

УДК 34

DOI 10.21661/r-473617

Э.Г. Кряжева, Е.А. Мурзина

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье приводится анализ совокупности нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу туризма. Показано, что комплексный характер туризма, его формирование многими общественными отношениями определяет его регламентацию нормами нескольких отраслей права. Определено, что состояние регламентации сферы туризма зависит от актуальной позиции, доминирующей в системе права отрасли.

Ключевые слова: туризм, отрасль права, регулирование сферы туризма, закон.

E.G. Kriazheva, E. A. Murzina

LEGAL REGULATION OF TOURISM SPHERE IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the article analyzes the corpus of legal acts regulating the sphere of tourism. it is shown that the complex nature of tourism, its formation by many social relations, determines its regulation by the norms of several branches of law. It is specified that the state of regulation of the tourism industry depends on the current position of the branch dominant in the system of law.

Keywords: tourism, branch of law, tourism regulation, law.

Туризм, который можно понимать как систему взаимоотношений между различными субъектами права, подлежит нормативно-правовому регулированию. Сложность и многоаспектность этого явления определяет также комплексный характер его нормативно-правового регулирования. Сфера туризма пронизывает сразу несколько разнородных общественных отношений. Следовательно, туризм во всем многообразии отношений, его формирующих, регламентируется совокупностью отраслей права. Отрасль права понимается как «составная,

организационно обособленная и неотъемлемая часть (ветвь) общего правового массива, действующего в государстве, типовой элемент системы права, выражающий его сущность на соответствующем этапе развития, обладающий общеправовыми, субстанциональными и индивидуальными признаками и предназначенный для методически обособленного урегулирования определенной сферы (блока) общественных отношений» [8, с. 10]. Рассмотрим более подробно те отрасли права, где находят свое отражение нормы, регулирующие сферу туризма.

Так как туризм зачастую предполагает международное взаимодействие, пересечение границ государств, организацию трансграничных перевозок, логично предположить, что правоотношения в сфере туризма будут регулироваться нормами международного права. Базовые права человека на передвижение, возврат в свою страну, отдых и досуг закреплены во Всеобщей декларации прав человека. Характеризуя же современное состояние международной сферы туризма Н.Н. Федосеева и Е.В. Филимонова указывают на следующие обстоятельства: «Международный туризм сегодня – мишень террористических актов, что требует со стороны мирового сообщества усиления безопасности туризма. Данная сфера обременена также преступной деятельностью. Здесь главным вопросом является борьба с незаконной миграцией. Обеспечение безопасности и борьба с преступностью в сфере международного туризма требует многостороннего сотрудничества государств, разработки необходимой законодательной базы, финансирования технологий и проектов, направленных на достижение безопасности ... В мире стоит проблема формирования единого туристского пространства. Его создание требует не только устранения туристских формальностей в странах, но также оказания помощи развивающимся странам в преодолении пробелов в их экономической, социальной и других сферах» [20, с. 99]. К источникам международного права, регулиющим сферу туризма можно отнести Манильскую декларацию по туризму (1980 г.), где провозглашается значимость туризма в международных отношениях и определяется, что право на отпуск и свободу путешествий и туризма выступает частным случаем права на отдых [10]. К другим международным актам можно отнести также Гаагскую

декларацию (1989 г.), утверждающую принципы, на которых государствам следует строить политику и международные отношения, определяется принципиальная возможность влияния на сферу туризма со стороны государств в целях обеспечения устойчивого экономического развития всех стран [4].

Конституцией Российской Федерации закреплены право на свободу передвижения граждан (ст. 27) и право на отдых (ст. 37) [7]. Явление туризма представляет собой возможность единовременной реализации данных прав, относящихся к различным группам – личным и социально-экономическим. При этом реализация данного права может осуществляться в различных формах, образующих разновидности современного туризма. Как об этом пишет А.С. Остапенко: «Эволюция прав на отдых и рекреацию, на ограничение рабочего времени, на периодические оплачиваемые отпуска вкупе с научно-техническим прогрессом позволяют с наибольшим разнообразием распорядиться временем досуга и отдыха, получить доступ к культурным и иным ценностям, посетить места исторических событий, уникальные природные объекты и комплексы» [17, с. 186]. Таким образом, конституционное право создает необходимые предпосылки для туризма как деятельности и реализации права для каждого человека и гражданина.

В то же время, как и любое другое государство, Российская Федерация имеет государственную границу, в пределах которой обладает всей полнотой суверенитета. Статус государственной границы устанавливается Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» [11], порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее определяется федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [13]. Это позволяет говорить о наличии правового режима государственной границы. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит норму, предусматривающую санкцию за его нарушение – «Незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации» (ст. 322) [19]. Тем самым уголовное право определяет ответственность за нарушение специфических норм, связанных с порядком пересечения государственной границы в ходе туристических поездок.

Туризм как явление органически включается в систему гражданского оборота, что позволяет говорить о регламентации договорных отношений отраслью гражданского права. Деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, внесена в общероссийской классификатор видов экономической деятельности [16]. Туристическая деятельность предполагает оказание комплекса услуг, адресованных потребителю туристского продукта. Как это доказывает И.Е. Отческий: «договорные отношения по оказанию туристских услуг по своей правовой природе являются обязательством оказания возмездных услуг, предусмотренном гл. 39 ГК РФ. Данное положение исключает возникновение в практике различного рода соглашений, ущемляющих права потребителей туристских услуг» [18, с. 8]. Помимо собственно договора туристских услуг, как правило, предполагающих перевозку и размещение, заключаются договоры чартера, фрахта, аренды, лизинга, страхования, рекламы и многие другие. На них распространяются общие требования Гражданского кодекса об обязательствах в целом и частные требования к конкретным договорам.

В России государство заинтересовано в поддержке и развитии туризма, туристической деятельности. Это определяет необходимость создания специализированных властных институций ответственных за развитие туристической деятельности, создание инфраструктуры, поддержку действующих в данной сфере субъектов. Данное обстоятельство определяет, что туризм выступает объектом регулирования административного права, административно-правовых норм. Как утверждает Е.А. Амирханова: «Под административно-правовыми нормами, регулирующими отношения в сфере туризма предлагается понимать, установленные государством правила поведения, регулирующие общественные (туристские) правоотношения, связанные с временными выездами (путешествиями) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания, а также связанные с осуществлением туристской деятельности» [1, с. 17]. В настоящее время в

Российской Федерации действует отраслевой закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [14], который определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации. Кроме того, принят ряд постановлений Правительства, в частности «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта» [15], «О некоторых вопросах обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации» [12]. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает санкции за нарушение законодательства о туризме, а именно (ст. 14.51): за осуществление туроператорской деятельности лицом, сведения о котором отсутствуют в едином федеральном реестре туроператоров, за нарушение туроператором установленного законодательством порядка определения размера финансового обеспечения ответственности туроператора при осуществлении туроператорской деятельности, за осуществление туроператором, не являющимся членом объединения туроператоров в сфере выездного туризма, деятельности в сфере выездного туризма [6].

Наконец, туризм регулируется такими отраслями права как водным, лесным и земельным: Лесной [9] и Водный [2] кодексы определяют возможность использования лесов и водоемов в рекреационных целях, в Земельном кодексе выделяется категория земель рекреационного назначения [5]. Тем самым для природных объектов устанавливается правовой режим использования, в том числе, в рамках туристической деятельности.

Тенденция усиления регулятивного начала ввиду усиления общей нестабильности определяет обращение к административно-правовым методам регулирования. Как об этом говорит Г.Р. Халитова: «В настоящее время сфера туризма пошатнулась, ввиду нестабильного положения политики. Участвовавшие террористические акты призывают ожесточить контроль за лицами,

осуществляющими данную деятельность» [21, с. 95]. Можно предположить, что данное явление – следствие сложности явления туризма и отражение общего направления развития российского права и регулирования общественных отношений.

Помимо отраслевого деления, нормы права также различаются в зависимости от уровня регулирования, что особенно ярко проявляется в случае федеративного государства. С этой точки зрения, нормы права разделяются на федеральные и нормы субъекта федерации. Исследователи выделяют следующие проблемы, связанные с нормативно-правовым регулированием сферы туризма на региональном уровне:

- проблемы разграничения полномочий по регулированию туризма между Россией и субъектами;
- правовые пробелы в защите прав и интересов туриста;
- отсутствие механизма финансовых гарантий ответственности туристских организаций;
- разнородность правил деятельности предпринимателей в отдельных сферах туризма;
- отсутствие налоговых льгот для компаний, реализующих проекты в сфере внутреннего въездного туризма;
- отсутствие правовых основ саморегулирования туристских организаций [3, с. 66].

Таким образом, состояние нормативно-правового регулирования сферы туризма определяется как минимум двумя факторами. Первый фактор – соотношение регулятивных начал в различных отраслях права, касающихся туристической деятельности. Можно говорить, что в настоящее время в сфере туризма наблюдается усиление позиций административного права. Второй фактор – разграничение полномочий между различными уровнями нормативно-правового регулирования. Актуальным остается вопрос проведения разграничения полномочий в сфере туризма между субъектами и федерацией.

Список литературы

1. Амирханова Е.А. Административно-правовое регулирование в сфере туризма: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Амирханова. – Челябинск, 2014. – 25 с.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №23. – Ст. 2381.
3. Воронцова О.В. Правовое регулирование сферы туризма на федеральном и региональном уровнях / О.В. Воронцова, Ю.С. Лютоева // Вестник КРАГСИУ. Сер. Государство и право. – 2015. – №20. – С. 63–70.
4. Гаагская 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.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №44. – Ст. 4147.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1. – Ч. 1. – Ст. 1.
7. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.
8. Курдюк Г.П. Отрасль права как элемент системы права (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.П. Курдюк. – Краснодар, 2004. – 28 с.
9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №50. – Ст. 5278.
10. Манильская декларация по мировому туризму (принята Всемирной конференцией по туризму, проходившей в Маниле (Филиппины) с 27 сентября по 10 октября 1980 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://businesspravo.ru/docum/documshow_documid_33268.html

11. О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 №4730-1 (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 1993. – №84.

12. О некоторых вопросах обеспечения безопасности туризма в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 №252 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – №11. – Ст. 1569.

13. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №34. – Ст. 4029.

14. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1996 №132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №49. – Ст. 5491.

15. Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта: Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 №452 (ред. от 10.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №30. – Ст. 3942.

16. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 №14-ст // СПС «Консультант+».

17. Остапенко А.С. Историко-правовое измерение туризма как социокультурного явления / А.С. Остапенко // Глобализация и интеграция традиционной и инновационной науки в современном мире (г. Санкт-Петербург, 23–24 сентября 2016 г.). – СПб.: КультИнформПресс, 2016. – С. 186–189.

18. Отческий И.Е. Защита прав потребителей в обязательствах по возмездному оказанию туристских услуг: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Е. Отческий. – М., 2012. – 28 с.

19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №25. – Ст. 2954.

20. Федосеева Н.Н. Международно-правовое регулирование туризма / Н.Н. Федосеева, Е.В. Филимонова // Актуальные проблемы социальной коммуникации: Материалы первой международной научно-практической

конференции. – Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева, 2010. – С. 98–100.

21. Халитова Г.Р. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в сфере туризма / Г.Р. Халитова // Прорывные инновационные исследования: Сборник статей Международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 93–98.

References

1. Amirkhanova E.A. (2014). Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere turizma: Avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, 25. Cheliabinsk.

2. (2006). Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 03.06.2006 74-FZ (red. ot 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 23.

3. Vorontsova O.V., & Liutoeva, Iu.S. (2015). Pravovoe regulirovanie sfery turizma na federal'nom i regional'nom urovniakh. *Vestnik KRAGSiU. Ser. Gosudarstvo i pravo*, 20, 63–70.

4. (2000). Gaagskaia deklaratsiia mezhparlamentskoi konferentsii po turizmu 1989 g. (Vmeste s "Konkretnymi vyvodami i rekomendatsiiami") (Priniata v g. Gaage 10.04.1989). *Informatsionnyi biulleten'. Mezhparlamentskaia assambleia gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv*, 25, 213–239.

5. (2001). Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25.10.2001 136-FZ (red. ot 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 44.

6. (2002). Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh ot 30.12.2001 195-FZ (red. ot 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 1.

7. (2014). Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii: priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 31.

8. Kurdiuk G.P. (2004). Otrasl' prava kak element sistemy prava (teoretiko-pravovoe issledovanie): Avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, 28. Krasnodar.

9. (2006). Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 04.12.2006 200-FZ (red. ot 01.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 50.

10. Manil'skaia deklaratsiia po mirovomu turizmu (priniata Vsemirnoi konferentsiei po turizmu, prokhodivshei v Manile (Filippiny) s 27 sentiabria po 10 oktiabria

1980 goda). Retrieved from http://businesspravo.ru/docum/documshow_documid_33268.html

11. (1993). O Gosudarstvennoi granitse Rossiiskoi Federatsii: Zakon RF ot 01.04.1993 4730-1 (red. ot 03.07.2016). *Rossiiskaia gazeta*, 84.

12. (2017). O nekotorykh voprosakh obespecheniia bezopasnosti turizma v Rossiiskoi Federatsii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 03.03.2017 252. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 11.

13. (1996). O poriadke vyezda iz Rossiiskoi Federatsii i vezda v Rossiiskuiu Federatsiiu: Federal'nyi zakon ot 15.08.1996 114-FZ (red. ot 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 34.

14. (1996). Ob osnovakh turistskoi deiatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 24.11.1996 132-FZ (red. ot 28.12.2016). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 49.

15. (2007). Ob utverzhdenii Pravil okazaniia uslug po realizatsii turistskogo produkta: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18.07.2007 452 (red. ot 10.02.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 30.

16. OK 029-2014 (KDES Red. 2). Obshcherossiiskii klassifikator vidov ekonomicheskoi deiatel'nosti: utv. Prikazom Rosstandarta ot 31.01.2014 14-st. *SPS "Konsul'tant+"*.

17. Ostapenko A.S. (2016). Istoriko-pravovoe izmerenie turizma kak sotsiokul'turnogo iavleniia. *Globalizatsiia i integratsiia traditsionnoi i innovatsionnoi nauki v sovremennom mire* (g. Sankt-Peterburg, 23-24 sentiabria 2016 g.), 186-189. SPb.: Kul'tInformPress.

18. Otcheskii I.E. (2012). Zashchita prav potrebitelei v obiazatel'stvakh po vozmezdnomu okazaniiu turistskikh uslug: Avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk, 28. M.

19. (1996). Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13.06.1996 63-FZ (red. ot 29.07.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 25.

20. Fedoseeva N.N., & Filimonova E.V. (2010). Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie turizma. *Aktual'nye problemy sotsial'noi kommunikatsii*, 98-100. Nizhegorodskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet im. R.E. Alekseeva.

21. Khalitova G.R. (2016). Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoi deiatel'nosti v sfere turizma. *Proryvnye innovatsionnye issledovaniia: Sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*, 93–98.

Кряжева Эльвира Геннадьевна – магистрант ФГБОУ ВО «Поволжский государственный технологический университет», Россия, Йошкар-Ола.

Kriazheva Elvira Gennadievna – graduate student at the Volga State University of technology, Russia, Yoshkar Ola.

Мурзина Елена Александровна – канд. экон. наук, доцент ФГБОУ ВО «Поволжский государственный технологический университет», Россия, Йошкар-Ола.

Murzina Elena Aleksandrovna – candidate of economical sciences, associate professor at the Volga State University of technology, Russia, Yoshkar Ola.
