

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Джамалудинова Наида Магомеднабиевна
Дагестанский государственный университет, г. Махачкала
E-mail: naidanabievna@mail.ru

Рассматривается современное состояние организационной основы нормативно-правового обеспечения туристской деятельности в Российской Федерации. Обосновывается необходимость формирования усовершенствованного механизма правового регулирования развития туризма в связи с утверждением новых социально-экономических программ на долгосрочное развитие, в том числе туристической деятельности на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: туристская деятельность, источники права, механизмы защиты туристической деятельности, федеральное и региональное законодательство, предпринимательское и потребительское право.

Туризм как социально-экономическое и политическое явление на современном этапе своего развития стал средством реализации прав человека и гражданина на отдых и свободное время. Сфера туризма - это сложно регулируемый комплекс, который занимает важнейшее место в экономике большинства стран мира.

По данным Всемирной туристской организации (ВТО), туристские потоки в мире достигли 657 млн прибытий. Прогнозы на конец десятилетия в отношении нашей страны также оптимистичны: к 2020 г. число работников туррынка должно увеличиться на 1,5 млн чел., число прибытий - на 47,1 млн чел.¹

В таких условиях возрастает роль правовых механизмов регулирования многообразных отношений субъектов туристского рынка и внутри страны, и за ее пределами.

Туризм относят к разряду отраслей, которые будут определять мировое экономическое развитие в XXI в. Неизбежна структурная перестройка современного туристского рынка. Важно придать ему разумное направление, помочь и поддержать государственной, законодательной и исполнительной властью на федеральном, региональном и местном уровнях.

Все вышеизложенное делает необходимым обоснование правового регулирования туристических услуг с учетом как национальных законодательных актов, так и международных соглашений в сфере туризма.

Туристская социально-экономическая, культурная деятельность, как и любой другой вид деятельности, не может существовать вне правовых норм. В настоящее время эта сфера деятельнос-

ти достаточно качественно урегулирована нормативными актами различных уровней, хотя ряд проблем и пробелов, несомненно, существует.

Назовем основные источники правового обеспечения туристской деятельности РФ. Первый, в зависимости от юридической силы, - это Конституция Российской Федерации, которая закрепляет основные, наиболее важные права и свободы человека и гражданина. Хотя конкретно о туризме в Конституции не говорится, в ней закреплены многие права и свободы, непосредственно с ним связанные. Статья 27 гарантирует право свободного перемещения по территории государства, а также свободного пересечения границ; ст. 37 закрепляет право на отдых; ст. 41 гласит, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, что поощряется деятельность, направленная на укрепление здоровья человека, развитие физической культуры и спорта, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие. Статья 44 устанавливает право каждого на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям, а также устанавливает обязанность по сохранению исторического и культурного наследия². Туризм непосредственно связан с использованием природных ресурсов, поэтому нормы ст. 42, 58 - каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, обязан сохранять природу и окружающую среду - следует считать источниками правового его обеспечения. Также огромное значение для выездного туризма имеет ст. 61, которая гласит, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Туристская и сервисная деятельность - деятельность экономи-

ческая, поэтому необходимо сказать и о статьях: 8 - гарантирующей единство экономического пространства, свободу перемещения товаров, услуг и свободу экономической деятельности; 34 - закрепляющей право заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.³

В Гражданском кодексе Российской Федерации закреплены основные принципы гражданского права, организационно-правовые формы юридических лиц, общие положения о договорах⁴. В ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) указано, что договор на туристское обслуживание является разновидностью договора возмездного оказания услуг⁵. Это положение противоречит Закону об основах туристской деятельности, согласно которому договор на туристское обслуживание является разновидностью договора купли-продажи.

Федеральный закон “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации” от 24 ноября 1996 г., с изменениями и дополнениями в редакциях от 5 февраля 2007 г. и 3 мая 2012 г., определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации. Закон регулирует отношения, возникающие при реализации права на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации⁶. В нем закреплены основные понятия, такие как “турист”, “туристские ресурсы”, “туристская деятельность”, определены основные и закреплены приоритетные виды туризма. Также в законе указаны основные права и обязанности туристов, особенности формирования и реализации туристского продукта, способы и условия обеспечения безопасности туризма. Изменения от 3 мая 2012 г. дополняют оказание экстренной помощи, обеспечение безопасности туристов, размещение сведений о туроператоре в сети Интернет и т.д.⁷

Закон РФ “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 15 августа 1996 г. (в редакции от 30 декабря 2012 г.) устанавливает общие правила по пересечению государственной границы РФ, а также порядок прохождения таких видов туристских формальностей, как паспортный, санитарный, таможенный и визовый контроль⁸.

Большое значение для развития туризма в нашей стране имеет Федеральный закон от 3 июня

2006 г. № 76-ФЗ (в редакции от 30 ноября 2011 г.) “О внесении изменений в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации””. Он сформировал правовую основу для создания и функционирования в России туристско-рекреационных особых экономических зон, а также для развития государственно-частного партнерства. В законе впервые дано определение туристско-рекреационной деятельности как деятельности, включающей в себя туристский, санаторно-курортный и инвестиционный элементы, что важно для комплексного правового регулирования сферы туризма.

Важное место в системе правового обеспечения туризма занимают подзаконные акты. На сегодня на территории Российской Федерации действуют следующие подзаконные акты в сфере туризма: указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Их действие распространяется на всю территорию страны и на весь круг лиц. По юридической силе они следуют за законами. Например, Указ Президента РФ “Об обязательном личном страховании пассажиров”; Постановление Правительства РФ от 19 января 2013 г. “О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов” и др.

Далее следуют нормативные документы министерств и ведомств. К ним относятся акты Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Федерального агентства по туризму РФ, Ростуризма и др.

Законодательство о туристской деятельности активно развивается в субъектах Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации приняты и успешно реализуются региональные целевые программы развития туризма.

Источниками национального законодательства по вопросам регулирования туристской деятельности являются также нормативные правовые акты субъектов РФ. К ним относятся как законы субъектов РФ, так и подзаконные акты, принимаемые исполнительными органами этих субъектов. В настоящее время собственные нормативные акты в сфере туризма имеют около 50 субъектов. Так, в Республике Дагестан в 2001 г. был принят Закон “О туристской деятельности в Республике Дагестан”, в 2008 г. были внесены изменения, в настоящее время действует в редакции от 28 июня 2012 г.

Ранее действующие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не все-

гда регулировали актуальные проблемы развития регионального туризма, часто Федеральный закон и законы субъектов Российской Федерации имели очевидное изначальное различие, первый был призван заложить единые подходы к государственному регулированию в сфере туризма, а вторые - особенности применительно к конкретным территориям субъектов РФ. В настоящее время с принятием Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г. на уровне Республики Дагестан разработана Стратегия социально-экономического развития Дагестана, предусматривающая модернизацию республики в 2011-2025 гг. Ее составной частью является поднятие на качественно новый уровень туристско-рекреационной сферы республики.

Народным Собранием Республики Дагестан от 29 декабря 2012 г. утверждена целевая программа "Развитие туристско-рекреационного комплекса в Республике Дагестан на 2013-2017 гг.". Так, нормативно-правовые акты и федерального, и регионального уровней взаимодополняют законодательную деятельность в области развития туризма Российской Федерации.

Вся законодательная деятельность на федеральном, региональном и муниципальном уровнях должна быть направлена на обеспечение в стране правовой, организационной и экономической среды для формирования современной туристической индустрии и предусматривать:

- нормативную правовую деятельность, соответствующую мировому опыту и правовой практике;

- межведомственную и межрегиональную координацию, совершенствование туристической инфраструктуры;

- формирование современной маркетинговой стратегии продвижения туристического продукта на внутреннем и международном рынках;

- повышение качества обслуживания в сфере туризма, подготовку кадров;

- международное сотрудничество.

Главной целью государственной политики в области туризма является создание в Российской Федерации современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребности российских и иностранных граждан в разнообразных туристических услугах.

В настоящее время сфера туристского бизнеса выходит на качественно новый уровень правового обеспечения. Почти все федеральные законы, подзаконные акты, касающиеся сферы туризма в РФ, подвергнуты изменениям и дополнениям, приняты в новых редакциях.

Приоритетными направлениями государственной политики при реализации правового регулирования туристской деятельности являются защита прав потребителей в сфере туризма и правовое регулирование деятельности частных предпринимателей (туроператоров и турагентов), что обеспечит безопасность туристской деятельности. Как отмечает Е.А. Зорина, социальная составляющая данной проблемы включает в себя неразвитость механизмов защиты туристов в системе правовых мер регулирования туристской деятельности. Таким образом, даже при наличии необходимых природных ресурсов и инфраструктуры эффективное развитие туризма возможно только при наличии отлаженной системы правового регулирования, обеспечивающей безопасность туристской деятельности. Необходимо не только декларировать принципы, но и реализовывать их на практике, и путем внесения изменений в законодательство, и с помощью создания целостного подхода к проблеме⁹.

Современная туристская индустрия является одной из самых высокодоходных отраслей в мировой экономике. Однако увеличение количества туристских фирм и туристов при отсутствии адекватного контроля за их деятельностью может привести к разрушению туристских объектов. Поэтому необходимо, чтобы государство осуществляло регулирование туристской деятельности, а также контроль и надзор в этой сфере. Социально-культурные отношения крайне важны для нормального существования государства и общества, поэтому Российская Федерация устанавливает общие правила поведения участников сервисных правоотношений и корректирует их в зависимости от изменяющихся условий.

Иностранные и отечественные туристы воспринимают Россию как неоправданно дорогое и непредсказуемое направление, при неразвитости инфраструктуры в регионах. Кроме того, в случае нарушения туроператором (турагентом) обязательств по отношению к туристу процесс возмещения материального и морального ущерба остается сложным и длительным процессом, а порой и вовсе невозможным, что отрицательно сказывается на развитии данной отрасли.

Из-за пробелов в отечественном законодательстве турист, т.е. потребитель туристских услуг, остается слабой, незащищенной стороной договора. Актуальной является проблема некачественного и несвоевременного информирования туриста об особенностях страны назначения.

Не следует забывать, что туризм неразрывно связан с использованием разнообразных природных ресурсов, поэтому еще одной из важнейших целей государства является охрана окружающей природной среды, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия. Немаловажно и создание благоприятных условий для всех видов деятельности, направленных на воспитание, образование и оздоровление туристов¹⁰.

Для эффективного развития регионального туризма в нормативно-правовых актах целесообразно отражать следующие актуальные вопросы усиления правового обеспечения туризма:

- защиты прав и законных интересов туристов в субъекте Российской Федерации, реализации на его территории мер обеспечения безопасности туризма;

- содействия информационному обеспечению регионального туризма, в том числе путем продвижения регионального туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;

- классификации и оценки туристских ресурсов субъекта Российской Федерации, установления режима их охраны, порядка сохранения целостности туристских ресурсов и реализации мер по их восстановлению, определения порядка использования туристских ресурсов с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду;

- содействия в субъекте Российской Федерации кадровому обеспечению и развитию научных исследований в сфере туризма;

- содействия деятельности предпринимателей в сфере туризма и другие вопросы, за исключением вопросов, отнесенных к исключительным предметам ведения и полномочиям Российской Федерации.

В достижении экономического и политического успеха, поднятии авторитета нашей страны развитие туризма, несомненно, играет огромную роль. Необходимо целенаправленно использовать правовые средства для популяризации того или иного региона для привлечения туристов. Однако отдельные акции редко имеют успех, если они не обеспечены комплексным подходом и государственной поддержкой¹¹.

Туристам, желающим побывать в нашей стране, необходимо обеспечить удовлетворяющий их потребностям отдых в соответствии с международными стандартами. В XXI в. нельзя предложить отдельные регламентированные модели отдыха - требуется стремление как можно полнее удовлетворить запросы людей. Для того чтобы выдержать конкуренцию в сфере туризма, России необходимы не только денежные вливания, но и прочная законодательная база по правовому обеспечению туристской деятельности, которая позволит всем участникам данных отношений чувствовать себя максимально защищенными.

Итак, рассмотрев основные положения законодательства Российской Федерации в области туристской деятельности, можно сделать ряд выводов: общей целью законодательства, регулирующего отношения в области развития туризма, как части правовой системы Российской Федерации, является создание и сохранение правопорядка, укрепление законности в данной сфере жизнедеятельности в интересах настоящих и будущих поколений россиян.

Одной из главных задач государственного аппарата на сегодня выступает устранение недостатков и пробелов в законодательстве, поскольку у России огромный потенциал в развитии туризма, а без юридически сильной и стабильной законодательной базы его невозможно будет реализовать в полной мере.

¹ World Tourism Organization Network UNWTO / Committed. URL: <http://www2.unwto.org/ru>.

² Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2009. № 4.

³ Там же.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 // СЗ РФ. 1994. № 32.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 2 // СЗ РФ. 1996. № 5.

⁶ Закон РФ от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ "Об основах туристической деятельности в РФ" : [ред. от 5 февр. 2007 г. и ред. от 3 мая 2012 г.].

⁷ Там же.

⁸ Федеральный закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ. "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" : [ред. от 30 дек. 2012 г.].

⁹ Зорина Е.А. Правовое регулирование безопасности туризма от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации // Изв. РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 82-1.

¹⁰ Шаруева М.В. Правовое обеспечение безопасности туризма по российскому законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

¹¹ Там же.