

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И. о. зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
« ____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма
в Российской Федерации

Исполнитель студент группы 421-узб4	_____	А.А. Найдина
Руководитель ст. преподаватель	_____	И.Г. Малышок
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой

_____ Т.А. Зайцева

« » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студентки Найдиной Анастасии Александровны.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации

(утверждена приказом от 29.03.2018 г. № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01.02.2018.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): правовое регулирование туристской деятельности в Российской Федерации, проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы: Малышок Ирина Геннадьевна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению: 15 июня 2017 года _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 43 с., 2 рисунка, 29 источников.

ТУРИЗМ, ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ТУРИСТ, ТУРОПЕРАТОР, ТУРАГЕНТ, ТУРИСТСКАЯ ОТРАСЛЬ, ВЪЕЗДНОЙ ТУРИЗМ, ВНУТРЕННИЙ ТУРИЗМ, ВЫЕЗДНОЙ ТУРИЗМ, ФИНАНСОВАЯ ГАРАНТИЯ, ТУРИСТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

На современном этапе туризм является молодой, но перспективной и активно развивающейся отраслью.

Необходимость в более четком правовом регулировании туристской деятельности очевидна, в последнее время участились факты неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязательств турфирмами.

Таким образом, цель работы провести анализ российского современного законодательства в сфере туризма и выявить проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации.

Объектом исследования является российское туристское законодательство, предметом выступают проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать опыт государственного регулирования туристской деятельности зарубежных стран;
- изучить систему правового обеспечения туристской деятельности в РФ;
- выявить проблемы правового регулирования въездного и внутреннего туризма в РФ;
- рассмотреть варианты совершенствования российского законодательства въездного и внутреннего туризма в РФ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Государственное регулирование и система правового обеспечения туристской деятельности	8
1.1 Опыт государственного регулирования туристской деятельности на примере зарубежных стран	8
1.2 Принципы государственного регулирования туристской деятельности и ее нормативно-правовое обеспечение в Российской Федерации	15
2 Государственно-правовое регулирование внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации	22
2.1 Анализ государственно-правового регулирования въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации	22
2.2 Актуальные проблемы правового обеспечения въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации	27
3 Совершенствование российского законодательства в сфере въездного и внутреннего туризма	34
Заключение	38
Библиографический список	40

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РФ – Российская Федерация;

ГК РФ - Гражданский Кодекс Российской Федерации;

КНР – Китайская Народная Республика;

АПТ – Администрация по путешествиям и туризму.

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития общества социально-экономическая значимость туризма повышается и сейчас туризм стал одной из самых важных и динамично развивающихся сфер мирового хозяйства.

Развитие туризма имеет огромное значение как для государства в целом, так и для субъектов Российской Федерации. Обладая мощным экономическим эффектом, туристская отрасль имеет важное место в формировании валового внутреннего продукта и нацелено на повышение качества жизни населения.

Россия – страна, обладающая огромным туристским потенциалом. Каждый год количество туристов из разных стран, приезжающих в Россию растет. По данным Росстата в 2016 году Россию посетили примерно 25 миллионов иностранных туристов, в 2017 году туристский поток увеличился - за три квартала 2017 года Россию посетило почти столько же иностранных туристов, сколько за весь прошлый год. На 2018 год, прогнозируется рекордное число туристов, что связано с проведением в России Чемпионата Мира по Футболу. Высокий спрос уже отмечают туроператоры, гостиницы и другие участники туристского рынка.

Однако в настоящее время доля туризма в ВВП России составляет около 1,5 % при среднемировом значении 10 %, а ведь для России развитие внутреннего и въездного туризма особенно важно, так как туристский бизнес стимулирует развитие и других областей народного хозяйства, таких как торговля, строительство, производство товаров народного потребления и др.

В соответствии с соот. 3Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристская деятельность провозглашена как одна из приоритетных отраслей экономики, а основными видами туризма, которые в настоящее время активно поддерживаются государством, является внутренний и въездной туризм. Несмотря на это, основная действующая нормативно-правовая база в большей степени направлена на туроператоров, работающих в сфере выездного туризма, и последние из-

менения, которые были внесены в ФЗ «Об основах туристской деятельности» свидетельствуют об этом. Остальные же проблемы туристской деятельности решаются не достаточно эффективно, а иногда и вовсе игнорируются. И это в то время, когда на международном рынке туризма между странами идет очень жесткая конкуренция и борьба за каждого въездного туриста.

Таким образом, актуальной проблемой законодательства в сфере въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации является игнорирование проблем въездного и внутреннего туризма, а так же отсутствие должной нормативно-правовой базы, для развития данных видов туризма.

1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1 Опыт государственного регулирования туристской деятельности на примере зарубежных стран

Для многих стран туризм стал залогом экономического процветания. На современном этапе туристическая отрасль уступает по доходности только нефтедобывающей промышленности и автомобилестроению. В качестве источника валютных поступлений международный туризм занимает второе место в мире после товарного экспорта. Рассмотрим пятерку самых посещаемых стран и пятерку стран лидеров, по количеству заработанных на туристической отрасли денег.

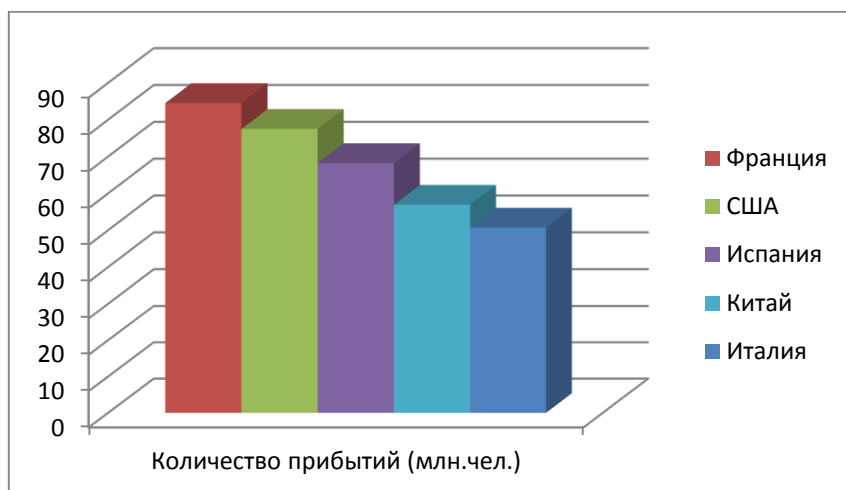


Рисунок 1- Страны-лидеры по количеству прибытий в 2015 году

На рис. 1 видно, что одной из самых посещаемых стран в 2015 году стала Франция, необходимо отметить, что Франция вот уже несколько лет никому не уступает свое первенство.

Однако, по доходам от туристической отрасли, Франция оказывается только на четвертом месте, что видно на рис. 2.

Лидером же по количеству заработанных на туристической отрасли денег становятся США, их показатели за 2015 год составили 204,5 млрд. долларов.

Международный опыт показывает, успех развития туризма зависит от того, как на государственном уровне воспринимается эта отрасль и насколько она

пользуется государственной поддержкой.

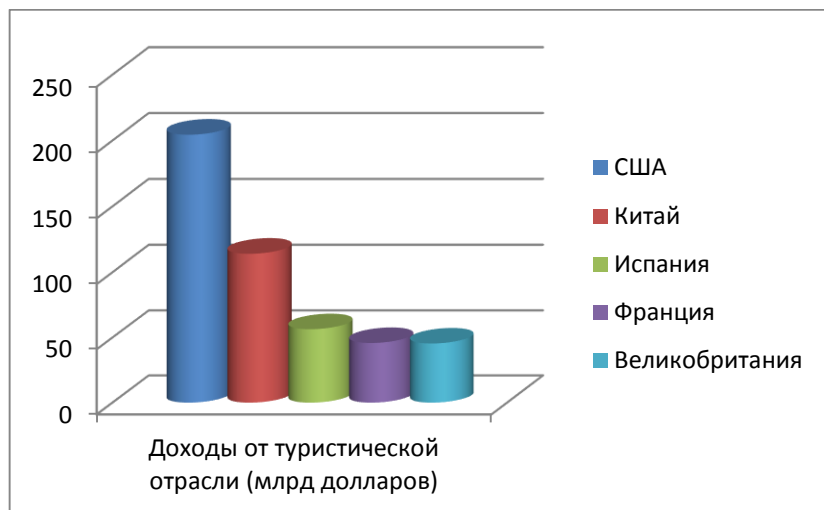


Рисунок 2 - Страны-лидеры по доходам от туристической отрасли в 2015 году

Чтобы получать доходы в бюджет от туристической отрасли, необходимо вкладывать средства в исследование территорий и инфраструктуру, готовить и реализовывать программы и специальные проекты, совершенствовать законодательство.

Количество посещений той или иной страны и количество дохода, который страна получает, от туристической отрасли напрямую зависит от следующих факторов:

- наличие в стране уникальных объектов;
- наличие соответствующей инфраструктуры;
- имидж страны и доступность информации о ней;
- безопасность и политическая стабильность в стране;
- законодательство в сфере туризма.

Рассмотрим более подробно последний из представленных факторов – законодательство в сфере туризма.

В современном мире сложилось несколько подходов к организации модели государственного регулирования туризма:

- 1) страны, в которых государственное регулирование упразднено и субъекты рынка осуществляют оперативное регулирование;

2) страны, где присутствует государственное регулирование рынка туристических услуг. Однако данную модель можно разделить, еще на две модели:

- страны где, для регулирования туристской отрасли создаются специальные органы государственной власти;

- страны, в которых регулированием туристской отрасли занимается многопрофильный орган.¹

Рассмотрим действие государства и туристское законодательство на примере стран-лидеров по количеству посещений и доходов от туристской отрасли.

Сохранять лидирующие позиции Франции во многом помогает четкое государственное регулирование туризма, развитость инфраструктуры, наличие уникальных достопримечательностей и поддержание имиджа страны.

Система государственного регулирования туризма во Франции имеет сложную организационную структуру. Государственная политика построена на основе взаимодействия всех заинтересованных сторон.

Во главе всей структуры стоит Национальный совет по туризму - это консультативный орган, который объединяет представителей туристской отрасли и принимает участие в разработке государственной политики, обсуждении проектов, законодательных документов.

Помимо Национального совета по туризму, во Франции существует Управление туризма, которое занимается реализацией социальных программ по обеспечению отдыха населения и занятости в сфере туризма. В обязанности Управления туризма входит подготовка кадров для туристического бизнеса и координация деятельности туристских организаций.

Кроме того, существует ещё целый ряд органов, участвующих в регулировании туристской деятельности:

1. Генеральная инспекция по туризму - контролирует работу всех иностранных туристских офисов во Франции, и французских за пределами Франции, осуществляет надзор за деятельностью различных туристских организаций, и отслеживает ситуацию на французском и зарубежных рынках.

¹ Квартальнов В.А. Иностраный туризм. М.: Финансы и статистика, 2001 С. 52.

2. Совет по туризму при Министерстве транспорта и общественных работ.

3. Французское агентство туристского инжиниринга и Национальный наблюдательный совет по туризму, которые отвечают за маркетинговые исследования и статистику в туризме.

4. Национальное агентство по отпускным поездкам (социальный туризм).

5. Национальный комитет по процветанию Франции (вопросы экологии и озеленения городов).

6. Ассоциация «Maison de la France» - занимается продвижением образа Франции, как туристского центра на международном рынке.

На региональном уровне действуют представители центральной исполнительной власти, решающие вопросы развития туристской сферы и подчиняющиеся непосредственно префектам. Деятельность этих представителей направлена на координацию местных и национальных инициатив, так как полномочия местных властей в области туризма достаточно велики.

Основным законом, регулирующим туристскую деятельность, является «Законом о туризме № 92-645». В нем четко определено следующее:

- условия, позволяющие заниматься продажей туров;
- установлен круг лиц, подпадающих под действие данного закона;
- названы услуги, относящиеся к туристским;
- сформулированы условия, при которых возможно осуществление туристской деятельности для турагентств, общественных организаций и ассоциаций, местных туристских органов, а также отдельных категорий лиц;
- зафиксированы отношения между производителем и потребителем туристского продукта;
- перечислены основные права и обязанности продавца и покупателя;
- регламентированы меры ответственности продавца турпродукта за качество входящих в него услуг, а также случаи, исключающие такую ответственность, санкции к нарушителям и механизм контроля со стороны государственных органов за деятельностью физических и юридических лиц.

Как уже было определено ранее, США занимает второе место по количеству прибытий и первое место по количеству зарабатываемых на туристической отрасли денег.

Первый закон о туризме, в США был принят еще в 1961 г. Законом предусматривалось создание Администрации по путешествиям и туризму (АПТ) в рамках Федерального министерства торговли США, однако, затем в 1981 г. был принят Закон «О Национальной политике в сфере туризма», а 30 мая 1992 г. - Закон «О политике в сфере туризма и развитии экспорта».

Однако, начиная с 70-ых годов прошлого века, федеральное правительство Соединенных Штатов проводит политику отмены госконтроля в сфере туризма, в результате чего регулирование деятельности туристических компаний перешло на усмотрение отдельных штатов. Таким образом, на современном этапе развития, в США нет центрального правительственного органа, занимающегося регулированием туризма. При этом Федеральные органы США проводят достаточно жесткую и последовательную линию на регулирование авиаотрасли для максимально полной защиты прав туристов. Министерство транспорта следит за тем, чтобы авиакомпании исполняли внутренние правила перевозок. Они довольно жесткие и имеют приоритет над Монреальской конвенцией. Например, пассажирам в случае утери багажа авиакомпания обязана компенсировать его стоимость вплоть до 3300 долл. за одно место багажа (Монреальская конвенция предполагает лимит в 1750 долл. за место багажа)².

В законах о путешествиях, практически во всех штатах прослеживаются следующие условия для субъектов туристической индустрии:

- лицензирование туристических фирм;
- ежегодный регистрационный сбор для туристических фирм;
- финансовая гарантия;
- жесткое регулирование авиа и ж/д перевозок;
- полное раскрытие в документах туриста названия компании-поставщика туристической услуги, местоположения ее офиса или штаб-квартиры, общей

² Александрова А.Ю. Международный туризм. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 180.

суммы, представленной к оплате и постатейной разбивки этой суммы, детального описания условий отмены контракта, а также порядка возврата средств.

Неисполнение требований «законов о путешествиях» может привести к большим штрафам и уголовному преследованию.

Коротко рассмотрим туристское законодательство Испании и Италии.

В Испании туристская деятельность на общенациональном уровне определяется Законом № 48/1963 «О компетенции в области туризма» и Декретом «О деятельности частных туристских предприятий».

Помимо общенационального, каждая из 17 автономий имеет собственное законодательство по туризму, основные положения которого соответствуют вышеуказанному Закону. Испанское законодательство по туризму регулирует все необходимые отношения между туристом и продавцом турпродукта, и определяет условия, на которых разрешается заниматься туристской деятельностью³.

Следующим законом «О комбинированных путешествиях», были четко определены права и обязанности как потребителя, так и туристского агентства. В Законе дано четкое распределение ответственности внутри туристской сферы и разъяснение различных аспектов турпродукта и комбинированных путешествий. Вопросами туризма в Испании ведает Государственный секретариат по торговле, туризму и малому бизнесу, подчиненный Министерству экономики.

В Италии основным законом по совершенствованию и развитию сферы туризма был принят в 1983 г. В законе определены условия туристского предприятия и условия его регистрации, дано определение и классификация гостиничного хозяйства, изложены условия, на которых транспортным и туристским бюро, общественным ассоциациям разрешается заниматься туристской деятельностью, регулируется деятельность профессионалов в туристской сфере, определены меры поддержки туристской отрасли со стороны государства и прочее.

Департамент по туризму входит в состав Министерства производствен-

³ Александрова А.Ю. Международный туризм. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 180.

ной деятельности.

Основные функции Департамента сводятся к координации деятельности региональных турадминистратий, разработке нормативно-правовых отраслевых документов национального характера, исследованиям и обработке статистических данных, а также международной деятельности.

Полномочия местных турадминистратий значительно расширены. Они ведают всеми вопросами лицензирования туристской деятельности на своей территории, осуществляют классификацию гостиниц, имеют право продвигать и рекламировать свои регионы внутри страны и за рубежом.

Представлением Италии на международном туристском рынке занимается Национальное управление по туризму, основными функциями которого являются рекламно-информационная работа, маркетинговые исследования, координация зарубежной деятельности местных турадминистратий.

Законодательство в сфере туризма Франции, Италии, Испании, США проделали долгий путь становления и развития, поэтому не удивительно, что данные страны вошли в пятерку лидеров.

Китай занял пятое место по прибытиям и второе место по доходам от туристической отрасли, однако первый закон о туризме в Китае был принят только в 2013 году.

Закон КНР «О туризме» регулирует ведение туристской деятельности в КНР, заключение договоров об оказании туристских услуг, обеспечение безопасности туристов, государственный контроль в сфере туризма, разрешение туристских споров и определяет юридическую ответственность туристических компаний (туроператоров).

Данный закон достаточно подробно регулирует деятельность гидов, обеспечение безопасности туристов, государственный контроль в сфере туризма, юридическую ответственность туристических компаний и других организаций в сфере туризма (за ведение деятельности без лицензии, недобросовестную конкуренцию, оказание услуг ненадлежащего качества и другие нарушения прав туристов и др.).

1.2 Принципы государственного регулирования туристской деятельности и ее нормативно-правовое обеспечение в Российской Федерации

В 1999 году Глобальный этический кодекс туризма впервые провозгласил, что «право на туризм» имеет каждый человек планеты Земля, а ее ресурсы принадлежат всему человечеству.

В Российской Федерации, право каждого на свободу передвижения на территории Российской Федерации и право свободно выезжать за пределы страны закрепляет 27 ст. Конституции Российской Федерации. Помимо этого, в ст. 37 говорится о том, что каждый имеет право на отдых⁴.

Право на отдых и право на свободу передвижения являются основополагающими правовыми категориями для всего законодательства о туризме.

Принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирование отношений, возникающих при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий устанавливает Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Данный закон стал первым специальным нормативным правовым актом, который определил основные положения, регулирующие отношения в сфере туризма. Законом закреплено определение туризма и его видов, и установлены основы государственного регулирования туристской деятельности.

ФЗ № 132-ФЗ выделяет следующие принципы государственного регулирования туристской деятельности:

- содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития;
- определение и поддержание приоритетных направлений туристской деятельности;

⁴Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

- формирование представлений о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;

- осуществление поддержки и защиты российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений⁵

Несмотря на наличие специального нормативного правового акта, многие вопросы, связанные с туризмом, регулируются общими кодифицированными нормативными актами, среди которых - Гражданский кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Воздушный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и др.

Одно из главенствующих мест в туристском законодательстве, принадлежит Гражданскому Кодексу Российской Федерации, который направлен на стабильное регулирование гражданско-правовых отношений, определение основных прав и обязанностей предпринимателей, обеспечение и защиту экономических и личных прав граждан.

Именно Гражданский Кодекс РФ устанавливает правовое регулирование правоотношений по договору возмездного оказания услуг. Гл. 39 ГК РФ и содержит в себе правовые нормы по регулированию данных правоотношений.

Турагенты и туроператоры оформляют свои правоотношения с клиентами договорами по оказанию туристических услуг. Согласно ст. 779 ГК РФ, по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги⁶.

Помимо этого туристской деятельности присущи все конститутивные признаки предпринимательства, прописанные в ст. 2ГК РФ:

- самостоятельность деятельности;
- осуществление деятельности на свой риск;
- направленность на систематическое получение прибыли от оказания ту-

⁵ Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 3.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 779.

ристских услуг;

- государственная регистрация субъектов туристской деятельности.

Однако, необходимо отметить, что в российском законодательстве нет прямого указания на то, что туристская деятельность является предпринимательской. Факт о признании туристской деятельности –предпринимательской, можно обнаружить при детальном анализе ст. 11 Федерального закона № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», регламентирующей возможность объединения туроператоров и турагентов в целях координации их предпринимательской деятельности⁷.

Помимо Конституции РФ, ГК РФ и ФЗ № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», туристское законодательство регламентируется следующими Федеральными законами:

1. Федеральный закон от 15.08.1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В преамбуле данного закона говорится о том, что каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации, а гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Данный закон регулирует порядок выезда и въезда в Российскую Федерацию, порядок оформления и выдачи документов для выезда и въезда в РФ и др.

2. Закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации». В данном законе прописан порядок въезда и выезда лиц, транспортных средств, ввоза (вывоза) грузов, товаров и животных в пунктах пропуска через Государственную границу, это то, без чего не может существовать туристская деятельность.

3. Федеральный закон «О защите прав потребителей». В ст. 10 ФЗ № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» уточняется, что реализация туристского продукта осуществляется на основании договора, который должен соответствовать законодательству РФ, в том числе законо-

⁷ Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 11.

дательству о защите прав потребителей⁸. На современном этапе, большая часть судебной практике в туризме имеется именно по делам «О защите прав потребителей».

4. Иные федеральные законы, регулирующие отдельные общественные отношения в сфере туристской деятельности.

Подзаконными актами признаются Указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день на территории Российской Федерации действуют следующие подзаконные акты в сфере туризма:

- приказ Ростуризма от 10.05.2007 г. № 28 «Об утверждении положения о ведении единого федерального реестра туроператоров»;

- постановление Правительства РФ от 09.02.2007 г. № 90 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения»;

- приказ Ростуризма от 14.11.2006 г. № 145 «Об утверждении системы классификации горнолыжных трасс»;

- приказ Ростуризма от 08.09.2006 г. № 120 «О перечне должностных лиц федерального агентства по туризму, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»;

- приказ Ростуризма от 05.09.2006 г. № 119 «Об утверждении системы классификации пляжей»;

- постановление Правительства РФ от 08.06.2006 г. № 357 «О федеральной целевой программе «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006 - 2014 годы)»;

- постановление Правительства РФ от 09.06.2003 г. № 335 «Об утверждении положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформле-

⁸Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 10.

ния и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»;

- приказ ГКФТ РФ от 04.12.1998 г. № 402 «Об утверждении методических рекомендаций по планированию, учету и калькулированию себестоимости туристского продукта и формированию финансовых результатов у организаций, занимающихся туристской деятельностью»;

- приказ ГКФТ РФ от 08.06.1998 г. № 210 «Об утверждении особенностей состава затрат, включаемых в себестоимость туристского продукта организациями, занимающимися туристской деятельностью».

Помимо этого, регулирование туристской деятельности осуществляется и на уровне субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день законы о туризме и туристской деятельности приняты более чем в 40 субъектах Российской Федерации⁹.

В Амурской области в 1998 году был принят Закон Амурской области от 27.11.1998 № 111-ОЗ (ред. от 07.06.1999) «О туризме в Амурской области», но в дальнейшем он утратил силу в связи с принятием Закона Амурской области от 12.09.2008 № 103-ОЗ.

В 2011 году, постановлением правительства Амурской области была утверждена «Долгосрочная целевая программа развития туризма и этнокультурного наследия в Амурской области на 2012 - 2016 годы». Основной целью программы было создание в области туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в туристских услугах, позволяющего увеличить вклад туризма в социально-экономическое развитие. Для достижения данной цели был поставлен ряд задач, однако, по окончании программы, стало понятно, что далеко не все задачи удалось решить.

Ст. 2 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» закрепляется конституционный принцип применительно к сфере туристской деятельности, в соответствии с которым законы и иные нормативные правовые

⁹ Ильина Н.И. Регулирование туризма в регионах. МО РТ ИПКРО: Школа, 2000. 13 с.

акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации действует федеральный закон. Таким образом, устанавливается верховенство ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Большое значение для развития туризма в нашей стране имеет ФЗ от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Он сформировал правовую основу для создания и функционирования в России туристско-рекреационных особых экономических зон, а также развития государственно-частного партнерства.

Следует отметить ФЗ «О концессионных соглашениях», ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так как сфера туризма – это сложный межотраслевой комплекс, нормативно-правовое регулирование отношений в данной сфере включает в себя не только правовые акты законодательства о туристской деятельности, но и акты различных отраслей законодательства Российской Федерации.

Нормы законодательства в туристской деятельности тесно переплетаются с правовыми нормами, регулирующими вопросы правового положения иностранных граждан, миграционного учета, вопросами выезда за пределы территории Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию и др. вопросами государственной миграционной политики.

Помимо этого, в рамках международных отношений подписаны соглашения с различными государствами о сотрудничестве в сфере туризма.

Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках. На основании данного соглашения, в Россию приезжает

основной поток туристов из КНР. В 2017 году данный показатель составил более 900 тыс. человек, при общем потоке в 1,2 млн. человек¹⁰.

Кроме того, международными актами регулируются вопросы визового режима, режима пребывания граждан Российской Федерации в иностранных государствах, а также вопросы путешествий по территории иностранных государств.

Подводя итог по первой главе можно сделать следующие выводы:

- в мире существует несколько подходов к организации модели государственного регулирования туризма - упразднение государственного рынка и осуществление оперативного регулирования субъектами рынка; создание специальных органов государственной власти для регулирования туристской деятельности и регулирование туристской деятельности многопрофильными органами.

- в странах, с высокими показателями туристских посещений, туристское законодательство является более детальным и полным, и охватывает каждый элемент взаимоотношений турист-турфирма-государство;

- в большинстве зарубежных стран, туристская деятельность подлежит обязательному лицензированию.

- основным законом, регулирующим туристскую деятельность в Российской Федерации является Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

- туристская отрасль - это сложный межотраслевой комплекс, который регулируется нормами различных отраслей права.

¹⁰ Волошин Н.И. Правовое регулирование в туризме. М., 2007. С. 255.

2 ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО И ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Анализ государственно-правового регулирования въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации

Как было выявлено в первой главе данной работы - туризм в полной мере регулируется не только специальными нормативно-правовыми актами, но и нормами различных отраслей права: таможенного, страхового, административного, экологического и др.

Однако, главенствующее место в туристском законодательстве принадлежит Гражданскому Кодексу Российской Федерации, который направлен на стабильное регулирование гражданско-правовых отношений, определение основных прав и обязанностей предпринимателей, обеспечение и защиту экономических и личных прав граждан и Федеральному закону от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», определяющему основные положения в сфере туризма.

Основным содержанием данного закона являются вопросы защиты прав потребителей туристского продукта и правового регулирования деятельности туроператоров и турагентов. В январе 2007 года Государственной Думой был принят и 5 февраля 2007 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который ввел новые условия осуществления туроператорской деятельности и единый федеральный реестр туроператоров.

С принятием данного Закона¹¹ механизм лицензирования туристской деятельности, существовавший в период 1993 – 2006 годов, был заменен на единый федеральный реестр туроператоров. Для внесения сведений о туроператоре в реестр необходимо заключить договор страхования ответственности туропе-

¹¹ Федеральный закон от 03.06.2006 № 76-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2383.

ратора или иметь банковскую гарантию исполнения обязательств туроператора (финансовое обеспечение).

Необходимо отметить, что Финансовое обеспечение компании-туроператора, работающей на въездном и внутреннем рынке значительно ниже, чем финансовое обеспечение туроператора, занимающегося выездным туризмом. Сейчас для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного туризма, размер финансового обеспечения не может быть менее 10 млн. рублей, а для туроператоров, занимающихся внутренним туризмом – 500 тыс. рублей. Закон отдельно выделяет Туроператоров, которые не осуществляли в предыдущем году деятельность в сфере выездного туризма, а также юридические лица, намеренные осуществлять туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма и ранее не осуществлявшие такой деятельности, для них размер финансового обеспечения составляет 50 миллионов рублей.

Важное место в деятельности федеральных органов исполнительной власти уделяется вопросам безопасности туризма. В январе 2008 года вступил в силу Административный регламент по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания, который направлен на своевременное обеспечение туристов достоверной информацией об угрозах безопасности в стране (месте) временного пребывания.

В целях повышения качества туристских услуг и обеспечения безопасности туризма в области стандартизации и классификации объектов туристской индустрии Ростуризмом были утверждены нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы классификации средств размещения, данная система классификации, должны существенно повысить уровень безопасности отдыхающих.

Однако на сегодняшний день, обязательной классификации подлежат только отели, расположенные в городах, в которых будут проходить матчи Чемпионата Мира по Футболу в 2018 году. Всем же остальным отелям, пред-

ставлено право самим решить вопрос о необходимости прохождения классификации.

В 2016 году в ст. 4 ФЗ № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» были внесены существенные изменения. Приоритетным направлением государственного регулирования туристской деятельности было признано поддержка развития внутреннего, въездного, социального, детского и самодетельного туризма. Однако, следующие, статьи ФЗ № 132-ФЗ, практически никак не регулируют данные виды туризма.

Согласно закону, въездной туризм – это туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации; внутренним туризмом законодатель называет туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации.

Безусловно, на современном этапе развития туристской отрасли в России большую популярность среди граждан получил выездной туризм - туризм лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну. Об этом свидетельствуют данные статистики (в 2016 году Россию посетило более 22 миллионов туристов. Число выездных туристических поездок из России в 2016 году составило 32 миллиона человек), количество судебных разбирательств и наличие в Федеральном законе № 132-ФЗ гл. 4, практически все статьи которой, посвящены вопросам, регулирующим выездной туризм. Не смотря на это, судебная практика показывает, что Законодательство далеко не совершенно даже в сфере выездного туризма.

Рассмотрим, дело, которое рассматривалось в Московском суде в мае 2017 года. Турагент, после заключения договора с туристом и оплатой вторым полной стоимости тура, исчез с деньгами, не выполнив своих обязательств перед туристом. В последствии неудавшийся турист, подал иск в суд о возмещении денежных средств с туроператора, через которого турагент должен был забронировать тур.

На процесс явились представитель истца и представитель туроператора.

Соответчик - турагент, в суд не явился. Процесс был весьма долгим. Доверенное лицо истца основывалось на том, что туроператор несет ответственность перед законом и потребителем, несмотря на то, что фактической оплаты турпродукта не было. Такая позиция понятна: перевалить ответственность целиком на туроператора - это был единственный шанс возместить потери доверителя. После речи истца судебная коллегия заслушала возражения туроператора. Основным доводом оператора было то, что денежные средства компания не получала, что документально подтверждено бумагами из банка по запросу суда. Также туроператором были представлены выдержки из судебных актов с определениями судов по похожим делам в пользу туроператоров. В итоге истцу было отказано в удовлетворении иска¹².

В августе этого же года, Московский городской суд, рассматривал похожее дело.

В конце июня 2017 года ООО «Водоходь» в одностороннем порядке расторгнул договор с ООО «Путешествия». Причиной послужили многочисленные жалобы, поступающие от клиентов компании, оказывающей посреднические услуги по продаже туров на речные круизы

Еще в декабре 2015 года Александр Кацович приобрел у «Турфлота» круиз на теплоходе «Жуков» по маршруту Москва – Санкт-Петербург с 22 июля по 1 августа 2016 года. Однако отправиться в путешествие он не смог, так как за несколько дней до начала тура стало известно, что фирма не перечислила денежные средства туроператору «Водоходь». После того, как туристическое агентство пропало, турист предъявил претензию туроператору. «Водоходь» ответил на претензию отказом, сославшись на то, что денежных средств от турагента за круиз он не получал. Турист обратился в суд с иском сразу к трем ответчикам: ООО «Путешествия», ООО «Водоходь» и страховой компании СПАО «Ингосстрах» о расторжении договора на оказание туристических услуг, взыскании оплаченных по договору денежных средств и компенсации

¹² Решение Апелляционного Московского городского Суда от 17.09.2016 года. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

морального вреда, неустойки, понесённых расходов.

Суд первой инстанции в удовлетворении требований к страховой компании и туроператору отказал, а взыскал всю сумму только с «Турфлота».

Однако дальше, турист успешно обжаловал данное решение в Московском городском суде, который взыскал всю сумму долга, а также неустойку в размере суммы долга и моральный вред со страховой компании и туроператора.

Возможно, данные решения суда связаны последней редакцией Федерального закона о туризме. В ст. 9 есть положение о том, что по договору о реализации туристского продукта, заключенному турагентом, туроператор несет ответственность за неоказание или ненадлежащее оказание туристу и (или) иному заказчику услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги¹³. Однако дальше, в следующем положении уже говорится о взаимной ответственности туроператора и турагента, есть и третья формулировка, в ней законодатель говорит о том, Туроператор и турагент несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств как друг перед другом, так и перед туристом и (или) иным заказчиком. Туроператор и турагент самостоятельно отвечают перед туристом и (или) иным заказчиком.

Каждый год в российских судах рассматривается сотни дел в сфере туризма. Чаще всего в суд подают на недобросовестных турагентов и туроператоров, самыми популярными являются дела о защите прав потребителей.¹⁴

Судебной практики по въездному туризму, на данном этапе в России нет, однако это связано с тем, что иностранный турист не заключает договор напрямую с российским туроператором, а действует через туроператора, зарегистрированного в своей стране.

¹³Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 11.

¹⁴Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей, связанным с оказанием туристских услуг» .[Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

К сожалению, не смотря на признание внутреннего и въездного туризма приоритетными направлениями туристской деятельности в Российской Федерации, законодательная база для развития данных направлений развита плохо. Однако, если учесть тот факт, что в ближайшие три года Россия намерена войти в пятерку стран лидеров по количеству въезжающих туристов, и перенаправить поток выезжающих туристов на внутренний рынок, вопрос о совершенствовании законодательства в сфере данных видов туризма станет острой проблемой и для туристов и для объектов туристической индустрии и для государства.

2.2 Актуальные проблемы правового обеспечения въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации

Рассмотрим основные проблемы современного российского законодательства в сфере туризма.

Здесь необходимо начать с рассмотрения государственных органов, которые занимаются регулированием туристской деятельности.

Как уже было выявлено в первой главе данной работы, в мире есть несколько моделей государственного регулирования туристской деятельности:

- упразднение государственного рынка и осуществление оперативного регулирования субъектами рынка;
- создание сильного, единого, авторитетного министерства, в руках которого концентрируется контроль над всей отраслью;
- регулирование туристской деятельности многопрофильными органами – в данном случае национальные туристские администрации, как их называют в зарубежном законодательстве, входят в состав одного из межотраслевых министерств.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» было образовано Федеральное агентство по туризму (Ростуризм).

Федеральное агентство по туризму – это федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет следующие функции:

- определяет приоритетные направления государственного регулирования

туристической деятельности в России;

- информирует в установленном порядке туроператоров, турагенств и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;

- осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках;

- проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов;

- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий;

- создает представительства за пределами России в сфере туризма;

- организует в установленном порядке конгрессы, конференции, семинары, выставки.

Изначально руководство деятельностью Ростуризма осуществлялось Министерством спорта, туризма и молодежной политики РФ, однако в дальнейшем согласно указу Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» сфера туризма и деятельность Федерального агентства по туризму перешла под управлением Министерства культуры Российской Федерации. Данное решение идет в разрез с заявлениями о приоритете туротрасли. Участники туристского рынка надеялись, что в скором времени в Правительстве будет создан единый, сильный орган, который станет ответственен за развитие туризма, но этого так и не случилось.

Таким образом, в России предпочли третий метод регулирования - регулирование туристской деятельности многопрофильными органами.

Данным решением туризм был загнан в совершенно непрофильное ведомство, которое не имеет достаточных сил и знаний для лоббирования и отстаивания интересов туристской отрасли. Туризм исчез из названия какого-либо органа исполнительной власти, и тот факт, что туризм постоянно переносят из одного министерства в другое, свидетельствует, о том, что государственная власть не видит в туризме отрасли, достойной самостоятельного органа.

Однако нужно отметить, что эта проблема далеко не новая, ведь в России никогда не было Министерства по туризму, туризм ранее считался второстепенной отраслью экономики.

Можно предположить, что все следующие проблемы выходят именно из этого заключения.

Очень долго среди юристов, ходили споры о противоречии Федерального закона о туризме и Гражданского кодекса РФ.

Дело в том, что первоначальная редакция Федерального закона о туризме вплоть до 2007 года, договор между туристом и турфирмой именовала договором розничной купли-продажи туристского продукта. Предметом договора выступал туристский продукт, который определялся как имущественное право на тур, предназначенное для реализации туристу. В свою очередь Гражданский кодекс предусматривал под данный вид отношений - договор возмездного оказания услуг. Радует тот факт, что в действующей редакции закона, законодатель отказался типизировать туристский договор и ограничился указанием на требование его соответствия Российскому законодательству, в частности Гражданскому кодексу.

Еще одной из основных проблем является преждевременный отказ от таких способов государственного регулирования туристской деятельности, как лицензирование, стандартизация, сертификация и введение только гражданско-правовых институтов обеспечения исполнения обязательств туроператорами - банковской гарантии, страхования риска ответственности туроператора.

Отмена лицензирования туроператорской и турагентской деятельности, привела к тому, что практически любой желающий может открыть туроператорскую или турагентскую компанию. Для этого необходимо:

- зарегистрировать юридическое лицо;
- вступить в реестр туроператоров или в реестр турагентств;
- получить финансовую гарантию в банке или застраховать свою деятельность в страховой компании.

В связи с тем, что для компаний, работающих в сфере въездного и внут-

ренного туризма Финансовая гарантия составляет всего 500 тысяч рублей, в 2016 году, по данным Росстата, количество туроператоров на данном направлении увеличилось на 70 %, При этом туристы по прежнему остаются недовольны уровнем обслуживания и завышенной ценой турпродукта.

Во въездном туризме финансовое обеспечение носит несколько фиктивный характер, ведь иностранные туристы денег по данной страховке не получают.

Кроме того, если и возникают проблемы с обслуживанием иностранцев, они не могут быть признаны страховым случаем, так как иностранный турист не может предоставить договор с российским туроператором. Такой договор он турист заключает с иностранным туроператором и именно с ним в судебном порядке выясняет отношения при возникшей претензии по поездке¹⁵.

Следующей явной проблемой является неблагоприятный образ России как туристического центра. Многие годы, Россия никак не представляла себя на международном туристическом рынке, что было связано с отсутствием продуманного образа и соответствующего органа.

До 2002 года у России не было государственной некоммерческой рекламы туристических возможностей страны за рубежом. На современном этапе, данная проблема практически решена, благодаря созданию «Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года», которая была утверждена в 2014 году распоряжением Правительства Российской Федерации.

Благодаря данной программе, такие регионы, как Урал, Сахалин, Дальний Восток, Камчатка стали продвигать свой туристский потенциал на международных и российских выставках и форумах.

К сожалению, положительный результат от действия данной программы, портится в связи со сложной политической ситуацией в мире. Отдельные зарубежные страны специально создают неблагоприятный образ России и пропагандируют его каждый день в средствах массовой информации.

¹⁵Муталиева А.А. Проблемы правового регулирования туристкой деятельности. М.: ИД «Буквоед», 2010. С. 60.

Помимо этого можно отметить следующие проблемы:

- несовершенство законодательного и экономического стимулирования российского въездного и внутреннего туризма на государственном и местном уровне;

- действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не всегда регулируют актуальные проблемы развития регионального туризма. Часто региональные законы создаются по одним и тем же канонам, что и Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

- невысокое качество обслуживания во всех секторах туристической индустрии из-за низкого уровня подготовки кадров

- неразвитая туристическая инфраструктура, значительный моральный и физический износ существующей материальной базы, малое количество гостиничных средств размещения туристского класса (2-3 звезды) с современным уровнем комфорта;

- действующий порядок выдачи российских виз гражданам иностранных государств – туристические компании говорят о том, что срок выдачи визы зачастую затягивают, в некоторых случаях этот срок равняется 30-50 дням, что побуждает иностранных туристов выбрать другую страну для отдыха;

- высокая стоимость авиа и ж/д билетов внутри страны;

- плохо развитое как международное, так и внутреннее авиа сообщение;

- несоответствие дорожно-транспортной инфраструктуры международным стандартам.

К сожалению, на современном этапе развития внутреннего туризма, жителям субъектов Российской Федерации дешевле и выгоднее приобрести тур по направлению выездного туризма, чем насладиться путешествием по родной стране. Основными причинами этого, безусловно, является плохо развитое внутреннее авиа сообщение, дорогостоящие авиа и железнодорожные билеты и не соответствие качества услуги ее заявленной стоимости.

К сожалению, в данном случае без вмешательства государства не обой-

тись. Помимо субсидирования льготных авиабилетов, для социально незащищенных слоев населения, необходимо решить вопрос задержки и отмены рейсов. На данный момент, транспортное законодательство защищает в первую очередь перевозчика. Об этом свидетельствуют безнаказанные задержки и переносы авиарейсов.

В сложившихся условиях, у туриста не всегда есть возможность приобрести билет на прямой авиарейс. Из-за отсутствия таковых между многими субъектами Российской Федерации и высокой стоимости авиабилета, туристам приходится брать авиабилеты с пересадкой, однако согласно договору между пассажиром и авиакомпанией, вторая имеет права изменить время и дату вылета, а так же отменить вылет, если этого требуют обстоятельства. От данной проблемы не застрахованы и иностранные туристы, путешествующие по России, 2017 год стал очень показательным в этом вопросе.

Более подробно рассмотрим проблемы въездного туризма на примере туристов из КНР, ведь ситуация, с обслуживанием китайских туристических групп, сложившаяся в России требует срочных действий.

В настоящее время более 80 % туристических групп из КНР обслуживаются «гидами-нелегалами», если быть точнее, гражданами КНР, временно проживающими в России на основании студенческих, деловых и прочих виз, данный факт характерен для Центрального Региона, на Дальнем Востоке ситуация хуже, ведь группы обслуживают так называемые турлидеры – представители китайских туристических компаний, которые въезжают и выезжают из РФ вместе с группой.

Это привело к тому, что единственная услуга, которую оказывают Дальневосточные туроператоры это подготовка приглашений на визу или подготовка списка в рамках безвизового группового обмена и встреча группы на таможне. Заказом гостиниц, транспорта, питания, и даже экскурсионного обслуживания занимаются эти самые турлидеры, а ведь это перечет определению туроператорской деятельности, которое закреплено в ФЗ № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и

говорит о том, что туроператорская деятельность – это деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом (далее - туроператор). Помимо этого, обслуживание туристических групп «гидами-нелегалами» лишает рабочих мест квалифицированных российских специалистов.

Так же нужно отметить, что крупные китайские туроператоры, на протяжении уже нескольких лет открывают представительства и собственные туристические фирмы в российских городах, тем самым вытесняя с рынка национальных туроператоров и сбивая цены на турпакеты.

В данном случае китайская компания не только исключает из цепочки российского туроператора, но и минимизирует налогообложение на прибыль, так как все основные средства остаются в офисе, который находится в Китае. Помимо этого, такие компании, чаще всего на работу принимают не только «гидов-нелегалов», но и «менеджеров-нелегалов».

Последние три года, крупные российские туроператоры, такие как ООО «Туроператор Интурист», «UTS Group» и «Эллипс Тур» пытаются привлечь внимание законодателя к данной проблеме, однако пока ситуация не меняется и с такими темпами, через 3-5 лет, китайские компании вытеснят с рынка национальных туроператоров в сфере въездного туризма. Подводя итог по второй главе данной работы, следует отметить следующее:

- наиболее важные законодательные установления о принципах государственного регулирования туристской деятельности; о целях, приоритетных направлениях и способах государственного регулирования сферы туризма четко прописаны в «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

- в сфере регулирования въездного и внутреннего туризма необходимое законодательство практически отсутствует;

- отказ от лицензирования туристской деятельности привел к стремительному увеличению туроператоров по въездному туризму и открытию турфирм лицами, не владеющими специальными навыками и знаниями.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ВЪЕЗДНОГО И ВНУТРЕННЕГО ТУРИЗМА

За последние двадцать лет, законодательство Российской Федерации в сфере туристской деятельности сделало большой шаг вперед.

Первым таким шагом, безусловно, стало создание первого отраслевого закона в 1996 году, начиная с этого времени, можно говорить о том, законодательство в сфере туризма начало активно развиваться и совершенствоваться.

В 2011 году Постановлением Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 (ред. от 31.01.2017) «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы), было доказано, что направление внутреннего и въездного туризма, действительно имеет огромное значение для государства. Первые итоги данной целевой программы мы наблюдаем уже сейчас:

- появление туристско-рекреционных зон;
- увеличение количества рабочих мест;
- продвижение Российского туристского продукта на международном рынке, путем участия в туристских выставках.

ФЗ № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в редакции от 28.12.2016 дал больше прав и возможностей Субъектам Российской Федерации, теперь у субъектов есть возможность, на местном уровне решать, какими способами привлечь потенциальных туристов из России и других стран, основываясь на особенностях данного региона.

Не смотря на это, проблемы в Российском туристском законодательстве есть и их достаточно много, об этом свидетельствует статистика (превышение выездного потока туристов над въездным и внутренним), судебная практика и действующие стороны.

Одной их основных проблем на современном этапе, является то, что при обновлении законодательной базы, законодатель больше основывается на опы-

те зарубежных стран и не прислушивается к действующим в туризме сторонам. При проведении опроса среди туроператоров, работающих в сфере въездного и внутреннего туризма, было выявлено, что не смотря на постоянные круглые столы, встречи с представителями Федерального агентства по туризму и письма Президенту Российской Федерации, взаимопонимания достигнуть не получается. Генеральный директор национального туроператора ООО «Эллипс тур», говорит о том, «что все эти разговоры равносильны тому, что стучаться в закрытую дверь. С действующим законодательством в сфере въездного туризма, через несколько лет все национальные агентства будут вынуждены закрыться из-за большого количества мелких компаний, с китайскими учредителями».

Ключевой задачей государственной политики в сфере туризма является совершенствование законодательной базы, отвечающей современным условиям и международному праву.

На современном этапе развития туристской деятельности, назрела необходимость принятия ряда дополнительных законодательных актов.

Одним из способов совершенствования российского законодательства в сфере туризма может стать полная ревизия действующей правовой базы регулирования туризма, и разработка нового пакета нормативно-правовых актов, которые будут дополнять существующий закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», кроме этого, в самом законе необходимо внести изменения и более четко прописать условия ответственности туроператора и турагента.

Внесение всех изменений в законодательство должно осуществляться при обязательном согласовании с другими нормативно-правовыми актами, а новый пакет законодательных актов должен предусматривать развитие туризма, не только как социально-культурной сферы, но и как сферы предпринимательства.

Помимо этого, следует вернуть лицензирование туристской деятельности, и ужесточить условия вхождения в реестр для туроператоров в сфере въездного туризма и юридическую ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность в сфере туризма.

Одним, из законов, который сможет решить проблему «гидов-нелегалов» и укрепить позиции российских специалистов, может стать Закон об Обязательной аккредитации экскурсоводов и гидов переводчиков. Обсуждения проекта данного закона вот уже несколько лет идет на государственном и общественном уровнях. Однако, власти Санкт -Петербурга, уже ввели обязательную аккредитацию гидов для проведения экскурсий в Эрмитаже, Екатерининском дворце, Петергофе.

Однако китайские гиды и здесь находят лазейки, они не покупают экскурсионный билет, а проходят как индивидуальные туристы, без экскурсионного обслуживания, а месту гид продолжает рассказывать свое видение истории Российской Федерации. Чтобы раз и навсегда исключить данное развитие событий, необходимо утвердить закон на государственном уровне и ввести существенные штрафы, как для физических, так и для юридических лиц.

Помимо этого, на рынке въездного туризма из Китая, стоит ввести правило об обязательном сопровождении по всему маршруту поездки туристических групп, аккредитованным гидом-переводчиком, владеющим китайским и русским языками.

Это позволит принимающей туристической компании контролировать туристов, за которых та несёт полную ответственность. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках» последний раз редактировалось в 2006 году и уже не отвечает современным тенденциям. Для более быстрого прохождения пограничного контроля и упрощения документооборота необходимо поменять бумажные пограничные списки на электронные.

Так же необходимо детально прописать условия сопровождения и пребывания туристов в принимающей стране и определить единые штрафные санкции при досрочном покидании туристом страны пребывания, вне туристской группы по различным обстоятельствам.

Россия обладает огромным туристским потенциалом и ресурсами, однако

чтобы решить, сложившиеся на современном этапе проблемы, необходимо совершенствовать российское законодательство в этой сфере ежегодно, исходя из потребностей отрасли и ее участников, а так же заимствовать положительный опыт ведущих в этой отрасли стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отношения в сфере туристской деятельности это сложные общественные отношения, в которых принимают участие четыре стороны:

- туристская фирма;
- турист;
- государство;
- организации туристской индустрии (перевозчики, средства размещения, предприятия общественного питания).

При отсутствии даже одной из названных сторон, осуществление туристской деятельности становится невозможным, поэтому особое значение имеет координационная политика по созданию баланса между субъектами туристских отношений. Главным инструментом балансовой политики является действующее гражданско-правовое регулирование туристской деятельности.

Россия располагает огромным потенциалом для развития внутреннего и въездного туризма. Уникальные историко-культурные ценности и природные достопримечательности позволяют развивать множество видов въездного и внутреннего туризма, однако отсутствие специальных нормативно-правовых актов, регулирующих данные виды туризма, существенно сдерживают развитие въездного и внутреннего туризма. Помимо этого России необходимо в ближайшее время улучшить имидж на международном рынке, в этом может поспособствовать, Чемпионат Мира по Футболу, который будет проходить с 13.06.2018 года по 16.07.18 года. Это отличное время, чтобы показать туристам из разных стран, что Россия цивилизованная страна, с большим количеством исторических, природных и архитектурных достопримечательностей.

В ходе исследования были найдены ответы на поставленные задачи. Для этого:

- был проведен анализ туристское законодательство Российской Федерации и зарубежных стран;
- выявлены основные проблемы российского законодательства в сфере

въездного и внутреннего туризма,

- были рассмотрены возможные варианты совершенствования российского законодательства в сфере въездного и внутреннего туризма.

Таким образом, подведя итогов по данной работе, можно сделать следующие выводы:

- туризм является одной из самых важных и прибыльных отраслей современного мира, поэтому большинство зарубежных стран уделяет туризму особое внимание и регулирует законодательство в соответствии с современными условиями и тенденциям;

- в России основным законом, регулирующим туристскую деятельность является Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

- туристская отрасль - сложный межотраслевой комплекс, который регулируется нормами различных отраслей права, поэтому при обновлении законодательной базы, необходимо учитывать все взаимодействующие нормы;

- в России практически отсутствует законодательство для регулирования внутреннего и въездного туризма;

- совершенствование российского туристского законодательства должно проходить на обобщении существующего опыта, с учетом современных мировых тенденций и потребностей участников данной отрасли, что на современном этапе практически игнорируется законодателем.

Таким образом, туристское законодательство в сфере туризма, даже с учетом последних изменений, нуждается в серьезном совершенствовании.

Необходимо привести положения Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в соответствие с нормами ГК РФ, а также уточнить некоторые формулировки, чтобы исключить спорные положения данного законодательного акта. Помимо этого, необходимо внести в закон больше положений, которые бы регулировали сферу въездного и внутреннего туризма.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1965. – 05 апреля. – № 67.

3 Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

5 Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. -№ 49. - Ст. 5491.

6 Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»// Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 34. - Ст. 4029.

7 Федеральный закон от 03.06.2006 № 76-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 23. - Ст.

2383.

8 Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей»// Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 3. - Ст. 140.

9Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках» (заключено в г. Москве 29.02.2000) (ред. от 17.11.2006). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

10 Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724 (ред. от 23.11.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

12 Александрова, А.Ю. Международный туризм / А.Ю.Александрова. - М.: Аспект Пресс, 2002. – 470 с.

13 Александрова, А.Ю. Статистика туризма: учебник / А.Ю. Александрова. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 464 с.

14 Бгатов, А.П. Туристские формальности: учебное пособие для студентов/ А.П. Бгатов, Т.В. Бойко, М.В. Зубрева - 3-е изд., испр. - М.: Академия, 2007. - 296 с.

15 Волошин, Н.И. Правовое регулирование в туризме: учебник / Н.И. Волошин. - 3-е изд., испр. и доп. – М., 2007. – 504 с.

16 Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 192 с.

17 Зорин, И.В. Менеджмент туризма: Туризм и отраслевые системы: учебник / И.В. Зорин. - М.: Финансы и статистика, 2001. - 272 с.

18 Зорина, Е.А. Безопасность туризма. Правовой аспект / Е.А Зорина //

Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена № 89. - М.: РГПУ им. А.И. Герцена, 2008. – С. 300 - 302.

19 Ильина, Н.И. Регулирование туризма в регионах: сборник научных статей/ Н.И. Ильина. – Казань: МО РТ ИПКРО «Школа», 2000. – 26 с.

20 Квартальнов, В.А. Иностраный туризм: учебник / В.А. Квартальнов. - М.: Финансы и статистика, 2001 – 132с.

21 Кириллов, В.П. Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России / В.П.Кириллов // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2008. - № 2. - 131 с.

22 Муталиева, А.А. Проблемы правового регулирования туристкой деятельности / А.А. Муталиев. - М: ИД «Буквоед», 2010. – 99 с.

23 Правовое обеспечение туризма: учебник / под общ. ред. Е.Л. Писаревского. - М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. - 336 с.

24 Писаревский, Е.Л. Основы туризма: учебник / Е.Л. Писаревский. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 384 с.

25 Соколова, Н.А. Туризм в Российской Федерации. Правовое регулирование: учебное пособие / Н.А. Соколова. - М., 2010. – 224 с .

III Судебная практика

26 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей, связанным с оказанием туристских услуг». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27 Решение районного суда г. Архангельска от 14 марта 2011 г. № 2 - 777/2011об отказе от исполнения договора об оказании туристических услуг, взыскании убытков, неустойки и денежной компенсации морального вреда. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

28 Решение Кузнецкого городского суда Пензенской области от 29 июня 2011 г. о признании противоправными действий по включению в агентский договор на оказание туристических услуг пунктов, ущемляющих права потребите-

лей, в отношении неопределенного круга потребителей и приведении договора в соответствие с законодательством. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Решение Апелляционного Московского городского Суда от 17.09.2016. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».