

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 4 курса 432 группы направления подготовки
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

ЕЛГАНОВОЙ НАДЕЖДЫ ВИКТОРОВНЫ

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Ю.Ю. Илюхина

Зав.кафедрой гражданского права и процесса
канд. юрид. наук, доцент

Е.Н. Тогузаева

Саратов 2016

Актуальность темы исследования определяется тем, что туризм является сложной социально-экономической системой, которая способствует формированию правового государства, поскольку, во-первых, туристские выезды тесно связаны с реализацией прав граждан: на отдых и досуг, на доступ к культурным ценностям, на свободу передвижения. Во-вторых, развитый туризм повышает уровень занятости и жизни населения, способствует росту экономики, а также рациональному использованию объектов культурного и природного наследия. Из-за этого сегодня увеличение значения и роли туризма является характерной тенденцией для любого государства. Для более эффективного существования внутреннего и выездного туризма необходимо обеспечить надлежащее нормативно-правовое регулирование. Однако в российском законодательстве имеется ряд проблем, которые не позволяют обеспечить эффективное гражданско-правовое регулирование туристской деятельности и качественного уровня защиты прав и интересов туристов. Среди существующих проблем, встречающихся в правоприменительной практике в области туризма, можно выделить следующие: проблема неясности терминологии; проблема разграничения ответственности между туроператором и турагентом; проблема несовершенства финансового обеспечения туроператорской деятельности и другие. Вследствие этого представляется необходимым приведение туристского законодательства Российской Федерации в соответствии с нормами международного права, с учетом национальных традиций и современных изменений «смежного» законодательства.

Объектом исследования данной дипломной работы являются общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления туристской деятельности.

Предметом настоящей работы являются нормативно-правовые акты, регулирующие туризм, а также положения науки, посвященные вопросам и проблемам законодательного регулирования отношений в туризме.

Целью исследования является изучение и комплексный анализ нормативных актов, регулирующих туристскую деятельность, а также практики применения, разработка теоретических положений и рекомендаций по поводу совершенствования законодательства в области туризма.

В соответствии с целями исследования были поставлены следующие **задачи**:

- проанализировать действующую нормативно-правовую базу, регуливающую туристскую деятельность в России;
- исследовать международные правовые акты в сфере туризма;
- раскрыть существующие проблемы законодательного регулирования туристской деятельности в России;
- провести комплексный анализ предстоящих изменений, вносимых в Федеральный Закон от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ»¹.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Повышенный интерес к проблемам правового регулирования туризма проявляли следующие специалисты-правоведы: В.Е. Егоров, М.Н. Забаева, И.Д. Золотарева, С.С. Князьков, В.В. Комарова, М.Ю. Козлова, Л.А. Козырева, С.А. Кудряватых, С.Е. Кузахметова, А. Лейб, А.А. Муталиева, Т.Е. Молоденкова, Ю.А. Разумов и другие.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как диалектический и логический, системный, анализ и синтез, сравнительно-правовой и формально-юридический.

Работа состоит из введения, двух взаимосвязанных глав, разделенных на параграфы и заключения.

¹ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

Основное содержание работы

Глава первая выпускной работы посвящена нормативному регулированию в России и за рубежом, в частности рассматриваются российские нормативно-правовые акты и международные акты, регулирующие туристскую деятельность.

Статья 2 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» закрепляет систему законодательства о туристской деятельности. Так, законодательство о туристской деятельности состоит из федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации².

Вместе с тем Конституция Российской Федерации³ имеет верховенство, прямое действие на всей территории России, и выступает основой для всего законодательства, в том числе и в области туризма. В Конституции РФ закреплены основные права и свободы человека и гражданина, непосредственно связанные с данным видом деятельности.

В Гражданском кодексе РФ содержатся положения, которые также распространяются и на отношения в области туризма (принципы гражданского права; понятие и организационно-правовые формы юридического лица; заключение договора; ответственность сторон в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязательств)⁴.

Потребители (заказчики) туристского продукта наделены тем же объемом прав, что и потребители в других сферах деятельности, поэтому на отношения, возникающие между потребителями и исполнителями

² «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

туристских услуг, распространяются нормы Закона РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁵.

Специальным правовым актом, регулирующим туристскую деятельность в Российской Федерации, является Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», закрепивший основные понятия, используемые в туристской деятельности; принципы, цели, приоритетные направления, способы государственного регулирования туристской деятельности; правовой статус туриста; требования, предъявляемые к туроператорам; особенности реализации туристского продукта; безопасность туризма и др.

Важное место в правовом регулировании туризма в России занимают подзаконные акты. Первую группу составляют указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации. Вторую группу образуют документы министерств и ведомств (Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по туризму), определяющие порядок действий по определённым вопросам государственного регулирования.

Особое место занимают нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, к которым относятся законы субъекта и подзаконные акты, принимаемые органами исполнительной власти субъекта. Так, например, был принят закон Саратовской области № 75-ЗСО «О государственной поддержке туризма и туристской деятельности в Саратовской области»⁶, который вступил в силу с 6 июля 2011 года.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять мероприятия по поддержке и развитию туризма, а именно издавать нормативные акты и создавать специализированные органы управления на местном уровне.

⁵ «О защите прав потребителей»: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁶ «О государственной поддержке туризма и туристской деятельности в Саратовской области»: Закон Саратовской области от 06.07.2011 № 75-ЗСО (ред. от 24.09.2013) // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 18.

Согласно Федеральному Закону РФ от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что в систему российского законодательства о туристской деятельности входят и международные правовые акты, участницей которых является Россия⁷. К примеру, можно выделить следующие международные акты в области туризма: Манильская декларация по мировому туризму 1980 г.⁸, Хартия туризма и Кодекс туриста 1985 г.⁹, Гаагская декларация по туризму 1989 г.¹⁰, Глобальный этический кодекс туризма 1999 г.¹¹ и другие.

Особое место среди международных актов по туризму для государств занимают также двухсторонние соглашения и договоры, регулирующие вопросы сотрудничества между странами. Так, например, Соглашение о сотрудничестве в области туризма, заключенное в рамках СНГ 1993 г., устанавливает взаимовыгодное сотрудничество между странами – участниками СНГ¹².

Из проведенного анализа нормативного регулирования туризма, автор приходит к выводу, что законодательство Российской Федерации о туристской деятельности включает в себя федеральные законы и подзаконные правовые акты, законы и подзаконные правовые акты субъектов, нормативные акты органов местного самоуправления. А также в

⁷ «О международных договорах Российской Федерации»: Федеральный Закон РФ от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁸ Манильская декларация по мировому туризму: принята Всемирной конференцией по туризму, проходившей в Маниле (Филиппины) 27 сентября 1980 – 10 октября 1980 гг. // Международный туризм: правовые акты. Москва. 2000.

⁹ Хартия туризма: одобрена резолюцией I VI сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской Организации 22 сентября 1985 г. // Туризм: нормативные правовые акты, сборник актов. Москва. 1999.

¹⁰ Гаагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г.: принята в г. Гааге 10 апреля 1989 – 14 апреля 1989 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 213–239.

¹¹ Глобальный этический кодекс туризма: принят в г. Сантьяго 1 октября 1999 Резолюцией a/RES/406(XIII) на 13-ой сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации) // СПС: КонсультантПлюс (дата обращения: 12.01.2016).

¹² Соглашение о сотрудничестве в области туризма от 23 декабря 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 3.

систему законодательства о туристской деятельности Российской Федерации входят и международные правовые акты, участницей которых является Россия.

Глава вторая выпускного исследования посвящена проблемам законодательного регулирования туристской деятельности и перспективам развития правового регулирования туризма в России.

Анализ научной и учебной литературы показал, что в законодательстве, регулирующем туризм, существуют следующие проблемы:

- непроработанность норм отраслевого законодательства, выраженная в существовании внутренних противоречий между нормами Закона о туристской деятельности и в несоответствии с нормами гражданского законодательства;

- неясность терминологии;

- несовершенство регулирования финансового обеспечения туроператорской деятельности;

- отсутствие четкого разграничения ответственности между туроператорами и турагентами.

Именно это не позволяет обеспечить эффективное гражданско-правовое регулирование туристской деятельности и качественного уровня защиты прав и интересов туристов как потребителей туристского продукта.

Для того чтобы механизм правового регулирования стал более содержательным и право оказывало воздействие на поведение участников туристской деятельности законодателю необходимо правильно сформулировать дефиниции, содержащиеся в отраслевом законодательстве.

В частности, в Преамбуле Закона о туристской деятельности не в полной мере отражены регулируемые отношения, тем самым прослеживается нарушение описательной (гносеологической) функции права¹³. Также, в

¹³ Егоров В.Е. Некоторые правовые проблемы действующего законодательства в области регулирования туристской деятельности. URL: <http://viperson.ru/articles/nekotorye-pravovye-problemy-deystvuyuschego-zakonodatelstva-v-oblasti-regulirovaniya-turistskoy-deyatelnosti> (дата обращения: 10.04.2016).

отраслевом законодательстве, регулирующем туризм, отсутствуют понятия «организованного туризма» и «организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание туристов», что влечет на практике различное толкование и разночтение данных понятий.

Внесенные изменения Федеральным законом от 03.05.2012 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации"»¹⁴ и разъяснения Пленума Верховного Суда РФ¹⁵ позволили в большей части решить проблему разграничения ответственности туроператора и турагента перед туристом. Но в судебной практике встречаются ситуации, когда аналогичные споры, связанные с установлением ответственности туроператора или турагента, суды разрешают по-разному, что не соответствует принципу уважения права собственности и требованию правовой определенности как проявлению принципа верховенства права.

В работе рассматривается немаловажная проблема, которая связана с несовершенством института финансовых гарантий. Несовершенство проявляется, во-первых, в нарушении принципа независимости гарантийного обязательства, во-вторых, в неравнозначности подхода законодателя к страховщикам и гарантам, в-третьих, в противоречии норм, посвященных договору страхования гражданской ответственности туроператора и банковской гарантии, – между статьями отраслевого закона и между положениями Закона о туристской деятельности и Гражданского Кодекса.

В выпускном исследовании в качестве перспектив развития правового регулирования туристской деятельности рассматривается Федеральный закон от 02.03.2016 № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства,

¹⁴ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации"»: Федеральный закон от 03.05.2012 № 47-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2281.

¹⁵ «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 // Российская газета. 2012. № 156.

регулирующего туристскую деятельность»¹⁶, который вступит в силу с 1 января 2017 г. за исключением некоторых положений.

В работе проводится комплексный анализ вносимых изменений в Закон о туристской деятельности. Среди нововведений можно выделить следующие изменения:

1. Закон впервые зафиксировал систему полномочий органов власти в сфере туризма на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

2. Изменения закрепили определенные требования к лицам, занимающим должность руководителя туроператора, его заместителя и главного бухгалтера, что существенно отличается от нынешней редакции закона.

3. Законом устанавливается запрет на осуществление деятельности туроператорами, не включенными в единый федеральный реестр туроператоров. В развитие данного положения вводится выдача туроператору свидетельства о внесении сведений о нем в реестр.

4. Рассматриваемым документом вводится обязанность туроператоров в сфере выездного туризма ежегодно проводить аудит бухгалтерской отчетности при условии, если общая годовая цена туристского продукта за предыдущий год составляет более 400 миллионов рублей.

5. В соответствии с новыми положениями Закона теперь туроператор и турагент самостоятельно будут отвечать перед туристом.

6. Изменения касаются и существенных условий договора о реализации туристского продукта. Перечень существенных условий дополнен двумя новыми.

7. Нововведения затрагивают и права туриста, в частности, вводится право туриста на получение копии свидетельства о внесении сведений о туроператоре в реестр – с целью закрепления дополнительной гарантии для

¹⁶ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность»: Федеральный закон от 02.03.2016 № 49-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1323.

туриста в приобретении туристского продукта у туроператора, соответствующего установленным законным требованиям.

8. Закон формулирует также положения, касающиеся введения электронной путевки.

9. В качестве одного из новых механизмов защиты прав потребителей Законом был введен фонд персональной ответственности для туроператоров в сфере выездного туризма.

10. Законом устанавливается новая редакция состава нарушений законодательства о туристской деятельности, а также увеличиваются размеры штрафов за эти нарушения.

Но в выпускной работе отмечается, что Закон о туристской деятельности, несмотря на последние изменения, нуждается в серьезном реформировании. Безусловно, имеется острая необходимость приведения норм Закона о туристской деятельности в соответствие с положениями Гражданского Кодекса РФ, а также уточнения его формулировок и дополнения терминологии, для того чтобы исключить различное толкование спорных положений отраслевого законодательства.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.