

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОКАЗАНИЮ ТУРИСТСКИХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Р.А. Акчурин, магистрант**

**Научный руководитель: Е.М. Тужилова-Орданская, д-р юрид. наук, профессор  
Уфимский университет науки и технологий  
(Россия, г. Уфа)**

*DOI:10.24412/2500-1000-2023-11-1-17-20*

**Аннотация.** В статье рассматривается действующее законодательство, регулирующее туристскую деятельность в Российской Федерации. Рассмотрены основные поправки и тенденции в развитии действующего законодательства в туристской деятельности. Автором определены некоторые нерешенные проблемы правового регулирования отношений в сфере туризма и сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования действующего законодательства в данной отрасли.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, туристская деятельность, туроператорская деятельность, турагентская деятельность, турист, туристский продукт.

Стабильность функционирования правоотношений в туристской деятельности и дальнейшее их совершенствование напрямую связано с действующей правовой базой в данной сфере отношений.

Исходя из сложной структуры договорных связей, складывающихся в процессе формирования, продвижения и реализации комплекса туристских услуг (туристского продукта), а также с учетом, в том числе, и международной направленности туристской деятельности, можно говорить о сложности ее правового регулирования.

На сегодняшний день в Российской Федерации туристская деятельность активно реформируется. Так Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. ставит в числе приоритетных задач – развитие разных видов туризма [12]. Однако, там же и обозначены ряд проблем, мешающих развитию данных отношений с этой сфере: нестабильность внутренней и внешней политики, несовершенство законодательного и экономического стимулирования российского въездного и внутреннего туризма на государственном и местном уровне, отсутствие единой политики государства и местных властей по созданию положительного имиджа России как туристской страны, несоответствие дорожно-транспортной инфраструктуры международным стандартам, несоответствие гостиничной базы ми-

ровым стандартам, завышенные цены на гостиничные и ресторанные услуги, недостаточно квалифицированная организации обслуживания туристов.

Вышеизложенные проблемы, напрямую указывают на необходимость дальнейшего реформирования отношений, возникающих в сфере туризма.

Анализируя действующую нормативно-правовую базу в исследуемой сфере отношений, можно отметить, что туристская деятельность в Российской Федерации, в результате множественности отношений, в ней складывающихся, регулируется нормативно-правовыми актами, как разного уровня, так и разной направленности.

Так, положения Конституции РФ как основного закона, закрепляют право на отдых, свободу передвижения и защиту граждан за пределами России [1].

К общим нормативным актам, регулирующим туристскую индустрию, следует включить, конечно же Гражданский Кодекс РФ, который регламентирует такие вопросы, как: создание юридических лиц, способы обеспечения и ответственность за неисполнение обязательств, договорные отношения по возмездному оказанию услуг, перевозке, комиссии, агентированию, страхованию и многое другое [2].

Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 года (далее –

ФЗ об турдеятельности), является на сегодняшний день нормативным актом отраслевого законодательства, регулирующим, прежде всего, договорные отношения между туроператором, турагентом и туристом [3]. Заметим, что начиная с его принятия, законодатель неоднократно вносил в него коррективы, что в целом благоприятно сказывалось на регулировании отношений в данной отрасли. Несомненно, важной вехой в совершенствовании обозначенного акта были поправки от 5 мая 2007 г., которые ввели «финансовые гарантии» (страхование ответственности туроператора либо гарантия банка) для деятельности туроператоров вместо действующего на тот момент их лицензирования и внедрили систему единого государственного реестра туроператоров [4]. В последующем поправки касались, прежде всего, совершенствования института финансового обеспечения деятельности туроператоров: создание объединения туроператоров в сфере выездного туризма для оказания экстренной помощи туристам, формирование компенсационного фонда такого объединения и т.д.

За последние три года поправки в обозначенный закон коснулись вопросов защиты прав российских граждан и возврата денежных средств за туристский продукт в случае введения в отношении них ограничений со стороны иностранных государств или угрозы безопасности их жизни и здоровья [5], сроков взносов туроператоров в резервный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма [6]. Кроме того, существенное значение в целях защиты потребителей турпродукта (туристов) имеют недавние поправки, касающиеся введения электронных путевок и передачи туроператором данных о реализации турпродукта туристу в единую информационную систему электронных путевок (ЕИС электронных путевок) [7].

Однако, ряд нерешенных проблем все-таки остался. Так, обозначенные поправки не закрепили понятий туристской и экскурсионной услуг, не внесли ясность в вопрос о юридической природе договора, опосредующего отношения туристов и туристских фирм (он определен как договор

о реализации тур. продукта), не решили вопрос о квалификации сотрудников туристских предприятий и т.д. Все это в настоящее время напрямую влияет как качество оказываемых услуг, так и защиту прав потребителей в данной сфере деятельности.

Заметим, что помимо основного нормативного акта в сфере туруслуг, во исполнение его положений действует Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2020 г. № 1852, которым утверждены «Правила оказания услуг по реализации туристского продукта» [10], которые детализируют порядок реализации турпродукта. Одним из главных актов, регулирующих правоотношения, в том числе и сфере туризма, является Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», который распространяется на все правоотношения с участием гражданина-потребителя [8].

Особенную категорию представляют нормативные акты, которые регулируют вопросы безопасности туризма, например Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» [11].

Недавнее реформирование туристской деятельности существенно отразилось и на основном органе управления и координации данной деятельности – Федеральном агентстве по туризму. Данное агентство было упразднено Указом Президента РФ от 20 октября 2022 г. № 759 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности» [9]. В настоящее время все его функции переданы Минэкономразвитию России.

Также в России активно действуют неправительственные общественные туристские организации, такие как АТОР (Ассоциация Туроператоров России), РАТА (Российская Ассоциация Туристских Агентств), РСТ (Российский Союз Туриндустрии) и т.д., в чьи задачи входят непосредственно совершенствование инфраструктуры туризма, внедрение международных стандартов обслуживания, а также продвижение российского турпродукта,

лоббирование интересов малого и среднего бизнеса и пр.

Тем не менее, законодательство в данной отрасли все еще имеет ряд правовых пробелов, требующих незамедлительного восполнения.

Одной из основных проблем, требующих разрешения в настоящее время, является то, что ФЗ о турдеятельности и часть вторая ГК РФ предлагают оформление правовых отношений между туристом и турфирмой различными видами договоров: договором о реализации турпродукта и договором возмездного оказания турпродукта. Причем законодатель в ФЗ о турдеятельности не конкретизирует правовую природу договора на реализацию турпродукта, что влечет возникновение затруднений для правоприменительной деятельности.

Кроме того, остается нерешенным вопрос о легальном определении туристской и экскурсионной услуги.

Также отсутствуют законодательные требования к деятельности туристских агентств, в частности, это касается вопросов определения пределов их ответственности перед туристом. Учитывая тот фактор, что основным субъектом, отвечающим за формирование туристского продукта, является именно туроператор, то почти все положения ФЗ о турдеятельности касаются ответственности туроператора относительно реализации туристского

продукта и за оказание дополнительных услуг в стране временного пребывания. Однако, за что именно несет ответственность турагент в цепочке договорных связей перед туристом – вопрос в целом, не конкретизированный законодателем.

Напрямую с этой проблемой связан и вопрос определения на законодательном уровне требований к квалификации сотрудников туристских организаций, например, наличие специального образования в данной отрасли, внесение их в особый реестр и т.д.

Особое значение имеет проблема разграничения полномочий госорганов между их различными уровнями. В этой связи возникают проблемы, связанные с нормативно-правовым регулированием сферы туризма на региональном уровне, обнаруживается разнородность правил деятельности предпринимателей в отдельных сферах туризма, выявляется отсутствие правовых основ саморегулирования туристских организаций и многие другие.

Таким образом, несмотря на активное реформирование действующей нормативной базы в сфере туризма, говорить о полноценном правовом регулировании данных отношений пока преждевременно. Обозначенные проблемы требуют своего разрешения, что позволит вывести правовое регулирование отношений в туристской деятельности на должный уровень.

#### **Библиографический список**

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 410.
3. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49, ст. 5491.
4. Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 2007. № 7, ст. 833.
5. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ, 2020. № 14 (часть I), ст. 2028.
6. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2021. № 27 (часть I), ст. 5180.

7. Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022 г. № 22, ст. 3541.

8. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 9 апреля 1992 г. № 15, ст. 766.

9. Указ Президента РФ от 20 октября 2022 г. № 759 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43, ст. 7383.

10. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2020 г. №1852 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 47, ст. 7551.

11. Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 83 «О специализированных службах по обеспечению безопасности туристов» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 5, ст. 621.

12. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 39, ст. 5460.

## **CURRENT PROBLEMS OF REGULATING TOURIST SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**R.A. Akchurin**, *Graduate Student*

**Supervisor:** *E.M. Tuzhilova-Ordanskaya, Doctor of Legal Sciences, Professor*

**Ufa University Science and Technology**

**(Russia, Ufa)**

**Abstract.** *The article considers the current legislation regulating tourist activities in the Russian Federation. The main amendments and trends in the development of current legislation in tourism activities were considered. The author identified some unresolved problems of legal regulation of relations in the field of tourism and concluded that it is necessary to further improve the current legislation in this industry.*

**Keywords:** *legal regulation, tourist activity, tour operator activity, travel agent activity, tourist, tourist product.*