

УДК/UDC 347

Актуальные проблемы системы законодательства о туристской деятельности в Российской Федерации

Порожняк Майя Владимировна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: nenastoyashchiy2026@mail.ru

Шульга Антонина Константиновна

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного и
предпринимательского права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: antonina.bolshakova@inbox.ru

Аннотация

Развитие туризма тесно связано с развитием отраслей народного хозяйства, поскольку он является статьей дохода как государственного, так и регионального бюджетов. Размеры доходов от туристской деятельности постоянно растут. Учитывая значение туризма и его роль как фактора, стимулирующего развитие экономики, задачей государства является создание условий для внутреннего туризма, финансовые потоки которого направляются на развитие государства. В связи с этим вопрос о реформировании туристской отрасли является актуальным. Направления и перспективы развития туристской отрасли зависят во многом от системы российского законодательства. В результате исследования авторы приходят к выводу о том, что изменения законодательства Российской Федерации, предусматривающие регулирование туристской сферы, должны быть связаны с принятием нового закона о туристской деятельности, положения которого отражают все изменения, произошедшие за последнее время.

Ключевые слова: туристская деятельность, туризм, законодательство, защита прав, правовое регулирование.

Actual Problems of the System of Legislation on Tourist Activities in the Russian Federation

Porozhnyak Mayya Vladimirovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: nenastoyashchiy2026@mail.ru

Shulga Antonina Konstantinovna
Candidate of Law, assistant professor of the Department of International Private and
Business Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: antonina.bolshakova@inbox.ru

Abstract

The development of tourism is closely related to the development of sectors of the national economy, since it is an item of income for both the state and regional budgets. The amount of income from tourism is constantly growing. Given the importance of tourism and its role as a factor stimulating economic development, the task of the state is to create conditions for domestic tourism, the financial flows of which are directed to the development of the state. In this regard, the issue of reforming the tourism industry is becoming relevant. The directions and prospects for the development of the tourism industry depend largely on the system of Russian legislation. As a result of the study, it was concluded that changes in the legislation of the Russian Federation, providing for the regulation of the tourism sector, should be associated with the adoption of a new law on tourism activities, the provisions of which reflect all the changes that have occurred recently.

Key words: tourist activity, tourism, legislation, protection of rights, legal regulation.

В настоящее время система российского законодательства, регулирующая туризм, носит фрагментарный характер и отличается декларативностью. При этом во многих зарубежных странах, где внешний туризм является довольно серьезной статьей доходов, создали подробное

нормативно-правовое регулирование. Так, во Франции действует специализированный Кодекс туризма, в Италии принят Законодательный декрет, названный Кодексом туризма. Тенденция выделения отдельной отрасли права — туристского права — говорит об улучшении понимания необходимости доступности законодательства. Однако важно не только создание специализированных нормативно-правовых актов, но и их качество, а также перспективы систематизации законодательства [1].

Российское законодательство, регулирующее туристскую деятельность, по мнению представителей науки, устарело и нуждается в проведении комплексной работы по его улучшению [2]. Для этого необходимо обратить внимание не только на тенденции развития, направления реформ, но и на особенности и условия становления законодательства о туризме в России.

Формирование и развитие законодательства Российской Федерации о туризме носило противоречивый характер. В общем виде этапы развития законодательства, предусматривающего регулирование туристской сферы, можно разделить на следующие этапы:

- первый этап (советский этап развития) — 1917–1991 гг.,
- второй этап (настоящее время) — 1991–2020 гг.

Советский период развития связан с формированием системы правового регулирования туризма. Так, право на туризм было предусмотрено Конституцией СССР 1977 г., однако подробной регламентации и законодательного закрепления форм осуществления данное право не получило, поэтому правовое регулирование туризма осуществлялось посредством принятия отдельных внутриведомственных нормативно-правовых актов.

После перестройки и начала нового этапа экономического развития ожидаемо возникла потребность в совершенствовании законодательства о туристской деятельности. Соответственно, наметился новый этап развития законодательства. На данном этапе были сформированы основы правового регулирования туристской деятельности, которые определяют содержание туристической деятельности и в настоящее время. Так, в

1994 г. был издан Указ Президента РФ о принятии дополнительных мер по развитию туризма, в котором поддержка туризма относилась к числу приоритетных задач развития [3].

Современный этап нормативно-правового регулирования туристской деятельности связан с конституционным закреплением прав и гарантий, имеющих прямое отношение к туризму: право свободного перемещения по территории государства и выезда за пределы государства, право на отдых, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на участие в культурной жизни и право на доступ к культурным ценностям [4].

Исходные положения правового регулирования туристской деятельности закреплены в нормах международного права. Так, приняты Манильская декларация о мировом туризме [5], Гаагская декларация межпарламентской конференции по туризму [6], а также иные предписания и соглашения с иностранными государствами для развития двустороннего сотрудничества.

Модельный закон СНГ не относится к системе источников законодательства о туристской деятельности, однако на его положения стоит обратить внимание, говоря о совершенствовании отечественного законодательства о развитии туристской деятельности [7].

Общие положения, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, реализованы в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [8]. В данном федеральном законе были полностью воплощены задачи, решить которые было необходимо еще в самом начале формирования туристской отрасли. Однако положения данного закона предусматривают лишь экономический аспект туристской деятельности как отдельного направления предпринимательской деятельности, оставляя без внимания другие важные вопросы.

Само понятие «туризм», предусмотренное законом о туристской деятельности, нуждается в пересмотре. Туризм — это сложное явление, которое предусматривает правовое регулирование посредством сразу нескольких отраслей права. Развитие туризма является направлением

осуществления не только экономической, но и социальной, культурной политики государства. В связи с этим пересмотра требует вся система терминов [1].

Нормативно-правовые акты, регулирующие туристскую деятельность, относятся к разным отраслям права. Например, порядок получения виз для выезда за пределы России регулируется административным законодательством, а получение таможенных услуг и порядок транспортировки грузов — нормами таможенного права.

Среди источников нормативно-правового регулирования туристской деятельности важное место занимает Гражданский кодекс Российской Федерации. Именно гражданское право является основой правового регулирования туристской деятельности. В частности, речь идет о Федеральных законах «О защите прав потребителей», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Среди подзаконных нормативно-правовых актов в первую очередь речь идет об указах Президента Российской Федерации и о Стратегиях экономического развития, а также о концепциях федеральных целевых программ, например, программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2019–2025 гг.», а также о целевой программе «Развитие культуры и туризма».

Помимо Конституции и федеральных законов правоотношения в сфере туристской деятельности регулируются внутриведомственными нормативно-правовыми актами, например, приказами Министерства труда и социального развития, приказами и инструкциями Министерства культуры, Министерства экономического развития.

Субъекты Российской Федерации издают собственные нормативно-правовые акты. При этом анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации демонстрирует наличие проблем во всей системе нормативно-правового регулирования туристской деятельности. В частности, отсутствует единообразие в терминологии, понятие «туристская

деятельность» в преобладающем количестве нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации отсутствует. Вместо понятия «туристская деятельность» используется понятие «туризм». Например, закон Алтайского края о туризме используются термины «въездной туризм» и «выездной туризм». Также используются термины «туристско-рекреационный кластер» и «автотуристский кластер», при этом определения термина «кластер» в законе нет [2].

Многие нормативно-правовые акты, предусматривающие регулирование туристских отношений, туристскую деятельность, относятся к сугубо экономической сфере, несмотря на то, что туризм носит комплексный характер и является одним из ключевых направлений политики государства.

Специальные законы в сфере туристской деятельности обусловлены проведением различных спортивных мероприятий. Международные спортивные соревнования способствуют туристическому притоку. А федеральное законодательство, разработанное более 20 лет назад, требует доработки в соответствии с международными нормативно-правовыми актами. В частности, необходимо усовершенствовать понятийный аппарат, устранить имеющиеся коллизии и пробелы, провести работу по унификации правовых норм различных отраслей права, регулирующих туристскую деятельность.

Однако спешить с изменениями не стоит. Многие изменения, принятые путем внесения поправок в Федеральный закон о туристской деятельности, в Кодекс об административных правонарушениях, связанные с классификацией гостиничных услуг и объектов туристской индустрии, не отвечают современным условиям [9].

На рассмотрении Государственной Думы находятся законопроекты, целью которых является устранение пробелов, например, введение понятия «экстремальный туризм», разработка перечня обязанностей туроператора, способов оплаты размещения, а также проведение работы над совершенствованием системы гарантий соблюдения прав туристов

[10]. Поспешная законодательная работа приводит к тому, что число нормативно-правовых актов увеличивается.

Такое состояние дел не способствует процессу совершенствования законодательства. Главной целью законодателя должно стать создание нового федерального закона о туризме. Экспертное сообщество длительное время обращает внимание законодателя на необходимость пересмотра терминологического словаря. После пересмотра терминов необходимо внести изменения в понятия «туристская деятельность», «туризм», «отдых», «рекреация» и принять новый Федеральный закон «О туризме в Российской Федерации».

Ориентиром законодателя может стать Модельный закон СНГ «О туристской деятельности». В соответствии с ним туризм отнесен к составной части социально-экономической сферы государства. Правовое регулирование туристской деятельности должно предусматривать обеспечение права на свободное передвижение и пребывание за пределами места жительства [7].

Структура федерального закона нуждается в корректировке и обновлении понятийного аппарата, а также в изменении подходов к целям и задачам развития отрасли. Законодателю необходимо разработать классификацию видов туризма. Например, по цели путешествия туризм делится на рекреационный, лечебный, деловой, образовательный, религиозный, этнический. В зависимости от вида предложения туризм делится на индивидуальный и группой, а также на комплексное обслуживание по системе «все включено». По источнику финансирования туризм делится на самостоятельный и организованный [11].

Специального правового регулирования требует спортивный и оздоровительный туризм. Законодательного разрешения требуют вопросы, связанные с предоставлением гарантий туроператорам, поскольку массовые случаи банкротств туроператоров приводят к нарушению прав. Требуется на законодательном уровне закрепить обязанность туроператора информировать туриста об оплате гостиницы и перелетов [12].

Таким образом, изменения законодательства Российской Федерации, предусматривающие регулирование туристской сферы, должны быть связаны с принятием нового закона о туристской деятельности, положения которого отражают все изменения, произошедшие за последнее время. Принятие такого закона станет наиболее эффективным способом унификации отечественного законодательства и приведения его норм в соответствие нормам международного права, а также станет эффективным способом устранения пробелов и коллизий, первым шагом на пути к кодификации туристского законодательства Российской Федерации.

Список литературы

1. Круглов В. В. Проблемы и перспективы кодификации спортивного законодательства России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4. С. 165–175.
2. Кудреватых С. А., Кудреватых А. С. О системе законодательства в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2015. № 2. С. 3–8.
3. О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочивании использования государственной собственности в сфере туризма: Указ Президента РФ от 25 апреля 1994 г. № 813 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.
4. Манильская декларация о мировом туризме. Принята Резолюцией 37/10 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 1982 г. // Организация Объединенных Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/manila_declaration.shtml (дата обращения: 14.07.2020).
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
6. Гагская декларация межпарламентской конференции по туризму 1989 г. (вместе с конкретными выводами и рекомендациями) (принята в г. Гааге 10.04.1989– 14.04.1989) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 25. С. 213–239.
7. Модельный закон о туристской деятельности (новая редакция) (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.04.2015 Постановлением 42-14 на 42-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // СПС «Консультант Плюс».

8. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

9. Никитин А. А., Шевченко О. А., Кашехлебова Е. А. Эволюция и перспективы развития системы отечественного законодательства в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2019. № 4. С. 13–17.

10. О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Проект Федерального закона № 296880-7 // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/296880-7> (дата обращения: 15.07.2020).

11. Удалов Д. Э. Источники правового регулирования туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2018. № 4. С. 7–12.

12. Тарасенко О. А. Тенденции правоприменительной практики в сфере туристской деятельности // Предпринимательское право. 2019. № 4. С. 46–58.

References

1. Kruglov V. V. Problems and Prospects for Codification of Russian Sports Legislation // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2017. No. 4. Pp. 165-175.

2. Kudrevatykh S. A., Kudrevatykh A. S. On the system of legislation in the field of tourism // Tourism: law and economics. 2015. No. 2. Pp. 3-8.

3. On additional measures for the development of tourism in the Russian Federation and on streamlining the use of state property in the field of tourism: Decree of the President of the Russian Federation dated April 25, 1994 No. 813 // SZ RF. 1994. No. 1. Art. 2.

4. Manila Declaration on World Tourism. Adopted by General Assembly Resolution 37/10 of November 15, 1982 // United Nations. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/manila_declaration.shtml (date access date July 14, 2020).

5. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Art. 4398.

6. The Hague Declaration of the 1989 Interparliamentary Conference on Tourism (together with specific conclusions and recommendations) (adopted in The Hague 10.04.1989 - 14.04.1989) // Information Bulletin. Interparliamentary Assembly of Member States of the Commonwealth of Independent States. 2000. No. 25. Pp. 213-239.

7. The CIS Model Law "On Tourism Activities"(new edition) was adopted by the Resolution of the IPA CIS dated 04.16.2015 No. 42-14.

8. On the foundations of tourist activity in the Russian Federation: Federal Law of November 24, 1996, No. 132-FZ // SZ RF. 1996. No. 49. Art. 5491.

9. Nikitin A.A., Shevchenko O.A., Kashekhlebova E.A. Evolution and development prospects of the system of domestic legislation in the field of tourism // Tourism: law and economy. 2019. No. 4. Pp. 13-17.

10. On amendments to Article 1 of the Federal Law "On the Basics of Tourist Activity in the Russian Federation": Draft Federal Law No. 296880-7 // System for ensuring legislative activity URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/296880-7> (date of access: 15.07.2020).

11. Udalov D. E. Sources of legal regulation of tourist activity // Tourism: law and economics. 2018.No. 4. Pp. 7-12.

12. Tarasenko O. A. Trends in law enforcement practice in the field of tourism // Entrepreneurial Law. 2019.No. 4.Pp. 46-58.