

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

Кафедра теории государства и права

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ
ТУРИЗМА**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 263 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Богдановой Татьяны Александровны

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Саратов 2016

Введение. В настоящее время обеспечение и защита прав человека является неотъемлемой задачей каждого государства. Важное значение для ее решения приобретают гарантии реализации данных прав. Основным документом, на базе которого создаются нормативные акты, закрепляющие и защищающие права и свободы человека и гражданина, стала Всеобщая декларация прав человека¹.

Согласно Конституции РФ, обязанностью государства являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина². Гарантии прав человека в РФ – это совокупность социально-экономических, политических, юридических, нравственных, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов.

В двадцать первом веке все больший вес в экономике развитых стран приобретает туристическая сфера, в которой происходит восстановление и расширенное воспроизводство физических, интеллектуальных, эмоциональных сил человека³. Параллельно идет развитие и совершенствование законодательной базы, регулирующей данную деятельность, создание механизмов гарантирования прав граждан, потребляющих туристические услуги.

Несмотря на большое количество туристических организаций по всему миру и достаточный объем изданных в мире нормативно-правовых актов, они, в основном, имеют рекомендательный характер и служат основой

¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 10.12.1998.

² 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) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014 (дата обращения: 08.04.2016).

³ См.: Социальный туризм как инструмент повышения качества жизни населения и потенциал социально-экономического развития регионов Российской Федерации: сборник статей и материалов заочной всероссийской научно-практической конференции / Под ред. О.А. Копцевой. М., 2015. С. 108.

для создания в государствах своей правовой базы, регламентирующей туризм.

В Российской Федерации в сферу государственных интересов туризм официально введен сравнительно недавно, после соответствующих Указов Президента и Постановлений Правительства⁴. На сегодняшний момент туристический бизнес регулирует ряд нормативных актов, главным из которых является принятый в 1996 году Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Однако пробелы в действующем законодательстве существуют, это подтверждается внесением многочисленных поправок в закон.

Актуальность темы исследования обусловлена рядом объективных предпосылок, процессом интеграции России в мировое сообщество, теоретической и практической значимостью проблемных вопросов, связанных с юридическими гарантиями прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации в сфере туризма.

Необходимость развития и совершенствования юридических гарантий прав граждан в сфере туризма подчеркнута также на самом высоком уровне. Так, защиту прав российских туристов обсуждали на заседании президиума Госсовета в Ялте 15 августа 2015 года. Президент РФ В.В. Путин говорил о возможности создания единого реестра турагентств. По словам Президента, единый перечень турагентств поможет сделать рынок туристических услуг более прозрачным и улучшить уровень сервиса⁵. Глава государства также указал на большое количество нарушений в туристической отрасли и призвал повысить качество предоставляемых туристических услуг. В.В. Путин считает, что ключевую роль в улучшении качества туристических услуг

⁴ Указ Президента РФ от 25.04.94 года № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». «Туризма: обзор материалов (ТОМ)». Вып. 3. «Указы Президента РФ и Постановление Правительства Российской Федерации о туризме». М.: Бюро информации по туризму ОН-ЛАЙН, 1996. С. 6.

⁵ «Путин предложил создать единый реестр турфирм» // НТВ – новости. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1469396/?fb#ixzz44zarOrrg> (дата обращения: 08.04.2016).

могут сыграть именно агентства, через которые осуществляются более 80% продаж в этой сфере⁶.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2016 г. N 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность»⁷, который должен вступить в силу с 1 января 2017 года. Но и этих поправок недостаточно, так как данный федеральный закон в большей степени регулирует туроператорскую деятельность и практически не затрагивает турагентскую, о которой говорили в Ялте.

Отечественными учеными-правоведами В.Н. Бутилиным, А.В. Мицкевичем, Н.В. Витруком, Н.И. Матузовым, В.В. Лазаревым, А.В. Малько, А.С. Мордовцом разработаны общетеоретические подходы к понятию основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России и гарантий их реализации.

Теоретической базой разработки понятия гарантий и механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России явились работы В. М. Капицына, П. М. Рабиновича, В. С. Афанасьева.

С 1997 года был защищен ряд диссертаций по исследованию проблем юридических гарантий прав граждан, а также механизмов гарантирования в различных отраслях права, их авторы – А.В. Зарицкий, Т.Б. Шубина, С.А. Арбузова, Л.Н. Федорова.

Сравнительно новой для российской правовой науки является проблема правового регулирования оказания туристических услуг, где теоретические исследования начали осуществляться не так давно. Изучение различных аспектов туристической деятельности, ее организации и

⁶ Там же.

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2016 г. N 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность" // Российская газета. 04.03.2016 г. URL: <http://rg.ru/2016/03/04/turizm-dok.html> (дата обращения: 10.04.2016).

правового регулирования в большей степени проводились Е.П. Писаревским, а также другими исследователями: Я.В. Вольвач, А.Б. Косолаповым.

Проблемы и перспективы правовой защиты граждан в сфере туризма освещаются в монографиях российских исследователей: В.С. Сенина, В.Б. Бессоновой, Т.С. Рагимова, в монографии под редакцией Е. Н. Трофимова⁸.

На актуальность темы указывает и объем публикаций в интернет версиях популярных газет и журналах, таких как «Газета Коммерсант», «Знак», «РБК – новости», «Аргументы и факты» и др.

Таким образом, важность и актуальность проблем и перспектив развития юридических гарантий прав граждан, а также недостаточность правового регулирования сферы туризма обусловили выбор темы магистерской работы.

Методологическую основу изучения темы составляет диалектический метод научного исследования с точки зрения понимания общего и особенного в историческом процессе. В работе были использованы общенаучные методы исследования: анализ и синтез, исторический и сравнительный методы, а также статистический метод исследования.

Целью данной магистерской диссертации является исследование гарантий прав граждан в сфере туризма, проблем их совершенствования, разработка способов борьбы с правонарушениями. Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

1. определить понятие и виды гарантий прав граждан;
2. изучить механизмы гарантирования;
3. исследовать правовое регулирование туристического бизнеса и обеспечение прав граждан в сфере туризма;
4. рассмотреть гарантии прав граждан в сфере туризма;

⁸ См., напр., Пугив В. Г. Доступный, социальный и массовый туризм: проблемы и перспективы развития в России / В. Г. Пугив, А. Н. Разумов и др., под ред. Е. Н. Трофимова; Российская международная академия туризма. М.: Университетская книга, 2016. – С. 503.

5. проанализировать способы и пути борьбы с правонарушениями в туристическом бизнесе.

Объектом данного исследования выступают общественные отношения, связанные с реализацией юридических гарантий прав граждан в сфере туризма.

Предметом исследования являются права, свободы и обязанности гражданина в данной сфере.

Исследуя проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере туризма, обращается внимание на деятельность туристских организаций города Саратова и Саратовской области.

Структура работы состоит из введения, основной части, состоящей из двух глав и пяти параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений.

Основное содержание работы. В главе 1 рассматриваются общие и юридические гарантии прав граждан. Гарантии прав человека в Российской Федерации – это совокупность социально-экономических, политических, юридических, нравственных, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов. Особое внимание уделяется юридическим гарантиям. Юридические гарантии представляют собой закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту прав личности в обществе.

Юридическим гарантиям присущи общие признаки: это прогрессивное социальное явление; совокупность объективных и субъективных факторов, комплексно воздействующих на процесс реализации субъектами своих прав, свобод и интересов; они выражены специальными правовыми средствами, имеющими целевую направленность и конкретные способы юридического воздействия; повышают социальную ценность и действенность юридических институтов, приводя к конкретным

юридическим результатам, определенной степени эффективности либо дефектности правового регулирования; обеспечивают как статичность, так и динамичность правоотношений.

Гарантии реализации и защиты прав и свобод осуществляются системой органов и средств, охватываемых категорией «механизм защиты прав граждан». В работе подчёркивается, что гарантии прав граждан действуют как единый слаженный механизм.

В структуре механизма интегрируются: а) праворегулирующие, правоохранительные механизмы; б) механизмы разрешения конфликтов; в) идентификационные, информационные, организационные элементы, соединяющиеся для процедурно-правовой регламентации поведения и правового воспитания лиц в целях удовлетворения законных прав и интересов людей⁹.

Следует отметить, что говорить о действенности юридического механизма реализации и защиты прав и свобод личности можно лишь при условии бесперебойного функционирования всей совокупности выделенных элементов. Такие элементы механизма, как органы и организации, а также лица, являющиеся носителями прав и свобод, точнее, их действия, необходимы для того, чтобы привести механизм конституционного гарантирования «в действие».

Глава 2 посвящена сравнительно новым для российской правовой науки проблемам правового регулирования туристического бизнеса. Проблема правового регулирования оказания туристских услуг является, в связи с активным развитием данной сферы и созданием международных организаций, содействующих развитию, весьма актуальной и значимой. Для развития туристской деятельности важную роль играют международные акты и соглашения между правительствами различных государств.

⁹ Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: Учебное пособие. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 139.

Государственная политика в сфере туризма предполагает, прежде всего, создание правовой базы, позволяющей туризму нормально функционировать как равноправной отрасли в условиях рынка.

В сферу государственных интересов туризм официально введен сравнительно недавно, после ряда Указов Президента и Постановлений Правительства. В основополагающем Указе Президента говорилось: «Признать одной из приоритетных задач государства всемерную поддержку развития туризма в Российской Федерации»¹⁰.

Основой законодательства регулирующего туристическую деятельность выступает Конституция РФ, которая содержит основополагающие нормы, обязательные для соблюдения.

Е.Л. Писаревский рассматривает правовое регулирование туристской деятельности как «систему нормативно-правовых актов, регламентирующих правовое положение лиц, осуществляющих туристскую деятельность, а также порядок ее осуществления и публичной организации»¹¹.

Что же касается государственного регулирования туристской деятельности, то государство, допуская туристскую деятельность как одну из перспективных и важных отраслей экономики Российской Федерации, способствует ее развитию и созданию благоприятных условий для функционирования, выявляет и содействует реализации приоритетных направлений.

Закон о туристской деятельности внес значительный вклад в формирование правовых основ современного туристского рынка, упорядочение отношений между участниками туристской деятельности, а также усиление гарантий защиты прав туристов.

¹⁰ Указ Президента РФ от 25.04.94 года № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». «Туризма: обзор материалов (ТОМ)». Вып. 3. «Указы Президента РФ и Постановление Правительства Российской Федерации о туризме». М.: Бюро информации по туризму ОН-ЛАЙН, 1996. С. 6.

¹¹ Писаревский Е.Л. Правовое обеспечение туризма : учебник / коллектив авторов ; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. — М., 2014. С. 103.

Правовое регулирование туризма — это осуществляемое при помощи права и совокупности правовых средств, способов и методов результативное, нормативно-организационное воздействие на поведение и деятельность участников этой сферы и их отношения с целью установления правовых основ единого туристского рынка, защиты прав и свобод человека и гражданина в области туризма, в том числе, обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения, информацию, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, а также на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры посредством занятия туризмом.

Несмотря на различные государственные структуры и органы, которые призваны обеспечивать и защищать неотъемлемые права граждан, нередко случаются ситуации, когда эти права нарушаются.

За последние несколько лет количество жалоб от граждан РФ (туристов) и судебных разбирательств в сфере туризма увеличилось. Это отчасти связано с отменой в 2007 году лицензирования в области туризма, а также банкротством в 2014 году известных туроператоров.

Стало очевидно, что укрепление юридических гарантий прав граждан в сфере туризма требует уточнений и доработок многих нормативных актов. Так, 2 марта 2016 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным был подписан федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности участников туристского рынка и повышения уровня правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории Российской Федерации»¹².

В настоящее время туроператоры обязаны иметь финансовое обеспечение, производить компенсационные выплаты пострадавшим

¹² Проект Федерального закона № 677890-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности участников туристского рынка и повышения уровня правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.02.2015). URL: https://www.oprf.ru/files/Proekt_federal_nogo_zakona.pdf (дата обращения: 09.04.2015).

туристам, быть членами объединения туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь», состоять в реестре туроператоров.

Исходя из нововведений, принятых 2 марта 2016 года с 2017 года, компании, работающие в сфере выездного туризма, обяжут перечислять финансовые средства в два фонда: резервный фонд, который пока называется компенсационный фонд «Турпомощи» и фонд персональной ответственности. С учетом того, что компенсационный фонд «Турпомощи» также, как и ранее, будет пополняться из взносов туроператоров, в данном случае будут меняться объемы денежных отчислений. Средства фонда персональной ответственности, будут использоваться в решении вопросов туристов, которые еще находятся на территории России и не успели отправиться в поездку в связи с форс-мажорными обстоятельствами, произошедшими с туроператором или его банкротством.

Для обеспечения прав граждан в сфере туризма продумываются всевозможные механизмы гарантирования. Уже сейчас многие турагентства входят в профобъединения, которые ведут свои реестры. Их два – Альянс туристических агентств (АТА)¹³ и Союз туристических агентств (СТА)¹⁴. Помимо этого, сам список турагентов уже существует – его ведет Роспотребнадзор.

Однако в Ростуризме предложили передать ведение реестра турагентов организации «Турпомощь», которая сейчас объединяет операторов выездного туризма и имеет свой компенсационный фонд на случай банкротства оператора. По мнению главы Ростуризма, такой механизм будет гораздо более действенным, чем саморегулирование.

По экспертным оценкам, сегодня в России действует до 40 тысяч турагентств¹⁵. Однако до сих пор существуют пробелы в правовом

¹³ Официальный сайт Альянса Туристических Агентств. [Сайт]. URL: <http://www.atarussia.ru> (дата обращения: 05.04. 2016).

¹⁴ Официальный сайт Союза туристических агентств. [Сайт]. URL: <http://stal.ru> (дата обращения: 05. 04. 2016).

¹⁵ Уж и не спрячется/Российская газета [Сайт]. URL: <http://rg.ru/2016/03/17/v-rossii-nachalos-formirovanie-reestra-turagentstv.html> (дата обращения 04.04.2016).

регулировании отдельных сфер туристской деятельности. Уже сейчас по поручению Президента РФ создан реестр турагентств на базе Ассоциации «Турпомощь», но реестр носит добровольный характер, что для регулирования данной сферы недостаточно.

Напомним, что сейчас по действующему законодательству на официальных сайтах туроператоров должна размещаться информация о турагентах, которые осуществляют реализацию и продвижение сформированных туроператором турпродуктов. Проведя анализ официальных сайтов семи самых крупных туроператоров, было выявлено, что у многих из них на сайтах представлены только фирменные магазины-официальные представительства, то есть агентства, работающие под франшизой данных туроператоров. Так, в Саратове под франшизой известных туроператоров работают 12 агентств.

Задавая вопрос колл-центрам перечисленных туроператоров, осуществляется ли сотрудничество с представителями других турфирм, работающими не под франшизой, практически все ответили, что такое сотрудничество осуществляется, но на сайте эта информация не отражена. Следовательно, четкие предписания закона на практике не соблюдаются.

Мы провели анализ 20 туристических фирм, находящихся на улице Московской города Саратова, носящих различные названия. Из них только два агентства работают под франшизой известных туроператоров.

На сайтах туроператоров отсутствует информация о турагентах. При подборе тура в данных агентствах, мы интересовались: возможно ли совершить бронь только у известных крупных туроператоров, имеется ли с данными туроператорами сотрудничество по договору и просили показать агентский договор с туроператором. В 80% случаев, договор с данными туроператорами заключен и совершить бронирование тура возможно. А вот на просьбу показать данный договор, все работники туристических фирм вежливо отказывали, аргументируя это тем, что данная информация конфиденциальна.

Представляется необходимым проверить официальные сайты туроператоров компетентными органами на предмет выявления нарушений законодательства. Необходимо ввести санкции в отношении туроператоров за отсутствие информации о турагентах на официальных сайтах: штрафы в размере 0,1 процента от общего оборота финансовых средств; в случае повторного выявления правонарушения увеличить размер штрафа до 5% от общего оборота финансовых средств и отстранение от деятельности на срок до 3 лет; при трехкратном нарушении законодательства исключать туроператора из реестра туроператоров;

Таким, образом, необходимо обязать туроператоров предоставлять данные о сотрудничестве с турагентами в реестр туроператоров, и обозначать на каком основании осуществляется сотрудничество. Настоящее законодательство конкретно не указывает, какой договор должен быть заключен между туроператором и турагентом. В основном, это агентский договор, но может заключаться и договор поручения. Судебная практика считает, что должен заключаться агентский договор, думается, чтобы было единообразие, это должно быть отражено в законе.

В Федеральный закон «Об основах туристической деятельности» следует добавить статью 4.2 «Условия осуществления турагентской деятельности. Единый реестр турагентов», где необходимо определить четкие критерии организации, которая осуществляет турагентскую деятельность. Реестр турагентов приобретет обязательный характер и будет нести регулирующую функцию. После чего можно будет говорить о решении другой проблемы, а именно введение обязательной сертификации турагентов, которая также поможет оставить на рынке только лучших профессионалов своего дела.

Необходимо разграничить ответственность между туроператором и турагентом, внести соответствующие поправки в ст. 9 ФЗ «Об основах туристской деятельности».

Представляется, что указанные меры будут способствовать укреплению гарантий граждан в сфере туризма.

Таким образом, российское законодательство о туристской деятельности нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании, недостаточное правовое регулирование отдельных сфер туристской деятельности, а именно турагентской, а также не соблюдение законодательства (например, в частности сотрудничества туроператоров и турагентов, непрозрачность данной связи) остается актуальной проблемой.