

Е. Л. Писаревский*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИСТОВ

Вопросы обеспечения национальной безопасности и ее отдельных аспектов являются важнейшей составляющей внутренней и внешней политики Российской Федерации, от эффективности которых в конечном итоге зависят жизнь и благополучие граждан России, надежное существование и прогрессивное развитие гражданского общества, государства и его институтов.

Еще в XIX в. известный российский ученый-юрист И. Андреевский отмечал, что для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения его человеческих целей необходимы известные условия; между ними главнейшее место занимают безопасность и благосостояние. Условие безопасности обеспечивается предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев. Условие благосостояния достигается возможностью приобрести и пользоваться известным количеством материальных благ, необходимых для удовлетворения сознаваемых человеком потребностей, и, кроме того, достигать известного духовного развития. Оба эти условия — безопасность и благосостояние — находятся в неразрывной органической связи: всякая мера, содействующая обеспечению безопасности, тем самым содействует и развитию благосостояния и наоборот.¹

Поэтому не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) говорится о необходимости создания гражданам надежных гарантий личной безопасности, а также оказания им высококачественных и безопасных услуг.²

Обеспечение личной безопасности в сфере туризма, которое является необходимым условием достойной жизни и свободного развития человека в социальном правовом государстве, приобретает все большую актуальность, особенно в условиях современного сложноорганизованного и взаимообусловленного мира, мира, в котором опасности природного³ и техногенного характера (включая чрезвычайные ситуации) непрерывно подстерегают туристов во время их путешествий. Активно проявляют себя и другие угрозы безопасности: массовые инфекционные заболевания, несчастные случаи, дорожно-транспортные, авиационные и иные происшествия, хищения имущества

* Писаревский Евгений Леонидович, кандидат юридических наук, заместитель Руководителя Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России.

© Е. Л. Писаревский, 2011

E-mail: pisarevskye@mail.ru

¹ Андреевский И. Полицейское право. Т. I. СПб.: типография Эд. Праца, 1871.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (п. 24, 46), утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. ст. 2444.

³ International travel and health (situation as on 1 of January 2009). World Health Organisation // <http://www.who.int/wer>.

туристов и насильственные действия в отношении них, экстремизм, террористические акты и др.⁴

Известно, что обеспечение личной безопасности туристов, экскурсантов и иных посетителей (далее — туристы) имеет свою специфику, которая заключается в необходимости осуществления в отношении путешественников повышенных мер безопасности,⁵ особенно в начальный период путешествия. В этот период туристы являются наиболее уязвимыми к негативному воздействию различного рода угроз безопасности, так как происходит адаптация туристов к новой социально-психологической обстановке, географической среде и гидрометеорологическим особенностям страны (места) временного пребывания.

На обеспечение личной безопасности российских туристов серьезное влияние оказывает также отсутствие у многих из них надлежащей культуры личной безопасности. Неосторожное, легкомысленное, а часто самонадеянное поведение туристов в стране (месте) временного пребывания создает благоприятную почву для несчастных случаев, преступных и иных посягательств на жизнь, здоровье и имущество туристов, а также для иных негативных последствий проявления угроз безопасности.

В то же время во время зарубежных поездок содержание мер, набор сил и средств обеспечения личной безопасности, находящихся в арсенале государства, гражданство которого имеют туристы, исчерпывающе определен (ограничен) нормами международного права (консульская и иная неотложная помощь, рекомендации о нежелательности въезда в государство и др.). Все это затрудняет в полном объеме принятие мер по защите граждан и оказание им покровительства за рубежом.

В связи с этим государственное регулирование деятельности по организации отдыха, а также комфортных и безопасных путешествий граждан являются приоритетами национальной политики любого государства, сделавшего туризм основой своего социально-экономического и культурного развития, включая и нашу страну.

По мнению И. Андреевского, «условия выгодные для путешественников, составляют, бесспорно, залог развития народа. Поэтому государства обязываются условия для путешественников делать все выгоднейшими. Новые государства не боятся путешествующих: имея средства могущих грозить от путешествующих опасностей, новые государства стремятся все более и более облегчать условия путешествующих как собственных граждан, так и иностранцев. Отсюда открывается важность таких полицейских средств, которыми располагает государство для устранения опасностей этого рода».⁶

Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности относит вопросы безопасности туризма к принципам государственного регулирования туристской деятельности, а также ключевым функциям органов исполнительной власти (ст. 3, 4, 14 и 16 Федерального закона 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах

⁴ Стратегия партнерства государств и бизнеса в противодействии терроризму принята на Глобальном форуме по партнерству государств и бизнеса в противодействии терроризму (Москва, 30 ноября 2006 г.) // www.un.org

⁵ В отдельных государствах (например, США) установлена повышенная ответственность администрации гостиниц, мотелей и подобных заведений за вред, причиненный постояльцам агрессивными действиями третьих лиц (Крыжановская А. А. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный в связи с использованием сложных программных продуктов. М., 2010).

⁶ Андреевский И. Полицейское право (параграф 59 «Наблюдение за путешественниками»). С. 28.

туристской деятельности в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о туристской деятельности).

Согласно ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁸ (далее — Закон о безопасности) Президент России принимает меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму, а защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом является одной из целей международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения безопасности (ч. 2 ст. 7 Закона о безопасности).

Высшими органами власти России, органами власти субъектов Российской Федерации, а также местными властями на систематической основе реализуются политические, организационные, социально-экономические, информационные, правовые и иные оперативные и долговременные меры в области обеспечения безопасности российских туристов, в том числе для защиты их финансовых интересов.

Эффективно функционирует система информирования туристов об угрозе безопасности в стране (месте) временного пребывания.⁹ Появились механизм финансового обеспечения ответственности туроператоров (в форме страхования гражданской ответственности туроператоров и банковской гарантии надлежащего исполнения их обязательств перед туристами), прозрачная и доступная для туристов система учета профессионалов туризма — единый федеральный реестр туроператоров.¹⁰

Правоприменительная практика в сфере туризма показала, что законодательные новеллы последних лет (речь идет об изменениях, внесенных в Закон о туристской деятельности позднее 2007 г.) в целом положительно повлияли на ситуацию на туристском рынке. За истекший период времени для компаний, занимающихся международным (выездным) туризмом, законодательно установленный минимальный размер финансового обеспечения последовательно увеличивался с 5–10 млн рублей (2008 г.) до 30, 60, 100 млн рублей (2009 г.).

В результате значительно уменьшилось число недобросовестных туроператоров, которые «собирали деньги» с туристов и исчезали, а выплаты страховых компаний по заявлениям туристов составили около 93 524 220 млн рублей.

Вопросы безопасности российских туристов за рубежом постоянно находятся в центре внимания переговорного процесса высшего руководства страны с иност-

⁷ Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности (ред. от 20 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

⁸ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек.

⁹ Приказ Ростуризма от 19 декабря 2007 г. № 141 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21 января 2008 г. № 10915).

¹⁰ Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»», Постановление Правительства РФ от 18 июля 2007 г. № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта», Постановление ГД ФС РФ от 12 января 2005 г. № 1424-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Правительству Российской Федерации о мерах по защите прав и законных интересов российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за пределами территории Российской Федерации»», Постановление ГД ФС РФ от 1 июля 2009 г. № 2395-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности российских туристов (экскурсантов)» и др.

ранными партнерами, в том числе при заключении международных договоров. Повысилась согласованность в деятельности органов власти при оказании финансовой помощи гражданам, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию, а также при эвакуации российских туристов из опасных регионов мира.¹¹

Необходимо отметить, что обеспечение личной безопасности туристов, защита их прав и законных интересов не может осуществляться вне правового поля, а также без специальных средств и способов правового регулирования. В соответствии со ст. 3 Закона о безопасности правовое регулирование в области обеспечения безопасности является одним из направлений деятельности по обеспечению безопасности.

В нормативных документах, посвященных вопросам безопасности (стратегии, концепции, доктрины и др.), в качестве необходимого условия реализации намеченных ими мероприятий выделяются вопросы надлежащего правового обеспечения. Среди прочих эти вопросы включают в себя меры по укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений и иных правонарушений, формированию у граждан уважительного отношения к Закону.

В связи с этим правовое обеспечение личной безопасности в сфере туризма нуждается в постоянном развитии и совершенствовании.

Как указывается в документах Организации объединенных наций (ООН), из-за относительной периодичности кризисных ситуаций и предполагаемой возможности будущих происшествий государственному и частному секторам все более необходимо на систематической основе внедрять нормативную практику или подвергать переоценке существующую практику управления рисками и смягчения последствий кризисов для индустрии туризма.¹²

Кроме того, арсенал сил и средств, содержание деятельности по обеспечению личной безопасности туристов, а также уровень защищенности объектов безопасности в нашей стране еще не всегда адекватны угрозам, исходящим от внутренних и внешних источников природных, техногенных, социальных и иных опасностей.

В Российской Федерации проблемы правового обеспечения личной безопасности российских туристов, эффективности защиты их прав и законных интересов особенно остро встали после 15 ноября 2010 г., когда оказался неплатежеспособным один из крупнейших российских туроператоров.¹³

В результате пострадало более 8000 туристов, оплативших свои поездки до февраля 2011 г., 2718 туристов на момент объявления дефолта туроператором находились за рубежом, некоторые из них насильственно удерживались администрациями зарубежных отелей (Египта, Таиланда, Доминиканской Республики) в целях обеспечения оплаты

¹¹ См., например, Постановление Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию», «Совместное заявление Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России и Министерства культуры и туризма Турецкой Республики по обеспечению безопасности пребывания туристов из числа граждан своих государств на территории Российской Федерации и Турецкой Республики (июнь 2010 года)».

¹² Основные вопросы развития туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе: урегулирование кризисных ситуаций и управление рисками в секторе туризма. Межправительственное совещание высокого уровня по устойчивому развитию туризма 7–9 декабря 2005 г. Бали, Индонезия (Документы экономического и социального совета ООН) // www.un.org.

¹³ <http://top.rbc.ru/economics/31/12/2010/523907.shtml> и др.

услуг неплатежеспособного туроператора его иностранным контрагентам. Для оказания туристам неотложной оперативной помощи потребовалось не только привлечение значительных сил и средств федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма и консульских учреждений за рубежом, но и необходимое содействие профессионального туристского, страхового и транспортного сообщества.¹⁴

Правоприменительная практика показала, что пока нет эффективных правовых механизмов, позволяющих федеральному органу исполнительной власти в сфере туризма своевременно и оперативно принимать меры к недобросовестным участникам туристского рынка, в том числе исключать их из единого федерального реестра туроператоров.

В административном и уголовном законодательстве недостаточно четко определена юридическая ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность в сфере туризма. Существуют правовые коллизии, связанные с незащищенностью финансовых интересов, когда турагенты реализуют туристам туристские продукты туроператора по договору комиссии («от своего имени»).

Механизм финансового обеспечения ответственности туроператоров, который является эффективным, но достаточно новым для российской правовой системы способом защиты прав и законных интересов туристов, также нуждается в дальнейшем развитии.

В частности, в Законе о туристской деятельности установлен недостаточный минимальный размер финансового обеспечения (100 млн рублей) для крупных туроператоров, доходы которых от реализации туристского продукта превышают 1 млрд рублей. Существует правовая неопределенность в статусе туроператора в случае отзыва, приостановления, аннулирования у страховщика или банка, которые предоставили туроператору финансовое обеспечение, лицензии на соответствующий вид услуг или операций.

Кроме того, стало очевидно, что у профессионального туристского сообщества и (или) государства должен быть финансовый инструмент, который позволял бы в оперативном порядке финансировать мероприятия по возвращению организованных групп российских туристов в Российскую Федерацию. Причем данный инструмент должен использоваться не только в случаях неплатежеспособности туроператоров, но и в условиях возникновения обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор).

Совершенствование механизма правового регулирования в данной области является актуальным для других государств и мирового сообщества в целом. По данным Всемирной туристской организации (ЮНВТО), произошедшие в апреле 2010 г. события, связанные с образовавшимся «облаком вулканического пепла», оказали значительное влияние на туристскую деятельность в Европе и Северной Африке. Они выявили серьезные проблемы отсутствия глобальных правил, регулирующих туристскую деятельность в соответствии с нормами международного права.¹⁵ При этом ЮНВТО отмечала большое число случаев пренебрежения к туристам как со стороны властей, так и со стороны авиакомпаний и туроператоров.

¹⁴ См. официальный сайт Ростуризма в сети Интернет: <http://www.russiatourism.ru/news/-33556890/>; <http://www.russiatourism.ru/news/-33556892/>

¹⁵ *Исследования по вопросу о защите туристов/потребителей. Разработка проекта нового международно-правового акта в секторе туризма // Материалы ЮНВТО. Исполнительный совет. Восемьдесят девятая сессия. Остров Киш, Иран, 24–26 октября 2010 г.*

В результате Исполнительным Советом ЮНВТО было принято решение о подготовке проекта международного правового акта, призванного обеспечить минимальный уровень гарантий для туристов (потребителей), а также для организаторов путешествий.

В настоящее время в связи с проблемами, возникающими у туристических компаний по обслуживанию туристов, федеральные органы исполнительной власти в сфере туризма по поручению Правительства Российской Федерации готовят предложения, направленные на повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских туристов, а также на усиление юридической и социальной ответственности туристских организаций за качество и безопасность предоставляемых услуг.

По мнению автора, такие предложения могли бы включать в себя следующие вопросы:

- совершенствование порядка формирования и ведения единого федерального реестра туроператоров (далее — реестр туроператоров), в том числе установление дополнительных оснований для исключения туроператоров из реестра;

- правовая регламентация автоматизации договорных отношений туроператора (турагента) и туриста или иного заказчика туристского продукта («электронная туристская путевка»);

- установление особенностей договорных взаимоотношений туроператоров и турагентов, законодательное ограничение деятельности турагентов, оказывающих услуги «от своего имени и по поручению туроператора»;

- развитие видов страхования в сфере туризма, а также увеличение количества и улучшение качества услуг, оказываемых туристам страховыми организациями;

- формирование правовых норм, направленных на саморегулирование в сфере туристской деятельности;

- усиление юридической ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности;

- закрепление особенностей заключения, исполнения и прекращения договоров на туристическое обслуживание, а также ответственности за их нарушение в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК);

- совершенствование редакции ст. 925 ГК о хранении вещей постояльца в гостинице.

Представляется, что в Закон о туристской деятельности целесообразно внести следующие изменения:

- установить, что осуществление туроператорской деятельности юридическим лицом, сведения о котором отсутствуют в реестре, не допускается;

- включить в реестр туроператоров сведения об общем объеме денежных средств, полученных туроператором от реализации туристского продукта, режиме налогообложения туроператора (для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма);

- определить минимальный размер финансового обеспечения туроператора в сфере выездного туризма, объем доходов которого от реализации туристского продукта превышает 1,5 млрд рублей, в виде постоянной величины плюс 10 % от общего объема денежных средств, полученных от реализации туристского продукта в календарном году;

- установить обязанность страховщика и гаранта информировать федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма обо всех заключенных, продленных,

недействительных и прекративших свое действие договорах страхования ответственности туроператора, либо выданных туроператору и прекращенных банковских гарантиях.

Является важным предоставление федеральному органу исполнительной власти в сфере туризма права обращаться в суд с требованием об исключении туроператора из реестра в связи с грубым нарушением туроператором Закона о туристской деятельности и/или иных федеральных законов. Под грубыми нарушениями предлагается понимать следующие нарушения:

— причинение в результате недостатков сформированного туроператором туристского продукта вреда жизни и здоровью туристов, повлекшего за собой гибель пяти и более человек и (или) причинение тяжкого вреда здоровью более 15 человек, либо неоднократное (два и более раза в течение календарного года) причинение менее тяжкого вреда жизни и здоровью туристов, в том числе в результате организации путешествий туристов в страну (место) временного пребывания, где существует угроза безопасности туристов (экскурсантов), определяемая в соответствии со ст. 14 Закона о туристской деятельности;

— выявление заведомо недостоверных или неполных сведений либо подложных документов, представленных туроператором в федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма при внесении сведений в реестр или их изменении, в том числе сведений и документов об объемах денежных средств, полученных туроператором от реализации туристского продукта.

Необходимо также установить запрет для туроператора повторно в течение года обращаться с заявлением о внесении сведений в реестр туроператоров, если сведения о нем исключены из реестра судом в связи с грубым нарушением закона.

Нуждается в изменении и ст. 17.6 Закона о туристской деятельности. В частности, следует уточнить понятие объекта страхования, страхового риска и страхового случая по договору страхования ответственности туроператора.

Так, объектом страхования ответственности туроператора следует считать имущественные интересы туроператора, связанные с его обязанностью возместить туристам и (или) иным заказчикам реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

Страховой риск же представляет собой возможность наступления гражданской ответственности туроператора по договору о реализации туристского продукта. А страховым случаем по договору страхования ответственности туроператора является наступление в период действия данного договора гражданской ответственности туроператора в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта (если это является существенным нарушением условий такого договора), которое влечет за собой обязанность страховщика произвести страховую выплату туристу и (или) иному заказчику.

В ст. 17.6 Закона о туристской деятельности целесообразно включить положение о предоставлении страховщику права предъявлять регрессное требование в пределах произведенной страховой выплаты к туроператору, если умышленные действия (бездействие) учредителя (участника) юридического лица, осуществляющего туроператорскую деятельность, его руководителя, работника либо иного лица, которое действовало в интересах туроператора в соответствии с его учредительными документами,

повлекли за собой причинение реального ущерба туристам и (или) иным заказчикам. При этом страховщик также вправе требовать от туроператора возмещения расходов, понесенных при рассмотрении страхового случая.

В целях автоматизации процесса реализации туристского продукта, защиты прав и законных интересов туристов в сфере электронной торговли в ст. 10 Закона о туристской деятельности необходимо внести положение о том, что договор о реализации туристского продукта может быть заключен как путем составления одного документа, так и путем вручения туроператором туристу или иному заказчику туристского продукта на основании его письменного или устного заявления туристской путевки, подписанной туроператором.

В законодательстве о туристской деятельности необходимо также изменить правовую природу туристской путевки, по аналогии с нормами транспортного законодательства, регулирующими вопросы применения перевозочных документов. Сущность туристской путевки должна заключаться не только в том, что она подтверждает факт оплаты туристского продукта, но и в том, что она удостоверяет заключение договора о реализации туристского продукта. Причем договор о реализации туристского продукта может быть оформлен также в электронном виде («электронная туристская путевка»), с размещением информации об условиях договора о реализации туристского продукта в автоматизированных информационных системах.

Формы туристской путевки, а также требования к автоматизированным информационным системам должны устанавливаться федеральным органом исполнительной власти в сфере туризма.

Еще одним важным направлением совершенствования законодательства является детализация норм ст. 17 Закона о туристской деятельности, регулирующих вопросы страхования туристов на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев. Так, по нашему мнению, туроператоры (турагенты) обязаны своевременно информировать туристов о необходимости заключения договора страхования на случай внезапного заболевания и от несчастных случаев, а также оказывать туристам содействие в осуществлении такого страхования. Причем туроператор (турагент) вправе отказаться от заключения и (или) исполнения договора о реализации туристского продукта, если турист, несмотря на своевременное и обоснованное информирование, в разумный срок не заключит необходимый договор страхования. Страховой полис должен включать в себя как минимум оплату следующих расходов туриста:

- на лечение, вызванное обострением хронического заболевания или несчастным случаем;

- расходы, возникшие вследствие несчастного случая, заболевания или смерти застрахованного (включая расходы на репатриацию, расходы по предоставлению возможности транспортировки пострадавшего застрахованного и несовершеннолетних лиц, сопровождавших застрахованного, и принадлежащего ему имущества);

- по оказанию экстренной стоматологической помощи;

- по оказанию юридической помощи, необходимость которой вызвана перечисленными выше событиями;

- другие расходы, обусловленные индивидуальными особенностями туриста или условиями совершения путешествия.

Минимальный размер страховой суммы по договору следует определять в соответствии с требованиями законодательства страны (места) временного пребывания

туристов, но в любом случае страховая сумма не может быть менее суммы, эквивалентной девятистам тысячам рублей.

Туроператоры (турагенты) также обязаны оказывать туристу содействие в предоставлении услуг по страхованию иных рисков, связанных с совершением путешествия, в том числе страхованию финансовых рисков туристов на случай невозможности совершить поездку и (или) изменения сроков пребывания за границей по не зависящим от туриста обстоятельствам.

Давно назрела необходимость страхования путешествий по маршрутам повышенной опасности. Представляется, что туроператоры, турагенты, организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, при организации путешествий по таким туристским маршрутам обязаны своевременно информировать туристов о необходимости заключения ими договора страхования от несчастных случаев при занятии экстремальными видами туризма и спорта, а также оказывать содействие туристам в осуществлении такого страхования.

Инструкторам-проводникам нужно законодательно запретить осуществлять сопровождение туристов по маршрутам повышенной опасности без наличия гарантий оплаты расходов на поисково-спасательные и (или) горноспасательные работы, а также выплат компенсаций туристам (экскурсантам) в случае причинения вреда их жизни и здоровью вследствие недостатков услуг, оказываемых инструкторами-проводниками.

Страхование рисков туристов от несчастных случаев, а также страхование гражданской ответственности инструкторов-проводников за причинение вреда жизни и здоровью туристов (экскурсантов) может быть основной формой предоставления таких гарантий.

Как известно в Российской Федерации в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности идет процесс создания саморегулируемых организаций. Однако в туристской деятельности он сдерживается ввиду отсутствия необходимых правовых основ. Поэтому восполнение данного пробела является крайне актуальным. В связи с этим основными целями саморегулируемых организаций в сфере туризма (далее — саморегулируемые организации) могли бы быть:

1) содействие реализации прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, содействие защите прав и законных интересов туристов в Российской Федерации и за пределами ее территории;

2) обеспечение безопасности туристов, сохранности их имущества при совершении путешествий, организация оказания финансовой, медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи российским туристам (далее — неотложная помощь), в том числе в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также наступления обстоятельств непреодолимой силы;

3) предупреждение причинения вреда жизни и здоровью туристов и иных заказчиков (экскурсантов, постояльцев) или их имуществу вследствие недостатков услуг, а также предупреждение нанесения ущерба окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства;

4) содействие лицам, осуществляющим туристскую деятельность, в реализации их права на предпринимательскую и иную экономическую деятельность, в том числе поддержка конкуренции, обеспечение принципа свободы договора, содействие свободному перемещению услуг, информации и финансовых средств на едином туристском рынке Российской Федерации;

5) повышение качества и конкурентоспособности услуг в сфере туризма путем установления дополнительных требований к предпринимательской и профессиональной деятельности, а также к уровню профессиональной подготовки работников членов саморегулируемых организаций, включая проведение их аттестации и осуществление профессиональной сертификации в сфере туризма;

6) просвещение населения в сфере туризма, содействие социально ответственной предпринимательской деятельности, формированию обычаев делового оборота, развитию делового партнерства и гармонизации социальных отношений в сфере туризма.

В сфере туризма, на наш взгляд, могут создаваться следующие саморегулируемые организации: туроператоров; турагентов; организаций, осуществляющих экскурсионное обслуживание, экскурсоводов, гидов и гидов-переводчиков; инструкторов-проводников; организаций, осуществляющих гостиничную деятельность, а также оказывающих услуги иных объектов туристской индустрии (горнолыжные трассы, пляжи и другие).

Полагаем, что обязательными документами саморегулируемых организаций, необходимыми для внесения сведений о них в реестр саморегулируемых организаций, должны быть:

- примерные формы договоров с потребителями услуг и с партнерами;
- порядок осуществления контроля саморегулируемой организацией за деятельностью своих членов, а также применения в отношении них мер дисциплинарного воздействия;
- правила формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации, требования к его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, а также требования к страхованию ответственности членов саморегулируемой организации;
- иные документы, предусмотренные Федеральным законом 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹⁶.

Для отдельных видов саморегулируемых организаций целесообразно установить дополнительные требования к созданию и функционированию саморегулируемых организаций, например для саморегулируемых организаций туроператоров такими требованиями могут быть:

- создание и обеспечение функционирования автоматизированной информационной системы учета договоров, заключенных членами саморегулируемой организации с туристами и иными заказчиками;
- порядок организации неотложной помощи туристам, заключившим договоры с членами саморегулируемой организации туроператоров, в том числе в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также наступления обстоятельств непреодолимой силы; порядок использования средств компенсационного фонда на эти цели.

Для саморегулируемых организаций экскурсоводов, гидов, гидов-переводчиков такие требования могут включать в себя:

- наличие квалификационных требований к экскурсоводам, гидам, гидам-переводчикам (далее — экскурсоводы);

¹⁶ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

— реестр утвержденных саморегулируемой организацией экскурсоводов экскурсионных и экскурсионно-художественных программ, а также краткое их содержание;

— примерный учебный план подготовки и повышения квалификации экскурсоводов, а также перечень квалификационных требований к педагогическим, научно-педагогическим работникам, осуществляющим обучение экскурсоводов;

— порядок прохождения экскурсоводами процедуры аккредитации, необходимой для внесения сведений об экскурсоводе в реестр саморегулируемой организации, и образцы документов, удостоверяющих право на осуществление экскурсионного обслуживания.

Для осуществления своей деятельности саморегулируемая организация инструкторов-проводников должна иметь:

— квалификационные требования к инструкторам-проводникам;

— реестр утвержденных саморегулируемой организацией инструкторов-проводников маршрутов повышенной опасности, а также меры обеспечения безопасности туристов при прохождении таких маршрутов, в том числе порядок взаимодействия инструкторов-проводников с поисково-спасательными и горноспасательными службами;

— требования к предоставлению гарантий оплаты расходов на поисково-спасательные и (или) горноспасательные работы, а также выплат компенсаций туристам (экскурсантам) в случае причинения вреда их жизни и здоровью вследствие недостатков услуг, оказываемых инструкторами-проводниками (страхование гражданской ответственности инструкторов-проводников за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу туристов (экскурсантов));

— примерный учебный план подготовки и повышения квалификации инструкторов-проводников, а также перечень квалификационных требований к педагогическим, научно-педагогическим работникам, осуществляющим обучение инструкторов-проводников;

— порядок прохождения инструкторами-проводниками процедуры аккредитации, необходимой для внесения сведений об инструкторе-проводнике в реестр саморегулируемой организации, и образцы документов, удостоверяющих право на оказание услуг инструкторов-проводников.

Для саморегулируемых организаций владельцев гостиниц или иных объектов туристской индустрии необходимо наличие:

— документа, подтверждающего обязательное прохождение объектом туристской индустрии процедуры классификации и присвоения ему категории;

— квалификационных требований к должностям работников членов саморегулируемой организации;

— документа, подтверждающего прохождение руководителями и работниками каждого члена саморегулируемой организации владельцев объектов туристской индустрии не менее одного раза в три года программ дополнительного образования (переподготовка, повышение квалификации, стажировка).

Для усиления юридической ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности необходимо внесение изменений в ст. 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) с целью возможности административного приостановления туроператорской деятельности, которая создает угрозу жизни и здоровью туристов.

Кроме того, возможно КоАП следует дополнить новой статьей об осуществлении туроператорской деятельности с нарушением законодательства Российской Федерации о туристской деятельности. В этой статье необходимо предусмотреть составы правонарушений, связанные с осуществлением туроператорской деятельности без внесения сведений о туроператоре в реестр туроператоров, а также с нарушением туроператором порядка предоставления в реестр обязательных сведений.

И ст. 171 Уголовного кодекса Российской Федерации нуждается в дополнении нормами об ответственности за незаконную туроператорскую деятельность.

Очевидно, что в целях обеспечения стабильности и предсказуемости на туристском рынке реализация этих изменений потребует переходного периода, который может составлять от 12 до 24 месяцев с даты вступления Закона в силу.

Еще одним важным направлением развития законодательства о туристской деятельности является включение «туристских норм» в Гражданский кодекс Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства разработал концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации и активно ведет работу по подготовке проектов федеральных законов о внесении изменений в ГК.

В связи с этим полагаем необходимым в главе 39 ГК закрепить особенности заключения, исполнения и прекращения договоров возмездного оказания услуг в сфере туристического обслуживания, а также ответственности за их нарушение. Кроме того, нуждается в совершенствовании редакция ст. 925 ГК о хранении вещей постояльца в гостинице.

Решение этих вопросов будет способствовать сближению положений ГК с правилами регулирования отношений в сфере туризма в праве Европейского Союза, а также отвечать новейшему положительному опыту модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран. Тем более что объемный сравнительно-правовой материал европейского и зарубежного опыта правового регулирования отношений в сфере туристического обслуживания в распоряжении заинтересованных лиц имеется. Так, Федеральное агентство по туризму Минспорттуризма России в апреле 2010 г. в Москве провело международную конференцию Международного форума юристов, специализирующихся в сфере правового обеспечения туризма и путешествий (IFTTA). Конференция была посвящена вопросам совершенствования Директивы ЕС № 90/314 1990 «О комплексных турах, путешествиях и отдыхе», а также иным вопросам правового регулирования туристской деятельности в государствах Европы.¹⁷ Результатом конференции стали подготовленные рекомендации для Европейской комиссии по совершенствованию норм указанной директивы, которые, несомненно, представляют актуальность и для Российской Федерации.

¹⁷ Официальный сайт Ростуризма в сети Интернет: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140690/>