

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра гражданско-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

Д-р юрид. наук, доцент

 Л.В. Зайцева

2022 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

магистерская диссертация

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения



Хромова Анна Александровна

Научный руководитель  
кандидат юридических  
наук, доцент



Отческий Иван Евгеньевич

Рецензент  
адвокат Тюменской  
межрегиональной  
коллегии адвокатов



Скажухина Анастасия Юрьевна

Тюмень  
2022 год

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ЕЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ .....	8
1.1. ПОНЯТИЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ..	8
1.2. ПОНЯТИЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	14
1.3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИЗМЕ .....	21
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	43
2.1. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	43
2.2. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	63
2.3. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА .....	70
2.4. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА .....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	91
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	96

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Конституцией Российской Федерации закреплены права гражданина на свободу передвижения, отдых, защиту здоровья, благоприятную окружающую среду. Для реализации названных прав граждане Российской Федерации пользуются услугами туроператоров или турагентов, либо путешествуют самостоятельно. На сегодняшний день большинство россиян воспринимают туризм как один из важнейших факторов отдыха, который доступен многим.

Согласно ст. 3 Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» государство называет туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации. Это обстоятельство подтверждает значимость туризма для экономической сферы. Кроме того, туристская деятельность позволяет развиваться транспортной инфраструктуре, стимулирует выпуск и реализацию потребительских товаров, значительно влияет на совершенствование услуг общественного питания, услуг связи, гостиничных услуг и др.

Еще чуть больше двадцати лет назад российское гражданское законодательство не содержало норм, регулирующих отношения в сфере туризма. А в некоторых зарубежных странах законодательство о туризме является достаточно развитым и ему отводится не последняя роль в правовой системе, результатом чего становится стабильный доход, который приносит туристская деятельность. Совершенствование области правового регулирования туризма и туристской деятельности в России будет способствовать развитию туристской индустрии как одной из важных составляющих частей всей правовой системы Российской Федерации.

В настоящее время идет динамичное формирование и развитие как российского, так и международного законодательства, регулирующего правовые отношения в области туризма. Действующее российское туристическое законодательство приобретает качественно новый уровень, но все еще

существуют определенные пробелы в нормах права. В основном это связано с недостаточной законодательной урегулированностью правоотношений в туризме, а также определенными пробелами в юридической науке, восполнение которых будет крайне необходимым. Теоретическая нерешенность вопросов правового регулирования туристической деятельности негативным образом влияет как на качество и эффективность работы специалистов-правоведов, так и на юридическое совершенствование законодательства и качество подготовки специалистов в этой области права.

На сегодняшний день существует значительное количество научной литературы, раскрывающей проблемы менеджмента и маркетинга в туризме, а научных исследований правового характера и юридической литературы, дающих толкование содержания нормативно-правовых актов в сфере туризма и раскрывающих правовые аспекты осуществления туристской деятельности, недостаточно. Именно правовая подготовленность субъектов, участвующих в правоотношениях в туризме, может способствовать уменьшению количества наиболее распространенных ошибок при осуществлении туристской деятельности, реализовать удовлетворение потребностей граждан в соответствующих услугах, обеспечить грамотную защиту прав и законных интересов туристов.

Опираясь на вышеизложенное, необходимо сделать вывод, что совершенствование механизма правового обеспечения туристской деятельности имеет огромное значение для развития всей системы российского права, поскольку туризм является мультиотраслевым понятием, тесно взаимосвязанным и с гражданским правом, и с административным, с предпринимательским, с земельным и экологическим правом, а также с отраслью экономики и социальной сферой жизни государства и общества. Эффективный механизм регулирования отношений в сфере туризма должен базироваться на научно обоснованных рекомендациях. Актуальность настоящей диссертационной работы обусловлена исследованием проблем развития

правового регулирования туристских отношений и предложением решения исследуемых вопросов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются общественные отношения, существующие в рамках правового регулирования туристской деятельности.

Предметом исследования являются положения юридической науки, касающиеся вопросов и проблем правового регулирования отношений в сфере туризма, законодательные нормативно-правовые акты, регламентирующие туристскую деятельность, и практика их применения.

**Цель и задачи исследования.** Целью настоящей магистерской диссертации является формирование комплексного представления о правовом регулировании туристской деятельности.

Для достижения поставленной цели в работе решается ряд следующих задач:

1. Изучить различные научные точки зрения на определение понятие туризма.
2. Раскрыть понятие и сущность туристской деятельности.
3. Провести комплексный анализ действующего российского законодательства, регулирующего туристскую деятельность, выявить правовые пробелы.
4. Изучить зарубежный опыт правового регулирования туристской деятельности и вынести ряд предложений по оптимизации государственного регулирования данной отрасли права в Российской Федерации.
5. Сформировать и теоретически обосновать рекомендации по совершенствованию российского законодательства в сфере туризма.

**Методы научного исследования.** Методологическую базу настоящего исследования составляют общенаучные и частно-научные методы.

Изучение и познание предмета диссертационной работы опиралось на совокупность принципов, присущих любому исследованию – это общенаучные методы индукции и дедукции, анализа и синтеза.

Из часто-научных методов был применен формально-юридический метод, который использовался для описания и определения признаков туризма и туристской деятельности, выявления правовых понятий, используемых в сфере туризма, классификации, систематизации и изложения результатов исследования.

Сравнительно-правовой метод использовался с целью сопоставления и анализа российского и зарубежного законодательства, регулирующего туристскую деятельность.

Использование обозначенных методов научного исследования предоставило возможность провести комплексный анализ теоретических положений научных трудов различных ученых-правоведов, а также законодательства о туризме и туристской деятельности, обнаружить пробелы правового регулирования и обосновать теоретические положения и практические предложения по совершенствованию законодательства о туризме.

В качестве нормативно-правовой базы исследования использовались положения Конституции РФ, федеральных законов, подзаконных нормативно-правовых актов.

Теоретической и методологической основой работы стали основополагающие подходы, выработанные юридической наукой при изучении государственно-правовых явлений, монографические исследования и научные статьи следующих российских ученых-правоведов: Е. Л. Писаревский, Н. В. Сирик, А. С. Кусков, И. Е. Отческий, Д. В. Володина, Т. В. Рассохина, Я. В. Вольвач, И. А. Калинина, С. Е. Кузахметова, Л. И. Саченок, Б. В. Змерзлый, В. В. Богдан, Н. Н. Ткачева, А. А. Козодубов, С. В. Завьялова и многие другие.

**Научная новизна.** Научная новизна исследования состоит в том, что она является комплексным теоретическим и практическим исследованием законодательства о туризме и туристской деятельности путем раскрытия понятия туризма и туристской деятельности, а также изучением правовых проблем и пробелов законодательства в сфере туризма, существующих в современной российской действительности.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.**

Положения, выводы и рекомендации, сделанные в результате настоящего исследования, могут применяться в процессе последующего научного изучения механизмов совершенствования правового регулирования туристской деятельности, а также использоваться в законотворческой деятельности и правоприменительной практике. Результаты настоящего научного исследования могут учитываться в преподавательской практике как юридических вузов, так и учебных заведений, выпускающих специалистов в сфере экономики и менеджмента туризма.

Структура данной диссертационной работы определяется целью и задачами исследования. Последовательность расположения структурных частей обусловлена логической последовательностью изложения темы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

# ГЛАВА 1. ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ЕЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

## 1.1. ПОНЯТИЕ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Туризм можно причислить к одной из сфер деятельности человека, которая зародилась еще до формирования цивилизованного общества. На протяжении всей истории человечества осуществлялась деятельность, которую можно назвать туристской. Длительные путешествия в целях торговли, открытие новых земель и военные походы можно назвать отправной точкой зарождающегося туризма. Туризм важен для мировой экономики, для социально-экономического развития регионов и государства, а также влияет на международные отношения. Переходя непосредственно к определению термина «туризм», необходимо сказать, что у данного понятия отсутствуют корни в русском языке оно заимствовано из французского языка: *tourisme*, что означает путешествие (поездка, прогулка) в свободное от труда время. В России термин «туризм» стал использоваться не так давно. В научной литературе встречается позиция, согласно которой определение «туризм» включает в себя достаточно обширный круг действий человека. Это и переезды из одного города в другой, перемещения через границу государства, морские и речные круизы, походы и т. д.

Некоторые авторы, среди которых В.А. Квартальнов, предлагают определять туризм как краткосрочные переезды человека с места, где он постоянно проживает, в другой регион страны или за границу своего государства в свободное от работы время с целью организации своего досуга и отдыха, в лечебно-оздоровительных и познавательных целях, для посещения родственников и друзей, и в иных целях, не связанных с выполнением оплачиваемой работы в месте временного пребывания [Квартальнов, с. 42]. Другой позиции придерживается И.Т. Балабанов, который определяет туризм как «получение удовольствия, связанного с путешествием в целях отдыха,

лечения, участия в культурных, научных или деловых встречах» [Балабанов, с. 28], некоторые авторы придают важное значение комплексу отношений, которые возникают при временном перемещении граждан [Александрова, с. 37]. Обозначенные выше определения туризма выражают один из научных подходов, в котором туризм определяется как один из видов развлекательной, познавательной и социально-культурной деятельности человека. Именно такой подход нашел отражение в Федеральном законе от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – 132-ФЗ). Указанный закон стал фундаментом для построения нормативно-правовой базы, регламентирующей основы туристской деятельности как перспективного и рентабельного сектора российской экономики и одного из ведущих факторов, способствующих культурному развитию граждан, роста инвестирования в сферу туризма, обеспечения занятости населения в сфере обслуживания путешественников и организаций, предоставляющих туристские услуги, а также в области защиты законных прав и интересов туристов. 132-ФЗ закрепляет терминологию, используемую в сфере туризма, определяет направление государственной политики и закрепляет организационную структуру управления туристической деятельностью, формирует основные принципы организации экономической деятельности и финансирования сферы туризма, регламентирует порядок организации и предоставления туристических услуг, а также порядок заключения договоров о реализации туристского продукта, права и обязанности субъектов правоотношений в сфере туризма [Мельцов, с. 99].

Согласно ст. 1 132-ФЗ туризм – это временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

132-ФЗ кроме закрепления понятия туризма также определяет следующие виды туризма:

внутренний туризм – это перемещения лиц, постоянно проживающих в России, в пределах территории страны;

выездной туризм – это выезды лиц, постоянно проживающих в России, за пределы нашей страны на территорию другой страны;

въездной туризм – это перемещение граждан, не проживающих постоянно в России, из другой страны на территорию Российской Федерации;

международный туризм – это выездной или въездной туризм;

социальный туризм – это путешествия, полностью или частично финансируемые государством или работодателем;

самодетельный туризм – это поездки, которые граждане организуют самостоятельно;

детский туризм – это путешествия организованной группы несовершеннолетних туристов (детей), сопровождаемой воспитателем или иным лицом, которое несет ответственность за организацию безопасности детей, а также выполняет обязанности их законного представителя.

Существует научный подход к определению туризма, ставящий на первое место отношения, которые возникают в результате человеческой деятельности. В научных кругах многие исследователи придерживаются определения термина «туризм», предложенного профессорами Бернского университета К. Крапфом и В. Хунцигером, которые под туризмом понимают совокупность отношений, возникающих в результате перемещения граждан и их нахождение вне территории постоянного проживания до того момента, пока нахождение на определенной территории не превращается в постоянное место жительства и не становится местом, где человек получает постоянный доход от трудовой или предпринимательской деятельности [Балабанов, с. 41]. Если обращаться к международному определению туризма, то следует отметить, что подобное понятие дает международная ассоциация экспертов-ученых в сфере туризма: туризм – это совокупность отношений и явлений, возникающих во время перемещения и пребывания граждан на территориях, не связанных с их постоянным местом жительства и работы [Александрова, с. 39].

Переходя к рассмотрению понятия «туризм» с юридической точки зрения, необходимо сказать, что некоторые ученые одновременно рассматривают туризм и как самостоятельную отрасль права, и как межотраслевой правовой комплекс. При таком научном подходе под отраслью туризма понимают совокупность самостоятельных, территориально обособленных туристских хозяйственных единиц, имеющих специальную материально-техническую базу и осуществляющих предпринимательскую деятельность по разработке и реализации туристского продукта, обладающих единством управления. Указанное определение подразумевает административно-правовые отношения, так как они касаются вопроса управления в туризме.

Изучение научной литературы и трудов многих авторов заставляет сделать вывод, что вопросом толкования термина «туризм» в основном занимаются ученые экономисты и специалисты в предпринимательском праве. Следовательно, туризм и туристская деятельность в последнее время не достаточно активно исследуются учеными-правоведами. Поэтому научный интерес представляет мнение К.С. Свиридова, который определяет туризм как область социально-экономической деятельности, заключающейся в создании и использовании гостиничных, санаторных, ресторанных, социально-культурных, транспортных, экскурсионных и других услуг, связанных с организацией активного отдыха граждан, предусматривающего выезд за территорию их постоянного проживания с целью оздоровления, изучения окружающего мира, природы и памятников архитектуры, участия в научных, исследовательских, спортивных, профессиональных, деловых и других мероприятиях, не запрещенных законом страны пребывания [Свиридов, с. 15]. Рассмотренные выше дефиниции туризма не раскрывают такое значимое явление, как непосредственное государственное регулирование туристской деятельности. Государство не только разрабатывает и утверждает необходимую нормативно-правовую базу, но и осуществляет организационно-распорядительную и административную функцию.

Исходя из того, что понятие туризм связано со множеством аспектов жизни общества и государства, следует сделать вывод, что в предмет правового регулирования туризма включаются такие общественные отношения, которые возникают при подготовке, организации и совершении гражданами путешествий, оказании различных услуг при реализации туристского продукта, отношения, связанные с оказанием государственной поддержки совершенствованию въездного и внутреннего туризма, отношения, направленные на обеспечение защиты прав граждан, приобретающих турпродукт, а также на обеспечение безопасности туризма [Правовое обеспечение туризма, с. 47]. Кроме того, такие общественные отношения регулируются российским законодательством о туризме. Туристскими правоотношениями определяется круг лиц, которые подпадают под действие положений нормативно-правовых актов о туристской деятельности, обуславливается применение специальных юридических средств защиты прав туристов, и исполнения обязанностей других субъектов данных правоотношений. Правоотношения в сфере туризма в отличие от других общественных правоотношений ставят своей целью реализацию духовных и других внутренних потребностей гражданина. Отличительной особенностью правоотношений в туризме можно назвать их комплексный характер, преобладание имущественной составляющей правоотношений, большая социальная значимость, публичность, а также регламентация Конституцией РФ формирующих эти правоотношения норм.

Взаимодействие права и общественных отношений обеспечивается с помощью правового регулирования. В юридической науке под правовым регулированием понимается государственное влияние на общественные отношения посредством права, а также совокупности юридических средств, законодательное закрепление отношений, их развитие и охрана. Таким образом, под правовым регулированием в сфере туризма следует понимать реализуемое с помощью права и совокупности юридических средств, а также методов и способов эффективное, нормативно-урегулированное влияние на деятельность

субъектов данных правоотношений в целях формирования и закрепления правовой базы единого туристского рынка, защиты прав и интересов граждан на свободу передвижения, доступ к информации, отдых, благоприятную окружающую среду, защиту здоровья, участие в социально-культурной жизни общества через занятия туризмом [Правовое обеспечение туризма, с. 58].

В рамках настоящей диссертационной работы исходя из толкования туризма как определенного вида отдыха, предполагающего краткосрочный выезд человека со своего постоянного места жительства для удовлетворения досуговых, оздоровительных, культурно-познавательных, религиозных, профессионально-деловых, спортивных и других социально-значимых потребностей, который обеспечивается определенной предпринимательской деятельностью, в свою очередь регулируемой государственными органами и законодательством, предполагается установление неразрывной связи с другим особо значимым понятием – «туристская деятельность», поскольку граждане, участвуя в туристских правоотношениях, реализуют провозглашенные Конституцией Российской Федерации права на свободу передвижения, отдых и охрану здоровья.

Понятие «туризм» в российской науке трактуется неоднозначно. Различные ученые под туризмом понимают и отдельный вид экономической деятельности, и определенный вид социальной активности граждан, а также выделяют туризм в специальную отрасль права. Справедливо отметить, что в действительности туризм включает в себя все вышеперечисленные виды человеческой активности и является обширным комплексом, который не может рассматриваться без учета всех его составных частей. Автор данного исследования приходит к выводу, что туристская деятельность представляет собой комплекс правовых и экономических связей, неразрывно взаимодействующих с широким кругом различных сфер государственной и общественной жизни.

По итогам анализа рассмотренных в настоящем параграфе научных подходов к определению туризма, следует отметить, что в современной науке

сформировались несколько основных точек зрения на данный предмет. Одни ученые под туризмом понимают вид отдыха и социальной активности человека. Другие определяют туризм как комплекс экономических взаимосвязей между субъектами, задействованными в создании, реализации и потреблении туристского продукта. Третья позиция заключается в том, что туризм – это особая индустрия, сфера предпринимательской деятельности, выпускающая специфические товары и услуги, используемые путешественниками. И четвертая точка зрения чисто юридическая, которая определяет туризм как отдельную отрасль права, регулирующую правоотношения, возникающие между субъектами данных отношений. Указанные основные подходы к определению туризма не являются взаимоисключающими, одновременно доказывая, что туризм является сложным и многоаспектным явлением.

## 1.2. ПОНЯТИЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В 132-ФЗ закреплено понятие туристской деятельности, под которой понимается туроператорская и турагентская деятельность, а также другая деятельность по организации и реализации путешествий.

В России туристская деятельность, согласно законодательству, является одной из приоритетных отраслей экономики. Для создания благоприятных условий развития отрасли туризма государство способствует туристской деятельности, определяет и развивает основные направления туризма, формирует представление о России как стране, благоприятной для туризма, поддерживает и принимает меры по защите российских туроператоров, турагентов и туристов.

Туристская деятельность также стимулирует другие отрасли экономики, такие как строительство, коммунальное и сельское хозяйство, торговля, связь, общественное питание, транспорт, гостиничный бизнес. Помимо этого, туризм помогает гражданам укреплять свое физическое и духовное здоровье, расширять

кругозор и знания об окружающем мире, понять другую культуру, историю, традиции и обычаи.

Разработанное Всемирной туристской организацией (далее – ЮНВТО) правило оптимального туристического потока гласит, что туристский рынок будет сбалансированным, если будет соблюдаться такая пропорция: один въездной турист – один выездной турист – четыре внутренних туриста. Благодаря наличию в нашей стране значительных рекреационных ресурсов государство стремится достигнуть достаточно высоких результатов в развитии туристической отрасли. В Российской Федерации преобладает выездной туризм, и это является одним из факторов, тормозящих развитие внутреннего туризма, поскольку российские туристы увозят из страны и тратят за границей гораздо больше денежных средств, чем в нее ввозят иностранные туристы. А мировая практика показывает, что внутренний и въездной туризм являются самыми финансово-выгодными для государства направлениями туризма. В последние годы заметны положительные сдвиги в направлении развития внутреннего и въездного туризма. В рамках настоящего исследования можно обозначить основные тенденции развития российского туризма:

- репрофилирование отрасли туризма с ориентацией на въездной и внутренний туризм – улучшение качества транспортной инфраструктуры, обеспечение доступа маломобильных групп населения к основным туристским маршрутам и местам;

- совершенствование цифровой инфраструктуры и электронных туристских сервисов, разработка новых и улучшение существующих цифровых платформ продвижения туристских продуктов;

- создание туристических комплексов в регионах страны, а также формирование особых экономических зон туристско-рекреационной сферы;

- применение общемировых стандартов в области обслуживания туризма и сфере гостеприимства.

На сегодняшний день туризм в Российской Федерации находится в процессе своего развития и занимает только 4% ВВП страны. Туристская

отрасль, как крупный межотраслевой комплекс, существенно повышает свое значение в национальной экономике в последние годы и, соответственно, с течением времени должна внести значительный вклад в развитие всей экономической системы государства.

Переходя от экономического аспекта туризма к правовому, следует отметить, что правовое регулирование туризма государством осуществляется при помощи специфических источников права, большинством из которых являются нормативно-правовые акты. Следовательно, в научных работах много внимания уделяется выделению туризма в самостоятельную отрасль права. Такая отрасль носит комплексный характер. Правила, которые регулируют правоотношения в туризме, берут начало как из частного права, так и из публичного.

Согласно статье 7 Конституции Российской Федерации «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Под социальным аспектом туристских услуг понимается доступность таких услуг гражданам. Указанные конституционные положения лежат в основе правового регулирования туристской деятельности, а также более расширительно толкуются в федеральных законах и подзаконных нормативных актах. Глава 39 Гражданского кодекса Российской Федерации регламентирует правоотношения между участниками туристских отношений. 132-ФЗ ставятся основные цели государственного регулирования туристской деятельности, среди которых соблюдение права граждан на отдых, свободу передвижения и другие законные права, связанные с путешествиями. Кроме того, закон признает приоритетными целями государственного регулирования охрану окружающей среды, обеспечение оптимальных условий для деятельности, связанной с воспитанием, образованием и оздоровлением граждан, формирование новых рабочих мест, развитие туристской индустрии, удовлетворяющей запросы потребителей турпродукта, рост финансового благосостояния государства и россиян, укрепление международных связей, сохранение объектов культурного

и исторического наследия, рациональное использование природных и рекреационных ресурсов нашей страны.

Среди приоритетных направлений государственного регулирования деятельности в сфере туризма необходимо назвать государственную поддержку и развитие внутреннего и въездного туризма, сельского и агротуризма, социально-культурного туризма, детского и молодежного туризма, самостоятельного туризма.

Регулирование туристской деятельности в Российской Федерации на государственном уровне происходит путем:

- выявления приоритетных направлений развития туризма в России;
- создания и применения федеральных, отраслевых и региональных целевых программ развития туризма;
- помощи в популяризации национального туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
- оказания государственных услуг в сфере туризма;
- защиты прав и законных интересов туристов, а также оказания им экстренной помощи и обеспечения их безопасности;
- законодательного регулирования туристской деятельности;
- информационного обеспечения туризма;
- улучшения кадрового потенциала в сфере туризма;
- содействия развитию научно-практических исследований в сфере туризма;
- создания и ведения единого федерального реестра туроператоров и турагентов;
- классификации объектов туристской предпринимательской деятельности;
- формирования и поддержания благоприятных условий для развития туристской деятельности;
- сотрудничества с другими государствами и международными организациями, связанными со сферой туризма, при помощи представительства

уполномоченного Правительством России федерального органа исполнительной власти за пределами территории Российской Федерации.

Государственное регулирование туристической деятельности в нашей стране основано на принципах законности, равенства, справедливости и добросовестности участников гражданско-правовых отношений. Регулирование сферы туризма государством происходит в основном путем формирования соответствующей законодательной базы. Нормативно-правовая база способствует эффективному функционированию рынка туристских услуг, позволяет осуществлять на законных правах доступ к природным ресурсам и их использование в туристской индустрии, обеспечивает соблюдение и охрану прав и интересов всех участников туристских правоотношений, регламентирует правила въезда, выезда и пребывания на территории России, учитывая приоритетные интересы и направления развития туризма.

Туристские правоотношения обеспечиваются положениями общего и специального законодательства. Например, административное законодательство регламентирует правила и порядок одобрения въездных виз, валютное законодательство регулирует формы и способы расчетов при осуществлении международной туристской деятельности, в таможенном законодательстве закреплён режим перемещения различных товаров через границу государства. Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» предусматривает юридические, организационно-распорядительные, социальные, финансово-экономические основы развития санаторно-курортного сектора в Российской Федерации. Указанный закон принят в целях обеспечения эффективного и рационального использования природных, рекреационных и лечебно-оздоровительных ресурсов страны, создания природных территорий курортов и баз отдыха с целью лечения и восстановления здоровья граждан. В указанном нормативно-правовом акте закреплены принципы государственной политики в области курортной деятельности, а также принципы и важные направления развития курортов, классифицированы виды курортов и их специализация,

установлены правила разработки природных месторождений минеральной воды, горячих источников, лечебных грязей и иных рекреационных ресурсов. Пристальное внимание в законе направлено на санитарную охрану курортов, установление правил определения границ курортов, закрепление режима зон санитарной охраны курортов, соблюдение санитарной охраны источников водоснабжения населенных пунктов.

Основными методами регулирования туристической деятельности государством являются стандартизация и сертификация [Саченок, Змерзлый, с. 290].

Стандартизация представляет собой вид деятельности, осуществляемый с целью разработки, утверждения, совершенствования и изменения, полной или частичной отмены, опубликования и использования в практической деятельности документов по стандартизации, а также другую деятельность, служащую в целях достижения структурирования и систематизации в отношении объектов стандартизации.

Стандартизация в области туризма ставит целью улучшение уровня качества обслуживания и совершенствование системы защиты прав туристов. Среди важнейших задач применения стандартизации можно выделить:

- разработку задач для сертификации;
- формирование перечня качественных показателей туристских услуг;
- обеспечение и надзор за деятельностью туристических компаний;
- утверждение требований к технологиям, применимым в туризме;
- формулировка и утверждение перечня требований для обеспечения безопасности туристских услуг;
- законодательное закрепление терминов и определений, основных понятий в стандартизации и управлении качеством в туризме.

Под объектом стандартизации понимается услуга или процесс оказания услуги, к которой применяются различные требования и характеристики. Стандартизацию можно классифицировать на международную, национальную, государственную, региональную и отраслевую. Государственные стандарты

(ГОСТы) закрепляют необходимые требования к качеству туристического обслуживания с целью защиты жизни и здоровья путешественников и охраны окружающей среды.

Сертификация является способом подтверждения соответствия объектов туристской инфраструктуры требованиям технических регламентов, нормативных актов по стандартизации или условиям договоров, которая осуществляется государственным органом по сертификации.

На сегодняшний день приоритетной целью государственного регулирования туризма является формирование и функционирование современного конкурентоспособного и эффективного туристского комплекса, способного обеспечить широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в разнообразных туристических услугах. Регулирование туристской деятельности заключается в комплексе координирующих действий, помогающих туризму развиваться с учетом стандартов, рекомендуемых ЮНВТО, а также зависит от качества взаимодействия субъектов правоотношений на межгосударственном, федеральном и региональном уровнях.

Поскольку туризм представляет собой многоаспектный комплекс, туристская деятельность также должна рассматриваться в разрезе общеправовых, частноправовых, экономических, геополитических, социальных и других аспектов. Помимо этого, необходимо сказать, что в последнее время в Российской Федерации успешно разрабатывается нормативно-правовая база, регламентирующая основы туристской деятельности и принципы ее функционирования, разрабатываются и внедряются федеральные, региональные и местные программы и стратегии развития туризма, появляются новые современные способы и инструменты, помогающие увеличению эффективности туристской деятельности.

В ходе данного исследования автор приходит к заключению, что законодательное закрепление понятия туристской деятельности носит диспозитивный характер, поскольку предусматривает «иную», помимо

туроператорской и турагентской, деятельность по организации путешествий. Формулировка не содержит исчерпывающего перечня видов деятельности.

Указанные недостатки формулировки термина делают достаточно сложным понимание сущности «туристской деятельности», так как законодателем не определен исчерпывающий перечень возможных видов деятельности и услуг, которые могут быть оказаны в ходе осуществления указанной деятельности. Следовательно, возможным вариантом устранения данного пробела может стать законодательное закрепление исчерпывающего перечня видов деятельности и услуг, которые могут считаться туристическими, например, услуги по перевозке и размещению, услуги по организации экскурсионного обслуживания, услуги гидов-переводчиков и др.

### 1.3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИЗМЕ

В начале 90-х годов в Российской Федерации зарождается национальный туристский рынок, который впоследствии достаточно успешно интегрировался в международный. Следовательно, важной задачей государства в сфере туризма, становится формирование современного национального законодательства, учитывающего положения международных нормативно-правовых актов и заимствующего наиболее значимые и эффективные нормы законодательства других стран. Согласно положениям статей 2, 3, 4 Соглашения о сотрудничестве в области туризма, которое было подписано Содружеством независимых государств 23 декабря 1993 г., стороны договорились реализовать создание международного туристского пространства, актуализировать нормативно-правовую базу в сфере туризма, осуществлять мероприятия по развитию традиционных туристских маршрутов и разработке новых, совершенствованию законодательства о социальном туризме, способствовать более простому прохождению туристами таможенного и пограничного контроля, а также обеспечению личной безопасности туристов во время путешествия.

Еще одним международным соглашением – Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, устанавливающим партнерство между Российской Федерацией и Европейскими Сообществами и их государствами – членами, подписанным 24 июня 1994 года на о. Корфу, закрепляется, что преемственность законодательства участников Соглашения становится значимым событием для улучшения экономических связей между Европейскими Сообществами и Россией. Законодательство Российской Федерации о туризме имеет тенденцию сближению с нормами права, действующими в Европе. Указанное Соглашение нормами ст. 75 декларирует стремление участников к более продуктивному взаимодействию путем:

- совершенствования системы реализации туристических продуктов и услуг;
- сотрудничества государственных органов, регулирующих сферу туризма;
- своевременной передачи актуальной и значимой информацией;
- обмена опытом и реализацией успешных программ в сфере туризма;
- исследования путей сотрудничества при разработке совместных туристских проектов.

Помимо анализа законодательства наших «соседей», для более полного и глубокого изучения и понимания зарубежного законодательства о туризме необходимо также рассмотреть опыт государств Азии и Америки.

В данном параграфе диссертационной работы рассматривается и анализируется зарубежный опыт совершенствования внутреннего и въездного туризма, а также социального туризма, базирующийся на законодательном регулировании туристской деятельности. Кроме того, уделяется внимание аспектам экономической деятельности, связанным с инвестированием в туристическую индустрию, рассматриваются некоторые методы создания благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности в этой отрасли, а также способы приобщения социально незащищенных слоев населения к путешествиям и туризму, условия увеличения туристической привлекательности страны, которые успешно применяются на практике различными государствами.

Анализ опыта других государств является важным условием для понимания общего уровня развития туризма на международном рынке и формирования направлений работы по совершенствованию национального законодательства в данной отрасли.

В ходе исследования зарубежного законодательства определяются схожие и отличающиеся положения нормативно-правовых актов и специфика государственного регулирования в сфере туризма в различных государствах. Основной целью данного анализа является определение наиболее значимых положений законов и подзаконных актов государств.

Болгария. Основным законом Болгарии, регламентирующим туристскую деятельность, является Закон о туризме. Помимо указанного закона, значимыми нормативными актами, регулирующими вопросы внутреннего туризма в стране, можно назвать Национальную стратегию устойчивого развития туризма на 2014–2030 годы и Годовую программу национальной туристической рекламы на 2022 год. В указанных выше Актах болгарский турист рассматривается как потребитель туристского продукта, выявляются особенности его туристических маршрутов и прочее. Такое описание способствует выработке мер государственного участия в развитии внутреннего туризма, которое отвечало бы потребностям внутреннего туриста и учитывало особенности потребительского спроса. Годовая программа основана на том, что внутренний турист осуществляет три вида путешествий по территории страны: длительные путешествия в отпуск, краткосрочные выезды в выходные дни, туры за границу, на которые влияют наличие свободного времени и финансовых средств. Болгарский турист, путешествуя по своей стране, зачастую самостоятельно организует свой отдых. Основными факторами, влияющими на такой выбор, являются удобный поиск необходимой информации в сети Интернет, низкий уровень доверия к услугам турагентов и высокая стоимость их услуг. Основными задачами развития внутреннего туризма, закрепленными в Годовой программе национальной туристической рекламы на 2022 год, ставятся продуманное планирование национального имиджа, а также региональной рекламы

туристского продукта; устранение значительного территориального преимущества туризма на морском побережье; совершенствование инфраструктуры сферы обслуживания и перевозок (общественный транспорт, гостиничные ресурсы, транспортные магистрали и др.); увеличение числа авиарейсов до туристических мест посещения; качественное обучение персонала, занятого в туристической индустрии; проработка более эффективного планирования использования рекреационных ресурсов; содействие в развитии взаимодействия между государством и частными организациями; восстановление и модернизация существующих музеев, памятников, парков, мест для проведения и организации досуга, а также иных мест, позволяющих приобщиться к национальной культуре; охрана окружающей природной среды; осуществление финансового планирования на долгосрочную перспективу; поддержка и популяризация традиционных ремесел; борьба с черным пиаром национального туристического рынка конкурентами из других стран; приобщение граждан к путешествиям внутри страны [Анализ зарубежного опыта..., с. 15].

Великобритания. Основным нормативно-правовым актом Великобритании, регламентирующим деятельность в сфере туризма, является Закон о развитии туризма, принятый в 1969 году. Указанный закон принят в целях регулирования деятельности государственных органов и организаций, деятельность которых направлена на формирование внутреннего и внешнего туризма, осуществление государственного инвестирования в строительство новых и улучшение существующих отелей, информирование туристов о стоимости номеров в гостиницах. На основании указанного закона была сформирована Британская туристическая администрация и туристические советы Англии, Шотландии и Уэльса, задачей которых ставится оказание помощи развитию туризма в Великобритании. Затем на базе названных организаций образовались новые – «Посетите Британию» (VisitBritain), осуществляющая деятельность, обеспечивающую въездной туризм, и «Посетите Англию» (VisitEngland), которая также решает вопросы внутреннего туризма,

занимается планированием общегосударственной стратегии развития туризма, содействует увеличению спроса среди населения на внутренний туризм, обеспечивает защиту прав туристов. Принятый в 1980 году Закон о транспорте отменил требование о лицензировании автобусных туров, предусматривающих поездки на расстояние более 30 миль, которое негативно сказывалось на развитии внутреннего туризма. Такое решение законодателя вызвало конкуренцию среди Национальной автобусной компании, которая на тот момент была государственной, и частными транспортными организациями. Пришедший на смену Закону 1980 года Закон о транспорте 1985 года разрешил частным транспортным компаниям строить любые автобусные маршруты. Правила о комплексных путешествиях, комплексных отпусках и комплексных турах, принятые в 1992 году, законодательно закрепили реализацию так называемых «пакетных» или «комплексных» туров (несколько туристических услуг, реализуемых в совокупности по одной стоимости). [Анализ зарубежного опыта..., с. 18]. В Великобритании широко распространены комплексные туристические продукты, состоящие, например, из ночевки в маленьком гостевом доме и предоставления завтрака, а также игры в гольф; организации выходных дней с предоставлением ланча в гольф-клубе; ночевки в гостинице и билета на развлекательное мероприятие. С 1992 года все туроператоры Великобритании, реализующие комплексные туристские продукты, осуществляют свою деятельность в соответствии с указанными правилами, которые закрепляют права потребителей и обязанности туроператоров. Например, если произошло нарушение прав потребителя, гражданин может обратиться именно к туроператору, а не агенту, который продал ему тур, с требованием об устранении нарушения. Ранее было указано, что деятельность по совершенствованию внутреннего туризма осуществляет организация VisitEngland, которая представляет собой вневедомственный исполнительный государственный орган, подчиняющийся Департаменту по культуре, средствам массовой информации и спорту. Кроме того, данная организация призвана способствовать развитию внутреннего туризма, являющегося экономически

более выгодным, чем выездной туризм. VisitEngland отвечает за статистический учет в части, касающейся внутреннего туризма, в частности, ведет статистику разных видов туристических поездок: туры с одной и более ночевками; однодневные туры. Внутренний туризм очень популярен в Великобритании, что обусловлено географическими и экономическими особенностями страны. Примечательно, что однодневные путешествия совершаются намного чаще и вносят значительный финансовый вклад в государственную экономику.

Испания. Конституция Испании п. 18 ст. 148 закрепляет, что за развитие и контроль сферы туризма, как выездного, так и внутреннего, отвечают региональные власти. В связи с этим законодательство в названной сфере разрабатывается преимущественно на региональном уровне. За развитие социального туризма в какой-то степени отвечает Министерство здравоохранения, социального обеспечения и равенства Испании. На сегодняшний день программа «Туризм для пенсионеров и с целью обеспечения уровня занятости в туристических регионах», которая реализуется Институтом по делам пожилых людей и социальных услуг Испании, является единственной государственной программой социального туризма. На это повлияла демографическая ситуация в Испании, где в последние десятилетия отмечается низкий уровень рождаемости и рост количества людей пенсионного возраста. Основная задача этой программы заключается в том, что пенсионерам предлагаются значительные скидки на туры, включающие переезд, проживание в гостинице, питание и экскурсионное обслуживание, на территории Испании в период низкого туристического сезона – с октября по июнь. Указанная программа решает одновременно две задачи: приобщение к туризму пожилых людей и поддержание высокого уровня занятости населения в курортных городах круглый год. Кроме государственного субсидирования путешествий по стране, испанские пенсионеры имеют возможность бесплатно или с большой скидкой посетить места размещения культурных и исторических достопримечательностей. Развитие туризма, рассчитанного на граждан пожилого возраста, приобретает все большую популярность в Испании.

Помимо программы туризма для пожилых лиц в Испании существуют и другие программы в области социального туризма, в том числе направленные на отдых молодежи, детей, многодетных семей и другие, хотя они, зачастую, реализуются за счет деятельности общественных организаций и благотворительных фондов [Анализ зарубежного опыта..., с. 28].

Государственным органом, ведущим политику испанского Правительства в отношении туристической деятельности, является Государственный секретариат по туризму Министерства промышленности, энергетики и туризма Испании. Контроль за деятельностью государственных и коммерческих организаций, занятых в туристской индустрии, находится в ведении Института туризма Испании, являющегося государственной организацией, которая также отвечает за формирование и реализацию стратегии развития испанского туризма и ее продвижение на международном рынке туризма. Названная организация подчиняется Министерству промышленности, энергетики и туризма Испании и, кроме этого, сотрудничает с МИДом Испании. Внутренний туризм в Испании не является приоритетным видом туризма, поэтому ему уделяется значительно меньше внимания, чем въездному туризму. Но, тем не менее, законодательные акты Испании закрепляют некоторые направления совершенствования внутреннего туризма, также включающие осуществление обширной общенациональной информационной кампании по привлечению внимания испанских граждан к местным туристическим маршрутам. Такая программа реализуется путем публикации рекламных материалов о туристических местах в печатной прессе, размещения рекламных роликов на телевидении и радио.

Для испанского туризма характерно применение последних цифровых технологий. Например, в Каталонии широко используются различные приложения-путеводители, которые можно установить на современные гаджеты, среди которых *GuiadeGirona*, благодаря которому туристы смогут прогуляться по самым интересным местам города, в том числе посетить музеи, памятники и парки.

Франция. Основным государственным нормативным актом Франции, регламентирующим деятельность в сфере туризма, можно назвать Кодекс по туризму, который вступил в силу в 2006 г. Большое значение для совершенствования законодательства о туризме и роста конкурентоспособности французского туристического рынка на международной арене имеет Закон «О развитии и модернизации туристических услуг» от 22 июля 2009 г. № 2009-888, в дополнение к которому впоследствии принимались различные постановления Правительства. Созданное путем объединения ряда отраслевых ведомств единое Государственное агентство по развитию туризма во Франции «АТОУТ FRANCE», кроме продвижения Франции в международном туристическом сообществе осуществляет мероприятия, способствующие развитию внутреннего туризма. Одним из важных шагов в развитии туризма Франции стало установление новых правил лицензирования туроператоров. Процедура получения лицензии стала гораздо проще: обязательным условием осталось лишь наличие у туроператора документов, доказывающих финансовую благонадежность и подтверждающих наличие страховки профессиональной ответственности и компетентности.

Законом «Об упрощении и сокращении административных процедур» от 22 марта 2012 г. №2012–387 были расширены действующие нормы законодательства, касающиеся классификации объектов проживания, а также был увеличен перечень полномочий департаментов в проведении рейтинговых оценок гостиниц с учетом особенностей каждой территориальной единицы. Кроме этого, закон закрепил понятие промышленного и делового туризма, который, как считает законодатель, может внести значительный вклад в развитие регионов.

Ведением государственной туристической политики занимается Генеральная дирекция по предпринимательству, подчиняющаяся Министерству экономики, промышленности и цифровых технологий. «Национальное агентство отпускных чеков» (ANCV) (далее – Агентство) принимает участие в формировании социальной политики в сфере туризма. Полномочия Агентства

распространяются на разработку программ социального значения, включая помощь в организации отдыха людей пожилого возраста, лиц с ограниченными возможностями, неполных семей, а также выпуск и реализация отпускных чеков. Система отпускных чеков, закреплённая постановлением Правительства от 26 марта 1982 г. № 82–283, признаётся Кодексом одним из основных инструментов реализации мероприятий в сфере социального туризма. Агентство оказывает содействие в формировании доступности путешествий и организации досуга граждан путем заключения соглашений с профсоюзами и организациями социального обеспечения, которые покупают отпускные чеки в качестве средства платежа. Заключение подобных соглашений для работодателей не является обязательным, однако согласно нормам Кодекса работодатель имеет право на определенные льготы, в том числе налоговые, при реализации отпускных чеков среди своих работников. Направленность системы отпускных чеков на национального туриста, предоставление чеков широкой целевой аудитории, а также экономическая заинтересованность всех участников, позволяют данной системе способствовать более эффективному развитию туристической активности в стране.

Еще одним способом реализации социального туризма в стране является повышение доступности туристических поездок по территории страны для несостоятельных и социально уязвимых граждан, таких как молодежь в возрасте 18 - 25 лет, дети-воспитанники интернатов, семьи с небольшим доходом, ограниченно дееспособные лица, инвалиды, люди пожилого возраста.

Закон от 22 июля 2009 г. № 2009–888 о развитии и модернизации туристских услуг закрепил статус Агентства по туристическому развитию Франции, которое уполномочено заниматься повышением конкурентоспособности страны и улучшением качества туристских услуг. Книга I Кодекса закрепляет общие полномочия государственных, региональных и муниципальных органов власти в сфере регулирования и развития туристической деятельности. Муниципальные органы власти ведут национальную политику в сфере туризма на местах и осуществляют

деятельность в рамках своей компетенции. Каждый регион самостоятельно разрабатывает среднесрочные планы развития регионального туризма. Для достижения целей, закрепленных региональным планом, устанавливается региональная система развития туризма и досуга, которая регламентирует порядок и условия их реализации. В каждом регионе страны создается Региональный комитет по туризму.

Среди методов, способствующих развитию французского внутреннего туризма, можно назвать охрану курортов и туристических территорий. Коммуны, осуществляющие туристическую деятельность и имеющие возможность приема и размещения людей, не являющихся гражданами Франции (иностранцев), а также территории, которым при осуществлении туристической деятельности предоставляются дополнительные дотации, вправе приобрести статус «туристической территории». В статье R133-32 Кодекса закреплены условия, при соблюдении которых территория (коммуна) может получить туристический статус. Среди таких условий наличие на территории зарегистрированного туристического офиса; организация туристических мероприятий в туристический сезон; наличие достаточного количества мест для проживания посетителей. В современной Франции все курорты имеют единый статус «туристического курорта» и не делятся на зимние спортивные курорты, морские курорты, курорты с термальными источниками и климатические курорты [Анализ зарубежного опыта..., с. 53].

Китай. В последнее десятилетие в Китае сложился один из крупнейших туристических рынков. Но законодательство в сфере туризма все еще находится в процессе своего совершенствования. В 2009 году Государственный Совет КНР предпринял меры по систематизации и законодательному регулированию правоотношений в туристической сфере. В то время были разработаны «Рекомендации по ускорению развития туристической индустрии», впервые затрагивающие вопрос значимости туризма для экономики Китая и сформулированы основные направления его развития. Подписание указанного акта стало началом унификации законодательства о туризме. В 2012 году были

приняты «Рекомендации Госсовета КНР в области обеспечения финансовой поддержки ускорению развития туристического сектора», «Рекомендации Госсовета КНР в области привлечения инвестиций частного капитала в туристический сектор» и некоторые другие. Указанные «Рекомендации» составили базу других нормативно-правовых актов в сфере регулирования туристской деятельности в Китае – закона КНР «О туризме» и «Основных положений по развитию национального туризма и отдыха на 2015–2025 гг.». Закон «О туризме» от 25 апреля 2013 г. был одним из первых нормативно-правовых актов, который регламентирует основные направления развития туристической отрасли в Китае. Особенностью указанного закона является его комплексный характер, включающий в себя нормы, регулирующие вопросы закрепления прав, обязанностей и правовой ответственности различных участников туристских правоотношений, основные принципы и правила формирования планирования в сфере туризма, процедуру заключения договоров с туристами и разрешения споров, обеспечение безопасности туристов, вопросы контроля и надзора в сфере туризма. Основной целью закона стала систематизация туристических правоотношений.

Законодательство Китая не подразделяет туризм на внутренний, выездной и въездной и определяет общие направления развития отрасли туризма в целом. К 2025 году в данной сфере должны быть достигнуты следующие цели: развитие системы оплачиваемых отпусков сотрудников, улучшение уровня качества китайских туристических услуг, увеличение спроса на туристические услуги среди населения. Успешному развитию рынка туризма в Китае должны способствовать следующие мероприятия: снижение требований к участникам туристских правоотношений при вхождении на рынок туристских услуг, развитие международного сотрудничества в сфере туризма; унификация международных и государственных стандартов в сфере оказания туристических услуг; совершенствование информационных технологий в сфере обслуживания туризма; поддержка предпринимательской деятельности при организации чартерных рейсов внутри страны; выявление актуальных международных и

национальных маршрутов для туризма; увеличение государственной финансовой поддержки предпринимательской деятельности в сфере туризма; совершенствование системы предоставления оплачиваемых отпусков работникам. Помимо этого, необходимо поддерживать традиционные виды досуга, а также развивать новые направления туризма, например, велосипедный, оздоровительный, автомобильный, экстремальный, медицинский, геотермальный, военно-исторический, горнолыжный, круизный и др.

В Китае также уделяется внимание обеспечению безопасности туристов. В связи с этим Государственное управление по туризму старается внедрять «проекты умных городов Китая» на провинциальном уровне, что предполагает формирование провинциальными туристическими ведомствами востребованных туристических продуктов, созданных при помощи новейших технологий. Китайским законодательством закреплена важность применения государственной «имиджевой» стратегии в сфере туризма. Так, Госсовет КНР уполномочен осуществлять деятельность по популяризации национального туризма за границей путем создания системы специальных органов управления, а также укрепления международного взаимодействия. Каждый регион должен самостоятельно продвигать местный туристический имидж. Региональным правительствам рекомендуется осуществлять денежные вложения в туризм, а также привлекать частных инвесторов к финансовой поддержке туристической деятельности. Органы исполнительной власти на местах должны самостоятельно планировать мероприятия по экономическому развитию территорий, и потом в целях их реализации создавать и осуществлять программы развития туризма и подпрограммы финансирования конкретных туристических зон. Законодательство Китая не содержит специальных норм о стимулировании туристической активности социально незащищенных слоев населения. Но, тем не менее, таким гражданам предлагаются определенные льготы и скидки: уменьшается стоимость входных билетов, предоставляются скидки на услуги общественного транспорта для школьников, студентов, пенсионеров, преподавателей, государственных служащих и инвалидов. Основные положения,

регулирующие реализацию социального туризма, содержатся в статье 11 закона КНР «О туризме»: инвалиды, пожилые люди и несовершеннолетние дети имеют право на получение льгот и привилегий, закрепленных действующим законодательством. Также указаны мероприятия, которые могут способствовать развитию социального туризма в стране, среди которых организация и проведение познавательных и экскурсионных мероприятий для школьников и студентов, активное развитие туризма для пенсионеров и инвалидов [Анализ зарубежного опыта..., с. 81].

Закон «О туризме» и «Основные положения по развитию национального туризма и отдыха на 2013–2025 гг.» хотя и содержат в основном общие формулировки, носят достаточно конкретный прикладной характер. Китайские эксперты пришли к единому мнению, что принятие указанных нормативных актов явилось значительным стимулом для качественных изменений в отрасли туризма, которой все еще не характерна общая упорядоченность.

Таиланд. Основным законом Таиланда, закрепляющим нормы о государственном регулировании туризма, является «Закон о Туристическом Управлении Таиланда», действующий с 1979 г. Таиланд получает основной доход от въездной туристической деятельности. Тем не менее, государство осуществляет мероприятия, обеспечивающие развитие внутреннего туризма. Например, стоимость входа для местных жителей при посещении достопримечательностей значительно меньше, чем для иностранных туристов, а в некоторых случаях посещение для граждан Таиланда может быть бесплатным. Также в дни государственных праздников граждане могут бесплатно осуществлять поездки на автобусах и поездах до курортов и обратно. Туроператоры, предлагающие туры для таиландцев в недорогие пляжно-морские и горные места отдыха, пользуются льготным налоговым режимом. В 2015 г. была реализована пилотная программа, утвержденная Правительством Таиланда, которая позволила гражданам страны получить налоговые вычеты с суммы, потраченной на покупку туров и проживание в отелях. В Таиланде действует программа «Один район, один продукт», которая призвана

способствовать поддержанию национальных традиционных ремесел. Названная программа позволяет местным жителям получить кредит с низкой процентной ставкой (в некоторых случаях беспроцентный) на формирование местной туристической инфраструктуры, например открытие небольших отелей, обособленных зон отдыха и др.

Основной закон Таиланда, посвященный развитию туризма, не содержит положений, непосредственно касающихся развития внутреннего туризма в государстве. Но, не смотря на это, вопросу внутреннего туризма уделяется значительное государственное внимание. В 2011 г. Кабинет министров Таиланда утвердил «Генеральный план развития национального туризма в 2012-2016 гг.», призванный сделать Таиланд одним из пяти самых популярных туристических маршрутов в Азии. В целях выполнения задач Плана государство осуществляло деятельность в следующих стратегических направлениях: улучшение транспортной инфраструктуры, необходимой для внутреннего и международного туризма; совершенствование нормативно-правовой базы и законодательных требований, с помощью которых возможно формирование крупного туристического потока; ведение креативной экономики; реализация новых проектов и расширение сферы обслуживания, увеличение количества видов туристических услуг, привлечение значительных человеческих ресурсов в туризм; создание положительного мнения о Таиланде для иностранных туристов с целью их повторного возвращения в страну; применение ресурсов частного сектора и возможностей местных администраций при реализации национальных туристических программ. Совет по инвестициям Таиланда стимулирует инвесторов, оказывающих финансовую помощь туристической отрасли, путем предоставления налоговых льгот и уменьшения пошлин на импортные товары, приобретение которых необходимо для создания туристической инфраструктуры. Доход от туристической деятельности страны составляет около 20% ВВП и потенциал туризма достаточно высок, поэтому Правительство Таиланда обоснованно предполагает, что значение указанной деятельности для экономики страны возрастет в ближайшие годы. В целях способствования

развитию внутреннего туризма среди молодежи Туристическим Управлением Таиланда разработана маркетинговая кампания, которая должна вызвать интерес к путешествиям внутри страны среди молодого поколения (школьников, студентов и молодых семей), проживающего в больших городах и еще не имеющего высоких финансовых доходов [Анализ зарубежного опыта..., с. 91]. Реализация указанной программы помогает молодым людям путешествовать по стране с низкими затратами, что значительно влияет на выбор места и способа отдыха молодежью. Туристическое Управление Таиланда разработало специальные путеводители, содержащие информацию о наиболее интересных туристических местах и достопримечательностях с «бюджетными» вариантами организации проживания и питания.

Турция. В Турции основным законом в сфере туризма является принятый в 1982 году закон «О поддержке туризма» с характерной ему публично-правовой направленностью и включающий меры регулирования туризма государством, а также механизмы их осуществления. Закон закрепляет порядок применения объектов недвижимости в туристских целях, механизм государственного инвестирования в туристскую индустрию, регламентирует права и обязанности государственного Фонда развития туризма, определяет ряд привилегий для частных инвесторов в сфере налогообложения и др. Подписание закона «О поддержке туризма» поставило Турцию в один ряд с самыми туристически развитыми странами мира. 11 июля 2019 года Парламентом Турции был принят закон о создании Агентства по развитию и продвижению туризма, которое подчиняется Министерству культуры и туризма Турции [Анализ зарубежного опыта..., с. 93].

В Турецкой Республике отсутствует регламентация развития внутреннего туризма, в том числе социального (для школьников, студентов, многодетных семей, пожилых людей, лиц с ограниченными физическими возможностями и др.), на законодательном уровне. Однако в стране действует «Стратегия развития туризма в Турецкой Республике до 2023 года» от 28.02.2007 г. № 2007/4, принятая решением Верховного Совета Планирования. В Стратегии содержатся

только общие организационные положения и нормы отсылочного характера, на базе которых возможно в дальнейшем будут урегулированы вопросы развития внутреннего туризма в Турции.

Соединенные штаты Америки. В США туризм представляет собой одну из самых значительных отраслей экономики. В данной отрасли занято большое количество местного населения. Для США характерен внутренний туризм, который достаточно развит и приносит около 90% от всей прибыли отрасли. Американцы совершается около 95% поездок внутри страны.

В настоящее время в Соединенных Штатах отсутствует общая нормативно-правовая база, регулирующая туристическую сферу на уровне государства. Система управления туристической деятельностью состоит более чем из сотни независимых программ, за которые отвечают различные ведомства. В основном в туристической индустрии заняты предприятия, относящиеся к малому предпринимательству: мелкие турагентства, компании, предлагающие услуги по аренде автотранспорта, семейные мотели, сувенирные магазинчики и др. В стране более миллиона подобных организаций.

Также в США не существует федерального законодательства, регулирующего вопросы лицензирования и регистрации турагентов. В некоторых штатах действуют специальные законы, касающиеся деятельности турагентов. Так, в Нью-Йорке действует Закон о соответствии в туризме, закрепляющий перечень лиц, которые вправе оказывать туристические услуги; в Пенсильвании некоторые требования к туристической деятельности устанавливаются путем регламентации брокерских статуты. Одним из первых штатов, принявших закон о регулировании деятельности турагентств, был штат Род Айленд. Закон предписывает турменеджерам и турагентствам оформлять лицензии на оказание туристических услуг. В штате Вашингтон обязательным условием для осуществления туристической деятельности является наличие у турагента финансового обеспечения [Правовое обеспечение туризма, с. 336].

Федеральные власти США на развитие туризма выделяют из государственного бюджета довольно скромные средства. Наибольшее

беспокойство данное обстоятельство вызывает в определенных штатах США, в которых туризм составляет основу дохода от предпринимательской деятельности. Так, например, Виргинские острова считают своей главной экономической деятельностью именно туризм, но ни федеральные власти, ни местные власти не осуществляют конкретных действий по развитию маркетинга в сфере туризма. Как результат, местные туроператоры считают, что острова проигрывают в конкуренции с близлежащими курортами Карибского бассейна, которые являются более привлекательными для американского туриста.

Американские аналитики полагают, что основным недостатком туристической индустрии является отсутствие централизованного аппарата управления, механизма координации деятельности, позволяющего организовать и регулировать сотрудничество сотен тысяч малых предприятий в целях достижения высоких экономических показателей. Обширным кругом прав регулирования сферы внутреннего туризма обладают власти штатов. Правительство США на федеральном уровне координирует деятельность, связанную исключительно с въездным туризмом. В 1961 году в США начал действовать Закон о поддержке международного туризма. В соответствии с Законом для осуществления государственных функций по управлению туризмом была создана Служба поддержки туризма, а впоследствии Управление поддержки путешествий и туризма, подчиняющееся Министерству торговли США. В 1996 году управление расформировали и прекратили его финансирование по причине делегирования его полномочий бизнес-ассоциациям, частным организациям и регионам. На федеральном уровне функцию координирующего органа в сфере туризма частично выполняет Департамент путешествий и туристической индустрии при Управлении международной торговли Министерства торговли США. Функцию государственного контроля туристской деятельности выполняют два ведомства: Совет по регулированию туристической отрасли и Департамент по туризму, подчиняющийся Управлению по международной торговле Министерства торговли США.

Во времена правления Б. Обамы одной из приоритетных задач была названа задача по увеличению конкурентоспособности страны на международном рынке туризма. Так, в 2010 г. был принят Федеральный закон «О развитии туризма», согласно которому была создана корпорация «Открой Америку», на сегодняшний день именуемая «Brand USA». В полномочия Корпорации входит разработка и продвижение туристически привлекательного имиджа Америки для иностранных туристов. Brand USA финансируется частично из средств федерального бюджета, частично из средств частных инвесторов. Государственное финансирование складывается из средств, которые уплачивают иностранные граждане, имеющие право на безвизовое посещение США. На основании распоряжения Б. Обамы в 2012 г. в США была разработана и подписана Национальная туристическая стратегия. Хотя отрасль внутреннего туризма в Стратегии также практически не проработана – все указанные проекты в основном направлены на привлечение иностранных туристов. Основной причиной отсутствия внимания к туристам-американцам со стороны государства является достаточно высокий уровень развития индустрии внутреннего туризма. Сейчас именно путешествия граждан США внутри страны приносят наибольший доход от туристской деятельности.

Стоит назвать факторы, благодаря которым внутренний туризм в США получил свою популярность. Наиболее значимый – развитая транспортная инфраструктура, возможность приобретения автомобиля практически всеми слоями общества и невысокая стоимость бензина. С середины 50-х годов двадцатого века стало очень популярно иметь личный автомобиль. Кроме этого, в середине прошлого века с принятием Федерального закона об автотрассах была существенно расширена национальная сеть автотрасс между штатами. Благодаря достаточно высокому уровню жизни и частому показу путешествий по стране на машине в популярных голливудских фильмах, еще в третьей четверти двадцатого века, самостоятельные и семейные автомобильные поездки стали неотъемлемым жизненным атрибутом американского среднего класса. В свою очередь высокая автомобилизация граждан стимулировала развитие

придорожной инфраструктуры (автозаправок, кемпингов, мотелей, стоянок, кафе, магазинов и т. п.). Передвижению внутри страны на автомобиле уступает использование авиатранспорта. Хотя данный вид транспорта все же является достаточно популярным среди американцев.

Помимо высокой автомобилизации населения и развитой транспортной инфраструктуры на популярность путешествий по стране среди американцев влияют: большая конкуренция на туристическом рынке услуг; финансовая доступность поездок среди местного населения; высокоразвитая индустрия развлечений и организации отдыха; широкий выбор климатических зон; менталитет американцев.

Как было сказано выше, приоритетным направлением развития отрасли на федеральном уровне является въездной туризм, поэтому на развитие внутреннего туризма в основном направлены определенные инициативы различных местных ведомств. Например, программа Every Kid in a Park Annual 4th Grade Pass. Данная программа позволяет каждому ученику четвертого класса получить бесплатный годовой пропуск во все парки и природные заповедники, подведомственные Национальной парковой службе, Службе по защите дикой природы и рыболовству, Лесной службе и некоторым другим службам США. Кроме школьников право на получение льгот для посещения парков и заповедников имеют пенсионеры и военные. Пожилые американцы могут купить пожизненный пропуск на территории парков и заповедников всего за 10 долларов, а военным такие пропуска предоставляются бесплатно на период службы. Однако, если исходить из понятия социального туризма, в Америке такая категория туризма не регулируется федеральным законодательством, и не подразумевает государственного субсидирования путешествий по стране для граждан, имеющих право на льготы. Но все же власти Америки способствуют увеличению уровня комфорта и доступности туристической инфраструктуры для пожилых людей и лиц с ограниченными физическими возможностями. Скидки на услуги проживания, транспорта, лечения предоставляются социальным категориям граждан (школьники, студенты, многодетные семьи,

инвалиды, пенсионеры) частными компаниями по собственному желанию и всегда влекут за собой получение максимальной экономической выгоды. Инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям и лицам, потерявшим кормильца, выплачиваются ежемесячные пособия и пенсии, часть средств из которых могут быть потрачены, в том числе, и на путешествия [Анализ зарубежного опыта..., с. 126].

Проведя анализ законодательства о туризме и системы органов власти, регулирующих данную сферу, различных государств, можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, во многих государствах туристическая деятельность имеет большое значение для экономики, в том числе и для России (ст. 3 132-ФЗ). В целях реализации программ по развитию отрасли туризма, многими государствами разрабатывается и принимается Стратегия развития туризма на определенный период времени (либо аналогичные нормативные акты). В Российской Федерации на сегодняшний день действует Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г.»

Во-вторых, многими государствами приняты специальные законы, регламентирующие сферу туризма. В некоторых государствах правовые нормы, касающиеся оказания туристических услуг, закреплены в гражданском законодательстве. В ряде стран одновременно действуют несколько законов в сфере туризма и туристической деятельности.

Необходимо отметить, что туризму присущ такой принцип, как устойчивое развитие. Понятие устойчивого туризма закреплено в ст. 1 Всемирной хартии «Об устойчивом туризме», в которой под указанным термином обозначается такое развитие туризма, которое в долгосрочной перспективе будет экологически обоснованным, будет играть важную экономическую роль для государства, будет способствовать социальному балансу среди местного населения. В некоторых странах законодательство о туризме базируется на

принципе устойчивого развития, хотя российскими нормативно-правовыми актами в этой сфере понятие устойчивого развития туризма не закреплено.

Кроме этого, большое значение для развития туризма, в особенности внутреннего, является наличие в государстве такого явления, как социальный туризм. Непосредственное государственное финансирование социального туризма не предусматривается во многих странах. Интересным является одна из норм Гаагской декларации по туризму 1989 г., в которой сказано, что государству не следует тратить на туризм больше того, что оно сможет на нем заработать. Данное положение декларации возникло в связи с наличием случаев, когда средства государственного финансирования туризма расхищались недобросовестными чиновниками, которые распределяли социальные путевки. Именно поэтому в некоторых западных странах (например, во Франции) появились и стали достаточно популярными отпускные чеки, являющиеся неким платежным документом, позволяющим гражданам получать скидки и другие льготы при приобретении туристических услуг. Как правило, они приобретаются большими предприятиями и распространяются среди его работников.

В Европе пенсионеры и лица с ограниченными физическими возможностями могут легко и беспрепятственно путешествовать по Евросоюзу. Европейская туристическая инфраструктура учитывает и удовлетворяет нужды таких граждан по очень высоким стандартам. К сожалению, в Российской Федерации отсутствуют такие широкие возможности для путешественников-инвалидов. Можно все же предположить, что некоторые заимствования у других государств по совершенствованию туристической инфраструктуры Россией сделают путешествия для пенсионеров и инвалидов более доступными.

Подводя итог вышеизложенному, следует сказать о необходимости формирования единого туристского пространства, в том числе правового, основанного на положениях международного законодательства о туризме. Преимущество положительного законодательного опыта других государств будет более эффективно способствовать становлению российского законодательства о туризме, что, в свою очередь, будет способствовать

совершенствованию туристического продукта, повышению его качества и имиджа как среди россиян, так и среди иностранных туристов, а также позволит реализовать механизм правовой защиты не только туроператоров или турагентов, но и самых незащищенных субъектов данных правоотношений – туристов.

## ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последнее время в мире случаются события и кризисы, отрицательно влияющие на функционирование туристической деятельности. Существуют различные проблемы, мешающие туризму эффективно и качественно развиваться и совершенствоваться. Среди основных проблем выделяют не достаточную нормативно-правовую базу, а также нехватку современных технологий. Человеческий фактор тоже имеет большое значение, что выражается в деятельности государственных органов и различных организаций, осуществляющих обслуживания на местах [Саченок, 2020, с. 441].

Стабильное существование и эффективное развитие и совершенствование туристической деятельности возникнет при соответствующем правовом регулировании правовыми нормами, правоприменительными государственными актами, человеческим правосознанием и правовой культурой. В Российской Федерации существуют все предпосылки для развития внутреннего и въездного туризма. Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. эти виды туристической деятельности являются достаточно перспективными для России. Высокий уровень развития туризма также является значимым для многих отраслей экономики, например строительство, сельское и коммунальное хозяйство, связь, торговля, транспорт.

До пандемии, вызванной Covid-19, туристская отрасль очень динамично развивалась. Ограничения на передвижения как внутри страны, так и за ее пределы, конечно же наложили свой негативный отпечаток на эту сферу деятельности. Но и в настоящее время сфера туризма располагает достаточно

хорошим потенциалом. В нашей огромной стране существует много природных ресурсов и есть богатый культурно-исторический потенциал для совершенствования различных видов внутреннего туризма.

Не нужно недооценивать значение туристской деятельности даже в условиях наличия названных проблем. На сегодняшний день существующие законодательные акты не регламентируют в полной мере важнейшие пути развития сферы туризма на региональном уровне. Для повышения эффективности развития регионального туризма необходимо решить вопросы правового регулирования, среди которых экономическая, техническая и юридическая поддержка основных и приоритетных направлений туристической деятельности, классификация и систематизация туристических ресурсов, а также сохранение их целостности, поддержка туристического бизнеса.

Поддержка государства играет большую роль для туризма в целом и для формирования инфраструктуры в частности. Немаловажно и строительство новых объектов, служащих целям туризма. Очень важным аспектом является постоянное развитие и совершенствование законодательства. Проведя анализ имеющихся сложностей и недочетов в российском современном туристическом праве, необходимо выработать методику решения указанных проблем, а также обозначить пути развития нормативного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации.

Среди приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации на данный момент можно обозначить:

- развитие регионального туризма;
- модернизация IT-технологий и развитие онлайн магазинов, обслуживающих сферу туризма;
- актуализация индивидуального туризма;
- увеличение предложения качественных лечебно-оздоровительных услуг [Саченок, Змерзлый, с. 291].

Актуальной задачей является реализация мер, способствующих совершенствованию сферы обеспечения безопасности туризма и направленных

на развитие у путешественников серьезного отношения к вопросам обеспечения личной безопасности, а также бережного отношения к природе, культурным и историческим памятникам.

В настоящее время в нашей стране идет процесс становления государственного регулирования туристических правоотношений.

Важным принципом современного туризма является его устойчивое развитие. На международном уровне понятие устойчивого развития определено ЮНВТО и звучит следующим образом – это развитие туризма, являющееся экологически обоснованным в длительной перспективе, экономически реализованным, несущее стабильность этического и социального развития для местных жителей. Устойчивое развитие туризма – это контролируемый процесс, который заключается в масштабном управлении природными и иными ресурсами для поддержания их производительности, что позволит сохранить природное и культурное наследия для будущих поколений. В 1995 году ЮНВТО, Всемирный совет по путешествиям и туризму и Совет Земли подписали акт «Повестка дня на 21 век для отрасли путешествий и туризма», который закрепил основные принципы устойчивого развития туризма.

Спецификой туристской деятельности является то, что она имеет международный характер. В туризме задействован большой круг лиц, участвующих в создании и обслуживании индустрии путешествий. Очень широкий круг разнообразных отношений создает определенную сложность правового регулирования.

Стабильное развитие туристской деятельности зачастую зависит от политической обстановки в мире. Туризм благополучно развивается в условиях спокойствия и процветания в государстве. Государственные конфликты, экономические кризисы, политическая нестабильность и национальные беспорядки не способствуют развитию туристской деятельности [Саченок, 2020, с. 443]. Экономический кризис приносит упадок во все секторы экономики. Растущая инфляция и высокие процентные ставки по кредитам уменьшают платежеспособность населения, вызывают удорожание товаров и услуг, что, в

свою очередь, вызывает спад объемов продаж и доходов организаций и предприятий. Немаловажное значение имеют внешнеэкономические санкции. Они способствуют закрытию российского рынка для многих импортных товаров, но этим же самым помогают отечественным производителям занять освободившееся место.

В сфере международного туризма для России, как участника межгосударственных туристских отношений, можно выделить ряд следующих проблем:

1. Незначительная роль российских турфирм в формировании рынка туристических услуг;
2. Не актуальное и не совсем достоверное предоставление информации о состоянии сферы туристических услуг;
3. Низкое качество туристских услуг;
4. Недостаточное инвестирование в данную сферу;
5. Необоснованно высокая цена туристических услуг в Российской Федерации;
6. Проблемы в области наличия кадровых ресурсов;
7. Наличие межнациональных конфликтов.

Проблемы, существующие в туристской сфере, частично обусловлены недостаточным уровнем подготовки квалифицированных сотрудников. Таким образом, существует необходимость в формировании в Российской Федерации современной системы профессионального образования в сфере туризма, которая сможет повысить конкурентоспособность нашей страны на международном туристическом рынке.

Тормозят развитие въездного туризма в России непрогрессивная маркетинговая стратегия эффективности и значимости туристического продукта и его реклама на мировом рынке, достаточно узкий ассортимент услуг, низкий уровень качества обслуживания. Кроме того, ценовая политика не достаточно урегулирована, уделяется мало внимания основным направлениям туризма.

Достаточно важно определить обстоятельства, которые влияют на совершенствование туристской сферы деятельности. Основным обстоятельством, сдерживающим развитие туризма в Российской Федерации, является недостаточно развитая туристическая инфраструктура и низкий темп ее совершенствования – не настолько качественный, как хотелось бы, уровень транспортной системы, сервисы по размещению и обеспечению питанием туристов. Высокая стоимость как пакетных туров, так организация самостоятельных путешествий для россиян связана с дороговизной транспортных перевозок на дальние расстояния и не стабильным расписанием регулярных авиаперелетов по территории страны. Еще одной проблемой въездного туризма можно назвать не совсем удобную туристическую информационную среду (например, наличия санитарных дней, когда обслуживание не производится, сокращенный рабочий день и невозможность бронирования и покупки билетов в музеи и на выставки посредством сети интернет заранее).

Можно подвести небольшой итог и отметить среди факторов, ограничивающих развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации, следующее:

1. Слабо развитая туристическая инфраструктура в большинстве регионов России, малое количество доступных по цене гостиниц и отелей. Эта проблема показывает недостаточное количество мест для размещения, которые рассчитаны на большинство туристов и высокую стоимость уже имеющихся гостиниц. В России мало гостиниц для населения со средним доходом. Их строительство требует огромных финансовых затрат и больших сроков окупаемости, все-таки, чаще инвестиции вкладываются в строительство жилых районов, поскольку они намного быстрее окупаются.

Высокая стоимость размещения в «легальных» гостиницах подталкивает к появлению «нелегальных» гостиниц, собственники которых работают неофициально. Это обстоятельство существенно влияет на имидж страны и значительно уменьшает региональную прибыль от налогов. Старый

материальный фонд многих гостиниц тоже не прибавляет веса качеству нашего рынка туризма в глазах путешественников. Большинство гостиниц были построены еще в советское время и сейчас требуют существенных вложений в ремонт.

2. Низкий уровень качества дорожно-транспортного хозяйства (неудовлетворительное состояние многих автомобильных дорог, железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов). Кроме этого, завышенная стоимость билетов на внутренние авиарейсы и отсутствие чартерных рейсов нередко становится решающим фактором для граждан, чтобы отложить самостоятельное путешествие. Российский авиарынок, по большей части, недоступен для иностранных авиакомпаний, поэтому и отсутствует конкуренция, которая бы способствовала снижению цен на авиаперевозки внутри страны. Путешествие на поезде часто занимает очень много времени, что не всегда удобно для туристов. Плохое качество автомобильных дорог, недостаточное количество придорожных столовых, гостиниц, автостоянок, кемпингов, низкий уровень обслуживания и высокие цены препятствуют популяризации автотуризма среди населения. Практически не решаются вопросы обеспечения безопасности путешественников на туристических маршрутах и пунктах туристского отдыха.

На сегодняшний день одним из ключевых аспектов развития туристской индустрии в Российской Федерации является решение проблемы с транспортом. Необходимо увеличивать количество перевозчиков, развивать лоукост-перевозки, расширять территории дотирования сезонных перевозок, проводить мониторинг ценообразования на топливо и транспортные услуги с целью соблюдения антимонопольного законодательства. Российская Федерация по площади самая большая страна в мире. Как следствие, для стабильного функционирования туристского рынка необходимо совершенствовать и расширять транспортную сеть.

3. Недостаточная и сильно устаревшая транспортная база (автобусы, самолеты, вагоны поездов, круизные суда).

4. Материальная база в области санаторно-курортного обслуживания, вышедшая из употребления.

5. Плохая экологическая обстановка и засоренность прибрежных зон водных объектов и природных территорий.

6. Недостаток инвестиций. Инвесторы с большим энтузиазмом вкладывают средства в строительство жилых кварталов в больших городах, поскольку затраты на них достаточно быстро окупаются.

7. Сезонность спроса на услуги в сфере туризма.

8. Небольшая пропускная способность многих пляжей и объектов инфраструктуры.

9. Слабая подготовка специалистов в сфере обслуживания и туризма. Зачастую обслуживающий персонал не знает иностранных языков, а гостиницы нередко не оборудованы пандусами и лифтами. Многие сотрудники, работающие с туристами, не придают значения межличностному общению с клиентами, а это, как правило, вызывает недовольство посетителей и их нежелание возвращаться в данное заведение снова.

Путешествия по России пользуются популярностью среди туристов, но существует ряд обстоятельств, которые препятствуют более эффективному и стабильному развитию этой сферы. Среди таких обстоятельств непременно нужно отметить высокую стоимость перевозок, размещения в гостиницах и подобных заведениях, недостаточное количество мест в средствах размещения, сложности при получении визы. Между Россией и более чем ста различными государствами заключены договоры об упрощении визового режима. Хотя большинство из них – это страны с низким уровнем экономического развития. США, Евросоюз, Канада отказываются подписывать подобные договоры. В 2009 г. странами Европейского союза был принят Визовый кодекс, в котором не говорится даже о возможности упрощения получения шенгенской визы российскими гражданами.

Помимо уже названных проблем в сфере туризма следует отметить проблему практически отсутствия систематизированного городского

управления, поскольку городские администрации «перепоручают» полномочия по реализации Программ развития туризма всевозможным молодежным объединениям, волонтерам и т. д., а когда разработка программ подходит к концу, на этом все и заканчивается - не следует дальнейших действий по воплощению в жизнь этих мероприятий.

Еще одной проблемой можно назвать проблему защиты и охраны культурно-исторических объектов провинциальных городов – недостаточно нормативно-правовых актов, регламентирующих такую охрану.

Россия обладает огромной ресурсной базой, способной удовлетворить весьма разнообразные туристические запросы, но, к сожалению, наша страна не выдерживает конкуренции с другими государствами, для которых туризм играет большую роль. Наличие таких обширных ресурсов еще не говорит о том, что этого достаточно для привлечения большого потока туристов. Часто не хватает эффективной рекламы, чтобы громко заявить о каком-то городе, природном или культурном объекте. Также необходимо обращать внимание на уровень развитости инфраструктуры (наличие средств размещения, питания, проведения досуга, дорог). Когда эта сфера не достаточно развита, страна проигрывает конкурентам.

Обобщая вышеизложенное, можно систематизировать основные проблемы, препятствующие развитию туристической сферы в Российской Федерации:

1. Постоянный рост цен на услуги гостиниц и перевозки, которые повышаются вслед за ростом цен на коммунальное обслуживание, увеличением ставок по налогам и кредитам.
2. Моральный и физический износ материально-технической базы, используемой в целях туризма.
3. Пробелы в нормативно-правовом регулировании бизнеса в сфере туризма.
4. Недостаточное государственное финансирование, направленное на рекламирование туристических услуг.

Помимо выше обозначенных проблем, существенное значение имеет разработка генеральных планов развития курортов и различных туристических центров, согласно стратегии развития туризма в Российской Федерации и общемировых тенденций развития туристической отрасли.

Большинство задач, касающихся эффективного развития туристской деятельности, являются комплексными, и чтобы решить такие задачи необходимо участие всех участников правоотношений, среди которых: государственные органы и структуры, в чью компетенцию входит разработка и исполнение законодательства о туризме, предпринимателей (туроператоров, турагентов, гостиничный и ресторанный бизнес, страховые компании, экскурсоводов, музеи, парки, перевозчиков и многих других) и туристов. Кроме того, туристская деятельность напрямую непосредственно связана с большим количеством смежных сфер деятельности, следовательно развитие и усовершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность в сфере туризма, носит межотраслевой характер и направлено на большое количество различных участников. Чтобы привести законодательное регулирование туристской деятельности к его актуализации, упрощению, и устранить различные правовые коллизии, необходимо провести определенные мероприятия и принять некоторые меры, которые будут направлены на пересмотр, доработку и актуализацию нормативных правовых актов, устранение административных препятствий.

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года закрепляются значимые векторы развития законодательства, регламентирующего осуществление туристской деятельности. Среди них приведение национальных стандартов в сфере туризма в соответствие с нормами международных стандартов, законодательное закрепление дефиниций различных видов туризма, вынесение предложений по совершенствованию законодательной базы, ориентированных на отмену административных барьеров, мешающих эффективному развитию туризма, делегирование некоторых полномочий местным администрациям. Помимо этого, для того,

чтобы реализовать закрепленные в Стратегии меры по развитию туризма в России, необходимо разработать специально-ориентированные документы, способствующие развитию определенных направлений туризма, таких как Стратегия развития арктического туризма в Российской Федерации для территорий Арктической зоны Российской Федерации и регионов Северного морского пути и некоторые другие.

Основным механизмом реализации Стратегии является план мероприятий, в который должны входить действия в сфере законодательного регулирования туристской отрасли и меры по эффективной организации государственного управления, а также реализация мер государственной поддержки развития туризма.

В последние годы разрабатываются федеральные и региональные программы по реализации планов развития туристской деятельности, постепенно растет финансирование туризма государством и начинают применяться меры обеспечения безопасности российских и иностранных граждан, как в России, так и за пределами нашего государства. Государство, признавая туристскую деятельность отраслью, имеющей важное значение как для экономики, так и для политики Российской Федерации, поддерживает ее и старается обеспечить стабильные условия для совершенствования туризма. Происходит формирование нормативно-правовой базы, разрабатываются федеральные, региональные, местные программы развития туристской деятельности, создаются различные средства, которые увеличивают рост показателей эффективности туризма в России.

Несмотря на значительное желание государства помочь сфере туризма и создать эффективную правовую среду, в которой будет возможна реализация современных и действенных механизмов и мероприятий, направленных на повышение значимости туристской деятельности в общероссийской экономике, уровень качества сферы обслуживания в российском туризме очень отстает от уровня развития данной сферы за границей. Чтобы повысить конкурентоспособность нашей страны на международной туристической арене,

необходима разработка системы четкого руководства государственных органов в туристской сфере, которая бы нашла свое закрепление в законодательстве.

В Российской Федерации туристическая деятельность проходит через различные реформы и продолжает развиваться. Ресурсы нашей страны, которые можно использовать при осуществлении туристской деятельности, не достаточно рационально применяются, но динамика спроса на туристические услуги в России доказывает наличие заинтересованности туристов в использовании территории страны в качестве туристических маршрутов [Саченок, 2020, с. 448]. Также виден рост количества туристов, в частности иностранных. За последние несколько лет в связи с ограничениями на выезд за рубеж существенно возрос спрос на путешествия внутри нашей страны, тем самым стимулируя развитие туристического бизнеса в регионах, которые ранее не пользовались популярностью у туристов. Как и ранее, россияне предпочитают проводить свой отпуск на море либо совершают путешествие в соседние регионы. Также среди популярного времяпрепровождения числится организация познавательного досуга в своем регионе: это посещение музеев, выставок, прогулки в парках. Все большую популярность приобретают активные виды отдыха – трекинг, сплавы, походы, в том числе конные, катание на лыжах и коньках, сапбординг и многое другое. Это отчасти вызвано невозможностью совершать заграничные поездки, но также и желанием изучать свою родную страну и достопримечательности не только своего региона, но и соседних, или даже отдаленных. График ниже (Рисунок 1) показывает, какие виды отдыха стали популярными среди туристов в России в 2022 году.



Рис. 1. Цели для отдыха россиян

Источник: [О туризме 2022: рынок и тренды].

При планировании возможностей развития туристской предпринимательской деятельности следует использовать правила стабильного развития и опыт других государств, применять долгосрочное инвестирование в туризм и увеличивать заинтересованность инвесторов в данной сфере, утверждать новые современные тенденции развития, модернизировать и улучшать уровень образования специалистов в сфере туризма, повышать их квалификацию, увеличивать их количество, реализовать меры по обязательной аттестации экскурсоводов, гидов-проводников и гидов-переводчиков, а также закрепить в нормативных актах ответственность за осуществление такой деятельности без разрешительных документов, проводить обширные рекламные

кампании возможностей и ресурсов российского внутреннего и въездного туризма. Главные пути улучшения качества в индустрии туризма нужно рассматривать с точки зрения следующих инноваций:

- сбор и анализ статистической информации, полученной путем проведения социальных опросов, и изучение интересов и предпочтений туристов;
- разработка совершенно новых туристских продуктов, открытие новых предприятий, обслуживающих сферу туризма;
- поиск новых дополнительных услуг, которые смогут заинтересовать туриста и удовлетворить его социальные и культурные потребности;
- строительство сетевых отелей;
- глобальное внедрение современных информационных технологий, способствующих более легкому и быстрому поиску любой информации о путешествиях, позволяющих туристу самостоятельно использовать все возможности сервисов и порталов для туризма;
- применение труда высококвалифицированного персонала в сфере обслуживания туристов. Среди важных признаков профессионального обслуживания нужно особо выделить уважительное отношение к гостям. Поведение и тактичность персонала должны вызывать у туриста чувство психологического комфорта. Если сотрудники туристической сферы будут настойчиво предлагать услуги, не смогут предоставить необходимую туристу информацию, не выкажут свою заинтересованность в клиенте, то скорей всего, турист не захочет повторно воспользоваться услугами этого туристического предприятия. Следовательно, основной задачей высококвалифицированного персонала сферы обслуживания в туризме является предоставление тех услуг, которые нужны туристу, в том числе достойное и уважительное обслуживание, дружелюбная атмосфера, психологический комфорт, внимательное отношение, другими словами, персонал должен быть максимально гостеприимным.

Квалифицированные сотрудники туристских предприятий обязаны обладать основными теоретическими знаниями, связанными с их

непосредственными обязанностями и деятельностью предприятия, на котором они работают, а также практическими навыками в области туристического бизнеса, а также знаниями в области этики, корпоративной культуры и межличностного общения. Все специалисты, занятые в сфере туристского бизнеса, начиная с менеджера туристической фирмы, и заканчивая экскурсоводом, должны использовать свой профессиональный опыт и компетентность таким образом, чтобы турист после своей поездки захотел еще раз воспользоваться услугами данных организаций и снова совершить увлекательное и комфортное путешествие.

Для успешного выхода рынка туристических услуг в России на более высокий качественный уровень следует на базе уже функционирующего санаторно-курортного комплекса создавать новый продукт. Например, в низкий туристический сезон можно в курортных учреждениях размещать граждан, прибывших в город по работе, т. е. предлагать услуги санаториев в качестве услуг гостиниц, с предоставлением проживания и питания, а возможно еще и некоторых дополнительных платных услуг [Саченок, Змерзлый, с. 301]. Такое эффективное применение уже имеющихся ресурсов благоприятно скажется как на местном бизнесе, так и на положительном отношении граждан к новому способу использования инфраструктуры санаториев.

На сегодняшний день развитие туристской индустрии связано с такими аспектами, как достаточно активная политика государства по совершенствованию сферы туризма, инвестиции в данную область экономической деятельности, организация и проведение значимых международных культурных и спортивных мероприятий в России. Поддержка туризма государством является примером для некоторых инвесторов, которые также способны значительно повлиять на развитие туризма в нашей стране. Например, в 2021 году в рамках национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» были подписаны соглашения о существенном улучшении туристической инфраструктуры с частными инвесторами в шести регионах страны – Западная Сибирь, Карелия, Адыгея, Золотое кольцо, Урал, Камчатка.

Соглашения были подписаны между АО «Корпорация Туризм.РФ», которая по поручению Председателя Правительства РФ Михаила Мишустина была создана в 2020 году в целях развития инфраструктуры туризма, и тремя инвесторами – НАО «Красная Поляна», ООО «Васта Дискавери» и Cosmos Hotel Group [В рамках национального проекта...].

Главными задачами в области развития туристской отрасли являются укрепление и поддержка местной экономики, эффективное, продуманное и бережное использование природных, рекреационных и культурных ресурсов, вовлечение местных жителей в сферу туризма посредством создания новых рабочих мест, поддержка и сохранение традиционных ремесел и народных промыслов, создание развитой инфраструктуры и современных электронных сервисов для путешественников.

Для того, чтобы бизнес в туристской сфере развивался наиболее планомерно и выгодно для всех субъектов данных правоотношений, необходимо реализовать следующие аспекты:

- разработать наиболее эффективные средства взаимодействия всех участников туристического рынка – государственных органов, туроператоров (турагентов), предпринимателей и туристов;
- разработать новые направления и технологии совершенствования бизнеса – не только туристического, но и огромного количества сопутствующей деятельности (транспорт, промышленность, общественное питание, страхование и др.);
- совершенствовать рынок, создавать новые туристические маршруты и места осмотров, развивать сферу дополнительных сопутствующих услуг, предлагать туристам новые виды активного отдыха, вести эффективную политику в области маркетинга и рекламы туристических продуктов и услуг;
- сократить собственные затраты предпринимателей, осуществлять государственное субсидирование расходов на отдых и путешествия определенным категориям населения, что позволит большему количеству

граждан удовлетворять потребность в туристических услугах, минимизировать риски туристического бизнеса;

- масштабировать внедрение IT – технологий в туризм, совершенствовать электронные порталы и ресурсы для путешественников и предпринимателей. На сегодняшний день вполне оправдывает данную цель Национальный туристический портал RUSSIA TRAVEL, на котором можно найти нужную информацию по путешествиям в любые точки нашей страны;

- повышать квалификацию персонала, задействованного в туристской деятельности, модернизировать систему высшего образования в сфере туризма, внедрять и развивать культуру гостеприимства [Саченок, Змерзлый, с. 302].

Также государство должно использовать различные способы субсидирования туристического бизнеса для того, чтобы более стабильно и планомерно развивался внутренний туризм, и уменьшилась финансовая нагрузка на туриста, что позволит ему чаще путешествовать, а также большее количество граждан сможет позволить себе отдых в различных регионах страны не делая выбор между путешествием во время отпуска или даже просто на выходных и повседневными бытовыми потребностями. Такая новая и прогрессивная мера очень важна в сфере туристической деятельности. Поскольку немалая часть россиян не готова тратить большие денежные суммы на отдых, она разрешит многим гражданам нашей страны отдохнуть в сложной экономической и геополитической обстановке [Толстых, с. 265]. Российскому туристскому бизнесу необходимо сделать акцент на развитии именно внутреннего туризма, совершенствуя возможности экологического и индивидуального туризма, разрабатывать новые уникальные, интересные туристические маршруты, внедрять и рекламировать среди населения путешествия в небольших группах, делать туризм более бюджетным и доступным для большого круга лиц.

Воплощение в жизнь государственной программы «Развитие туризма» представляет возможность достигнуть следующие важнейшие цели, закрепленные программой:

- создать все необходимые условия для появления современной туристской инфраструктуры в нашей стране, которая по качеству смогла бы достойно конкурировать с сервисом зарубежных государств, а желательнее в будущем его превосходить;

- создать и реализовать схемы использования общественных и бизнес предложений, направленных на развитие внутреннего туризма. Зачастую общественные организации или молодые предприниматели предлагают интересные идеи в сфере туризма, но из-за недостаточного финансирования они так и остаются идеями;

- сделать более доступными для большего числа россиян и иностранных граждан путешествия по стране, создать комфортные и безопасные условия в области перевозок в частности, и в инфраструктуре туризма в целом, совершенствовать инфраструктуру для маломобильных категорий граждан – реализовывать так называемую программу «доступная среда»;

- применять современные цифровые технологии, помогающие людям легко и быстро ориентироваться в большом потоке информации о возможностях отдыха в нашей стране, и обеспечить свободный доступ к туристским электронным сервисам и ресурсам, в том числе устанавливать большее количество электронных информационных стендов;

- создать рабочую модель финансовой и нефинансовой помощи, призванной увеличивать экспорт туристских услуг и привлечение иностранных туристов, ведь наша страна может быть очень интересной в культурном и историческом плане для граждан других государств. Также природные достопримечательности и рекреационные ресурсы России уникальны, что делает ее желанной страной для посещения иностранцами;

- увеличивать занятость местных жителей, создав новые рабочие места на предприятиях и в организациях, обслуживающих туристическую деятельность, проводить обучение и повышение квалификации работников данной сферы услуг;

- проводить различные мероприятия по цифровизации государственного управления в туризме.

Чтобы достичь цели, предусмотренные программой «Развитие туризма», представляется необходимым решение следующих задач государственного управления:

- разработка и улучшение нормативно-правового регулирования в сфере туризма, проработка спорных моментов, пробелов в законодательстве с учетом современных тенденций развития туризма, применение территориальных планов развития туризма;

- государственная поддержка инвестиционных проектов в сфере туризма, выделение субсидий субъектам Российской Федерации на облагораживание и реставрацию исторических памятников и городских достопримечательностей, парков, набережных, музеев и др., формирование и совершенствование обслуживающей инфраструктуры, представление государственных грантов в целях поддержки общественных и бизнес инициатив, направленных на развитие туризма;

- государственная поддержка в виде субсидирования организаций и индивидуальных предпринимателей, занятых в сфере туристской деятельности, с целью уменьшения цены туристического продукта для конечного потребителя, а также организаций, занимающихся привлечением иностранных туристов в Российскую Федерацию, приносящих дополнительный доход государству;

- предоставление комфортных условий для оздоровления, путешествий и отдыха всех категорий граждан, в том числе людей с ограниченными возможностями здоровья и людей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- организация культурно-просветительских мероприятий для детей и подростков, направленных на формирование заинтересованности в познании мира, в том числе посредством путешествий и туризма, увеличение количества выставок в музеях и галереях, формирование военно-исторических лагерей и баз отдыха для школьников;

- разработка и внедрение современных цифровых технологий, помогающих защитить права потребителей туристского продукта, увеличение прозрачности деятельности предпринимателей в сфере туризма, совершенствование цифровых сервисов в туризме, базирующихся на единой платформе национального туристского портала, использование опыта других государств по предоставлению финансовой компенсации физическим лицам - гражданам иностранных государств, суммы налога на добавленную стоимость при покупке товаров в Российской Федерации и их вывозе за пределы нашего государства;

- рекламирование и продвижение российских туристских продуктов на значимых международных туристских рынках, создание комплекса мер, позволяющих улучшить существующие стандарты и требования в туристской сфере деятельности;

- упростить процедуру получения визы иностранными гражданами, которые хотят посетить Российскую Федерацию в туристических целях;

- организация предоставления государственных услуг Федеральным агентством по туризму в электронном виде, совершенствование методов получения, обработки и анализа статистических данных, влияющих на формирование спроса в туристической сфере;

- совершенствование сферы образования в туризме путем создания учебного центра Всемирной туристской организации и специализированного института, ведущего подготовку профильных специалистов, на базе существующих образовательных учреждений высшего образования, применение в обучении онлайн-курсов для повышения квалификации работников, организация профессиональных конкурсов в сфере туризма, предоставление грантов и т. д.

Предназначение программы «Развитие туризма» заключается в устойчивом формировании единой общегосударственной системы туризма, основанной на рациональном и эффективном использовании и применении туристического потенциала на всей территории России. Чтобы Программа

достойно реализовалась, образовательные учреждения высшего образования должны осуществлять подготовку высококвалифицированных сотрудников, занятых в туризме, а также повышать их культуру гостеприимства. Это позволит сфере обслуживания в туризме выйти на совершенно новый качественный уровень и привлечь большее число отдыхающих, а также мотивировать туристов вернуться на отдых в следующий раз.

Рассмотрев в данном параграфе настоящей диссертационной работы основные пробелы российского законодательства в сфере туризма, следует обозначить ряд предложений по устранению указанных упущений и недоработок, которые будут способствовать совершенствованию российского законодательства о туризме и положительно повлияют на дальнейшее развитие исследуемой области, что приведет к росту интереса и спроса на туристские услуги среди россиян и иностранных граждан, которые смогут посетить нашу страну в познавательных и рекреационных целях.

Основным и значимым вектором совершенствования правового регулирования туристической деятельности следует считать разработку нормативно-правовых актов, которые охватят все области развития туристской индустрии и бизнеса. Среди таких актов должны быть законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие развитие федерального и регионального законодательства о туризме, направленные на привлечение финансовых инвестиций в туризм с целью организации поддержки внутреннего туризма.

Анализ существующих проблем приводит к выводу, что проблемы развития туристской деятельности имеют комплексный характер. Разрешение этих вопросов непосредственно связано с участием всех субъектов туристического рынка – государственными структурами, предпринимателями, туристами, общественными организациями. Туризм в России по качеству сервиса, стоимости путешествий, развитости инфраструктуры сильно уступает уровню развития туристической отрасли в других государствах. Чтобы выдерживать конкуренцию на мировой туристической арене, необходимо четкое

исполнение государственными органами и другими участниками отношений в сфере туризма, требований законодательства.

## 2.2. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день в мире образовалась ситуация, в которой уровень развития цивилизации достиг очень больших высот, а ее дальнейшее процветание все-таки вызывает много вопросов и опасений. Это связано с постоянным увеличением населения планеты, экологическими катастрофами, энергетическим кризисом, пандемиями, затяжными военными конфликтами. Чтобы хоть как-то минимизировать вред, причиняемый этими проблемами, была разработана модель экологического туризма, который призван использовать все возможные и доступные ресурсы для защиты окружающей среды.

В настоящее время большинство развитых государств обращают внимание на состояние экологии в стране и мире в целом. Это значит, что все больше природных ресурсов используется в сфере туризма. Основным принципом развития экологического туризма является ненанесение вреда окружающей среде. На законодательном уровне данный принцип нашел закрепление в ст. 14 132-ФЗ, в которой под безопасностью туризма понимаются безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства.

Понятие «экологический туризм» в российском законодательстве впервые появилось еще в 1990-е годы, чем подтверждается давность идеи указанного вида туризма. В научной литературе можно найти сведения о том, что экологический туризм как самостоятельный вид туризма начал появляться в России еще в 1980-е годы. Согласно статистике, сейчас экологический туризм составляет 15% от всего объема туризма России [Васильева, с. 42].

Экологический туризм на территории России в основном подразумевает значительное использование в целях путешествий ресурсов особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Первостепенными целями при развитии туризма на ООПТ является популяризация познавательного туризма. Такой вид экологического туризма подразумевает изучение природных, исторических и культурных достопримечательностей страны.

В ГОСТе Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования» закреплено следующее: «...экологический туризм – это деятельность (оказание услуг) по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению».

В соответствии со Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года развитие экологического туризма является одним из приоритетных направлений въездного и внутреннего туризма в нашем государстве.

В целях более эффективного развития этих направлений, необходимо решить несколько проблем, касающихся экологии:

1. Совершенствование системы планирования, контроля и мониторинга деятельности в сфере экологического туризма на особо охраняемых природных территориях. Этот вопрос детально не рассматривается в Стратегии. Законодатель не предлагает каких-либо методов и путей совершенствования этой системы. Согласно подпункту «к», п.27 Стратегии экологической безопасности управление системой ООПТ признается одной из важнейших задач ведения государственной политики по обеспечению экологической безопасности в отношении ООПТ;

2. Предельно допустимые нагрузки и минимизация негативного воздействия на природные экологические системы. Существование указанной проблемы является критическим и неопределимо разрушительным фактором для экологии, если не найти его практическую реализацию. Как пример можно

привести озеро Байкал. Не так давно «Заповедное Прибайкалье» установило норму рекреационной нагрузки для пребывания туристов на территории острова Ольхон. Каждый год природный заповедник посещает более миллиона людей, но только примерно 5% из них прибывают сюда организованно, что подразумевает проживание в гостиницах, использование официальных перевозчиков, покупку тура у туроператора и т. д. Подавляющее большинство туристов прибывают самостоятельно, без соблюдения элементарных правил охраны окружающей среды, что выражается в стихийных размещениях палаток, замусоривании территории, нарушении или даже разрушении экосистем. Это вызывает определенные опасения и возмущения экологов и все чаще выдвигаются предложения по ограничению доступа туристов к Байкалу и на прилегающие заповедные территории.

3. Обязательность сертификации экологических троп и туристских маршрутов на особо охраняемых природных территориях и утверждение правил поведения туристов на особо охраняемых природных территориях в целях обеспечения безопасности посетителей и недопущения причинения ущерба природным ресурсам. Согласно ст. 31 Федерального закона от 10 января 2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая сертификация применяется для обеспечения экологически безвредного ведения хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации в соответствии с положениями ст. 21 Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании». В этой статье перечислены объекты добровольного подтверждения соответствия, среди которых названы работы и услуги, в том числе туристическая деятельность. К сожалению, в настоящее время законодательство о техническом регулировании не предусматривает применение принципов экологизации. Это вызывает определенные опасения, так как увеличение нагрузки на применение ООПТ в качестве объектов туристической деятельности без соблюдения принципов экологического использования природных территорий непременно приведет к опасным экологическим последствиям.

4. Развитие и совершенствование инфраструктуры экологических троп и туристских маршрутов, территорий, подходящих для наблюдения за животными, всевозможных обзорных площадок. Под экологической туристической тропой понимаются обустроенные и приспособленные для путешествия охраняемые маршруты, целью которых является экологическое просвещение граждан при помощи размещения на маршруте объектов туристической навигации, таких как указатели, ориентиры, информационные стенды. Кроме того, законодательно не определены такие понятия как «смотровые площадки» и «места наблюдения за дикими животными». Поэтому такое нормативное упущение вызывает сложности при идентификации таких мест и определении круга требований к ним. В связи с этим сложно устранить факторы, угрожающие экологической обстановке на таких маршрутах и территориях, и безопасности самих туристов.

Законодательство в сфере экологического туризма требует тщательной проработки нормативно-правовой базы, что, в свою очередь, позволит использовать природные и рекреационные ресурсы страны наиболее эффективным способом, при этом обеспечивая необходимые меры по охране окружающей среды. Кроме того, необходимо развивать инфраструктуру, позволяющую снижать влияние посетителей на окружающую среду, в том числе путем взимания платы за нахождение на определенных природных территориях. Как пример применения оплаты за посещение можно указать ст. 9 Федерального закона от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», согласно которой граждане за определенную плату могут посещать государственные природные заповедники в познавательных целях. Также ст. 15 названного закона предусматривает взимание платы с туристов за нахождение на территории национальных парков.

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» были закреплены основные задачи развития экологического туризма в России, среди которых:

- 1) сохранение и защита биологического разнообразия;

2) создание современной инфраструктуры на территориях национальных парков, обеспечивающей занятие экологическим туризмом.

Среди государственных программ, разработанных в целях развития экологического туризма, можно назвать национальный проект «Экология», который предусматривает реализацию Федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», направленного на создание и защиту ООПТ и акваторий. По прогнозу к 2024 г. в границах ООПТ в большинстве национальных парков планируется реализация мероприятий, целью которых будет развитие экологического туризма и инфраструктуры путешествий на указанных территориях. Благодаря этому возможен рост числа туристов на ООПТ и акватории более чем на 4 миллиона человек: с 3,57 миллиона в 2018 г. до 7,89 миллиона к 2024 г. и до 16 миллионов человек к 2034 г.

Наращивание туристического потока, безусловно, свидетельствует об ожиданиях разработчиков Стратегии по получению прибыли, приносимой экологическим туризмом от осуществления предпринимательской деятельности на ООПТ. В данной ситуации существенным является соблюдение равновесия между экономикой и экологией. Зачастую извлечение максимальной прибыли от использования природных ресурсов наносит невосполнимый ущерб окружающей среде. Простые туристы не всегда понимают значимость охраны природы и используют ее без соблюдения элементарных правил внимательного и бережного отношения. Провозглашение права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду замедляет хозяйственную деятельность – недобросовестные предприниматели считают главным получение прибыли от своей деятельности, а не сохранение прав других лиц на благоприятную окружающую среду. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная Указом Президента РФ от 13.05.2017г. №208 вызывает некоторый диссонанс в этом противостоянии экологии и экономики. Одним из факторов, тормозящих развитие экономики, Стратегия определяет наличие чрезмерных требований по обеспечению мер

экологической безопасности и вложение больших денежных средств в разработку экологических стандартов в производственной деятельности. Вот так противоречия законодательства вызывают проблему эффективного развития и взаимного, не препятствующего друг другу существования экологии и экономики.

В современном российском законодательстве отсутствует определение термина «экологический туризм», что, по мнению И.А. Игнатъевой, существенным образом ослабляет правовой режим различных категорий ООПТ, поскольку чисто юридический вопрос отсутствия законодательного закрепления понятия создает опасность, заключающуюся в том, что предприниматели в таком случае на законных основаниях могут использовать ООПТ в своих интересах и могут принимать все меры по извлечению максимальной финансовой прибыли от данных территорий [Игнатъева, с. 12].

Ученые, которые все-таки относят экологический туризм к предпринимательской деятельности, считают, что данное понятие необходимо включить в 132-ФЗ и в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Закрепление понятия экологического туризма в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» достаточно спорно, поскольку на сегодняшний день практически не существует областей жизни общества и государства, которые не связаны с экологией и охраной окружающей среды. Поэтому целью указанного Закона не ставится формальное закрепление всевозможных понятий, так или иначе касающихся экологии, иначе предмет его регулирования достиг бы огромных масштабов. Все же в основе определения находится «туризм», и поэтому логичнее закрепить данный термин в 132-ФЗ [Васильева, с. 39].

Исходя из сущности экологического туризма на ООПТ возможно дать следующее определение этого вида туризма: нахождение граждан на ООПТ с целью экологического просвещения и популяризации объектов природного наследия, с учетом соблюдения установленных для таких территорий нормативов допустимой антропогенной нагрузки. Но в то же время существует сложность формулировки термина экологического туризма, так как для

различных ООПТ характерны разные цели и задачи, а также различающиеся режимы правовой охраны. В качестве норматива допустимой антропогенной нагрузки можно закрепить отношение количества посещений к единице площади ООПТ в конкретную единицу времени, не нарушающее целостность природных объектов или экосистем. Такие нормативы должны быть прописаны в положениях об ООПТ. Виды и объем человеческого воздействия на ООПТ должны быть научно обоснованными и позволяющими сохранить эти территории в процессе их рационального использования. Специфика научной обоснованности заключается в строгом соответствии нормативам предельно допустимой антропогенной нагрузки на ООПТ и допустимым размещением на данных территориях объектов туристской инфраструктуры, которые, как считает Минприроды РФ, должны устанавливаться индивидуально федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся ООПТ. Другой позиции придерживается М.И. Васильева, которая полагает, что нормативы должны утверждаться единым федеральным нормативно-правовым актом с возможностью дальнейшего выбора администрациями ООПТ необходимых объектов из перечня и осуществлением государственной экологической экспертизы проектов строительства.

В целях совершенствования российского экологического законодательства необходимо внести следующие предложения:

- расширить перечень видов туризма в 132-ФЗ (в том числе, закрепить понятие экологического туризма) и в ст. 1 132-ФЗ закрепить понятие экологического туризма в формулировке, данной автором выше;

- во всех подзаконных нормативных актах (постановлениях Правительства РФ, приказах органов исполнительной власти и др.) использовать закрепленную в 132-ФЗ классификацию видов туризма.

Предполагается, что применение указанных предложений прояснит многие вопросы, возникающие при осуществлении различных видов туризма, а также повысит уровень организации экологического туризма [Козодубов, с. 26].

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что экологический туризм способствует улучшению не только социальной и экономической обстановки в регионе, но также является источником экологического благополучия природных зон; он является одним из эффективных средств достижения экологического развития отдельных регионов страны и требует вложения в развитие средств не только государственных, но и частных. Экологический туризм может приносить неплохой доход от услуг, оказываемых природными заповедниками, который, в свою очередь, будет использован в целях облагораживания и охраны таких территорий. Такое рациональное и продуманное использование природных ресурсов благоприятно скажется на развитии бизнеса в сфере экологического туризма, создаст все необходимые условия для улучшения туристской инфраструктуры. Но достичь этого можно лишь в случае, если устранить пробелы в законодательстве и определить границы между экономикой и экологией, которые позволят установить критерии защиты природных территорий и сохранить наше национальное богатство для следующих поколений человечества.

### 2.3. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА

За прошедшие 20 лет в сфере нормативно-правового регулирования туристической деятельности практически не было принято ни одного значимого закона или подзаконного акта. До сих пор до конца не приведен в действие механизм осуществления ст. 14 132-ФЗ об обеспечении безопасности туристов.

Безопасность туризма признается одним из правовых институтов законодательства о туристской деятельности, а также одним из основных принципов государственного регулирования туристской деятельности. Определение объектов безопасности влияет на понимание содержания и объема данного правового института. Объектами безопасности являются жизнь, здоровье и имущество туристов; окружающая природная среда; безопасность

государства; материальные и духовные ценности общества [Безопасность туризма, с. 28].

По мнению М.В. Шаруевой, безопасность туризма является фактором обеспечения безопасности участников туристических правоотношений (туроператоров и турагентов, граждан). Таким образом, безопасность туризма – это совокупность гражданско-правовых норм, направленных на обеспечение правовой, имущественной и личной неимущественной, экологической, социальной и информационной безопасности всех субъектов туристических правоотношений, а также охрану окружающей среды, материальных и духовных ценностей общества и безопасности государства. Обеспечение безопасности туризма невозможно без использования определенных видов правовой деятельности, предусматривающих предупреждение и устранение угроз безопасности туризма, а также применения мер по формированию и поддержанию высокого уровня защищенности объектов туристической безопасности [Шаруева, с. 71].

Необходимо сказать, что понятие безопасности в сфере туристской деятельности четко не закреплено и его можно лишь сформулировать исходя из понятий, имеющих в законодательстве, регламентирующем обеспечение государственной безопасности в других отраслях права. На сегодняшний день не существует действенного механизма реализации контроля юридических мер обеспечения безопасности туристской деятельности, что дает повод субъектам правоотношений по использованию прав в своих интересах. Не ведется статистика происшествий с привлечением туристов ни на территории России, ни на территории других государств. Не осуществляется анализ таких данных. Не реализуются меры профилактики и не ведется работа по информированию как туристов, так и участников туристического бизнеса. Организации, осуществляющие управления туризмом на региональном уровне, не заинтересованы и не обеспечены средствами для применения эффективных мер в сфере обеспечения безопасности туризма.

Не устранение проблем в координации деятельности органов государственной власти на разных уровнях, низкий уровень полномочий и возможностей региональных органов исполнительной власти, незаинтересованность в оказании помощи другим отраслям деятельности (строительство, здравоохранение, связь и телекоммуникации, транспортное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование) органов государственного управления, существенно влияют на проблему низкого уровня безопасности туристов, а это уменьшает заинтересованность населения в путешествиях и уменьшает туристический спрос.

Первостепенными для осуществления туристской деятельности являются требования национальных стандартов. На сегодняшний день в Российской Федерации принято более сорока национальных стандартов в туристской сфере. Учитывая положения Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года, нужно применять специальные режимы, дающие преимущество при использовании туристских территорий, разрабатывать комплексные проекты туристской и вспомогательной инфраструктуры, а также реализовать специальный подход при их разработке, позволяющий на региональном уровне сохранять безопасность туризма. Мнения многих ученых и практиков сводятся к тому, что на сегодняшний день существует острая необходимость в разработке мер по укреплению защиты и охраны самых незащищенных объектов туристической индустрии, обеспечивающих ее деятельность инфраструктурой и ресурсами; также нужно разработать действенный механизм единого административного контроля за применением требований действующего законодательства в сфере безопасности туризма; большое значение в этой области имеет реализация страховых механизмов, покрывающих существующие риски туристов.

Действующее законодательство возлагает обязанность по обеспечению безопасности туристов на организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере туризма. Но, помимо этого, сам турист также обязан обеспечивать собственную безопасность, не надеясь только на туроператора или

турагента. Стоит отметить, что обеспечение безопасности одновременно является как обязанностью туриста, так и его правом (ст. 6 и ст. 7 132-ФЗ). В целях обеспечения такого права продавец турпродукта должен в письменном виде довести до путешественника всю необходимую информацию о мерах личной безопасности, а также оформить памятку как приложения к договору о реализации туристского продукта [Курбанов, Улимаев, с. 14].

Проблему безопасности туризма изучали различные ученые, среди которых Е.Л. Писаревский, С.А. Кудреватых, А.Г. Бобкова, М.В. Шаруева, С.В. Завьялова, П.С. Барабанова и другие. Тем не менее, проблемы, касающиеся изучения оснований изменения и расторжения договора на основании выявления обстоятельств, угрожающих жизни, здоровью и имуществу туриста в стране (месте) временного пребывания и, следовательно, необходимостью унификации правоприменительной практики по рассмотрению гражданских дел о защите прав туристов на обеспечение безопасности, остаются без должного внимания [Сирик, Кусков, с. 28].

Так, пандемия коронавируса вызвала шквал заявлений туристов о расторжении договоров реализации туристского продукта и о компенсации полной стоимости тура. Как следствие туроператоры должны были в короткие сроки выплатить огромные суммы, которых у них не было, поскольку этими средствами были оплачены всевозможные услуги, составляющие туристский продукт: средства на бронирование гостиниц, транспортных услуг, экскурсий и многое другое. Случившаяся ситуация остро выявила проблемы правового регулирования в туристской сфере, а именно существование в законодательстве непоименованных форм ответственности по договору о реализации туристского продукта, которые противоречат требованиям гражданского права и закона о защите прав потребителей. Так, согласно ст. 14 132-ФЗ если в стране или месте временного пребывания туристов возникают обстоятельства, при которых существует вероятность возникновения угрозы безопасности их жизни и здоровья, и опасности причинения вреда их имуществу, турист и/или туроператор (турагент) вправе обратиться в суд с целью расторжения договора о

реализации туристского продукта или его изменения. При этом если договор расторгается до начала поездки туристу должна быть возвращена полная стоимость туристского продукта, а если договор расторгается после начала поездки – часть такой стоимости в размере, пропорциональном стоимости не оказанных услуг. Так, Шпаковский районный суд Ставропольского края вынес решение №2–618/20212–618/2021~М-377/2021 М-377/2021 от 19 марта 2021 г. по делу № 2–618/2021 о взыскании денежных средств за не оказанную туристическую услугу гражданке Чаплановой Т. И. по исковому заявлению к туроператору ООО «Ника». Путешествие не состоялось вследствие закрытия авиа и железнодорожного сообщения, закрытия границ, по причине распространения коронавирусной инфекции. Аналогичное решение № 2–283/20212–283/2021~М-68/2021 М-68/2021 от 15 марта 2021 г. по делу № 2-283/2021 вынес Шебекинский районный суд Белгородской области. В связи с коронавирусной инфекцией COVID-19 не состоялась поездка Богачевой Н. А. и ее семьи в Турцию. Суд решил расторгнуть договор о реализации туристского продукта и взыскать с туроператора ООО «Регион Туризм» в пользу Богачевой Н. А. в срок не позднее 31.12.2021г. денежные средства в размере 122 000 рублей. И подобных решений сотни за последние несколько лет.

Законодательно обоснованное разрешение подобных споров осложняется еще и тем, что правоотношения между туристом и туроператором (турагентом) регулируются нормами Закона о защите прав потребителей. Так, указание на наличие обстоятельств угрозы безопасности туриста в качестве основания для расторжения договора в соответствии со ст. 14 132-ФЗ, с одной стороны, не является обязательным требованием для туроператора. Но, с другой стороны, если суд признает наличие обстоятельств угрозы действительными, туроператор (турагент) понесет полную гражданско-правовую ответственность за нарушение прав потребителя: взыскание убытков, неустойку, компенсацию морального вреда и штраф в размере 50 процентов от присужденной туристу денежной суммы. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»

определяется возможность применения ст. 333 ГК РФ при рассмотрении дел о защите прав потребителей в исключительных случаях и по заявлению ответчика. Наличие обстоятельств угрозы безопасности потребителя могут быть признаны «исключительным случаем», поэтому, если ответчик подаст соответствующее заявление, суд вправе уменьшить размер неустойки [Богдан, с. 37].

Поскольку ст. 14 132-ФЗ предусматривает только судебное решение вопроса о расторжении или изменении договора, представляется возможным закрепление в ст. 14 132-ФЗ права туриста и/или туроператора (турагента) на расторжение или изменение договора в добровольном порядке и лишь в случае отказа в удовлетворении требования реализовать свое право на судебную защиту.

Механизм действия ст. 14 132-ФЗ, а также судебная практика заставляет сделать вывод о том, что эта норма, в сущности, определяет непоименованную форму ответственности туроператоров перед заказчиками туристских услуг.

Наличие требования о возврате туроператором всей стоимости туристского продукта является мерой государственного принуждения и предусматривает ряд неблагоприятных имущественных последствий, в том числе именно убытки. Деятельность туроператоров основана на том, что деньги, которые заплатил заказчик, используются в качестве оплаты за множество сопутствующих услуг, из которых состоит туристский продукт: транспортные услуги, бронирование гостиницы, экскурсии и т. д. Это подразумевает заключение договоров с каждым отдельным поставщиком услуг, которые не могут быть расторгнуты при наличии условий, вызвавших угрозу жизни и здоровью туристов. Кроме того, при отмене перевозки или заселения туристов в отель туроператор зачастую вынужден заплатить штраф, иногда даже в размере полной стоимости соответствующей услуги. Также существует вариант, при котором услуги могут быть оказаны исполнителем в будущем. Этот вариант тоже не предусматривает возврата денежных средств, которые туроператор ранее перечислил в целях оплаты услуг, составляющих туристский продукт. Таким образом, практическое применение ст. 14 132-ФЗ гласит о том, что

туроператор в такой ситуации должен выплачивать туристу собственные денежные средства, а не возвращать туристу его деньги, при этом неся убытки. Определяя нормы ст. 14 132-ФЗ как один из видов ответственности туроператора, необходимо акцентировать, что сама статья содержит в себе внутренние противоречия, поскольку она основана на очень специфическом основании возникновения ответственности – угроза жизни и здоровью туриста. Стоит отметить, что данное обстоятельство абсолютно не основано на факте совершения туроператором, или третьими лицами, оказывающими услуги в сфере туризма, противоправных деяний. В гражданском праве России, как в юридической науке, преобладает мнение о том, что главным обстоятельством, влекущим наступление гражданско-правовой ответственности, является нарушение правовой нормы.

Соответствующие нормы права могут быть предусмотрены как законом, так и договором. В определенных случаях ответственность может наступить и при отсутствии противоправного деяния исполнителя услуг, и эти случаи должны предусматриваться законом, а также должны быть обоснованными.

Предусмотренные ст. 14 132-ФЗ обстоятельства, вызвавшие угрозу жизни и здоровью туриста, являются юридическим фактом, не связанным с наличием действий или бездействий туроператора. Соответственно, согласно нормам 132-ФЗ туроператор может привлекаться к гражданско-правовой ответственности в случаях, когда он не совершал правонарушений. Указанная юридическая конструкция является нелогичной и противоречащей устоявшимся механизмам ответственности по договорам.

При рассмотрении случаев возврата денег за нереализованную туристскую услугу сложно признать, что турист понес убытки, так как туроператор не отказывается предоставить аналогичные услуги в будущем, когда пройдет угроза жизни и здоровью туриста. Особенностью договора о реализации туристского продукта является предварительная оплата. Таким образом, потребитель платит за услугу, которая с определенной долей вероятности может и не быть оказана, в том числе и по не зависящим от сторон договора обстоятельствам. В таком

случае представляется довольно значимой реализация специальных мер, обеспечивающих высокий уровень качества и безопасности турпродукта, в том числе гарантирующих сохранность денег, которые турист платит туроператору (турагенту) по договору о реализации туристского продукта [Безопасность туризма, с. 154].

Кроме упущений законодательства, названных выше, нормы ст. 14 132-ФЗ вызывают правовую коллизию с нормами гражданского законодательства, которыми предусмотрена ответственность за неисполнение обязательств. Согласно п. 3 ст. 401 ГК РФ лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении им предпринимательской деятельности, подлежит ответственности, если не докажет, что надлежащее исполнение обязательств стало невозможным вследствие возникновения обстоятельств непреодолимой силы. Большая часть обстоятельств, подразумевающих угрозу жизни и здоровью гражданина, подходит под определение форс-мажора, то есть чрезвычайности и непредотвратимости в определенных условиях [Гражданское право, с. 276]. В определенных обстоятельствах форс-мажором может быть объявлено и наличие коронавирусной инфекции на конкретной территории [Обзор по отдельным вопросам...].

Помимо этого, согласно ст. 14 132-ФЗ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан информировать туроператоров, турагентов и туристов о наличии угрозы безопасности туристов в стране или месте временного нахождения, что, в свою очередь, можно назвать ограничительными государственными мерами и квалифицировать как обстоятельство непреодолимой силы. Законодатель должен предусмотреть в качестве меры ответственности туроператора в случае возникновения форс-мажорных обстоятельств не возврат денежных средств туристу, а применение других правовых последствий для исполнителя договора. Поэтому можно считать верной позицию В. В. Богдан, которая считает, что в соответствии с п. 3 ст. 451 ГК РФ в случае расторжения договора по основанию, предусмотренному ст. 14

132-ФЗ, должна применяться ответственность, предполагающая честное разделение расходов, понесенных сторонами в связи с оказанием услуг по договору [Богдан, с. 38]. Обстоятельства возникновения угрозы жизни и здоровью туриста являются существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, и дают право сторонам на его изменение или расторжение.

Резюмируя вышеизложенное, следует сказать, что кризис, который был вызван распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, и случившийся в 2020 году в туристской индустрии, наглядно показал большинство недостатков законодательных норм, регулирующих ответственность туроператора в случаях возникновения угрозы жизни и здоровью туристов в стране временного нахождения. Можно сделать вывод, что нормы ст. 14 132-ФЗ, противоречащие основным принципам гражданско-правовой ответственности, не имеют аналогов в отечественном и зарубежном гражданском праве и нуждаются в изменении. Кроме того, существенный вклад в развитие туризма в России внесет выполнение задач, связанных с совершенствованием мер обеспечения безопасности туризма, формирование у граждан осознанного отношения к обеспечению личной безопасности и к защите окружающей среды, охране культурно-исторического и природного наследия нашей страны. В настоящее время в Российской Федерации происходят серьезные процессы в области развития правовой сферы, касающейся отношений, возникающих при оказании туристских услуг [Саченок, Змерзлый, с. 302].

В целях значительного развития безопасности туризма в России в первую очередь необходимо решить следующие вопросы:

- сформировать и закрепить в нормативно-правовом акте электронные туристические путевки как бланки строгой отчетности, закрепить ответственность туроператора (турагента) за несоблюдение правил оформления электронных путевок;

- модернизировать сферу страхования рисков туристов (страхование жизни, здоровья, имущества и др.);
- повысить качество обслуживания в гостиницах, санаториях и на курортах и увеличить уровень безопасности в указанных средствах размещения.

## 2.4. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Нередко человек, приобретающий туристский продукт, не может самостоятельно защитить свои права, которые были нарушены. И все потому, что туристические компании иногда пытаются обмануть покупателя (совсем не выполняя или выполняя ненадлежащим образом договорные обязательства).

Туристские компании часто нарушают законодательство при заключении договоров об оказании услуг. Среди таких нарушений можно выделить следующие:

а) представление недостоверной информации о турпродукте, что может повлечь ошибки туриста при выборе путевки (о составе и сроках тура, а также о маршруте поездки);

б) закрепление условий одностороннего изменения туристической фирмой условий договора (изменение места размещения, продолжительности поездки, замена или отмена каких-либо экскурсий и др.) без уведомления туриста;

в) желание туристических компаний переложить ответственность за некачественное оказание услуг на других участников, привлекаемых к сотрудничеству: за порчу или утрату имущества туриста, отсутствие комфортных условий в гостинице из-за наличия шума в связи с ремонтом, и т. д.;

г) выставление штрафов туристу за отмену путешествия;

д) туристские фирмы ограничивают права потребителей на защиту при несоблюдении туроператором или турагентом требований договора: нарушают требования о подсудности дел (прописывают в договоре условие о рассмотрении дела в суде по месту нахождения туроператора или турагента); неправомерно

требуют от туристов предоставление документов, сбор которых не предусмотрен законодательством;

е) туроператоры сокращают срок предъявления претензий потребителями к качеству турпродукта, устанавливая сроки предъявления претензий, противоречащие требованиям законодательства (14 дней вместо 20).

Такие условия договоров лишают добросовестного туриста возможности взыскать причиненный ущерб, вызванный некачественным оказанием туристских услуг [Отческий, Володина, 2018, с. 132].

За 2020 г. в Роспотребнадзор было подано более 6 800 обращений граждан, большая часть которых касалась не достоверного указания информации о туристском продукте, принуждения приобретения дополнительных услуг, а также наличие в договоре условий, нарушающих права потребителей [Статистика Ростуризма]. Существуют причины, которые «помогают» туристским организациям нарушать права туристов. Одна из них заключается в том, что большинство граждан не намерены защищать свои права, если они нарушены. Основная причина – отсутствие надежды на положительное решение проблемы, а также возможность несения существенных материальных затрат и потеря времени. Кроме этого, часто в суде бывает очень сложно доказать вину туристской компании. Еще одна причина – большинство российских граждан считает свой уровень юридических знаний очень низким. Как следствие их этого, туристские организации, которые ограничивают права туристов, не несут ответственность за свои нарушения и продолжают не соблюдать законодательство.

Основными формами защиты прав потребителей в сфере туризма являются судебная защита и административная защита, предполагающая обращение в вышестоящий государственный орган или к вышестоящему должностному лицу. Чаще всего туристы прибегают к судебной защите своих прав. 132-ФЗ закрепляет обязательный претензионный порядок урегулирования разногласий между туристом и туроператором. Претензия направляется туристом туроператору в письменной форме в течение двадцати дней с даты окончания

срока действия договора. Туроператор должен рассмотреть претензию в течение десяти дней. В отличие от 132-ФЗ Закон «О защите прав потребителей» не содержит требования об обязательном досудебном порядке урегулирования споров. В случае неурегулирования разногласий в досудебном порядке турист может обратиться в суд с целью защиты нарушенных прав. В отличие от судебной формы защиты административная защита возможна лишь в случаях, закрепленных нормами закона, но решение, которое выносится в административном порядке, также может быть обжаловано в суд.

В сфере туризма нормативно-правовое регулирование необходимо исследовать не только в разрезе правоотношений между производителем и потребителем услуг, но и как отношения между партнерами, оказывающими услуги. По статистике, большинство потребителей туристических услуг не понимают, как работают турагенты и туроператоры и в чем суть их взаимодействия. Турагент – это продавец услуг, а туроператор создает полный пакет услуг для туристов – организует перевозку и трансфер к месту пребывания, проживание в определенном отеле, обеспечивает питание, экскурсии, и другое. Иными словами, туроператор формирует туристический продукт и определяет его стоимость, а турагент просто продает этот готовый продукт. Большое значение имеет вопрос о том, кому из этих субъектов правоотношений турист должен предъявлять претензии, поскольку правовой статус турагента не закреплен законодателем и его степень ответственности тоже не понятна. Необходимо отметить, что одна из основных обязанностей турагента – предоставление достоверной информации о туристическом продукте [Шатохина, с. 237].

Существующий механизм реализации гражданско-правовой ответственности исполнителя туристских услуг поднимает вопрос определения надлежащего субъекта (туроператора или турагента) туристских правоотношений, который отвечает перед туристом за нарушения его прав.

Согласно ст. 9 №132-ФЗ ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору несет туроператор,

который, кроме этого, несет ответственность за действия или бездействие турагентов, реализующих его туристский продукт. Российские правоведы И. Е. Отческий и Д. В. Володина приходят к выводу, что данная статья содержит в себе нарушение равенства прав туриста и турагента, которое выражается в отсутствии регламентации ответственности турагента, поскольку его правовой статус не закреплен в законе, что влечет практическую невозможность обращения туриста к турагенту в случае нарушения его прав [Отческий, Володина, 2018, с. 135].

Для большего понимания данного вопроса необходимо обратиться к гражданскому законодательству Российской Федерации, согласно которому вопрос ответственности субъекта правоотношений зависит от чьего имени подписывался договор с туристом. В случае, если договор заключен от имени турагента, именно турагент обладает правами и обязанностями по договору, если договор подписан от имени туроператора, в данном случае права и обязанности возлагаются на туроператора. Согласно ст. 9 132-ФЗ туроператор и турагент несут ответственность перед туристом за предоставление недостоверной информации либо непредставление информации о туристском продукте, а также за ненадлежащее исполнение либо неисполнение своих обязательств по договору. Разграничение ответственности между туроператором и турагентом перед туристом закрепляется условиями заключаемого между ними договора. Из анализа ст. 1005 ГК РФ следует, что права и обязанности по исполнению договора возникают у туроператора, кроме случаев, которые прописаны в договоре, заключенном между туроператором и турагентом. Таким образом, все претензии туриста должны направляться исключительно туроператору. Но если турагент продает собственный турпродукт от своего лица, то в данном случае он получает все права и несет полную ответственность за неоказание или ненадлежащее оказание туристской услуги. Анализ нормы ст. 9 132-ФЗ позволяет сделать заключение, что указанный казус в законодательстве содержит многочисленные пробелы в выявлении ответственности турагента, поскольку туроператор несет ответственность за действие или бездействие

турагента, а также за предоставление турагентом ненадлежащей информации о турпродукте или ее непредоставление. Изучение судебной практики показало, что возмещать расходы, понесенные туристом, приходится в основном туроператору.

В целях достижения единообразия правоприменительной практики необходимо четко определить и разграничить пределы ответственности между туроператором и турагентом в рамках 132-ФЗ, путем закрепления таких пределов в ст. 10.1 132-ФЗ. Данный вопрос может быть решен путем внесения в указанную статью частей следующего содержания:

Турагент не несет ответственности за последствия ненадлежащего формирования туристского продукта туроператором.

Турагент, действующий от своего имени, несет ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за нарушение его прав на стадии заключения договора о реализации туристского продукта в случае непредставления, несвоевременного предоставления необходимой и достоверной информации, а также представления недостоверной информации о туристическом продукте.

Турагент несет ответственность за своевременный перевод туроператору полученных от туриста и (или) иного заказчика денежных средств в счет оплаты стоимости туристского продукта.

Турагент несет ответственность за дополнительные услуги, не входящие в сформированный туроператором туристский продукт.

Кроме этого, в целях защиты прав туристов необходимо в статье 10 132-ФЗ закрепить право туриста на предъявление претензии к качеству туристского продукта не только к туроператору, но и к турагенту.

Нередко туристические агентства стараются переложить ответственность за некачественное выполнение обязательств на других участников туристических правоотношений. Бывают случаи, когда договоры содержат условия, снимающие ответственность с туристической фирмы за изменение в расписании авиарейса, изменение категории отеля или изменение условий проживания и питания в отеле. Указанные условия признаются незаконными, так

как именно компания, с которой заключен договор, обязана нести гражданско-правовую ответственность за оказываемую услугу [Отческий, Володина, 2018, с. 131].

Одним из частых нарушений со стороны туристических агентов является несоблюдение требований статей 27 – 39 Закона РФ «О защите прав потребителей», которые выражаются в несоблюдении требований к сроку оказания услуг, предоставлении услуг низкого качества, например, предоставление проживания в отеле более низкой категории, в отличие от заявленной в договоре, изменение программы тура без предупреждения путешественника, замена экскурсий и др.

В правоприменительной практике нередки случаи, когда суд отказывает истцу в удовлетворении требований о денежной компенсации в случае задержки рейса либо замене средства проживания (отеля). Так, Колпашевский городской суд решением от 23 декабря 2019 г. по делу № 2–764/2019 отказал Морозовой О.П. в удовлетворении требований к обществу с ограниченной ответственностью «Объ Трэвел» о защите прав потребителей, взыскании неустойки, штрафа, компенсации морального вреда. Изучив материалы дела, становится понятно, что вылет был задержан на 4 часа в связи с неисправностью воздушного судна. Суд решил, что ответчик ООО «Объ Трэвел» не является фрахтователем судна, в связи с чем, не несет ответственность за задержку рейса. Хотя впоследствии данное решение было отменено Томским областным судом в апелляционном порядке в части отказа в удовлетворении иска и вынесено апелляционное определение о частичном удовлетворении исковых требований Морозовой О.П.

Решением № 2-1907/2019 2-1907/2019~М-1780/2019 М-1780/2019 от 23 декабря 2019 г. по делу № 2-1907/2019 Нефтекамский городской суд Республики Башкортостан отказал Володину А.Ю. в удовлетворении иска к ООО «Коралтревел регионы», ООО «Туроператор корал тревел центр» о защите прав потребителей. Согласно договору реализации туристического продукта с ООО «Турфирма ТУРИСТ», Володин А. Ю. с семьей приобрели путевки в Турцию г.

Сиде в определенный отель. Однако, в нарушение заключенного договора по прибытию в аэропорт Турции г. Анталия он узнал, что им не могут предоставить номера в оплаченный отель. Его и семью заселили в другой отель, который находился в совсем другом районе Турции. К тому же, система питания и объем услуг данного отеля значительно отличались и уступали уровню отеля, указанному в договоре. Однако суд исследовав материалы дела, выслушав доводы истца, третьего лица, оценив доказательства в их совокупности, пришел к выводу, что исковые требования не подлежат удовлетворению.

Указанные несоответствия усложняют процесс решение споров в суде. Как правило, многие нюансы указываются в договоре, но, как было указано выше, часто все-таки существует нарушение договорных обязательств. Сотрудничество турагентств и туроператоров выражается в экономической выгоде. Правовой статус туроператора и турагента прописывается в агентском договоре. Но иногда, как и в ситуации с договорными отношениями между гражданами и туристскими фирмами, одна из сторон агентского договора может не соблюдать условия договора или безответственно отнестись к своей части работы. Нарушения турагентств заключаются в некачественном или неправильном оформлении документов, предоставлении недостоверной информации о туре, задержкой в оплате услуг туроператора, кроме того, существует практика применения различных мошеннических схем. Нередко туроператора обвиняют во всевозможных промахах турагентств. Тем самым туроператор часто обвиняется в ошибках, совершенных турагентством, а нарушения туроператора отрицательно сказываются на статусе турагентства.

Еще одним часто встречающимся на практике нарушением законодательства является неверная трактовка туристическими фирмами понятия форс-мажора, которое закрепляется в договоре, и нарушает нормы п. 3 ст. 401 ГК РФ. Зачастую продавцы туристских услуг причисляют к форс-мажорным обстоятельствам незаконные деяния третьих лиц, посягающих на работников туристской компании (хищения, нападения, при которых могут пропасть документы, паспорта или финансовые средства туристов и др.)

изменение расписания перевозчиков и т. д. Как известно, к форс-мажору относятся происшествия природного или техногенного характера, на которые не может быть оказано влияние человека, следовательно, если в договоре в качестве форс-мажора прописаны обстоятельства и действия (бездействие) третьих лиц, которые не могут быть определены как происшествия природного и техногенного характера, такие условия непосредственно нарушают права туристов.

Коллизию правовых норм представляет ст. 10 132-ФЗ, в соответствии с которой претензии к качеству туристского продукта могут быть предъявлены туристом туроператору в письменной форме в течение 20 дней со дня окончания действия договора. Закрепление данной статьей сокращенного времени предъявления претензий значительно нарушает права потребителя турпродукта, потому что это противоречит положениям ч. 3 ст. 29 Закона о защите прав потребителей, в которой закреплено право гражданина предъявлять претензии к качеству оказанной услуги в течение гарантийного срока, а если гарантийный срок отсутствует, то в течение двух лет с даты оказания услуги. Ст. 10 также не содержит последствий пропуска туристом срока, в течение которого туроператору может быть предъявлена претензия.

Рассмотренные и проанализированные в настоящей диссертационной работе проблемы доказывают необходимость совершенствования законодательства о защите прав потребителей в сфере туризма, что, в свою очередь, улучшит обстановку и отношение граждан к путешествиям в нашей стране и увеличит туристический поток. Не редки случаи, когда туроператор без уведомления туриста меняет условия проживания, питания, категорию гостиницы и другие условия договора. Данными действиями нарушаются права потребителя турпродукта, хотя туроператоры часто не считают такое изменение условий договора нарушением. Например, из фактуры дела № 33-5932/2021 (№ 2-61/2021) следует, что 13.09.2019 г. между Куликовым К.В. и ИП Вихаревой Д.Э. заключен договор об оказании туристских услуг, согласно которому турагент реализует туристу за определенную стоимость туристический продукт,

предоставляемый туроператором Coral Travel, в страну Куба (Варадеро), вылет из Москвы, начиная с 29.12.2019г. по 09.01.2020г., с проживанием в отеле категории 5 звезд, тип номеров grand suite the level sea view, питание все включено, трансфер, медицинская страховка, страховка от невыезда. Истцам в период с 29.12.2019г. по 02.01.2020г. включительно не был предоставлен для проживания в отеле номер указанной категории. Стоимость путевки составила 659 000 рублей. Куликов К.В. полностью оплатил стоимость тура. В договоре не было предусмотрено право турагента или туроператора осуществлять замену указанных в договоре услуг. Номер категории grand suite the level sea view был предоставлен Куликовым только 02.01.2020 г. При выборе туристского продукта у истцов были определенные требования к отелю, категории номера, удобствам в номере. Все условия обговаривались с турагентом при выборе путевки. Номер категории grand suite the level sea view выбран Куликовыми исходя из соответствующих условий и определенных потребностей, Данная категория номера является выше по уровню и классу обслуживания, чем стандартный номер. В результате истцу и его семье был предоставлен номер более низкой категории. Данным обстоятельством были нарушены условия договора со стороны туроператора. Суд первой инстанции вынес решение об удовлетворении части исковых требований. Суд апелляционной инстанции оставил решение суда первой инстанции без изменений. Данное судебное разбирательство подтверждает то обстоятельство, что туроператор несет ответственность за предоставление туристских услуг и не вправе в одностороннем порядке изменять условия договора, а если такое произошло, то обязан возместить стоимость неоказанных, или оказанных с нарушением условий договора услуг.

Правоотношения в области защиты прав потребителей туристских услуг нуждаются в строгом законодательном регулировании. В качестве правового последствия расторжения договора действующим российским законодательством предусмотрен только возврат финансовых средств в сумме затрат, которые стороны фактически понесли при расторжении договора. Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что изменение

условий исполнения договора может возникнуть на разных этапах оказания услуг, например, договор уже подписан, а деньги не внесены, до начала тура или после его завершения и т. д. События последних лет, связанные с распространением коронавирусной инфекции, заставили множество туристов обратиться в суд с исковыми заявлениями о расторжении договоров о реализации туристского продукта. Зачастую решения выносились в пользу истцов и гражданам возвращались деньги, переданные исполнителю туристских услуг. Например, по гражданскому делу № 2-700/2021 24.02.2020 г. было вынесено решение об удовлетворении исковых требований гражданки Загорской О.С., которая заключила договор на оказание услуг по бронированию и реализации туристического продукта по поездке трех человек в Турецкую Республику на период с 05.07.2020 г. по 18.07.2020 г. с ООО «Инфотур». В связи с распространением коронавирусной инфекции 27.03.2020 г. Правительством Турецкой Республики был введен запрет на въезд иностранных граждан. На основании данного обстоятельства Загорская О.А. решила расторгнуть заключенный договор и отказаться от предоставления туристской услуги, а также вернуть уплаченные за тур денежные средства. Истцом в адрес ответчиков неоднократно направлялись заявления о расторжении договора и взыскании денежных средств, которые остались без удовлетворения. Суд принял решение об удовлетворении исковых требований и взыскании с туроператора ООО «ТО Корал Тревел Центр» уплаченных Загорской О.С. денежных средств. В похожей ситуации оказалась семья Никоноровых из города Ярославль. Согласно решению суда по делу № 2-638/2021 с турагента была взыскана денежная сумма, равная стоимости путешествия, которое не состоялось из-за ограничений, вызванных пандемией. И подобных судебных решений сотни. Туристический бизнес не был готов к таким неожиданным событиям, которые одновременно обязали продавца туристского продукта выплатить огромные суммы гражданам по несостоявшимся турам.

Российские юристы И. Е. Отческий и Д. В. Володина полагают, что для предупреждения нарушения прав туристов туристическими фирмами в Законе о

туристской деятельности должен быть закреплен полный список последствий, вызванных изменением или расторжением договора. Закон 132-ФЗ в п. 4 ст. 10 закрепляет обстоятельство невозможности совершения гражданином путешествия по не зависящим от него причинам как одно из условий расторжения договора или его изменения. Но такое обстоятельство является лишь правом туриста. Указанные авторы предлагают внести изменения в действующую редакцию статьи и определить невозможность совершения гражданином поездки по не зависящим от него обстоятельствам как обязательное основание изменения или расторжения договора, заключенного между туристом и туроператором (турагентом) [Отческий, Володина, 2018, с. 136].

В процессе изучения судебной практики стало ясно, что туроператор зачастую обвиняется в совершении даже документально подтвержденных ошибок турагентства, которые возникли при продаже туристского продукта. Как ни странно, но на сегодняшний день законодательно не урегулирована ответственность турагента перед потребителем. Чтобы сократить, а желательно совсем предотвратить риск возникновения правовых ошибок при рассмотрении гражданских дел, касающихся вопроса защиты прав потребителей туристских услуг, необходимо также закрепить ответственность турагентов в 132-ФЗ [Отческий, Володина, 2018, с. 133]. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года также предусматривает ряд направлений совершенствования законодательства в части регулирования туроператорской и турагентской деятельности, а также улучшения механизмов защиты имущественных интересов туристов. Стратегия ставит задачей распределение ответственности участников туристского рынка в целях соблюдения прав потребителей туристских услуг. Кроме того, данный нормативно-правовой акт ориентирует законодателя на совершенствование мер обеспечения финансовой ответственности туроператоров, в том числе страхования всевозможных предпринимательских рисков. Мнение ученых о закреплении ответственности туроператоров и турагентов перед потребителем на законодательном уровне

нашло свое закрепление в данной Стратегии развития туризма, согласно которой требуется увеличить ответственность туроператоров и турагентов за нарушение законодательства Российской Федерации о туризме, реализовать механизм ответственности за фактическое неоказание туристских услуг непосредственно туроператорами, включенными в межправительственные соглашения и (или) осуществляющими реализацию таких соглашений [Шпилько, Литаренко, с. 106].

Совершенствование существующих правовых норм в сфере защиты прав потребителей туристского продукта должно быть основано на положениях гражданского законодательства и законодательства о защите прав потребителей, а не противоречить им. Компромиссным решением указанного вопроса может стать использование положений п. 3 ст. 451 ГК РФ о необходимости справедливого распределения расходов между сторонами, которые они понесли при исполнении договора, а также норм ст. 32 Закона «О защите прав потребителей» о выплате исполнителю по договору фактически понесенных им расходов, касающихся исполнения обязательств по договору.

Помимо вышеназванных путей совершенствования законодательства о защите прав туристов необходимо законодательно закрепить пределы ответственности различных участников туристских правоотношений, помимо туроператоров и турагентов (например, авиакомпаний и страховых компаний).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сфера туризма, являющегося одной из значимых сфер жизни государства и общества, а также одной из приоритетных отраслей экономики, подлежит обязательной законодательной регламентации. Исследование действующего законодательства Российской Федерации в сфере туризма, а также судебной практики, проведенное в рамках настоящей работы, позволяет сделать вывод о том, что существующая нормативно-правовая база не в полной мере отражает вопросы, возникающие в процессе реализации туристской деятельности. Хотя в настоящее время существует достаточный потенциал для развития и совершенствования российского законодательства, регламентирующего вопросы в области туризма.

Важной задачей государственной политики в сфере туризма является формирование современной эффективной законодательной базы, которая сможет реализовать потребность как российских, так и иностранных граждан в туристских продуктах, укрепить значимость нашей страны на международной арене, обеспечить высокий уровень защиты прав и интересов туристов и иных участников туристских правоотношений, а также будет способствовать реализации мер обеспечения безопасности туризма.

В ходе настоящей исследовательской работы была достигнута цель по формированию комплексного представления о правовом регулировании туристской деятельности в Российской Федерации путем решения поставленных задач.

Первая глава диссертации посвящена изучению различных научных подходов к определению термина «туризм», раскрытию понятия и сущности туристской деятельности, а также анализу зарубежного законодательства о туризме. В ходе исследования автор приходит к выводу, что в современной науке сформировались несколько подходов к пониманию сущности туризма, среди которых определение туризма как вида отдыха и социальной активности человека; как комплекса экономических взаимосвязей между субъектами,

реализующими и потребляющими туристский продукт; как сферы предпринимательской деятельности, связанной с производством товаров и услуг для путешественников; и наконец, как отдельной отрасли права, регулирующей туристские правоотношения, возникающие между субъектами отношений.

В ходе анализа законодательства РФ автор приходит к заключению, что законодательное закрепление понятия туристской деятельности носит диспозитивный характер, поскольку предусматривает «иную», помимо туроператорской и турагентской, деятельность по организации путешествий. Видится, что недостатки формулировки термина делают достаточно сложным понимание сущности «туристской деятельности», так как законодателем не определен исчерпывающий перечень возможных видов деятельности и услуг, которые могут быть оказаны в ходе осуществления указанной деятельности. Возможным вариантом устранения данного пробела может стать законодательное закрепление исчерпывающего перечня видов деятельности и услуг, которые могут считаться туристскими, например, услуги по перевозке и размещению, услуги по организации экскурсионного обслуживания, услуги гидов-переводчиков и др.

Изучив туристическое законодательство различных государств, автор приходит к заключению, что, во-первых, для многих государств, так же, как и для России, туристская деятельность имеет большое экономическое значение, во-вторых, многими государствами приняты специальные законы, регламентирующие сферу туризма. В ряде стран одновременно действуют несколько законов в сфере туризма и туристической деятельности. В-третьих, для эффективного развития национального туристического законодательства необходимо использование положительного опыта других государств, а также при разработке нормативно-правовых актов следует руководствоваться нормами международного законодательства о туризме.

Во второй главе диссертации рассматривается комплекс основных существующих проблем законодательства о туризме и туристской деятельности. По итогам анализа российского законодательства и материалов исследований

ученых-правоведов, посвященных изучению пробелов правового регулирования туристской деятельности, автором резюмируется, что существующая нормативно-правовая база в данной сфере не в полной мере отражает вопросы, возникающие в процессе реализации туристской деятельности, а также связанные с защитой прав туристов, как потребителей туристского продукта, обеспечением безопасности туристов, и кроме этого нормативно-правовые акты, регламентирующие туристскую деятельность, недостаточно четко разграничивают пределы ответственности между туроператорами и турагентами. Также выявлено отсутствие законодательного закрепления понятия экологического туризма. В целях решения выявленных в ходе данного исследования проблем предлагается внести некоторые предложения по совершенствованию российского законодательства.

Во-первых, в целях защиты прав туристов необходимо в статье 10 132-ФЗ закрепить право туриста на предъявление претензии к качеству туристского продукта не только к туроператору, но и к турагенту. Во-вторых, представляется необходимым закрепить в ст. 14 132-ФЗ права туриста и/или туроператора (турагента) на расторжение или изменение договора в добровольном порядке, и лишь в случае отказа в удовлетворении требования реализовать свое право на судебную защиту. В-третьих, четко определить и разграничить пределы ответственности туроператора и турагента перед туристом в рамках 132-ФЗ, путем закрепления таких пределов в ст. 10.1 Закона, которую дополнить частями следующего содержания:

Турагент не несет ответственности за последствия ненадлежащего формирования туристского продукта туроператором.

Турагент, действующий от своего имени, несет ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за нарушение его прав на стадии заключения договора о реализации туристского продукта в случае непредставления, несвоевременного предоставления необходимой и достоверной информации, а также представления недостоверной информации о туристическом продукте.

Турагент несет ответственность за своевременный перевод туроператору полученных от туриста и (или) иного заказчика денежных средств в счет оплаты стоимости туристского продукта.

Турагент несет ответственность за дополнительные услуги, не входящие в сформированный туроператором туристский продукт.

В целях устранения нарушений экологического и туристского законодательства вследствие неверного толкования понятия «экологический туризм» предлагается закрепить в законе 132-ФЗ определение указанного термина.

На основании вышеизложенного, автор приходит к заключению, что поставленные в начале исследования задачи решены в полном объеме, поскольку изучены различные научные точки зрения на определение термина «туризм», раскрыто понятие и сущность туристской деятельности, проведен комплексный анализ действующего российского законодательства о туристской деятельности, выявлены правовые пробелы, проанализирован зарубежный опыт правового регулирования туристской деятельности, сформулированы и теоретически обоснованы рекомендации по совершенствованию российского законодательства в сфере туризма.

Подводя итог проведенного исследования, нужно отметить, что, невзирая на большое количество существующих проблем, указанных выше, интерес к туризму в России продолжает расти. Следовательно, в будущем будут устранены многие из указанных пробелов законодательства, и будет достигнуто сочетание интересов туристов, государства и общества.

Реализация предложенного в данной работе комплекса мер по устранению пробелов в законодательстве о туристской деятельности позволит решить многие вопросы в данной сфере, усовершенствовать нормативно-правовую базу, повысить сознательность граждан по отношению к своей личной безопасности и защите окружающей среды, привести судебную практику к единообразию, обеспечить эффективные меры по защите прав и интересов туристов. Результаты данного исследования могут быть использованы как в законотворческой

деятельности, так и в качестве дополнительного учебного материала для обучения студентов высших учебных заведений по направлениям подготовки «Туризм» и «Юриспруденция».

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.
2. Гаагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г. (Принята в г. Гааге 10.04.1989–14.04.1989): по состоянию на 13.11.2022. // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 213-239.
3. Манильская декларация о мировом туризме (Принята 15.11.1982 Резолюцией 37/10 Генеральной Ассамблеи): по состоянию на 13.11.2022. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/manila\\_declaration.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/manila_declaration.shtml). (дата обращения: 03.04.2022).
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН): по состоянию на 13.11.2022. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН): по состоянию на 13.11.2022. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.
6. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948): по состоянию на 13.11.2022. // Российская газета. 1995. № 67.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): № 14-ФЗ от 26 января 1996 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): №51–ФЗ от 30 ноября 1994 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
9. О стандартизации в Российской Федерации: Федеральный закон № 162-ФЗ: от 29 июня 2015 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3953.
10. О техническом регулировании: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 27 декабря 2002 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52. (ч. 1). Ст. 5140.
11. Об охране окружающей среды: Федеральный закон № 7-ФЗ: от 10 января 2002 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
12. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон № 132-ФЗ: от 24 ноября 1996 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5491.
13. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон № 33-ФЗ: от 14 марта 1995 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.
14. О защите прав потребителей: Закон № 2300-1: от 07 февраля 1992 г.: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.
15. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г., №176: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.
16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма»: постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г., № 2439: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 1. (Часть II). Ст. 147.

17. Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта: постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 г., № 1852: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 47. Ст. 7551.

18. Об утверждении Правил возмещения реального ущерба туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма: постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2020 г., № 1532: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 40. Ст. 6264.

19. Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства Российской Федерации от 03 апреля 2020 г., № 434: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 15. (часть IV). Ст. 2288.

20. О некоторых вопросах обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 03 марта 2017 г., №252: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 11. Ст. 1569.

21. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г., № 2129-р: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 39. Ст. 5460.

22. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы): распоряжение Правительства Российской Федерации от 05 мая 2018 г., № 872-р: по состоянию на 13.11.2022. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 3035.

23. Об утверждении типовых форм договора о реализации туристского продукта, заключаемого между туроператором и туристом и (или) иным заказчиком, и договора о реализации туристского продукта, заключаемого между турагентом и туристом и (или) иным заказчиком: приказ Федерального агентства по туризму от 27 ноября 2020 г., № 448-Пр-20: по состоянию на 13.11.2022. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2020.

24. ГОСТ Р 56642-2021. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования: дата введения 2022-06-30. Москва: Стандартинформ, 2022.

25. ГОСТ Р 50690-2017. Туристские услуги. Общие требования: дата введения 2018-06-01. Москва: Стандартинформ, 2017.

26. ГОСТ Р 56643-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Личная безопасность туриста: дата введения 2016-07-01. Москва: Стандартинформ, 2015.

27. ГОСТ 32611-2014. Межгосударственный стандарт. Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов: дата введения 2016-01-01. Москва: Стандартинформ, 2014.

#### Научная и учебная литература

28. Агешкина Н.А. Основы турагентской и туроператорской деятельности: учебное пособие / Н.А. Агешкина. Москва: ИНФРА-М, 2021. 567 с.

29. Александрова А.Ю. Международный туризм: Учебное пособие для вузов / А.Ю. Александрова. Москва: Аспект Пресс, 2002. 470 с.

30. Алексеев С.С. Гражданское право: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев [и др.]; под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Статут, 2018. Т. 1. 528 с.

31. Анализ зарубежного опыта развития внутреннего и въездного туризма / составители: О.Б. Аникеева, Т.В. Абрамова, А.А. Кутейникова, С.Н.

Титов // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2016. № 47 (646). 134 с.

32. Багдасарян В.Э. История туризма: учебное пособие / В.Э. Багдасарян, И.Б. Орлов, А.Д. Попов. Москва: ИНФРА-М, 2021. 190 с.

33. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма: учебное пособие / Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Москва: Финансы и статистика, 2003. 176 с.

34. Безопасность туризма: учебник / А.Г. Бобкова, С.А. Кудреватых, Е.Л. Писаревский; под общ. ред. д-ра юрид. наук. Е.Л. Писаревского. Москва: Федеральное агентство по туризму, 2014. 272 с.

35. Богдан В.В. О праве и злоупотреблениях в условиях угрозы безопасности жизни и здоровью: к вопросу о реализации права туриста на расторжение договора и защите интересов туроператоров (турагентов) / В.В. Богдан // Мировой судья. 2020. № 5. С. 37-38.

36. Братановский С.Н. Правовые основы международного туризма / С.Н. Братановский // Туризм: право и экономика. 2015. № 4. С. 3-8.

37. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма / М.И. Васильева // Lex russica. 2020. № 4. С. 34-52.

38. Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма: учебное пособие / Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Санкт-Петербург: Изд-во Михайлова В.А., 2005. 288 с.

39. Владимирова О.А. Предпринимательское право: учебно-методическое пособие / О.А. Владимирова, Е.В. Глебова, И.В. Евстафьева. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2021. 183 с.

40. Вольвач Я.В. Туристские услуги как объект гражданских правоотношений: монография / Я.В. Вольвач. Москва: НИЦ Инфра-М, 2012. 128 с.

41. В рамках национального проекта по туризму подписаны первые инвестиционные соглашения. Ассоциация туроператоров. [Электронный

ресурс]. URL: <https://www.atorus.ru/news/press-centre/new/55177.html>. (дата обращения: 09.09.2022).

42. Голубцов В.Г. Предпринимательское право: учебник / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. В.Г. Голубцов. Пермский гос. нац. исслед. ун-т, юрид. фак. Москва: Статут, 2021. 444 с.

43. Губин Е.П. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юр.Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2020. 992 с.

44. Дехтярь Г.М. Стандартизация, сертификация и классификация в туризме: практическое пособие / Г.М. Дехтярь. 4-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 412 с.

45. Долженко Г.П. История туризма: учебник для вузов / Г.П. Долженко, Ю.С. Путрик, А.И. Черевкова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 227 с.

46. Егоров В.Е. Участники правоотношений в туристской деятельности / В.Е. Егоров // Туризм: право и экономика. 2014. № 1. С. 30-31.

47. Ефимов О.В. Безопасность туризма / О.В. Ефимов // Туризм: право и экономика. 2013. № 3. С. 8-11.

48. Завьялова С.В. Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью туриста: дискуссионные вопросы // Наука и современность. 2014. № 28. С. 48-60.

49. Завьялова С.В. Проблемы гражданско-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации: монография / С.В. Завьялова. Москва: Проспект, 2016. 112 с.

50. Золотовский В.А. Правовое регулирование в сфере туризма: учебное пособие для вузов / В.А. Золотовский, Н.Я. Золотовская. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 247 с.

51. Зорина Е.А. Правовое регулирование безопасности туризма при угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург: СПбУ ГПС РФ, 2009. 203 с.

52. Ивлиева О.В. Теория и практика экологического туризма: учебное пособие / О.В. Ивлиева; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2020. 86 с.
53. Игнатьева И.А. Туризм и ООПТ в России: неразрывная связь или непримиримое противоречие / И.А. Игнатьева // Степной бюллетень. 2019. № 53. С. 8-17.
54. Калинина И.А. Особенности гражданско-правовой ответственности турагента перед потребителем по требованиям о возмещении убытков в случае предоставления туроператором туристского продукта ненадлежащего качества / И.А. Калинина // Право: история и современность. 2019. № 2. С. 68-79.
55. Квартальнов В.А. Туризм: учебник / В.А. Квартальнов. Москва: Финансы и статистика, 2002. 320 с.
56. Кобец П.Н. О проблеме безопасности и защиты в туризме в условиях середины второго десятилетия XXI столетия / П.Н. Кобец // Туризм: право и экономика. 2017. № 1. С. 9-11.
57. Козодубов А.А. Экологический туризм - направление экологического просвещения: правовой аспект / А.А. Козодубов // Экологическое право. 2017. № 5. С. 24-27.
58. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник / под редакцией В.Ф. Попондопуло. 5-е изд. Москва: Проспект, 2017. Т. 1. 608 с.
59. Кудреватых С.А. О системе законодательства в сфере туризма / С.А. Кудреватых, А.С. Кудреватых // Туризм: право и экономика. 2015. № 2. С. 3-8.
60. Кузахметова С.Е. К вопросу о разграничении ответственности между туроператором и турагентом за нарушение прав туриста на отдых в связи с неисполнением турагентом обязанности передать туроператору денежные средства / С.Е. Кузахметова // Право и экономика. 2015. № 8. С. 40-46.
61. Кусков А.С. Основы туризма: учебник / А.С. Кусков, Ю.А. Джаладян. Москва: КНОРУС, 2008. 400 с.

62. Кусков А.С., Сирик Н.В. Оказание туристских услуг: гражданско-правовое регулирование / А.С. Кусков, Н.В. Сирик. Москва: Юстицинформ, 2013. 164 с.
63. Курбанов Д.А., Улимаев Р.Ю. Угроза безопасности жизни и здоровья туриста как основание расторжения договора о реализации туристского продукта / Д.А. Курбанов, Р.Ю. Улимаев // Туризм: право и экономика. 2021. № 2. С. 12-15.
64. Логунов А.Ю. Государственная политика и безопасность в сфере туризма / А.Ю. Логунов // Проблемы безопасности российского общества. 2011. № 1. С. 118-122.
65. Макаров И.Б. Комплексный подход к проблеме безопасности в туризме / И.Б. Макаров // Научный вестник МГИИТ. 2013. № 6. С. 22-26.
66. Махов С. Ю. Безопасность в туризме: учебно-методическое пособие / сост. С. Ю. Махов. Орел: МАБИВ, 2020. 118 с.
67. Мельцов А.В. Особенности государственного контроля туристской деятельности в РФ / А.В. Мельцов // Российские регионы: взгляд в будущее. 2021. №1. Т.8. С. 96-105.
68. Надеждин Н.Н. Гражданско-правовое обеспечение предпринимательства в России: учебник / Н.Н. Надеждин. Москва: Статут, 2019. 144 с.
69. Оленина Т.Ю. Правовые основы развития экологического туризма как направления экологического просвещения в особо охраняемых природных территориях / Т.Ю. Оленина // Туризм: право и экономика. 2020. № 1. С. 11-13.
70. Основы туризма: учебник / коллектив авторов; под ред. Е.Л. Писаревского. Москва: Федеральное агентство по туризму, 2014. 384 с.
71. О туризме 2022: рынок и тренды. Центр международной торговли. Москва. [Электронный ресурс]. URL: <https://corp.wtcmoscow.ru/services/international-partnership/actual/o-turizme-2022-rynok-i-trendy/>. (дата обращения: 09.09.2022).

72. Отческий И.Е., Володина Д.В. О развитии туризма в Российской Федерации на ближайшие годы: теория и практика / И.Е. Отческий, Д.В. Володина // Юрист. 2020. № 9. С. 66-74.

73. Отческий И.Е., Володина Д.В. Роль судебной практики в защите нарушенных прав потребителей туристских услуг / И.Е. Отческий, Д.В. Володина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 128-136.

74. Отческий И.Е. Защита интересов потребителей туристских услуг и свобода предпринимательства в сфере туризма / И.Е. Отческий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 7. С. 64-68.

75. Отческий И.Е. Об отдельных вопросах судебной защиты прав туристов в Российской Федерации / И.Е. Отческий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 10. С. 76-81.

76. Писаревский Е.Л. Концепция доктрины обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации / Е.Л. Писаревский // Туризм: право и экономика. 2012. № 1. С. 17-32.

77. Писаревский Е.Л. Правовое обеспечение личной безопасности туристов / Е.Л. Писаревский // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 13-23.

78. Правовое обеспечение туризма: учебник / коллектив авторов; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Федеральное агентство по туризму, 2017. 392 с.

79. Предпринимательское право: учебник / А.А. Демичев, М.В. Карпычев, А.И. Леонов [и др.]; под ред. А.В. Пчелкина. Москва: ИНФРА-М, 2021. 478 с.

80. Предпринимательское право: учебник / А.В. Пчелкин, А.А. Демичев, М.В. Карпычев; под ред. А.В. Пчелкина. Москва: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2019. 351 с.

81. Предпринимательское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / П.В. Алексей, А.В. Асташкина, А.В. Барков [и др.]; под редакцией Н.Д. Эриашвили, А.В. Тумакова. 8-е изд. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 512 с.

82. Предпринимательское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.Д. Эриашвили, Ф.Г. Мышко, А.П. Горелик [и др.]; под ред. А.В. Баркова, Н.Д. Эриашвили, Ю.С. Харитоновой. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 535 с.

83. Предпринимательское право: учебник / под редакцией И.В. Ершовой. Москва: Проспект, 2020. 686 с.

84. Российское предпринимательское право: учебник / В.А. Хохлов, Р.С. Бевзенко, Т.А. Волкова [и др.]; под ред. В.А. Хохлова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2018. 337 с.

85. Саченок Л.И., Змерзлый Б.В. Направления государственно-правового регулирования туристической деятельности / Л.И. Саченок, Б.В. Змерзлый // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 1. С. 289-303.

86. Саченок Л.И. Проблемные аспекты правового регулирования туристической деятельности: направления их решения / Л. И. Саченок // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 4. С. 437-449.

87. Свиридов К.С. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристических услуг. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный университет, 2003. 213 с.

88. Сирик Н.В., Кусков А.С. Безопасность в туризме: проблемы правоприменительной практики / Н.В. Сирик, А.С. Кусков // Безопасность бизнеса. 2019. № 6. С. 25-31.

89. Сокольская Л.В., Иванова Ж.Б. Защита прав российских туристов в условиях пандемии коронавирусной инфекции / Л.В. Сокольская, Ж.Б. Иванова // Туризм: право и экономика. 2021. № 4. С. 21-23.

90. Статистика Ростуризма. [Электронный ресурс]. URL: <https://tourism.gov.ru/contents/analytics/statistics/statisticheskie-dannye-po-rf/statisticheskie-dannye-po-rf-za-2020-2021-gody/>. (дата обращения: 13.06.2022).

91. Стахова Л.В. Основы туризма: учебник для вузов / Л.В. Стахова. Москва: Издательство Юрайт, 2022. 327 с.
92. Тарасенко О.А. Тенденции правоприменительной практики в сфере туристской деятельности / О.А. Тарасенко // Предпринимательское право. 2019. № 4. С. 46-58.
93. Ткачева Н.Н. Особенности судебной защиты прав потребителей в сфере оказания туристских услуг в условиях пандемии / Н.Н. Ткачева. Туризм: право и экономика. 2021. № 1. С. 8-11.
94. Толстых К.С. Специфика развития рынка труда индустрии туризма в рамках экономического кризиса / К.С. Толстых // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 1. С. 261-268.
95. Туризм-2020 и COVID-19: туристическая отрасль в условиях пандемии и после нее. Информационно-правовой портал «Гарант.РУ». 27.05.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/article/1376805/> (дата обращения: 24.02.2021).
96. Туристское страноведение. Западная и Северная Европа. Япония: учебник для вузов / М.В. Иванова, Л.В. Сазонкина, Л.А. Польшина, Ю.Л. Кужель; под научной редакцией Ю.Л. Кужеля. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 574 с.
97. Туристское страноведение. Турция. Ближний Восток. Северная Африка: учебник для вузов / Ю.Л. Кужель, М.В. Иванова, Л.А. Польшина, Л.В. Сазонкина; под научной редакцией Ю.Л. Кужеля. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 363 с.
98. Туристское страноведение. Центральная Европа: учебник для вузов/ под научной редакцией Ю.Л. Кужеля. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 517 с.
99. Туристское страноведение. Южная Европа: учебник для вузов / М.В. Иванова, Л.В. Сазонкина, Е.Д. Салас Лусуриага; под научной редакцией Ю.Л. Кужеля. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 443 с.
100. Удалов Д.Э. Источники правового регулирования туристской деятельности / Д.Э. Удалов // Туризм: право и экономика. 2018. № 4. С. 7-12.

101. Федорова Т.А. Управление рисками и страхование в туризме: монография / Т.А. Федорова. Москва: Магистр: ИНФРА-М, 2020. 192 с.

102. Фролов А.В. Вопросы безопасности в туризме / А.В. Фролов // Вестник РМАТ. 2017. № 3. С. 97-104.

103. Чеботарева И.А. Договор о реализации туристского продукта как инструмент обеспечения прав потребителей / И.А. Чеботарева. Туризм: право и экономика. 2021. № 3. С. 2-6.

104. Шаруева М.В. Правовое обеспечение безопасности туризма по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва: РГГУ, 2010. 182 с.

105. Шатохина Е.И. Проблемы разграничения ответственности между туроператорами и турагентами за нарушение договорных обязательств по оказанию туристских услуг по законодательству Российской Федерации / Е.И. Шатохина // Молодой ученый. 2019. № 18 (256). С. 236-238.

106. Шпилько С.П., Литаренко Н.В. К вопросу об ответственности туроператора за возникновение угрозы безопасности туристов / С.П. Шпилько, Н.В. Литаренко // Вестник РМАТ. 2021. № 1. С. 102-108.

107. Экологический туризм: учебно-методическое пособие для студентов бакалавриата направления «Туризм» / Сост. Е.Л. Пименова. Ижевск: Издательство «Удмуртский университет», 2012. 78 с.

#### Материалы правоприменительной практики

108. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г., № 21: по состоянию на 13.11.2022. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 12.

109. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 28 июня 2012 г., № 17: по состоянию на 13.11.2022. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 9.

110. Обзор судебной практики по делам о защите прав потребителей (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2022): по состоянию на 13.11.2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.garant.ru/>. (дата обращения: 29.10.2022).

111. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного суда РФ 21.04.2020): по состоянию на 13.11.2022. // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 2020. № 5.

112. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17 мая 2022 г. по делу № 88-10013/2022. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=72841#5IAZwNTsjBq34v5g3>. (дата обращения: 15.09.2022).

113. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 по делу № 88-533/2022. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ007&n=50600#xD9awNTyubhmbfPU1>. (дата обращения: 12.08.2022).

114. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 02 декабря 2021 по делу № 88-16961/2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ007&n=45334#2DIzwNT2DMTYkakZ1>. (дата обращения: 16.03.2022).

115. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2021 № 88-10382/2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ007&n=34510#GIUzwNTyYYU6ML3S1>. (дата обращения: 02.03.2022).

116. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 марта 2021 № 88-4745/2021. [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ008&n=33126#64eYwNTBUCmRPtLQ>. (дата обращения: 25.02.2022).

117. Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2021 по делу № 88-2593/2021, 2-2150/2020. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=40929#dZRawNTKwjRxqwm31>. (дата обращения: 22.05.2022).

118. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 января 2021 по делу № 88-28359/2020. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=30256&dst=100023#m53nwNT2zhHn4PWH>. (дата обращения: 26.05.2022).

119. Апелляционное определение Курганского областного суда от 04 октября 2022 г. по делу № 33-2471/2022. [Электронный ресурс]. URL:<https://судебныерешения.рф/70429036>. (дата обращения: 15.11.2022).

120. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 21 июня 2021 г. по делу № 33-5932/2021. [Электронный ресурс]. URL: [https://persona-grata.ru/files/dokumenty/apellyaciya\\_33-5932\\_2021\\_permskij\\_sud.pdf](https://persona-grata.ru/files/dokumenty/apellyaciya_33-5932_2021_permskij_sud.pdf). (дата обращения: 15.09.2022).

121. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12 мая 2021 по делу № 33-5790/2021. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RASVR&n=200808#KXRgwNTnGaMUiHp4>. (дата обращения: 15.03.2022).

122. Апелляционное определение Вологодского областного суда от 08 декабря 2020 г. по делу №33-4286/2020. [Электронный ресурс]. URL:<https://судебныерешения.рф/54154982>. (дата обращения: 10.08.2022).

123. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 23 июля 2019 г. по делу № 33-8771/2019. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOKI&n=348213#ssHfwNTMCuambhKd>. (дата обращения: 05.07.2022).

124. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 11 декабря 2018 г. по делу № 33-9424/2018. [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOKI&n=341368#vz8gwNTkqbvUrQDB>. (дата обращения: 15.03.2022).

125. Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29 мая 2018 г. по делу № 33-3560/2018. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOUR&n=168538#m2CiwNT0YT2t7WCr2>. (дата обращения: 23.06.2022).

126. Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29 января 2013 г. по делу № 33-368/2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>. (дата обращения: 15.09.2022).

127. Апелляционное определение Московского городского суда от 16 июня 2021 г. по делу № 33-22723. [Электронный ресурс]. URL: [https://persona-grata.ru/files/dokumenty/delo\\_3322723\\_2021\\_opredelenie\\_suda\\_apellyacionnoj\\_instancii.pdf](https://persona-grata.ru/files/dokumenty/delo_3322723_2021_opredelenie_suda_apellyacionnoj_instancii.pdf). (дата обращения: 15.09.2022).

128. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30 октября 2018 г. по делу № 33-18637/2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSZ&n=221187#kJvf wNTwLaQmT0uw>. (дата обращения: 02.03.2022).

129. Апелляционное определение Московского городского суда от 04 октября 2018 г. по делу № 33-43666/2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=1073796#R GZewNT5ilHK48JG>. (дата обращения: 15.08.2022).

130. Апелляционное определение Московского городского суда от 04 сентября 2018 г. по делу № 33-37946/18. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=1052210#Y ZKewNTWJrsc04e4>. (дата обращения: 12.08.2022).

131. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31 июля 2018 г. по делу № 33-15309/2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSZ&n=214268#iDef wNTkdZv9YuKw>. (дата обращения: 02.03.2022).

132. Апелляционное определение Московского городского суда от 02 июля 2018 г. по делу № 33-28985/2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=1023415#XozdwNTO1X415JD>. (дата обращения: 12.08.2022).

133. Апелляционное определение Вышневолоцкого городского суда Тверской области от 21 апреля 2012 г. по делу № 2-252/2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>. (дата обращения: 10.09.2022).

134. Апелляционное определение Московского городского суда от 05 марта 2011 г. по делу № 4г/3-1300/11. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=99977#JzddwNTsxV5uYsX51>. (дата обращения: 28.05.2022).

135. Решение Колпашевского городского суда от 23 декабря 2019 г. по делу № 2–764/2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/H7oqraFzY5UV/>. (дата обращения: 18.06.2022).

136. Решение Нефтекамского городского суда Республики Башкортостан от 23 декабря 2019 г. по делу № 2-1907/2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/BPQoDazU65g0/?page=1>. (дата обращения: 18.06.2022).

137. Решение Ярославского районного суда Ярославской области от 08 июля 2021 г. по делу № 2-2426/2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/v1jZE1jvRD12/>. (дата обращения: 15.09.2022).

138. Решение Шпаковского районного суда Ставропольского края от 19 марта 2021 г. по делу № 2-618/2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/McpPJSrFNPUc/>. (дата обращения: 13.06.2022).

139. Решение Шебекинского районного суда Белгородской области от 15 марта 2021 г. по делу № 2-283/2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/LclphlKbOExj/>. (дата обращения: 13.06.2022).

140. Решение Тушинского районного суда города Москвы от 11 марта 2021 г. по делу № 2-700/2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://persona->

grata.ru/files/dokumenty/delo\_3322723\_2021\_opredelenie\_suda\_apellyacionnoj\_instancii.pdf. (дата обращения: 15.09.2022).

141. Решение Великоустюгского районного суда Вологодской области от 14 июля 2020 г. по делу № 2-444/2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/C4gsbFQ6mKUP/>. (дата обращения: 15.09.2022).