

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Голикова Александра Константиновна

студент института экономики и управления ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет», РФ, г. Кемерово

Сычева-Передеро Ольга Валерьевна

научный руководитель, канд. экон. наук ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет», РФ, г. Кемерово

Аннотация: В настоящее время одним из приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации является формирование благоприятного туристического климата как на территории всей страны, так и на территории отдельно взятых регионов. Ввиду того, что стабильное функционирование туристической индустрии напрямую зависит от полноты нормативной правовой базы в части регулирования данной отрасли, на основе анализа предпосылок становления барьеров развития туристской индустрии как в целом по России, так и в контексте развития Кузбасского туризма, авторами данного исследования разработан перечень рекомендаций в части увеличения качества функционирования рынка туристских услуг.

Ключевые слова: правовое регулирование, туризм, туристская индустрия, туристическая деятельность, Кемеровская область, туристско-рекреационный потенциал.

В целом, институт правоотношений регулирования туристической деятельности состоит из ряда не систематизированных нормативных правовых. Его главной задачей является обеспечение эффективного взаимодействия субъектов туристской индустрии – организаций и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих туристические услуги населению, и граждан, являющихся непосредственными потребителями туристического продукта.

С целью совершенствования общих правовых основ функционирования правоотношений в туристской сфере, на основе положений базового Закона № 132-ФЗ Правительством РФ утверждаются Федеральные законы в части изменения действующего законодательства в сфере туризма. В частности, 02.03.2016 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность» № 49-ФЗ², который внес существенные изменения в структуру общественных правоотношений туристической сферы.

Наряду с тем, что дополнения к Закону № 132-ФЗ, в основном, направлены на создание благоприятных условий функционирования туристского рынка (например, создание фондов персональной ответственности туроператоров как нового механизма обеспечения выполнения ими своих непосредственных обязательств), в ходе их более тщательного анализа можно выделить некоторые проблемные моменты действующего Законодательства РФ и Кемеровской области в сфере туризма. В рамках настоящего исследования определим основные из них.

Согласно статье 4.1 действующей редакции Закона № 132-ФЗ, в которой обозначены условия осуществления туроператорской деятельности, туроператор вправе не указывать в договоре

гражданской ответственности пункт об ответственности в части ненадлежащего исполнения им обязательств по договору о реализации туристского продукта. Статья 6 Закона № 132-ФЗ дополнена пунктом, согласно которому у туриста возникает право на добровольное страхование гражданской ответственности в случае ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

В рамках данного пункта необходимо пояснить, что в предыдущей редакции закона статьей 4.1 был установлен обязательный характер страхования гражданской ответственности туроператором в случае ненадлежащего исполнения им обязательств по реализации туристского продукта. В действующем законодательстве данная норма приобрела диспозитивный характер, ответственность за исполнение которой несет не туроператор, а турист на добровольной основе. На наш взгляд, данное нововведение в некоторой мере ущемляет права туриста и снимает часть обязательств с туроператора в случае оказания некачественной услуги.

Статья 10 действующей редакции Закона №132-ФЗ дополнена пунктом, согласно которому при заключении договора о реализации туристского продукта в сфере выездного туризма турист (заказчик) должен быть проинформирован о возможности добровольно застраховать свои риски, связанные с совершением путешествия и не покрываемые финансовым обеспечением ответственности туроператора, в том числе в связи с ненадлежащим исполнением туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Внедрение данных положений в Законодательство РФ в части регулирования туристической деятельности, на наш взгляд, могло послужить основанием для появления тенденции к увеличению случаев нарушения прав туристов как потребителей туристических услуг. Данная авторская гипотеза подтверждается аналитическими сводками, представленными на сайте Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области. Согласно данным отчета Управления Роспотребнадзора по Кемеровской области в сфере защиты прав потребителей в 2017 г., в сравнении с 2016 г., на 37,5% увеличилось количество обращений граждан в части предоставления им некачественных туристских услуг³.

В качестве основного рычага по урегулированию вопросов в части обеспечения безопасности туристической деятельности, предлагаем отдельным нормативным документом закрепить положения, связанные со страхованием гражданской ответственности при осуществлении деятельности в сфере туризма. Данный нормативный акт, на наш взгляд, должен охватывать ряд вопросов не только относительно страхования гражданской ответственности туроператоров при ведении ими предпринимательской деятельности, но и права туристов на осуществлении со стороны государства либо туроператора ряда мер в случае получения заказчиком некачественного туристского продукта, который может угрожать его жизни или здоровью.

Так, например, данный законодательный акт может закреплять положения следующего характера:

1) в случае предоставления туроператором (исполнителем) туристу (заказчику) комплекса услуг, которые входят в состав туристского продукта, ненадлежащего качества и при установлении факта заведомого владения туроператором информацией о ненадлежащем качестве предоставляемых услуг, установить в качестве меры привлечения к ответственности возврат заказчику полной стоимости оплаченных им услуг, которые являются предметом договора о реализации туристского продукта, а также штраф в размере 20% стоимости оплаченных заказчиком услуг, а также возместить документально подтвержденные расходы заказчика на устранение последствий потребления некачественного туристского продукта;

2) в случае предоставления туроператором (исполнителем) туристу (заказчику) комплекса услуг, которые входят в состав туристского продукта, ненадлежащего качества и при установлении того факта, что исполнитель заранее не мог владеть информацией о ненадлежащем качестве предоставляемых услуг, установить в качестве меры привлечения к ответственности возврат заказчику полной стоимости оплаченных им услуг, которые являются предметом договора о реализации туристского продукта, а также возместить

документально подтвержденные расходы заказчика на устранение последствий потребления некачественного туристского продукта;

3) в случае, если результатом потребления туристом (заказчиком) некачественного туристского продукта стало возникновение обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью последнего, установить в качестве меры привлечения к ответственности возврат заказчику туроператором полной стоимости оплаченных им услуг, которые являются предметом договора о реализации туристского продукта, возместить документально подтвержденные расходы заказчика на устранение последствий потребления некачественного туристского продукта, штраф в размере 20% стоимости оплаченных заказчиком услуг, а также привлечение к уголовной ответственности тех лиц, которые в установленном судом порядке признаны причастными к распространению такого некачественного туристского продукта в виде привлечения к исправительным работам на срок от двух до шести месяцев, либо лишение свободы от одного года до трех лет в зависимости от тяжести вреда, нанесенного заказчику.

Также главным недостатком структуры понятийного аппарата туристической сферы является закрепление ряда базовых дефиниций в различных нормативных правовых актах. Основными понятиями, которыми оперирует Закон № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности на территории РФ», являются туризм, турист, турпродукт, туристская индустрия, туроператорская\турагентская деятельность, заказчик туристского продукта, реализация туристского продукта и т.п. Аналогичный ряд понятий приводится в Правилах оказания услуг по реализации туристского продукта⁴. Примечательным является то, что в нормативных правовых актах Законодатель упоминает дефиницию «услуги» как основополагающую единицу формирования туристского продукта. Однако само её толкование ни в Федеральном законе, ни в Правилах оказания услуг по реализации туристического продукта не приводится. В последних содержится лишь косвенная информация о характере услуг, которые могут входить в туристский продукт (услуги по перевозке потребителя в стране пребывания, услуги третьих лиц, входящие в туристский продукт, дополнительные услуги по договору о реализации туристского продукта). На наш взгляд, данный недочет может стать предпосылкой неверного толкования туроператором характера тех или иных услуг, которые последний обязан предоставить туристу.

В связи с тем, что в Законе №132-ФЗ данная дефиниция не закреплена, в части предоставления туристам конкретной услуги ненадлежащего качества, которая прямым образом не связана со структурой туристского продукта (однако она может подразумеваться опосредовано: например, услуга по организации экскурсии), требования о возмещении стоимости данной услуги, реального ущерба и моральной компенсации удовлетворению в судебном порядке подлежать не будут.

В качестве основного рычага в целях урегулирования данного вопроса мы предлагаем внести поправки в Федеральный закон № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности на территории РФ», основной целью которых станет формирование правовой природы дефиниций «экскурсионная» и «туристская услуга». В качестве базового документа для определения специфики данных понятий предлагаем рассматривать Государственный стандарт в отношении туристических услуг⁵. В частности, п. 3.11 ГОСТа позиционирует экскурсионную услугу как туристскую услугу по удовлетворению познавательных интересов экскурсантов, в состав которой входят разработка и внедрение программ по организации и проведения экскурсий, их обслуживание; п. 3.12 данного документа также определяет специфику туристской услуги как результата деятельности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, направленную на удовлетворение потребностей туриста в организации и осуществлении тура и его составляющих.

Предполагаемое нововведение, по нашему мнению, также станет ключевой тенденцией формирования нового вида правоотношений между туристом (заказчиком туристской услуги) и, непосредственно, исполнителями. Так, в случае нарушения законных прав туриста на качественный туристский продукт, к ответственности в судебном порядке можно будет привлечь не только туроператора в части ненадлежащего исполнения им обязательств по формированию туристского продукта, но и турагента, который опосредовано также предоставил туристу некачественную туристскую услугу.

Если обратиться к региональному аспекту регулирования туристской деятельности, то важно отметить, что слабые стороны нормативного правового регулирования туристской индустрии также являются предпосылками становления барьеров для развития туризма на уровне субъектов РФ. Рассмотрим такие предпосылки в табличном виде (таблица 2).

Таблица.

Предпосылки нормативного правового характера в части возникновения барьеров развития туризма Кемеровской области

Проблемы развития туризма в Кемеровской области	Предпосылки возникновения барьеров
Слабое решение вопросов обеспечения безопасности туристов	Отсутствие в Законе № 132-ФЗ и Законе Кемеровской области о туристской деятельности ⁶ конкретных требований, обязательных для соблюдения турагентами и туроператорами в части обеспечения безопасности туристов (обеспечение личной безопасности является его непосредственным правом, а не обязанностью турагента или туроператора)
Низкий уровень позиционирования области как перспективного туристического центра	Отсутствие стратегий развития крупных туристских комплексов Кузбасса, которые имеют конкурентное преимущество в части развития внутреннего туризма региона («Танай», «Горная Саламга», «Поднебесные зубья»)
Нехватка и недостаточная квалификация кадров в сфере обслуживания туристов	Отсутствие целевых программ по финансированию подготовки кадрового обеспечения в сфере туризма

Источник: Распоряжение Коллегии администрации Кемеровской области от 01.03.2013 №194-р «О стратегии развития туризма в Кемеровской области до 2025 г.»⁷

Нам представляется, что для более эффективного функционирования туристской индустрии Кузбасса, необходимо внести следующие изменения в действующее Законодательство Кемеровской области по вопросам организации туристической деятельности.

1. Сформировать ряд нормативных правовых документов, которые будут являться основой преодоления барьеров развития внутреннего и въездного туризма Кузбасса.

Для устранения предпосылок нормативного правового характера в части возникновения барьеров развития туризма Кемеровской области, представленных выше, мы предлагаем разработать и утвердить, в дополнении к существующим, стратегии развития крупных туристических комплексов Кузбасса, к примеру, «Танай», «Шерегеш», «Горная Саламга». В настоящее время, согласно утвержденной стратегии развития туристско-рекреационного кластера Кузбасс⁸, приоритет отдается кластерным проектам «Поднебесные зубья» и «Мариинск исторический», что, на наш взгляд, не является предпосылкой реализации туристско-рекреационного потенциала Кузбасса в полном объеме.

2. Разработать и утвердить региональную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма Кемеровской области на период 2018 – 2035 гг.» В качестве источника формирования правовой основы функционирования туристской индустрии в Кузбассе в рамках данной целевой программы, предлагаем руководствоваться отдельными положениями Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в РФ»⁹. При разработке данной целевой программы предлагаем учитывать отраслевые особенности туристской индустрии Кемеровской области (анализ современного состояния развития туристской отрасли в Кемеровской области отражен в Распоряжении Коллегии администрации Кемеровской области №194-Р от 01.03.2013⁷).

Также предлагаем дополнить вышеобозначенную региональную целевую программу положением, в котором будут обозначены четкие рамки реализации приоритетных

кластерных и инвестиционных проектов. На наш взгляд, данные меры станут основополагающей предпосылкой стратегического развития приоритетных кластерных и инвестиционных программ развития туризма Кузбасса.

3. Дополнить действующий Закон Кемеровской области по регулированию туристической деятельности¹⁰ положениями относительно правового регулирования безопасности туристов при осуществлении отдельных видов туризма. В частности, предлагается дополнить Закон пунктами следующего содержания:

1) при приобретении туристом (заказчиком) тура на осуществление горнолыжного туризма, туроператором (исполнителем) гарантируется страхование жизни и здоровья туриста в случае нанесения последнему травм по вине предприятия, осуществляющего предпринимательскую деятельность по организации горнолыжного туризма;

2) при заключении туристом (заказчиком) договора о реализации туристского продукта с туроператором (исполнителем), в состав которого входят услуги по предоставлению оборудования для совершения экстремального самодеятельного туризма, существенным условием договора должен являться пункт о страховании личной имущественной ответственности туриста в случае наступления обстоятельств, результатом которых стало причинение вреда жизни либо здоровья туристу.

Следует также подчеркнуть, что одной из основных предпосылок становления нового вида правоотношений в сфере туризма стало внесение в 2016 г. в действующее законодательство² дефиниции «детский туризм». Если трактовать данное нововведение относительно перспектив развития туристской индустрии Кузбасса, для Кемеровской области развитие детского спортивного туризма может являться одним из приоритетных направлений на ближайшую перспективу. Согласно стратегии развития туристско-рекреационного кластера Кузбасса на период до 2025 г.⁸, на основе туристического комплекса «Шерегеш» планируется создание инфраструктуры для развития любительского туризма. С целью увеличения туристического потока на территорию Кемеровской области, на наш взгляд, целесообразно акцентировать внимание на развитии именно детского спортивного туризма.

Таким образом, разработанные в рамках настоящего исследования рекомендации расширяют и развивают теоретические и правовые основы функционирования туристической деятельности в России в целом и в Кемеровской области в частности, позволяют расширить законодательные инициативы федеральных и региональных органов власти с целью эффективного функционирования рынка туризма на территории Кемеровской области как региона, обладающего достаточно большим туристско-рекреационным потенциалом.

Список литературы:

1. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 14.11.1996 г. № 132-ФЗ (Редакция от 18.04.2018)//Консультант Плюс. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> Дата обращения: 02.07.2018 г.
2. Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность»//Консультант Плюс. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> Дата обращения: 02.07.2018 г.
3. Итоги деятельности Управления Роспотребнадзора по Кемеровской области в сфере защиты прав потребителей за 2017 год [Электронный ресурс]. Режим доступа http://42.rospotrebnadzor.ru/content/777/74805/?sphrase_id=80596 Дата обращения: 02.07.2018 г.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07. 2007 г. № 452 г. Москва «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» (Редакция от 10.02.2017) // Консультант Плюс. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> Дата обращения:

02.07.2018 г.

5. ГОСТ Р 50690-2000 Туристские услуги. Общие требования. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Консорциум Кодекс». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990308729> Дата обращения: 02.07.2018 г.

6. Закон Кемеровской области от 06.02.2009 г. № 5-03 «О туристской деятельности» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Консорциум Кодекс». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990308729> Дата обращения: 03.07.2018 г.

7. Распоряжение Коллегии администрации Кемеровской области от 01.03.2013 №194-Р «О стратегии развития туризма в Кемеровской области до 2025 г.» (Редакция от 16.06.2014 г.) // Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> Дата обращения: 09.07.2018 г.

8. Стратегия развития туристско-рекреационного кластера Кузбасса на период до 2025 года, утв. распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области № 301-р от 03.06.2015г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Консорциум Кодекс». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990308729> Дата обращения: 08.07.2018 г.

9. Распоряжение Правительства РФ от 5.05.2018 года №872-Р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» (Редакция от 14.05.2018) // Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> Дата обращения: 09.07.2018 г.

10. Закон Кемеровской области от 06.02.2009 г. № 5-03 «О туристской деятельности» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Консорциум Кодекс». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990308729> Дата обращения: 09.07.2018 г.