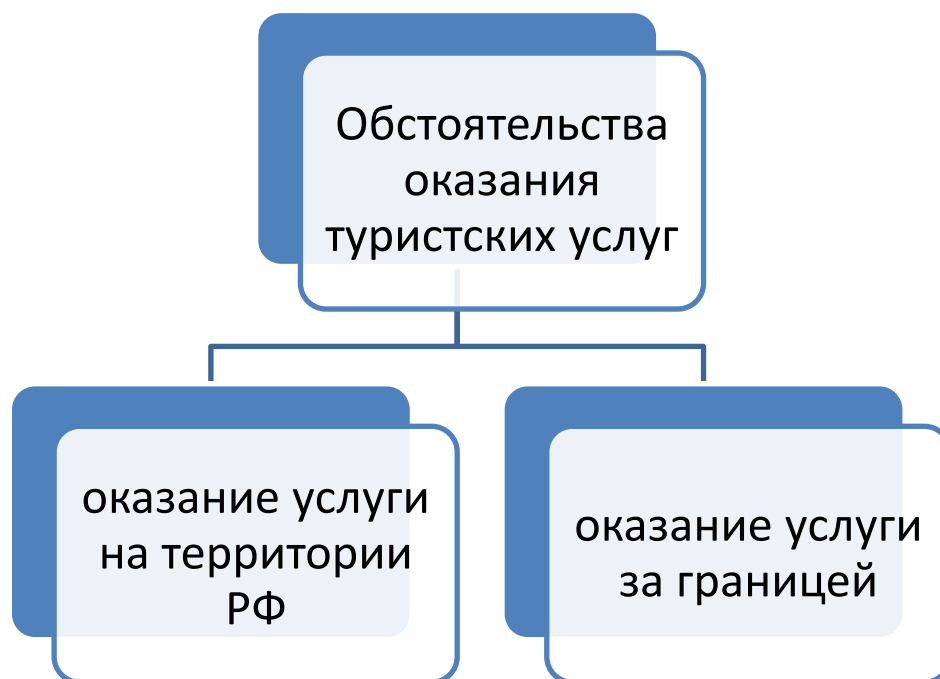


Рис. 16. Обстоятельства оказания туристских услуг

Данные обстоятельства значимы, поскольку во втором случае в действия включаются нормы международного и международного частного права и объем прав и обязанностей, соответственно, увеличивается.

Обязанность турфирмы предусмотрена статьей 779 Гражданского кодекса РФ и заключается в оказании контрагенту туристских услуг, отмеченных заключенным договором²⁹.

Для оказания услуги турфирма выполняет определенные действия в интересах полного удовлетворения потребностей туриста. Для реализации интересов заказчика турфирма должна совершить действие, которое ожидается контрагентом - активное поведение должника в обязательственном правоотношении, вызывающее необходимый эффект³⁰.

В случае с туристской услугой выполняется серия действий. Туристская услуга исходит от конкретного исполнителя – турфирмы и неотделима от нее.

²⁹ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

³⁰ Базарова Ц.Б., Малакшинова Н.Ш. Проблемы правового регулирования и государственного управления в сфере туризма // В сборнике: проблемы юридической науки и практики материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей, сотрудников и магистрантов юридического факультета ВСГУТУ. 2016. С. 12-15.

Туристкой услуге свойственна эксклюзивность, поскольку она индивидуализируется для каждого отдельного потребителя.

При этом действие реализуется и совершается до момента получения туристом услуги и включает два этапа (рис. 17):

- при обращении туриста, когда турфирма сама оказывает услугу;
- посредством действий турфирмы услуга продолжает оказываться другими субъектами – перевозчиками, гидами и др.



Рис. 17. Этапы оказания туристской услуги

На первом этапе можно говорить о реализации нормы статьи 780 Гражданского кодекса РФ - исполнитель оказывает услуги лично³¹.

На втором этапе оказание услуги завершается.

Таким образом, обязанность турфирмы, закрепляемая договором, оказывается, как лично сотрудником турфирмы, так и другими предприятиями, в том числе и зарубежными.

³¹ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

Пункт 2 статьи 779 Гражданского кодекса РФ содержит указание на то, что оказание услуг опосредуется договором возмездного оказания услуг³².

Согласно абзацу 2 пункта 3 статьи 1212 Гражданского кодекса РФ, договор - это договор об оказании комплексной услуги³³.

Не может договор называться о реализации туристского продукта, если не соответствует сути турпродукта, которая заключается в комплексе услуг, а именно: перевозка и размещения, оказываемых за общую цену.

При этом данный договор не получается отнести к договорам возмездного оказания услуг.



Рис. 18. Договорные отношения

Основой отношений туроператора и турагента являются следующие правовые модели:

³² «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

³³ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

- поручительство, когда зарубежный туроператор поручает российскому агентству заключить договоры с туристами;
- комиссия, где комитент – это зарубежный туроператор;
- купля-продажа туристского продукта.

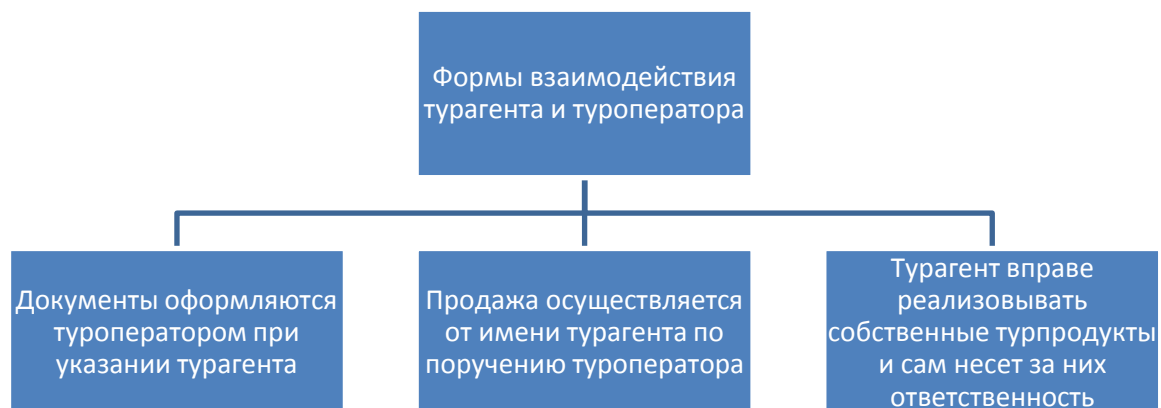


Рис. 19. Формы взаимодействия турагента и туроператора

Туроператоры и турагенты отличаются видами доходов и принадлежностью туристского продукта (рис. 20)



Рис. 20. Различия между туроператором и турагентом

Определим содержание договора возмездного оказания туристской услуги.

Стороны сделки – турагентство и физическое или юридическое лицо.

Для обеспечения действительности и правомерности сделок значение имеют существенные условия договора.

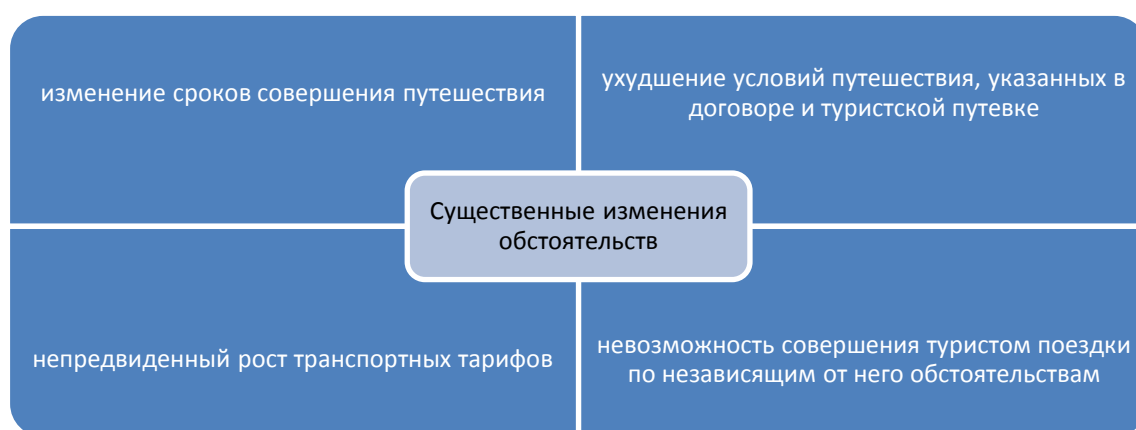
Договорные конструкции имеют особую сферу действия и обеспечиваются законодательно.

По мнению А. Корецкого, договор имеет специальные элементы - субъектный и объектный состав, предмет, существенные условия. Данный подход применяется в гражданском праве, но существуют и другие теории.

Существует три группы условий договора: существенные, обычные, случайные³⁴.

Согласно статье 780 Гражданского кодекса РФ исполнитель по договору оказывает услуги лично³⁵.

Все существенные условия турпоездки должны быть отражены в договоре. К существенным условиям законом относятся и существенные изменения обстоятельств (рис. 21):



³⁴ Полухина А.Н. Стратегия регулирования развитием регионального предпринимательства как элемент национальной безопасности экономики России // Инновационное развитие экономики. 2016. № 5 (35). С. 259-262.

³⁵ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

Рис. 21. Существенные изменения обстоятельств

Все остальные условия договора и ответственность сторон должны соответствовать требованиям, предъявляемым в договоре с туроператором.

Обязательство по договору направлено на соблюдение прав и обязанностей сторонами. Здесь важным является процесс реализации прав и исполнения обязанностей сторон. В обязательстве же важна нацеленность на результат.

Договоры – это основания возникновения взаимных прав и обязанностей. В договоре закрепляется направление достижения цели сторон, обязательство или обязательства, исполнение которых сказывается на реализации договорных положений.

Согласно договору, права и обязанности возлагаются на стороны в равной степени. Участники соглашения детально прописывают условия для обеспечения наиболее полной защиты своих прав и интересов.

На специфику договорных отношений влияет публичный элемент, закрепленный нормой закона (установление специальных правил).

По соглашению участники взаимодействуют, соблюдая принципы свободы, равенства сторон, экономической независимости. Если сторонами при заключении договора были упущены особые положения об обязательстве, о сделках, об изменении и расторжении договора, то решать спорные вопросы будет сложнее³⁶.

Договор возмездного оказания туристских услуг – это договор присоединения, поэтому необходимо разрабатывать и вводить на практике типовой договор возмездного оказания туристских услуг.

³⁶ Золотовский В.А., Золотовская Н.Я. Правовое регулирование в сфере туризма: Учебное пособие / Москва, 2016. Сер. 11 Университеты России (1-е изд.).

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1 Государственное регулирование туристской деятельности

Воздействие на сферу туризма возможно осуществлять путем саморегуляции или создания условий развития туризма с помощью мер государственного регулирования. На сегодняшний день эффективнее всего применять второй метод, поскольку туристическая сфера недостаточно урегулирована и требуется долгосрочное планирование на государственном уровне.

Кроме того, государственное управление, в целом, носит междисциплинарный характер и является предметом изучения многих дисциплин.

Для государственного регулирования туризма в России создан специальный государственный орган - Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), преобразованное в 2004 г. из Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму.

Ростуризм находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Государственное регулирование осуществляется по следующим аспектам (рис. 22):

- определение приоритетных направлений развития туризма;
- нормативно-правовое регулирование;
- оказание государственных услуг;
- научные исследования;
- кадровое обеспечение отрасли;
- разработка и реализация федеральных, региональных и целевых программ;

– продвижение туристского продукта как внутри страны так и за ее пределами.

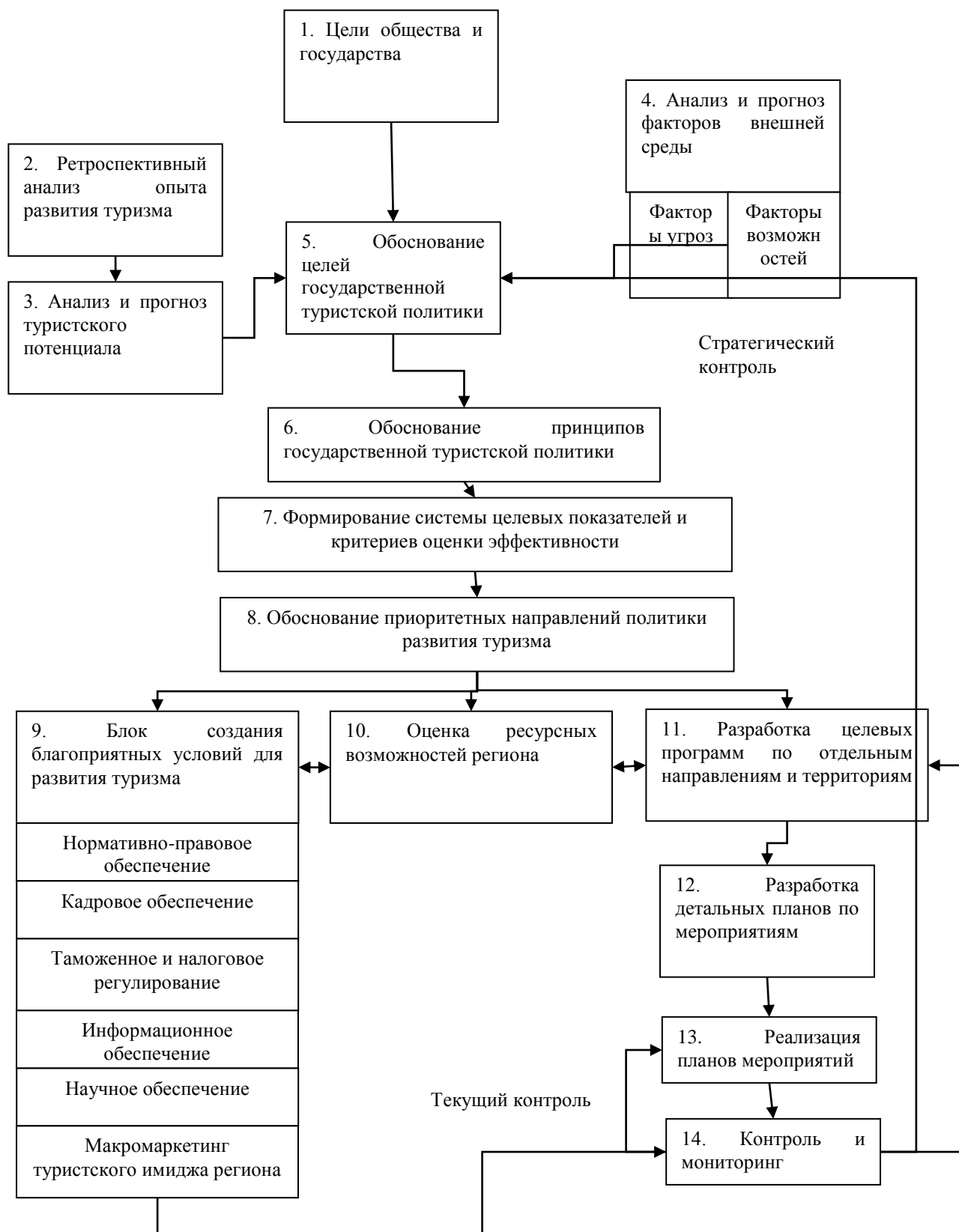


Рис. 22. Модель политики управления туристской сферой на основе стратегического планирования

Государственное регулирование туристской деятельности осуществляется путем стратегического и программно-целевого планирования. При изменении экономических условий, методы управления могут изменяться.

Стратегическое планирование заключается в разработке основных направлений деятельности органов государственной власти в области туризма.

Программно-целевое планирование не может противоречить стратегии развития и включает цели и задачи по ее реализации. Для реализации данного метода необходимы такие элементы как целевое направление и системность.

При этом целевые программы различных органов государственной власти имеют системные связи и межведомственная конкуренция отсутствует.

Для программно-целевых продуктов характерна единая правовая база, но различная стоимость самих продуктов.

В силу того, что государственная программа имеет стоимостное выражение, она требует государственного финансирования.

Также необходимо оценивать целесообразность и эффективность реализации данных программ. Соответствие целям и интересам участников программ может быть критерием оценки ее целесообразности, а разумное сокращение расходов на ее реализацию – критерием ее эффективности.

Следует обратить внимание на предел ответственности за неудовлетворительную реализацию программы.

Привлечение к ответственности может осуществляться после выявления статуса программных документов.

В том случае, если программы приняты не нормативными актами, то привлечение к ответственности трудно осуществимо.

При реализации программно-целевого метода должен быть определен субъектный состав.

Так, в административном праве субъекты государственного управления – это органы исполнительной власти. Сегодня данный состав должен быть расширен с целью снижения изолированности государственных органов при принятии публичных решений, направленных на длительное общественное

развитие и исключение безрезультатных программ, не поддерживаемых социальной средой. Кроме того, орган исполнительной власти – заказчик проекта, ограничен в своих полномочиях и поэтому, зачастую, ими заказываются проекты одностороннего содержания.

В целях решения этих проблем, сегодня существует мнение, что научные школы должны участвовать в разработке программных документов посредством системы государственного заказа.

Однако здесь существует проблема законодательного пробела - закон не определяет параметры субъектов разработки целей, критериев, задач и способов их достижения.

Также, необходимо чтобы субъектами разработки программ стали и другие участники туристского рынка.

Программы, в том числе, должны быть разработаны и на длительную перспективу.

3.2 Негосударственное регулирование туристской деятельности

Для определенных групп людей туризм стал неотъемлемой частью их жизни.

Мы наблюдаем постоянную динамику туристских прибытий, которые свидетельствуют о повышении спроса на туристский продукт, проследили социально-экономическую значимость туризма и определили задачи, которые перед собой ставит государство для регулирования отношений в туристской сфере.

Негосударственное правовое регулирование туристской деятельности осуществляется, в том числе, через саморегулируемые организации (с 01.01.2014г.), которые, по факту берут на себя функции государственного регулирования. Таким образом, государственный контроль теперь остается за результатами деятельности туристских организаций, а не за самой

деятельностью. Обязательное членство в саморегулируемой организации законодательством предусмотрено сегодня только для туроператоров.

Саморегулируемые организации выполняют различные функции, в работе же исследована техническая.

Согласно отечественному законодательству, Правительство Российской Федерации обязано осуществлять прием методик в срок до шести месяцев после принятия технического регламента. Таким образом, построение системы методик осуществляется согласно:

- принципам;
- техническим регламентам.

В течение переходного периода в законодательстве было установлено, что в систему технического законодательства включаются требования нормативных документов:

- ГОСТ;
- СанПиН;
- СНиП и др.

Данные нормы принимаются в случае, если требования приведенных документов не противоречат целям технического регулирования – требованиям безопасности согласно статье 46 Федерального закона «О техническом регулировании».

Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании», выделяют виды норм:

- обязательные;
- добровольные.

Обязательные требования вводят принимаемые технические регламенты, процесс принятия которых должен включать опубликование уведомления о разработке, публичное обсуждение и пр.

Рекомендации представляют собой требования, исключенные из технических регламентов и закрепляемые в требованиях:

- стандартов;

– ведомственных документов.

Кроме того, в систему технического регулирования могут быть включены нормы других нормативно-правовых актов, согласно критерию непосредственного обеспечения безопасности продуктов и процессов.

Так в данную систему могут входить акты, регулирующие сферу:

- энергосбережения;
- технического контура паспортно-визового контроля и т.п.

В ходе реформирования, наше государство вышло на этап, на котором происходит предъявление требований к устойчивым темпам развития экономики. В данном случае фактор, сдерживающим развитие экономики - это противоречие действующей системы нормирования требованиям безопасности продукции рынка.

Действующие на сегодняшний день нормы устарели. Обязательные стандарты – это дополнительная нагрузка, представляющая собой избыточную обязательную сертификацию. Кроме того, процедуры обеспечения качества продукции носят административный характер и исключают рыночные инструменты воздействия.

Техническое регулирование представляет собой барьеры инвестирования в российскую экономику. Экономический рост в России замедлен по следующим причинам:

- недостаток инвестиций;
- сложившаяся система технического регулирования;
- недостаток новых норм;
- избыточное регулирование.

Избыточные административные барьеры способствуют снижению конкурентоспособности российских и зарубежных организаций, развитию российского рынка туристических услуг.

Сертификация пятизвездочного отеля должна производиться по схеме 3 таблицы 1. Так, оценка исполнителя работ и услуг происходит на основе

соответствия установленным требованиям государственных стандартов, в результате чего ему присваивается категория.

Таблица 1

Схемы сертификации услуг

№ схемы	Оценка оказания услуг	Проверка результатов исполнения услуг	Инспекционный контроль за сертифицированными услугами
1	Оценка мастерства исполнителя услуг	Проверка (испытания результатов услуг)	Контроль мастерства исполнителя услуг
2	Оценка процесса оказания услуг	То же	Контроль процесса оказания услуг
3	Оценка организации (предприятия)	То же	Контроль соответствия установленным требованиям
4	Оценка системы качества	То же	Контроль системы качества
5	-	Рассмотрение заявки-декларации с прилагаемыми документам	Контроль качества оказания услуг
6	Оценка системы качества	То же	Контроль качества системы

3.3 Взаимодействие государственных и негосударственных органов в процессе правового регулирования туристской деятельности в России

Лицензирование в сфере туризма было отменено с 01.01.2007 г. С этого момента любые организация или предприниматель вправе заниматься деятельностью в сфере туризма, если это не законодательству.

Институт лицензирования в сфере туризма заменил институт саморегулирования.

Ранее лицензирование в туроператорской деятельности обязывало иметь в штате туроператора не менее семи сотрудников, ведущих туроператорскую деятельность, не менее 30 % от штата персонала, имеющих высшее образование в сфере туризма или опыт работы в сфере туризма не менее пяти лет.

При этом руководитель туроператора обязан был иметь специальное образование и стаж работы не менее пяти лет. Требовался также сертификат соответствия туристских услуг требованиям безопасности; каждые три года повышение квалификации сотрудников и др.

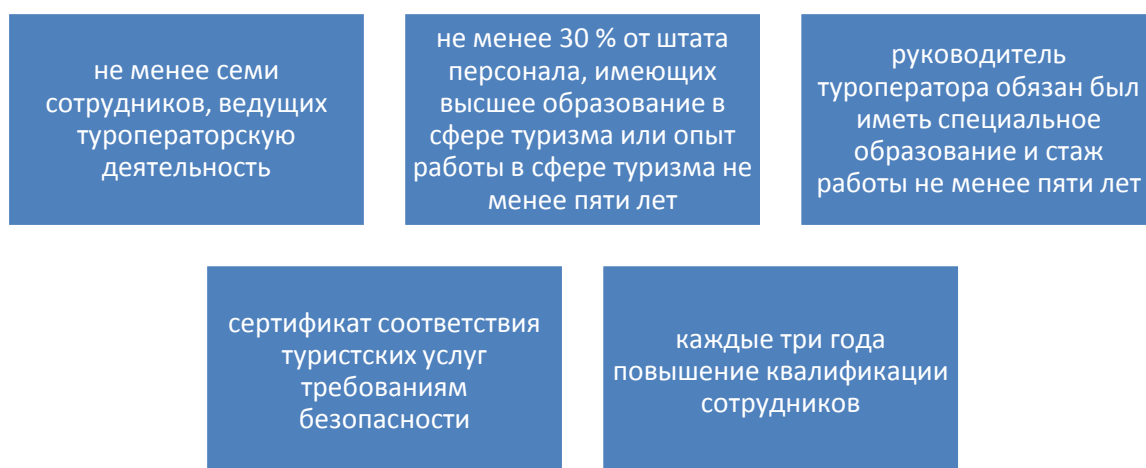


Рис. 23. Ранее действовавшие требования к туроператору

После отмены института лицензирования было введено обязательство по финансовому обеспечению деятельности туроператоров, что ограничило доступ предприятий в данную сферу.

Согласно статье 17.1 Федерального закона № 132-ФЗ направлением финансового обеспечения является исполнение туроператором договорных

обязательств, которое может быть представлено в форме банковской гарантии или страхования ответственности³⁷.

Согласно данным Единого федерального реестра туроператоров, большинство туроператоров используют договор страхования ответственности. Размер финансового обеспечения зависит от сферы деятельности и варьируется в пределах 500 000 - 100 000 000 руб. Срок финансового обеспечения составляет 1 год.

Поэтому финансовые ограничения относятся только к финансовой стороне деятельности туроператора. Если требования соблюдены, то юридическое лицо вправе осуществлять туроператорскую деятельность. Ранее действовавшие дополнительные требования к образованию и квалификации не устанавливаются.

В турагентской деятельности ранее также требовалось получение лицензии, действовавшей в течение пяти лет.

Порядок лицензирования турагента был схожим с лицензированием туроператора.

Согласно положению о лицензировании турагентской деятельности необходимо было соблюдение следующих условий (рис. 27):

- 20 % сотрудников должны были иметь профильное образование или стаж работы в сфере не менее трех лет;
- наличие у руководителя предприятия профильного образования;
- сертификат соответствия туристских услуг требованиям безопасности;
- повышение квалификации персонала хотя бы один раз в три года и др.

³⁷ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.1996, N 49, ст. 5491.



Рис. 24. Ранее действовавшие требования к турагенту

Таким образом, основным требованием было образование и квалификация сотрудников, а также периодическое ее подтверждение. После того, как эти требования были отменены, ограничений к занятию турагентской деятельностью не стало.

Поэтому сегодня действует большое количество турагентств при различных предприятиях, основной деятельностью которых туристическая деятельность не является. Обусловлено это сезонностью данной сферы деятельности.

Большинство предприятий не располагает достаточным числом квалифицированных сотрудников или не имеет их совсем. Способом привлечения клиентов являются скидки, что мешает развитию рынка туризма и повышению качества туристской услуги.

В результате нарушаются права туристов, предусмотренные статьей 6 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»³⁸.

Саморегулирование сферы туризма предполагает предоставление качественных и безопасных туристских услуг.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулирование - это самостоятельная и инициативная деятельность, которую ведут субъекты предпринимательской деятельности. Содержание саморегулирования - разработка и установление стандартов и правил и контроль соблюдения устанавливаемых правил³⁹.

Саморегулирование в отличие от лицензирования дает возможность более оперативно и эффективно принимать меры по пресечению фактов нарушения правил в сфере туризма.

С помощью саморегулирования удастся проводить реальный контроль деятельности субъектов рынка и разрешать споры. Функции саморегулируемой организации согласно Федеральному закону «О саморегулируемых организациях».

³⁸ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.1996, N 49, ст. 5491.

³⁹ Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // «Собрание законодательства РФ», 03.12.2007, N 49, ст. 6076.

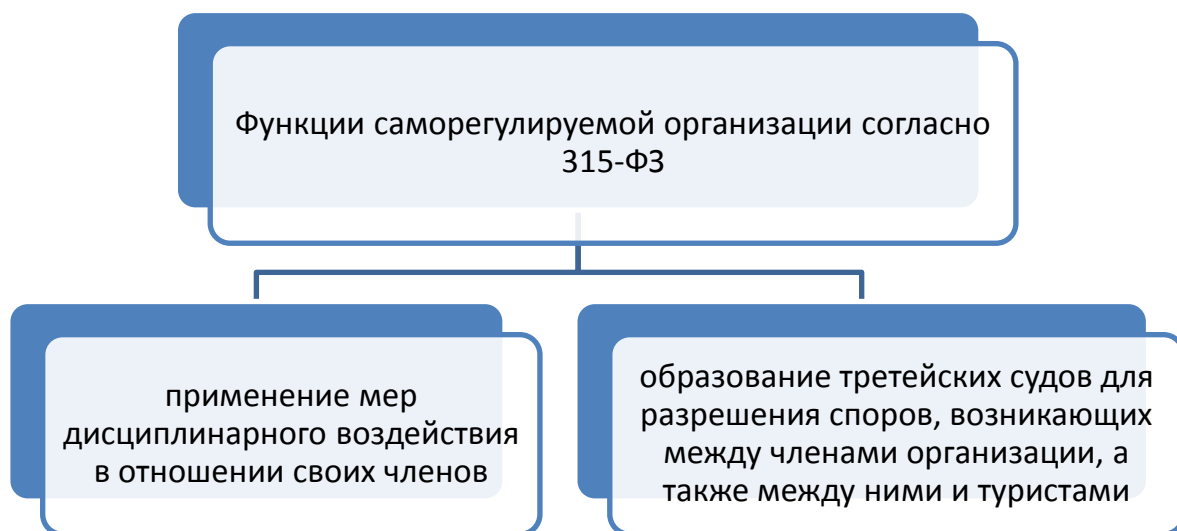


Рис. 25. Функции саморегулируемой организации согласно 315-ФЗ⁴⁰

Считается, что в сфере туризма саморегулирование более эффективно, в отличие от лицензирования. Именно таким образом саморегулируемая организация получает права и обязанности по разработке и внедрению условий членства (рис. 26):

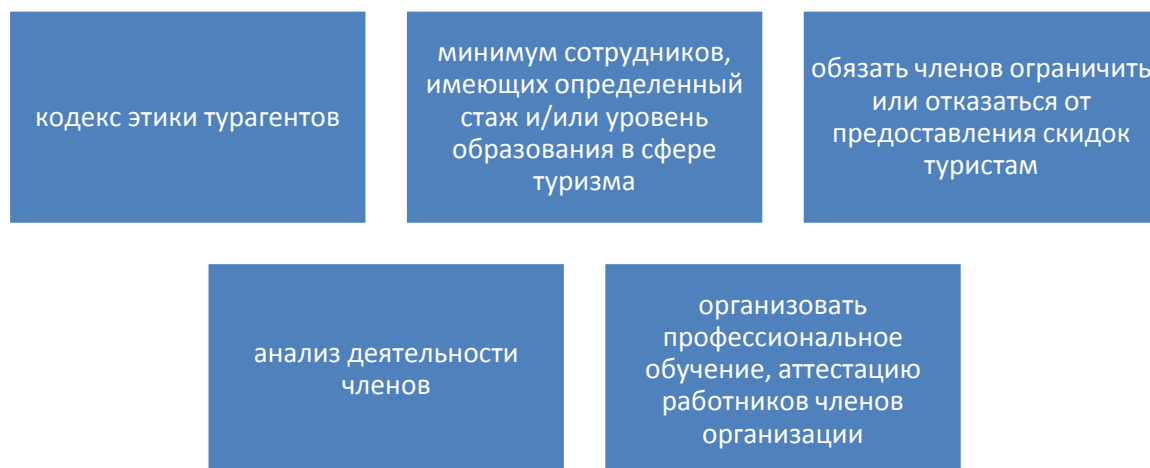


Рис.26. Права и обязанности саморегулируемой организации по разработке и внедрению условий членства

⁴⁰ Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // «Собрание законодательства РФ», 03.12.2007, N 49, ст. 6076.

В результате можно будет повысить качество оказываемых услуг. Институт саморегулируемых организаций на сегодняшний день развит не в полной мере по причине обязательности внесения членских взносов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В литературе на сегодняшний день справедливо отмечено, что процесс формирования законодательства в сфере туризма не закончен. Данная отрасль еще в недостаточной мере урегулирована и имеет много нерешенных проблем. Некоторые из них оперативно решаются государством, некоторые - нет.

В диссертации проведен общий обзор актуальных проблем правового регулирования туризма в России.

В нашей стране законодательство в данной сфере недавно стало приводиться в соответствие с международными нормами и требованиями и в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

Правовое регулирование туристской деятельности осуществляется не только с учетом норм международного права, но специальных нормативно-правовых актов, а также - норм таможенного, страхового, административного, экологического права и др.

Главное место занимают нормы гражданского права, обеспечивающие регулирование гражданско-правовых отношений в туристской сфере, определение основных прав и обязанностей предпринимателей в туристской сфере, обеспечение и защиту экономических и личных прав граждан в туристской сфере.

Федеральный закон от 24.11.1996г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности» содержит основные понятия, права и обязанности участников, особенности формирования, продвижения и реализации туристского продукта. Понятие туристской деятельности законом не определено в полной степени, поскольку не ясно, что означает «организация путешествий». Субъектам туристских правоотношений необходимо четко понимать, что есть туризм, а что есть путешествие. Значит надо закрепить в законодательстве норму, что данные понятия идентичны (в силу правовой природы такого явления как туризм).

В работе проанализированы договорные отношения в сфере оказания туристских услуг.

Остается не решенной проблема аннуляции договора.

Правовые аспекты туристской деятельности в России проанализированы на основе деятельности туроператора «Натали Турс».

«Натали Турс» действовало, в основном, соответствии с требованиями законодательства, включая международное. Организация работала за рубежом, в том числе. Из анализа ее деятельности выявлены проблемы следующего характера.

Взаимоотношения с туристами и агентами оформлялись договором, в котором была выявлена проблема – недостаточное урегулирование вопросов ответственности турагента.

Также в договорах «Натали Турс» обнаружены условия, нарушающие нормы законодательства.

В результате, в работе предложены меры, направленные на совершенствование договорных отношений деятельности туроператора «Натали Турс», а именно:

- дополнить договор условиями об ответственности;
- исключить условия договора, нарушающие законодательство.

Результатами эффективности предложенных мероприятий в адрес «Натали Турс» должно стать повышение прозрачности отношений туроператоров и клиентов и повышение управляемости туристическими организациями.

В связи с финансовыми трудностями ряд туроператоров фактически не выполнили свои обязательства перед несколькими тысячами граждан РФ за рубежом, и туристы вынуждены были повторно оплачивать проживание в гостиницах, перелет и т.д. В ситуацию было вынуждено вмешаться государство и за свой счет вывозить людей.

Поэтому к существующим гарантиям формируется механизм ответственности туроператоров, подразумевающий создание фондов

персональной ответственности с целью финансирования расходов при чрезвычайных ситуациях.

Авторы многих статей отмечают, что недостатком правового регулирования туризма является тот факт, что данную сферу, в том числе, регулирует Федеральный закон РФ от 9 января 1996 года № 2300-I «О защите прав потребителей».

По их мнению, Федеральный закон «О защите прав потребителей» обеспечивает защиту прав клиентов турфирм и фактически обозначает обязанности последних при выполнении туристических услуг.

Необходимо отметить, что в законодательстве России не уделяется должного внимания упорядочиванию деятельности экскурсоводов и гидов-переводчиков.

Актуальной является проблема разграничения прав собственности. Многие объекты историко-культурного наследия, которые способны привлечь туристов в настоящее время не имеет собственника. Без должного обслуживания и вложений они разрушаются, приходят в негодность.

Также не урегулированы в полной мере отношения, регулирующие право собственности и пользования в отношении рекреационных земель для целей туризма. Недостаточно интенсивно развиваются из-за отсутствия законодательной базы многие перспективные виды туризма (экологический, аграрный). Поэтому необходимо провести корректировку налогового законодательства в части предоставления льгот инвесторам в объекты индустрии туризма и гостеприимства. На сегодняшний день невыгодно вкладывать деньги в эти объекты из-за дороговизны земли, инвестиции окупаются долго.

Вышеописанные проблемы не раскрыты ни одним из авторов, которые были мною прочитаны и на сегодняшний день остаются не исследованными в полной мере и, следовательно, не решенными.

В заключении обобщу следующее: необходимо усовершенствовать законодательную базу в сфере туризма, повысить контроль политической

власти и государственных институтов за надлежащим исполнением туристическими организациями своих обязательств, обеспечить безопасность туристов и создать благоприятные условия для развития сферы туризма на территории Российской Федерации. Этим обусловлена актуальность данного исследования.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что, несмотря на значительный прогресс в данной области правовое регулирование туризма в Российской Федерации еще далеко от совершенства и ему еще предстоит пройти большой путь.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», 10.12.1998.
2. «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Ведомости Верховного Совета СССР», 28.04.1976, N 17, ст. 291.
3. «Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Ведомости Верховного Совета СССР», 28.04.1976, N 17, ст. 291.
4. ООН. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]: принята резолюцией Ген. Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. A/RES/217A (III) // Официальный отчет первой части третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН: резолюции, 21 сентября – 12 декабря 1948 г. A/810. С. 39– 42. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/752/37/IMG/NR075237.pdf?OpenElement> (дата обращения: 08.04.2018).
5. Нью-Йорк. Международный Пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г., вып. XXXII, с. 44.
6. Хельсинки. Заключительный Акт по безопасности и сотрудничеству в Европе от 01 авг. 1975 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
7. Манила. Манильская декларация по мировому туризму от 10 октября 1980 год Принята Всемирной конференцией по туризму, проходившей в Маниле (Филиппины) с 27 сентября по 10 октября 1980 года // Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма «Издательство Михайлова», 2005 год.

8. Акапулько. Документ Акапулько, принятый Всемирным совещанием по туризму 21-27 авг. 1982 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
9. Осака. Декларация Всемирной конференции министров по туризму от 04 нояб. 1994 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
10. Мадрид. Заявление ВТО в области предотвращения организованного секс-туризма, май 1995 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
12. Арбитражный кодекс Российской Федерации // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
13. Гражданский кодекс Российской Федерации // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
14. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
15. Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».
16. Федеральный закон от 24.11.1997 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
17. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
18. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
19. Постановление ВЦСПС от 20.07.1962 «О дальнейшем развитии туризма» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
20. Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст «О принятии и введении в действие общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС ред.2) и общероссийского классификатора

продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) //Консультант Плюс: справочно-правовая система.

21. Аманжолова Б.А., Усенова Д.М. К вопросу о совершенствовании организационно-правовых механизмов туроператорской деятельности в республике Казахстан // Туризм: право и экономика. 2017. № 2. С. 7-9.

22. Антонова, А. И. Совершенствование законодательной базы туристской деятельности в РФ / А. И. Антонова, Е. С. Планидин, Д. Н. Архипова // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: материалы VII междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 15 янв. 2018 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]; ФГБОУ ВО «Чувашский гос. ун-т им. И. Н. Ульянова» [и др.]. – Чебоксары: ООО «Центр науч. сотрудничества «Интерактив плюс», 2018. – С. 296–297.

23. Бабушкина Д.А. История гражданско-правового регулирования отношений в сфере туризма в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. № 11 (25). С. 27-30.

24. Базарова Ц.Б., Малакшинова Н.Ш. Проблемы правового регулирования и государственного управления в сфере туризма // В сборнике: проблемы юридической науки и практики материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей, сотрудников и магистрантов юридического факультета ВСГУТУ. 2016. С. 12-15.

25. Барабанова П.С. Особенности применения специального законодательства о туризме в Англии // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 71-77.

26. Батищев, Е. А. Правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е. А. Батищев; Ин-т государства и права РАН. – Москва, 2013. – 168 с. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01006672155>, вход по паролю. – ЭБД РГБ.

27. Белолобская, Т. В. Нововведения в регулировании туристской деятельности / Т. В. Белолобская // Вестник Северо-Восточного Федерального

университета им. М. К. Аммосова. Сер. История. Политология. Право. – 2016. – № 3. – С. 43–45.

28. Биржаков М.Б. Введение в туризм: учебник. Издание 8-е, переработанное и дополненное. – СПб.: Герда, 2006. – 512 с.

29. Борисов А. А. Правовые коллизии в туристском законодательстве России / А. А. Борисов // Туризм: право и экономика. – 2013. – № 3. – С. 15–17.

30. Борисов К. Г. Международный туризм и право: учеб. пособие. М., 1999. С. 11.

31. Братановский, С. Н. Правовое регулирование туризма в Российской Федерации [Электронный ресурс]: учеб. пособие / С. Н. Братановский, М. С. Братановская, С. А. Кочерга. – Электрон. текстовые дан. – Москва: Изд-во «Директ-Медиа», 2014. – 180 с. – Режим доступа: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view_red&book_id=239972, свободный. – ЭБД «Университетская библиотека ONLINE». – Загл. с экрана. – Дата обращения: 01.06.2018.

32. Бунаков, О. А. Необходимость проведения общественного контроля туроператорской и турагентской деятельности хозяйствующих субъектов / О. А. Бунаков // Инновационная наука. – 2015. – № 7/1. – С. 85–87.

33. Бурцева, Е. Е. Правовое регулирование туристских услуг / Е. Е. Бурцева // Вестник Тульского университета (ТИЭИ). – 2016. – Т. 1, № 7. – С. 13–17.

34. Бутенко, Д. Ю. Особенности государственного регулирования туристской деятельности / Д. Ю. Бутенко // Science Time. – 2016. – № 4. – С. 149–152.

35. Вартанова, М. Л. Инновационная деятельность в туризме и ее государственное регулирование / М. Л. Вартанова // Экономические отношения. – 2017. – Т. 7, № 2. – С. 209–222.

36. Воронцова, О. В. Правовое регулирование сферы туризма на федеральном и региональном уровнях / О. В. Воронцова, Ю. С. Лютоева //

Вестник Республиканской академии государственной службы и управления. Сер. Государство и право. – 2015. – № 20. – С. 63–70.

37. Вуец, Л. В. Совершенствование механизмов государственного регулирования в сфере туризма / Л. В. Вуец // Фотинские чтения. – 2017. – № 2. – С. 52–58.

38. Геворкян, Т. В. Особенности защиты прав потребителей туристского обслуживания: законодательный аспект / Т. В. Геворкян, Л. С. Надергулова // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2013. – № 15. – С. 21–24.

39. Горбачева, Д. А. Правовое регулирование туристской деятельности в РФ: современное состояние и проблемы / Д. А. Горбачева, И. А. Савина // Курорты. Сервис. Туризм. – 2015. – № 1. – С. 23–27.

40. Гришина, Л. А. Правовое регулирование туристической деятельности в России / Л. А. Гришина // Законность в современном обществе: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 10 мая 2016 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян; ред. кол.: Р. Г. Юсупов [и др.]. – Уфа: АЭТЕРНА, 2016. – С. 71–73.

41. Дзуцев, С. Ф. Анализ законодательства РФ и стран ЕС о правовой сущности туризма / С. Ф. Дзуцев // Вестник института цивилизации. – 2014. – № 8. – С. 198–204.

42. Докашенко, Л. В. О направлениях развития индустрии туризма в Российской Федерации / Л. В. Докашенко // Вестник ОГУ. – 2014. – № 14. – С. 23–31.

43. Друшлякова, В. А. Государственное регулирование в сфере туризма / В. А. Друшлякова // Новая наука: от идеи к результату. – 2015. – № 6/2. – С. 140–142.

44. Елсукова, А. В. Актуальные аспекты правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации / А. В. Елсукова // Вестник гуманитарного образования. – 2015. – № 2. – С. 57–60.

45. Завьялова, С. В. Механизм государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации: история и современность / С. В. Завьялова // Теория и практика общественного развития. – 2016. – № 10. – С. 113–115.

46. Зайцева, Т. А. Эволюция нормативно-правовых основ туристской деятельности в период 1993–2013 годов / Т. А. Зайцева // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. – 2014. – № 4. – С. 190–195.

47. Захарова, Е. П. Вопросы определения категории «туристская деятельность в российском административном праве / Е. П. Захарова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 2. – С. 108–113.

48. Захарова, Е. П. Туристская деятельность в Российской Федерации: источники правового регулирования / Е. П. Захарова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6. – С. 87–91.

49. Зеленин, А. А. Туристская деятельность: сущность, виды туризма, особенности организации / А. А. Зеленин, М. Г. Леухова, Е. С. Генина // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – № 2/7. – С. 273–278.

50. Зобова, Е. В. Финансовое обеспечение туроператорской деятельности в России / Е. В. Зобова, Л. А. Яковлева, Ю.Ю. Косенкова // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т. 12, № 3. – С. 58–66.

51. Золотовский В.А., Золотовская Н.Я. Правовое регулирование в сфере туризма: Учебное пособие / Москва, 2016. Сер. 11 Университеты России (1-е изд.).

52. Золотовский В.А., Золотовская Н.Я. Правовое регулирование туристской деятельности: Учебник / Москва, 2017. Сер. 68 Профессиональное образование (1-е изд.).

53. Золотовский, В. А. Правовое регулирование в сфере туризма [Электронный ресурс]: учеб. пособие для вузов / В. А. Золотовский, Н. Я.

Золотовская. – Электрон. текстовые дан. – Москва: Изд-во Юрайт, 2018. – 247 с. – Режим доступа: <https://biblio-online.ru/viewer/F4E2499C-C9BC-4664-9824-CFBDE61F7239/pravovoe-regulirovanie-v-sfere-turizma#page/1>, свободный. – ЭБС Юрайт. – Загл. с экрана. – Дата обращения: 01.06.2018.

54. Зорина Е.А. О совершенствовании организационно-правовых мер по информированию об угрозе безопасности туристов в местах временного пребывания (отдыха) // Социология и право. 2016. № 4 (34). С. 115-120.

55. Иванченко, М. И. Основы государственного регулирования регионального рынка туристско-рекреационных услуг / М. И. Иванченко, А. Д. Котенев // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. – 2014. – № 14. – С. 58–61.

56. Ивлев, С. В. Социально-культурные услуги как объект правового регулирования / С. В. Ивлев // Сервис в России и за рубежом. – 2017. – Т. 11, вып. 4. – С. 64–75.

57. Исмоилова М.И. Некоторые вопросы развития законодательство о туризме // Законодательство. 2017. № 2 (26). С. 57-61.

58. Кабиров И.С. Проблемы правового регулирования государственного управления развитием туризма в республике Татарстан // Вестник Национальной академии туризма. 2016. № 2 (38). С. 58-62.

59. Кала Н.С. Национально-правовые аспекты и государственное регулирование туристской деятельности в республике Казахстан // В сборнике: глобализация и интеграция традиционной и инновационной науки в современном мире сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции. 2016. С. 176-179.

60. Китаева А.Г. Экономико-правовое регулирование туристской деятельности в Донецкой народной республике // В сборнике: Проблемы и перспективы развития туризма в Южном федеральном округе Сборник научных трудов. 2017. С. 120-121.

61. Кокаев, С. Б. Государственно-правовое регулирование оказания туристских услуг / С. Б. Кокаев // Вестник университета. – Москва. – 2015. – № 3. – С. 5–7.

62. Кудреватых А.С. Правовое регулирование туризма в ЮАР: общая характеристика // Туризм: право и экономика. 2016. № 2. С. 11-14.

63. Кудрявцева, Л. В. Особенности муниципального регулирования туристической деятельности / Л. В. Кудрявцева, В. В. Афисов // Общество и право. – 2014. – № 4. – С. 30–32.

64. Кудрявцева, Ю. В. Многоуровневое регулирование глобального рынка туристских услуг [Электронный ресурс]: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Ю. В. Кудрявцева ; Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова. – Москва, 2015. – 174 с.: ил. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01008054348>, вход по паролю. – ЭБД РГБ.

65. Кузнецов, С. А. Теоретические основы формирования нормативно-правовой культуры специалистов сферы социального туризма [Электронный ресурс]: монография / С. А. Кузнецов. – Электрон. текстовые дан. – Москва: Флинта: Наука, 2014. – 222, [1] с. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/02000011918>, вход по паролю. – РГБ.

66. Кусков, А. С. Оказание туристских услуг: гражданско-правовое регулирование [Электронный ресурс] / А. С. Кусков, Н. В. Сирик. – Электрон. текстовые дан. – Москва: Юстицинформ, 2013. – 162 с. – Режим доступа: <https://www.litres.ru/aleksey-kuskov/okazanie-turistskih-uslug-grazhdansko-pravovoe-regulirovani/>, вход по паролю. – ЭБС ЛитРес. – Загл. с экрана.

67. Лебедев, С. С. Основные аспекты государственного регулирования туристской отрасли в регионах России / С. С. Лебедев // Традиционная и инновационная наука: история, современное состояние, перспективы: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 1 июня 2016 г.): в 4 ч. / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Уфа: АЭТЕРНА, 2016. – Ч. 1. – С. 208–211.

68. Ледович, Т. С. Проблемы государственного регулирования туристской деятельности Республики Крым в переходный период / Т. С.

Ледович // Новая наука: современное состояние и пути развития. – 2016. – № 5/1. – С. 125–128.

69. Лихачев, С. В. Законодательные аспекты обеспечения туристической отрасли / С. В. Лихачев, И. А. Козуб // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2016. – № 3. – С. 154–159.

70. Лунев, В. А. Проблемы правового регулирования туристской деятельности / В. А. Лунев, А. А. Матвеев, О. В. Потапова // Устойчивое развитие науки и образования. – 2018. – № 2. – С. 100–105.

71. Луценко, Ю. М. Туристская деятельность: вопросы теории и практики / Ю. М. Луценко, А. К. Шульга, Д. А. Шульга // Научный журнал «Эпомен». – 2018. – № 12. – С. 103–109.

72. Максанова, Л. Б.-Ж. Совершенствование системы государственного регулирования устойчивого развития туризма [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Л. Б.-Ж. Максанова ; С.-Петербур. гос. экон. ун-т. – Санкт-Петербург, 2017. – 39 с. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01008704808>, свободный. – ЭБД РГБ.

73. Малина, В. В. Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации / В. В. Малина, М. В. Батищева // Новая наука: современное состояние и пути развития. – 2016. – № 10/2. – С. 8–12.

74. Маркарян, И. Н. Правовые основы деятельности в туризме / И. Н. Маркарян // Актуальные вопросы современного права. Пути теоретического и практического решения проблем: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. (Уфа, 1 марта, 2018 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Уфа: АЭТЕРНА, 2018. – С. 127–130.

75. Михопаров, Н. И. Основные механизмы государственного регулирования сферы туризма в Российской Федерации: эффективность и пути совершенствования / Н. И. Михопаров // Социальная политика и социология. – 2016. – Т. 15, № 6. – С. 112–119.

76. Муталиева, А. А. Правовая природа туристской деятельности по законодательству Российской Федерации / А. А. Муталиева // Вестник Северо-

Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Сер. История. Политология. Право. – 2016. – № 3. – С. 24–33.

77. Муталиева, А. А. Правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А. А. Муталиева ; Рос. гос. акад. интеллект. собственности. – Москва, 2012. – 26 с. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01005056596>, свободный. – ЭБД РГБ.

78. Муталиева, А. А. Правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации и Республике Саха (Якутия) / А. А. Муталиева // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Сер. История. Политология. Право. – 2016. – № 4. – С. 50–53.

79. Нестеров, А. В. Обеспечение эффективности государственного регулирования туристской деятельности с учетом изменяющихся социальных и экономических условий [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / А. В. Нестеров; Балт. акад. туризма и предпринимательства. – Санкт-Петербург, 2016. – 26 с. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01006648193>, свободный. – ЭБД РГБ.

80. Огнева, С. В. Государственное регулирование туристской индустрии: возможные пути развития / С. В. Огнева, С. А. Ништ // Вестник ассоциации вузов туризма и сервиса. – 2015. – Т. 9, № 2. – С. 3–13.

81. Паршина, Н. В. Проблемы правового регулирования туристской деятельности в современных геополитических условиях / Н. В. Паршина // Электронный научный журнал. – 2016. – № 9. – С. 298–304.

82. Пилюгина, Т. В. Механизм правового регулирования современного туризма / Т. В. Пилюгина, И. А. Григорьева // Курорты. Сервис. Туризм. – 2015. – № 1. – С. 47–54.

83. Полухина А.Н. Стратегия регулирования развитием регионального предпринимательства как элемент национальной безопасности экономики России // Инновационное развитие экономики. 2016. № 5 (35). С. 259-262.

84. Потапова, К. К. Государственное и региональное регулирование в области туристской деятельности в Российской Федерации / К. К. Потапова // Молодой ученый. – 2016. – № 25. – С. 348–350.

85. Правовое обеспечение сферы туризма: учеб. пос. / Н. В. Сирик, А. С. Кусков. – М.: Изд-во Форум, 2014. – 283с.

86. Правовое обеспечение туризма: учебник / коллектив авторов; под общ. ред. Е. Л. Писаревского. – Москва: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336 с.

87. Прудникова, А. Е. О правовом регулировании туристской деятельности / А. Е. Прудникова // Евразийский союз ученых. – 2015. – № 2/2. – С. 147–149.

88. Путрик, Ю. С. Государственное регулирование туризма как направление социальной политики в Российской Федерации / Ю. С. Путрик // Культура и образование. – 2014. – № 3. – С. 10–16.

89. Рагимов Т.С. Международное туристское право: тенденции и развитие // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4 (53). С. 603-608.

90. Рибокене, Е. В. Оценка форм и принципов государственного регулирования туристской сферы / Е. В. Рибокене // Вестник Московского ун-та им. С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. – 2017. – № 4. – С. 82–90.

91. Ручкина, Г. Ф. Особенности государственного регулирования отдельных видов предпринимательской деятельности / Г. Ф. Ручкина // Экономика. Налоги. Право. – 2014. – № 4. – С. 110–113.

92. Салишева, Э. Г. Государственное регулирование и поддержка деятельности организаций в сфере туризма на региональном уровне [Электронный ресурс]: науч. изд. / Э. Г. Салишева, А. Г. Хабибрахманова. – Электрон. текстовые дан. – Уфа: Уфим. гос. ун-т экон. и сервиса, 2014. – 108 с.

– Режим доступа:
http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view_red&book_id=445139, свободный.

– ЭБД «Университетская библиотека ONLINE». – Загл. с экрана. – Дата обращения: 01.06.20148.

93. Сычева, О. А. О совершенствовании законодательства в сфере туризма / О. А. Сычева // Стратегия устойчивого развития регионов России. – 2016. – № 32. – С. 166–171.

94. Тавицкая, А. С. Правовое регулирование туристской деятельности / А. С. Тавицкая, Д. К. Широкова // Вопросы науки и образования. – 2018. – № 3. – С. 148–151.

95. Тодинов, А. Г. Нормативно-правовое регулирование туристской деятельности по российскому законодательству / А. Г. Тодинов // NovaUm.RU. – 2016. – № 4. – С. 207–209.

96. Тодинов, А. Г. Правовая природа туристской деятельности по российскому законодательству / А. Г. Тодинов // NovaUm.RU. – 2016. – № 4. – С. 204–206.

97. Токовая, И. А. Государственное регулирование туристской деятельности в Республике Крым / И. А. Токовая, В. П. Ульянов, Н. Ю. Залозный // Новая наука: стратегии и векторы развития. – 2016. – 3/2. – С. 221–224.

98. Трухачев, А. В. Государственное регулирование сферы туризма на региональном уровне / А. В. Трухачев, В. С. Варивода // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 11/1. – С. 155–160.

99. Трушкова, С. В. Некоторые правовые аспекты защиты прав потребителей при оказании услуг в сфере туризма / С. В. Трушкова // Аллея науки. – 2017. – Т. 3, № 13. – С. 246–252.

100. Уварова, В. Ю. Организационно-правовая система государственного надзора в туристской деятельности / В. Ю. Уварова // Ученые заметки ТОГУ. – 2014. – Т. 5, № 4. – С. 324–332.

101. Фроловичев, В. Н. Государственное регулирование развития международного туризма в условиях современной России: проблемы и пути

решения / В. Н. Фроловичев, А. О. Сизова // Вестник научных конференций. – 2015. – № 3/3. – С. 131–133.

102. Фроловичев, В. Н. Совершенствование нормативно-правового регулирования форм и способов защиты прав потребителей туристских услуг в России в условиях современной глобализации / В. Н. Фроловичев, М. О. Сизова // Вестник научных конференций. – 2015. – № 2/5. – С. 148–150.

103. Харитонова, О. Б. Механизмы государственного регулирования сферы туризма на материалах Республики Бурятия / О. Б. Харитонова // Социально-политические науки. – 2013. – № 2. – С. 27–31.

104. Хасбулатова, Б. М. Проблемы и перспективы развития туристической отрасли / Б. М. Хасбулатова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 6. – С. 63–65.

105. Цыбаков, Д. Л. Современные проблемы гражданско-правового регулирования туристских услуг / Д. Л. Цыбаков // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12, № 5. – С. 108–115.

106. Шатохин А.В. Правовое регулирование сферы образовательного туризма // Достижения вузовской науки. 2016. № 25-2. С. 172-177.

107. Якимов, В. М. Проблемы правового статуса туроператора / В. М. Якимов // Интернаука. – 2017. – № 10. – С. 52–53.

108. LonelyPlanetMagazine. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lonely.planet.com> (дата обращения 30.11.2018).

109. Rough Guides. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roughguides.com> (дата обращения 01.12.2018).

110. DK Eyewitness Travel Guide. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.traveldk.com> (дата обращения 30.01.2019).

111. MONOCLE. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.monocle.com> (дата обращения 30.01.2019).

112. Outpost Magazine. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.outpostmagazine.com> (дата обращения 30.01.2019).

