УДК: 346.78 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-5-108-115

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКИХ УСЛУГ

***Цыбаков Д.Л.*[1]**

В статье рассматриваются особенности правоотношений с участием граждан-потребителей в сфере туристического обслуживания. Цель исследования состоит в анализе гражданско-правового регулирования оказания туристских услуг в России и ряде зарубежных стран. Автором проанализировано современное российское законодательство, а также законодательство ряда зарубежных стран, таких как Молдова, Казахстан, Латвия и Беларусь в сфере оказания туристских услуг. Выделены признаки туризма, такие как способ передвижения, цель совершения туристической поездки, по характеру территории, где осуществляется путешествие, по качеству отношения к окружающей среде во время путешествия, по направлению движения туриста, по источнику финансирования - за счет собственных средств и социальный, по способу организации путешествия. Предложен подход при определении туризма не как выезда или путешествия, а как совокупности отношений, которые возникают при осуществлении выезда лица за пределы своей обычной среды для проведения свободного времени, отдыха, а также в иных целях, не связанных с получением дохода в месте временного пребывания.

Ключевые слова: туризм, туристские услуги, потребительский договор, Гаагская декларация по туризму, договор о реализации туристского продукта.

MODERN PROBLEMS OF CIVIL AND LEGAL REGULATION OF TOURIST SERVICES

TSYBAKOV D.L. – Candidate of Political Sciences, Docent, Head of the Department of Civil Law, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: d413839@yandex.ru

In the article features of legal relations with participation of citizens-consumers in sphere of tourist service are considered. The purpose of the study is to analyze the civil law regulation of the provision of tourist services in Russia and a number of foreign countries. The author analyzes modern Russian legislation, as well as the legislation of a number of foreign countries such as Moldova, Kazakhstan, Latvia and Belarus in the provision of tourist services, such as the mode of travel, the purpose of a tourist trip, the nature of the territory where the journey is taking place, the quality of the attitude to the environment during travel in the direction of travel of the tourist, according to the source of funding - at the expense of their own funds and social, by the way the travel is organized. There is an approach in determining tourism not as an exit or a journey, but as a set of relations that arise when a person leaves the normal environment for spending free time, rest, as well as for other purposes not related to obtaining income at the place of temporary stay.

Keywords: tourism, tourist services, consumer agreement, Hague declaration on tourism, agreement on the sale of tourist product.

Цыбаков Дмитрий Леонидович – доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой гражданского права, Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: d413839@yandex.ru

Туризм, как правило, связан с реализацией человеком своего свободного времени для получения новых впечатлений, развлечения и отдыха. Согласно статье 24 Всеобщей декларации прав человека[1], каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск[2].

Возможность осуществлять туристические поездки, безусловно, повышает качество жизни человека. Вместе с тем выезд в другой регион или страну для туриста сопряжен с рядом рисков, например, потери здоровья, имущества, оказания некачественных услуг и пр.

Индустрия туризма обеспечивает рабочие места, способствует развитию региона туризма, гарантирует поступление налогов в бюджет. В некоторых странах туризм является основой экономики.

Ввиду высокой социальной и экономической значимости туризма данная деятельность подпадает под контроль государства и регулируется нормативными актами. При этом государство должно уделять необходимое внимание как вопросам поддержки субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в этой сфере, так и вопросам защиты интересов туристов и контроля качества оказываемых услуг.

14 апреля 1989 г. была принята Гаагская декларация по туризму[3], в которой сформулированы основные принципы деятельности в сфере туризма. Данный документ является необходимым и стратегически важным в силу того, что развитие туризма может иметь и негативное воздействие на окружающую среду. Поэтому государства, в которых туризм имеет значительное влияние на экономику, должны ответственно подходить к вопросам организации туристической деятельности в целях сохранения природных объектов, объектов культуры и искусства. В приложении к Декларации после приведения статистических данных, свидетельствующих о стремительном развитии международного туризма, утверждается: «...потенциальное воздействие этих драматических изменений на экономику, окружающую среду и людей приобретает такие масштабы, что мы можем говорить о «туристской революции». Становится понятным, почему в Глобальном этическом кодексе туризма используется термин «ответственный туризм»[4].

В том числе и поэтому принцип X Гаагской декларации гласит: туризм должен планироваться государственными властями, а также властями и туристской индустрией на комплексной и последовательной основе, с учетом всех аспектов феномена.

В России в настоящее время действует Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.[5] Данный документ, не являясь по своей сути нормативным актом, тем не менее имеет существенное значение для формирования политики государства в области туризма, определения основных препятствий развития сферы туризма, стратегических целей и приоритетных задач. В Стратегии выделяются основные направления развития туризма для отдельных субъектов Российской Федерации. Как подчеркивается в Стратегии, туризм сегодня должен стать локомотивом развития регионов, связующим звеном

[1]Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета., – 1995. – № 67.

[2] Там же.

[3] 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.

[4] Глобальный этический кодекс туризма (принят в г. Сантьяго 01.10.1999 Резолюцией a/RES/406 (XIII) на 13-й сессии Генеральной Ассамблеи Всемирной туристской организации) // СПС КонсультантПлюс.

[5] Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р – URL: http://government.ru/docs/12933. (дата обращения: 10.08.2017)

между коммерческими интересами различных сфер бизнеса, приоритетами государственной политики и культурными потребностями общества. Соответственно регионы принимают собственные программы развития туризма, которые, основываясь на Стратегии, носят более конкретный характер.

Кроме документов, подобных Стратегии развития туризма, во многих странах действуют специальные законы, регулирующие исключительно отношения в сфере туризма.

Например, в России Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»[1] охватывает, в частности, такие важные вопросы, как принципы государственного регулирования туристской деятельности, статус субъектов – участников туристской деятельности, туристские ресурсы, финансовое обеспечение деятельности туроператора, безопасность туризма, государственный надзор в сфере туристской деятельности и т.д.

Похожий перечень содержится и в Законе Республики Беларусь, и в Законе Республики Молдова. Особое внимание в подобных актах уделяется вопросам контроля за деятельностью субъектов, оказывающих туристские услуги. Российское законодательство требует наличия финансового обеспечения деятельности туроператора, в частности договора страхования ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств перед туристом. Ведется реестр сведений о туроператорах, имеющих финансовое обеспечение.

В некоторых странах деятельность субъектов, оказывающих туристические услуги, подлежит лицензированию (Республика Казахстан, Республика Молдова).

Интересен опыт Республики Молдова, в законодательстве которой содержится требование к квалификации лиц, занятых в сфере индустрии туризма. Например, устанавливается правило, в соответствии с которым персонал, занятый в индустрии туризма, обязан раз в три года проходить курсы повышения профессиональной квалификации в Национальном центре усовершенствования кадров индустрии туризма или в других учебных заведениях, аккредитованных согласно закону.

Как правило, в законах, регулирующих отношения в сфере туризма, определяется содержание термина «туризм». Представляется необходимым выяснить, каково значение этого основополагающего понятия.

Термин «туризм», казалось бы, интуитивно понятен и не требует каких-либо дополнительных объяснений или расшифровки в законе. Тем не менее во многих законах, действующих в разных странах, этот термин определяется. Достаточно активно он исследуется и в науке.

Существует несколько подходов к определению понятия «туризм».

Согласно первому из них, туризм понимается как совокупность отношений, которые складываются при выезде физических лиц за пределы своего обычного места пребывания с целью отдыха[2]. Данный подход нашел свое проявление, например, в законодательстве Республики Молдова, где туризм определяется как совокупность отношений и явлений, вытекающих из перемещения и пребывания лиц, путешествующих за пределами своей обычной среды в течение менее одного года в целях иных, чем осуществление оплачиваемой деятельности в посещаемом месте[3].

---

[1] Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 № 132–ФЗ (в ред. от 03.05.2017) // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2281; 2017. – № 25. – Ст. 3178.

[2] Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование туризма в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., – 1983. – С. 9.

[3] Об организации и осуществлении туристической деятельности в Республике Молдова: Закон Республики Молдова от 24 ноября 2006 № 352 // Monitorul Oficial. 02.02.2007. – № 14–17. – Ст. 40.

Следующая позиция связывает туризм с такими понятиями, как «выезд», «перемещение», «путешествие». Причем определяется цель подобных действий, которая связана в первую очередь с отдыхом. Так, согласно российскому Закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», туризм – 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, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания[1].

Также важным для подобных определений становится указание на срок выезда. Так, А.Е. Толстова уточняет, что в легальной дефиниции Закона Российской Федерации должна быть ссылка на срок выезда - продолжительностью от 24 часов до 6 месяцев подряд (или менее 24 часов, но с ночевкой)[2].

В Законе Республики Казахстан туризм определен как путешествие физических лиц продолжительностью от двадцати четырех часов до одного года либо меньше двадцати четырех часов, но с ночевкой в целях, не связанных с оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания[3].

И еще один подход заключается в определении туризма как деятельности.

Так, Закон Латвии делает акцент на том, что туризм – это деятельность человека, связанная с путешествиями и проживанием за пределами своего постоянного места жительства для проведения свободного времени[4]. Подобная позиция встречается и в науке. Так, Л.Е. Калинина считает, что туризм - это активная деятельность физических лиц, связанная с выездом и пребыванием за пределами их обычной среды на срок не более 12 месяцев с целью, не связанной с получением доходов в месте временного пребывания.

В Глобальном этическом кодексе туризма это понятие наполняется разнообразным содержанием, в том числе туризм определяется как деятельность, которая чаще всего ассоциируется с отдыхом, досугом, спортом и общением с культурой и природой и которая должна планироваться и практиковаться как привилегированное средство индивидуального и коллективного совершенствования.

Закон Беларуси объединяет последние два подхода и трактует туризм как туристическое путешествие, а также деятельность юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, по его организации[5].

Заметим, что далеко не во всех нормативных актах содержится легальное определение туризма. Так, Закон Китайской Народной Республики, регулирующий отношения в данной сфере, не определяет понятия «туризм»[6].

---

[1] Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 № 132-ФЗ (в ред. от 03.05.2017) // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2281; 2017. – № 25. – Ст. 3178; Стригулина А.В. Международно-правовые основы сотрудничества в области международного туризма с участием Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2008. – С. 8.

[2] Толстова А.Е. Гражданско-правовое регулирование оказания туристских услуг в Российской Федерации: автореф. дис.: ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004. – С. 7

[3] О туристской деятельности в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 № 211-II // http://online.zakon.kz.

[4] О туризме: Закон Латвии (принят Сеймом 17 сентября 1998 года) // http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Tourism_Law.doc.

[5] О туризме: Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1999 № 326-З // http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H19900326&p2=%7bNRPA%7d

[6] О туризме: Закон КНР о туризме (принят на 2-м заседании Постоянного комитета 12-го Всекитайского собрания народных представителей 25 апреля 2013 г.) // http://en.cnta.gov.cn/html/2013-6/2013-6-4-10-1-12844.html.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Представляется более правильным определять туризм не как выезд или путешествие, а как совокупность отношений, которые возникают в связи с выездом или путешествием. Например, если говорить об организованном туризме, то лицо, отправляясь отдыхать, неоднократно становится пассажиром, постояльцем гостиницы, экскурсантом и т.д. Поэтому только преодолением границ своей привычной территории пребывания туризм не исчерпывается.

Тем не менее необходимо указание на факт пребывания лиц за пределами обычной среды. Обычная среда – это, конечно, оценочное понятие со всеми недостатками, присущими подобным категориям. Однако данное понятие используется в международных актах, например в Глобальном этическом кодексе туризма. Важно, что данный критерий позволяет выделить туристов из числа лиц, которые совершают поездки на учебу или работу, преодолевая значительные расстояния. Срок пребывания представляется достаточно важным, но не всегда определяющим. Например, многие туристические фирмы организуют однодневные туры, которые не предполагают ночевки и длятся менее 24 часов.

Цель туризма, безусловно, важна, в первую очередь она связана с отдыхом. Исключаются из числа туристов только те лица, которые планируют получать доход в месте временного пребывания. Вместе с тем о цели можно судить только по косвенным признакам, например, по программе пребывания, маршруту путешествия, и поэтому не исключен, например, въезд на территорию другой страны с целью осуществления трудовой деятельности под видом туриста и по туристической визе.

Таким образом, туризм можно определить как совокупность отношений, которые возникают при осуществлении выезда лица за пределы своей обычной среды для проведения свободного времени, отдыха, а также в иных целях, не связанных с получением дохода в месте временного пребывания. Нужно ли легальное определение туризма? На наш взгляд, это базовое понятие, от которого зависят все другие: туристская деятельность, туристская услуга, определения отдельных видов туризма и пр.

Также понимание того, что такое туризм, может повлиять на квалификацию договора. Для подтверждения этого тезиса необходимо обратиться к вопросу о договоре, который служит правовой формой закрепления отношений между туристом и туроператором (турагентом).

Договор, который заключается с туристом, обычно квалифицируется как договор об оказании услуг. Безусловно, эта услуга весьма специфична.

В Законе Российской Федерации используется такое понятие, как туристский продукт, под которым понимается комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта.

Исходя из данного определения, можно сделать ошибочный вывод о том, что договор о реализации туристского продукта есть договор купли-продажи. Очевидно, что это не так в силу того, что предметом договора купли-продажи является вещь, а не комплекс услуг.

По мнению Е.Г. Шабловой, с которым следует согласиться, «услуга – способ удовлетворения индивидуальной потребности лица, который связан с нематериальным результатом деятельности исполнителя, допускаемой действующим правопорядком, на возмездных началах»[1]. Такое понимание приводит к выводу о том, что деятельность в сфере туризма можно квалифицировать именно как услуги.

[1] Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – С. 87.

В нормативных актах отдельных государств имеются определения туристской услуги. Например, в Законе Республики Беларусь к туристическим услугам относятся услуги по перевозке, размещению, а также иные услуги (по питанию, организации туристического путешествия, экскурсионные и другие услуги), не являющиеся сопутствующими услугами по перевозке или размещению, оказание которых в комплексе услуг, входящих в тур, позволяет совершить туристическое путешествие в соответствии с его целями и потребностями туриста, экскурсанта.

Во всяком случае в туристскую услугу входит целый комплекс действий, подразумевающий участие нескольких организаций и физических лиц, реализация которых позволяет туристу безопасно и комфортно совершить путешествие и достичь своих целей.

При этом исполнителем услуги остается туроператор или турагент, с которым заключен договор. Российское законодательство предъявляет жесткие требования к содержанию договора об оказании туристских услуг.

Отсутствие в договоре каких-либо условий, прямо названных в законодательстве, приводит к тому, что договор признается незаключенным. Как ни странно, высокие требования к договору не всегда обеспечивают интересы туриста, поскольку признание договора незаключенным ведет к неопределенности положения туриста, невозможности предъявить к контрагенту требования о взыскании договорной неустойки и т.д.

Положения российского законодательства о договоре оказания туристских услуг пытаются обойти некоторые недобросовестные лица. Очень показательным является пример деятельности фирмы «Альфа-Трэвэл», разработавшей положения договора, который формально не является договором возмездного оказания туристских услуг.

В частности, в пункте 1.1 договора указано, что общество «Альфа-Трэвэл» предоставляет право пользования курортной жилой площадью на две недели по выбору на одном из маркетинговых курортов, перечисленных в приложении № 1 «Список курортов», на котором в выбранный период будут свободные места. Пункт 1.3 Договора указывает время, когда заказчик может воспользоваться жилой площадью (12 месяцев с момента заключения договора), п. 1.4 содержит общую характеристику курортной жилой площади.

Кроме того, договор содержит существенные штрафные санкции за досрочное расторжение. Заключение такого договора не предполагает предоставления таких услуг, как организация перелета, питание, экскурсионное обслуживание, заказчик самостоятельно должен приобрести билеты на самолет, получить визу, обеспечить себя питанием.

Действия, составляющие предмет договора, туристским продуктом явно не являются. Более того, предмет договора больше соответствует модели договора аренды, чем оказания услуг. Заключение подобных договоров повлекло многочисленные споры, связанные с расторжением договора, в связи с тем, что общество «Альфа-Трэвэл» отказывалось расторгать договор и возвращать уплаченные клиентами деньги или же расторжение договора связывалось с уплатой значительных штрафных санкций.

Несмотря на предмет соглашения, суды квалифицировали его как договор возмездного оказания услуг, исходя из того, что этот договор заключен в сфере туризма, поэтому заказчик по договору является потребителем и имеет соответствующие права. При отказе от исполнения договора он имеет право на возмещение уплаченной суммы и штрафные санкции платить не обязан.

Как отметил суд в одном из постановлений, заключенный сторонами договор являет собой одну из разновидностей договора об оказании туристических услуг выездного туризма, т.к.

предусматривает временный выезд на территорию другой страны – путешествие[1]. Поэтому на него в полной мере распространяются положения Закона о туризме и о защите прав потребителей. Таким образом, легальное закрепление дефиниции туризма является востребованным в судебной практике.

Туризм как в нормативных актах, так и в науке классифицируется по разнообразным основаниям. Критерием классификации может служить способ передвижения – в этом случае выделяют пеший, велотуризм, автотуризм, конный туризм, круизный, яхтенный и т.д. Критерием также может выступать цель совершения туристической поездки – деловой, паломнический, событийный, культурно-познавательный, этнографический, рыболовный, охотничий.

По характеру территории, где осуществляется путешествие, это горный, сельский туризм.

По качеству отношения к окружающей среде во время путешествия – экологический туризм.

По направлению движения туриста - въездной, выездной, внутренний.

По источнику финансирования – за счет собственных средств и социальный (за счет средств бюджета государства или работодателя).

По способу организации путешествия – туризм самодеятельный (самостоятельный) и организованный.

Разделение туризма на отдельные виды может иметь юридическое значение только в том случае, если имеются особенности правового регулирования того или иного вида. Так, можно говорить о юридическом значении выделения экологического, сельского туризма в силу того, что государством предоставляются преференции лицам, организующим такой туризм, обеспечивается государственная поддержка данного вида деятельности.

При этом договор, который будет заключен между туроператором (турагентом) и туристом, в целом не будет иметь каких-либо особенностей в зависимости от вида туризма, кроме тех, которые внесут в договор сами стороны[2].

Итак, туризм представляет собой совокупность отношений, которые возникают при осуществлении выезда лица за пределы своей обычной среды для проведения свободного времени, отдыха, а также в иных целях, не связанных с получением дохода в месте временного пребывания. Легальная дефиниция туризма необходима, поскольку позволяет отграничить туризм от иных, схожих отношений. Несмотря на многообразие видов туризма, как правило, все они подчиняются единым правилам регулирования и опосредуются договором возмездного оказания услуг.

Библиография/References:

1. 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.

[1]Иск о признании недействительным договора по обеспечению права пользования курортной жилой площадью, применении последствий недействительности сделки удовлетворен, поскольку ответчиком при заключении договора не была предоставлена истцу полная и достоверная информация, обеспечивающая ему возможность правильного выбора услуг, что привело к формированию его воли под влиянием заблуждения, имеющего существенное значение: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 10 апреля 2012 по делу № 33-2383/2012 // СПС КонсультантПлюс

[2] Козлова М.Ю. О понятии и классификации туризма // СПС КонсультантПлюс, 2015.

2. Стригулина А.В. Международно-правовые основы сотрудничества в области международного туризма с участием Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2008.
3. Толстова А.Е. Гражданско-правовое регулирование оказания туристских услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004.
4. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2003.
5. Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование туризма в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1983.
6. Козлова М.Ю. О понятии и классификации туризма. – URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=84500#0.

1. Strigulina, A.V. (2008) Mezhdunarodno-pravovye osnovy sotrudnichestva v oblasti mezhdunarodnogo turizma s uchastiem Rossiiskoi Federatsii [International legal foundations of cooperation in the field of international tourism with the participation of the Russian Federation]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. – Kazan'. (In Russ.)
2. Tolstova, A.E. (2004) Grazhdansko-pravovoe regulirovanie okazaniia turistskikh uslug v Rossiiskoi Federatsii [Civil-law regulation of rendering of tourist services in the Russian Federation]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. – Krasnodar. (In Russ.)
3. Shablova, E.G. (2003) Grazhdansko-pravovoe regulirovanie otnoshenii vozmezdnogo okazaniia uslug [Civil-law regulation of relations for the provision of paid services]: dis. ... d-ra iurid. nauk. – Ekaterinburg. (In Russ.)
4. Shchennikova, L.V. (1983) Grazhdansko-pravovoe regulirovanie turizma v SSSR [Civil-law regulation of tourism in the USSR]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. – M. (In Russ.)
5. Kozlova, M.Iu. O poniatii i klassifikatsii turizma [On the concept and classification of tourism]. – URL:http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=84500#0 (In Russ.)