

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

Кафедра туризма и культурного наследия

**Публично-правовые отношения в сфере международного
туризма: особенности регулирования**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса магистратуры 361 группы

направления подготовки 43.04.02 - «Международный туризм»

Институт истории и международных отношений

Золотовского Владимира Алексеевича

фамилия, имя, отчество

Научный руководитель

доцент, к. э. н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Е.С.Милинчук

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой,

директор, д. э. н., профессор

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Т.В. Черевичко

инициалы, фамилия

Саратов 2018 год

Введение

Актуальность темы исследования, определяется особым социально-культурным значением и высоким мультипликативным эффектом туризма.

Провозглашенные Конституцией России права на доступ к культурному наследию, на свободу передвижения, на отдых и досуг, а также на охрану здоровья, реализуются гражданами в основном при посредничестве организаций, оказывающих туристские услуги. При этом, туризм, объединяя путешествия и сферу услуг, созданную для удовлетворения потребностей людей, совершающих путешествия, формирует одну из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики. Туризм оказывает стимулирующее влияние на производство потребительских товаров, транспорт, связь, торговлю, предоставление гостиничных, бытовых услуг, способствует развитию других отраслей, сохранению культурного и природного наследия, а также стимулирует модернизацию соответствующей инфраструктуры.

Приоритетное значение в свете сказанного приобретает проблема организационной сущности механизма правового регулирования деятельности в сфере международного туризма. Безусловно, эффективный механизм регулирования туристских отношений должен строиться на основе научно-обоснованных рекомендаций. В этой связи следует отметить, что если гражданско-правовое регулирование отношений в сфере туризма можно признать достаточно исследованным на доктринальном уровне, то системное понимание обеспечения туристской деятельности на основе сочетания частноправовых и публично-правовых относится к малоизученным вопросам.

В современном российском праве наблюдается неопределенность в решении приоритетных проблем развития международного туризма в национальном рынке услуг. С одной стороны, наблюдается ослабление публично-правового регулирования в туризме, выраженное в отказе от исключительно государственного регулирования деятельности в туризме в

форме лицензирования, обязательной стандартизации и сертификации, введением института саморегулирования в туризме. С другой стороны, проявляется усиление участия в развитии саморегулируемых организаций, введение ограничений в свободе договорных отношений, а также введение смешанных правовых институтов обеспечения исполнения обязательств туроператорами – банковской гарантии, страхования риска ответственности туроператора. Необходимость концептуального обоснования сущности актуальной системы публично-правового регулирования отношений в сфере международного туризма обуславливает актуальность настоящего исследования.

Теоретическую основу магистерской работы составили исследования Ю.М. Алпатова, Е.А. Батищева, А.Р. Биченова, Л.Ю. Грудцина, Н.И. Ильиной, В.В. Ковязина, Н.М. Коршунова, И.Г. Напалковой, А.С. Никитиной, А.И. Стахова, А.О. Сизовой, О.Б. Харитоновой, А.А. Чекушова, Ю.М. Чельшева и других авторов.

Целью магистерской работы является определение специфики содержания государственного механизма регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма.

Для достижения поставленной цели в исследовании решаются следующие задачи:

1. раскрыть основы публично-правовых отношений в сфере международного туризма;
2. определить функциональное содержание национальной системы органов и учреждений управления туристской деятельностью как комплексного субъекта публично-правовых отношений в сфере международного туризма;
3. раскрыть содержание системы нормативно-правового обеспечения публично-правового регулирования и стимулирования развития туристской деятельности;

а. раскрыть сущность специальных условий осуществления деятельности, формализующих родовые права и обязанности субъектов деятельности в сфере международного туризма;

4. определить характер и место специальных форм регулирования отношений в сфере туризма в механизме регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма.

Магистерская работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка источников и литературы. Во введении обоснована актуальность исследования, представлены данные анализа научно-теоретических предпосылок по теме магистерской диссертации, определена цель и сформулированы задачи изыскания. В первой главе «Институционально-организационная сущность системы регулирования отношений в сфере международного туризма» выявлены основы публично-правовых отношений в сфере туризма, определено организационное содержание системы органов и учреждений управления деятельностью в сфере туризма как комплексного субъекта публично-правовых отношений в сфере международного туризма, раскрыта специфика нормативно-правового обеспечения публично-правового регулирования и стимулирования развития туристской деятельности. Во второй главе «Механизм регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма» раскрыта сущность специальных условий осуществления деятельности, формализующих родовые права и обязанности субъектов деятельности в сфере международного туризма, определен характер и место специальных форм регулирования отношений в сфере туризма в механизме регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма.

Основное содержание магистерской работы

В настоящее время с одной стороны, традиционный приоритет публичного начала исторически пронизывает правовую и политическую идеологию, с другой стороны, в ряде областей жизни общества стираются, возникают смешанные публично-правовые и частноправовые отношения. В силу ряда причин последний тезис имеет прямое отношение к системе правового регулирования отношений в сфере международного туризма. Было отмечено, что расширение участия государства в регулировании деятельности в туризме, стало частью общей тенденции.

Сущность правового регулирования и механизма правового регулирования определяет методы, способы и средства воздействия права на общественные отношения в сфере туризма. По проблеме сущности механизма публично-правового регулирования в сфере международного туризма было установлено, что инструменты реализации системы правового регулирования в туризме в качестве своего основания имеют публично-правовую сущность. Даже частноправовые отношения базируются на актах публичного характера.

Публично-правовые отношения в сфере международного туризма представлены системной совокупностью органов государственной власти, местного самоуправления и участников туристских отношений в лице субъектов туристской деятельности, субъектов, предоставляющих специальные туристские услуги и туристов.

Раскрытие сущности регулирования в сфере международного туризма, позволило установить, что специальным признаком объектов международного туризма является их использование в рамках въездного и выездного туризма. Публично-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с этими объектами, базируется на национальных правовых актах специального характера, а также дополняется нормами международных нормативных актов, по которым РФ имеет свои обязательства.

Субъектами управления деятельностью в сфере туризма выступают властные институты - организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества, или группы граждан на основе установленных правовых норм. В отношении туризма как объекта управления регулирование осуществляется через различные органы и организации, относящиеся к различным видам и ветвям власти.

Система органов управления в туризме формируется и развивается согласно актуальному пониманию функций государства. В условиях быстрого развития в России сферы туризма властные органы также неоднократно подвергались изменениям и преобразованиям. В настоящий момент государственными органами РФ, в функции которых входит осуществление государственного регулирования и контроля в сфере туристской деятельности, являются: Правительство РФ, Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), региональные органы управления в туризме, а также другие государственные органы. В целях развития, реализации и конкретизации государственной политики и деятельности в сфере туризма, специальные отраслевые органы управления создаются и на муниципальном уровне.

Подводя итоги анализа системы субъектов публично-правовых отношений на федеральном уровне, опираясь на классификацию действующих систем управления в туризме на мировом уровне, предложенную Всемирным советом по путешествиям и туризму (WTTC), следует признать, что российская система относится к переходной модели. Анализ деятельности органов управления в туризме стал основой для предположения о том, что несмотря на оптимально организованный в рамках приоритетных государственных задач социо-культурного содержания, институт управления туризмом, перспективной формой организации

национальной туристской администрации является профильное министерство.

Вопросы развития международной туристской деятельности решаются в рамках системы взаимодействия межправительственных и неправительственных международных организаций.

Государственно-правовое регулирование любой предпринимательской деятельности, в том числе в сфере туризма осуществляется в двух формах: А) прямое нормативно-правовое регулирование; Б) не прямое или косвенное регулирование, осуществляемое всеми иными законными способами, включая применение различных нормативно-правовых актов в данной сфере.

Приоритетными инструментами публично-правового регулирования в сфере международного туризма являются источники права. Источники права в туризме представлены комплексной совокупностью норм права, определяющих отношения в туризме и выраженных вовне в определенных правовых формах. К источникам права в туризме относятся соответствующие нормативные правовые акты РФ (законы и подзаконные акты), правовой обычай, нормативный договор, правовая доктрина, рекомендательные акты международного характера, а также материалы судебной практики. Основная часть источников права представлена нормативными правовыми актами, т.е. правовыми актами, содержащими нормы права и направленными на урегулирование отношений в сфере туризма. Весь комплекс нормативных правовых актов регулирующих отношения в туризме представляется целесообразным классифицировать по их юридической силе и территории, выделив две главные группы – внутренние источники и международные правовые акты в сфере правового регулирования туризма.

Было установлено, что сложная система методов регулирования публично-правовых отношений, а межотраслевой характер туристских отношений, в ряде случаев предопределили законодательное установление смешанных форм регулирования, содержащих элементы публично-правового и частного-правового характера.

Специальное место в системе источников права в туризме занимают международные нормативные акты. К источникам института международного туристского права относятся: международный обычай; международные двусторонние договоры и соглашения о сотрудничестве; международные многосторонние договоры и конвенции в сфере туризма; акты международных конференций и совещаний по вопросам регулирования туризма; резолюции международных организаций по вопросам туризма и международного путешествия. Общая тенденция сближения международного и внутригосударственного права, заключается во взаимосвязи и взаимодействии норм международного права и права государства. Однако на сегодняшний день для России характерно отсутствие детального механизма реализации норм международного права в реалиях общественной жизни.

Анализируя инструменты косвенного публично-правового регулирования, следует отметить, что деятельность по прогнозированию развития туризма, прежде всего в форме утверждения соответствующих целевых программ осуществляют Правительство РФ, Ростуризм, Правительство субъектов РФ, а также иные государственные органы и органы местного самоуправления в рамках предусмотренной для них компетенции.

Изыскание по проблеме содержания механизма регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма, было направлено на раскрытие сущности специальных условий осуществления деятельности, формализующих родовые права и обязанности субъектов деятельности в сфере международного туризма.

Права и обязанности субъектов деятельности в сфере туризма predetermined избранными видом деятельности в сфере туризма, организационно-правовой формой, правовым титулом на имущество и др. Их можно разделить на общие, распространяющиеся на все субъекты, и специальные, принадлежащие только отдельным субъектам туристской индустрии.

В связи с особым значением деятельности туроператоров, понимаемой законодателем как системообразующую в сфере туризма, направленную на формирование, продвижение и реализацию туристского продукта, помимо государственной регистрации и постановки на налоговый учет российскому туроператору предъявляются особые требования: обязательное страхование ответственности; регистрация в ЕФРТ; участие в объединении туроператоров в сфере выездного туризма.

В целях обеспечения основ социальной защиты населения государство на текущий момент не может отказаться от регулирования туристской деятельности с передачей этих полномочий саморегулируемым организациям. Участвовавшие в сфере выездного туризма случаи неплатежеспособности туроператоров подтверждают необходимость усиления публично-правовых требований к осуществлению туристской деятельности в Российской Федерации. Именно в этой связи в рамках организации «Турпомощь» произошло объединение (конвергенция) методов публично-правового и частного-правового регулирования.

Анализируя специальные формы регулирования отношений в сфере международного туризма, было раскрыто основное содержание стандартизации, классификации объектов туристской индустрии, сертификация, лицензирование и др. как основных способов государственного регулирования деятельности по оказанию гостиничных и транспортных услуг, а также услуг питания.

Одним из приоритетных направлений публично-правового регулирования в сфере международного туризма является специальная туристская форма административно-публичного обеспечения безопасности. В сфере международного туризма формы административно-публичного обеспечения безопасности представляют собой внешне выраженные и формально определенные действия Президента России, Правительства России, национальной туристской администрации, региональных туристских администраций и иных субъектов исполнительной власти, местного

самоуправления, а также их должностных лиц, осуществляемые в пределах их компетенции в целях обеспечения безопасности туризма и вызывающие определенные организационно — правовые и финансовые последствия для граждан и организаций.

К формам административно-правового обеспечения безопасности туризма отнесены формы реализации административно-правовых норм безопасности туризма, в том числе в виде фактического правомерного поведения граждан и юридических лиц, связанного с соблюдением, исполнением, использованием и применением ими требований, стандартов, нормативов и правил обеспечения безопасности туризма. Формы обеспечения безопасности туризма также именуется формальностями в сфере туризма (туристские формальности).

Комплексным инструментом публично-правового регулирования в туризме является юридическая ответственность. Основу юридической ответственности в сфере туризма составляют общие положения о юридической ответственности, имеющие относительно этой сферы ряд особенностей. Поскольку деятельность субъектов в сфере туризма постоянно находится в зоне различных рисков, это нередко приводит к нарушению их прав и законных интересов со стороны как туристов, так со стороны органов публичной власти этой сферы. С учетом этого в зависимости от субъекта-нарушителя можно выделить два вида ответственности: ответственности туриста и ответственности субъекта публичной власти.

Заключение

В результате проведенного исследования могут быть сформулированы теоретические выводы о специфике содержания государственного механизма регулирования публично-правовых отношений в сфере международного туризма. Сущность правового регулирования и механизма правового регулирования определяет методы, способы и средства воздействия права на общественные отношения в сфере туризма.

Раскрытие сущности регулирования в сфере международного туризма, позволило установить, что специальным признаком объектов международного туризма является их использование в рамках въездного и выездного туризма.

Субъектами управления деятельностью в сфере туризма выступают властные институты - организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества, или группы граждан на основе установленных правовых норм. В отношении туризма как объекта управления регулирование осуществляется через различные органы и организации, относящиеся к различным видам и ветвям власти. Вопросы развития международной туристской деятельности решаются в рамках системы взаимодействия межправительственных и неправительственных международных организаций.

Государственно-правовое регулирование любой предпринимательской деятельности, в том числе в сфере туризма осуществляется в двух формах: А) прямое нормативно-правовое регулирование; Б) не прямое или косвенное регулирование. Приоритетными инструментами публично-правового регулирования в сфере международного туризма являются источники права. Источники права в туризме представлены комплексной совокупностью норм права, определяющих отношения в туризме и выраженных в определенных правовых формах. Раскрытие специфики инструментов косвенного публично-правового регулирования, позволило сделать о том, что

деятельность по прогнозированию развития туризма, прежде всего в форме утверждения соответствующих целевых программ.

Сложная система методов регулирования публично-правовых отношений, а межотраслевой характер туристских отношений, в ряде случаев предопределили законодательное установление смешанных форм регулирования, содержащих элементы публично-правового и частноправового характера.

В рамках анализа специальных форм регулирования отношений в сфере международного туризма, было раскрыто основное содержание стандартизации, классификации объектов туристской индустрии, сертификация, лицензирование и др. как основных способов государственного регулирования деятельности по оказанию гостиничных и транспортных услуг, а также услуг питания.

Одним из приоритетных направлений публично-правового регулирования в сфере международного туризма является специальная туристская форма административно-публичного обеспечения безопасности. Комплексным инструментом публично-правового регулирования в туризме является юридическая ответственность.

Подводя итоги исследования, следует отметить, что на современном этапе в сфере туризма в силу вовлеченности в него огромного количества людей и ресурсов, необходимости обеспечения основ социальной защиты населения, происходит взаимодействие частных и публичных интересов. Однако это нельзя рассматривать как вмешательство государства в частные отношения, поскольку ориентировано оно на оптимальное соотношение интересов общества и государства. Особенность правового регулирования в сфере международного туризма заключается в развитии и усилении роли смешанных средств, выражающих конвергенцию частноправового и публично-правового начала.