

А.В. Бочаров, С.Л. Никонович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЕДЕНИЯ РЕЕСТРА  
ТУРОПЕРАТОРОВ РОССИИ И МЕКСИКИ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

*В статье рассматриваются основные подходы к правовому регулированию и информации, предоставляемой реестром туроператоров; затрагиваются различия в подходах определения туроператоров и лиц, оказывающих туристические услуги, определяются способы и объем информации, необходимой для ведения реестра, а также различия в подходах к определению его функций.*

**Ключевые слова:** сравнительное правоведение, туризм, Россия, Мексика, реестр.

A.V. Bocharov, S.L. Nikonovich

**LEGAL REGULATION OF CONDUCTING THE REGISTER  
OF TOUR OPERATORS OF RUSSIA AND MEXICO:  
A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

*The article examines the main approaches to legal regulation and information provided by the register of tour operators; the differences in the definition of tour operators and persons providing tourism services are affected, the methods and amount of information necessary for keeping the register are determined, as well as the differences in the approaches to determination of its functions.*

**Keywords:** comparative law, tourism, Russia, Mexico, register of tour operators.

По данным Международной организации туризма (UNWTO), в 2015 году Россию посетили 33 млн 729 тыс. чел. (въездной туризм) и 34 млн 550 тыс. человек (выездной туризм), а за предыдущий 2014 год соответственно – 32 млн 421 тыс. человек и 33 млн 799 тыс. человек [1]. При этом за последние пять лет тенденция к увеличению численности туристов составляет около 1000–1500 тыс. человек в год. Учитывая изложенное, напрашивается вывод о дальнейшем развитии индустрии туризма в России.

Одним из важных факторов развития туризма является обеспечение должного правового регулирования туристской деятельности со стороны государства. Важным способом обеспечения доверия как выезжающих, так и въезжающих

туристов является создание Единого Федерального реестра туроператоров, содержащих основные сведения об операторах, оказывающих туристические услуги. Как любая другая государственная деятельность, туризм требует тщательной правовой регламентации. Именно она представляет собой значимый инструмент государственного и общественного контроля.

В связи с этим, обратимся к опыту зарубежных стран, имеющих сопоставимые экономические параметры. Одной из таких стран является Мексика, показатели которой вполне сравнимы с Россией. По данным той же Международной организации туризма (UNWTO), в 2015 году Мексику посетили 32 млн 093 тыс. человек (въездной туризм) и 19 млн 603 тыс. человек (выездной туризм) [2]. В последние годы Мексика прикладывает значи-

тельные усилия для развития въездного туризма, составляющего значимую часть ее экономики. Отчасти с этим связано принятие специального закона, направленного на регулирование туристской деятельности: это Общий закон о туризме от 17 июня 2009 года [3] и принятый в соответствии с ним Регламент Общего закона о туризме от 6 июля 2015 года [4]. Последний в значительной степени расширяет требования первоначального закона, конкретизируя и разъясняя отдельные положения.

Следует отметить, что принятие Мексикой Регламента и последующего изменения Общего закона о туризме в 2015 году во многом связаны именно с введением реестра лиц, оказывающих туристические услуги.

В противовес отечественному законодательству, представленному Федеральным законом от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [5], где статья о Едином Федеральном реестре туроператоров появилась лишь 2 марта 2016 года (статья 4.2 ФЗ № 132-ФЗ) [6]. Общий закон о туризме Мексики содержал положение о Реестре изначально (Титул пятый «Организационные аспекты», Глава первая «Национальный реестр туризма» Общего закона). Вполне возможно, что такое положение дел было связано с тем, что до недавнего времени правовое регулирование туристического бизнеса в России практически не имело особой значимости.

Более того, анализируя положения Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», становится очевидным, что отечественное законодательство всё еще в большей степени ориентировано на выездной туризм. Правовой регламентации в основном подвергаются положения, касающиеся защиты прав и законных интересов граждан РФ. Система внутреннего и въездного туризма остается в большинстве своем за рамками правового регулирования.

Такое положение находит свое отражение в правилах, касающихся Еди-

ного Федерального реестра туроператоров.

Российское законодательство не устанавливает определения Единого реестра и цели его создания, статья 4.2 ФЗ № 132-ФЗ указывает на то, что «Реестр является федеральной информационной системой, содержащей зафиксированные на материальном носителе сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации». Также указывается перечень сведений, вносимых в реестр, ответственность и порядок предоставления сведений.

Артикул 46 мексиканского «Общего закона» гласит, что «национальный реестр туризма – это государственный каталог туристических услуг в стране, которая является механизмом, с помощью которого федеральное правительство, штаты, муниципалитеты и федеральный округ могут иметь информацию об операторах туристических услуг по всей стране для понимания рынка туризма и общения с компаниями в случае необходимости».

Очевидно, что определение целей государственного вмешательства [7], установленное в Законе, обеспечивает лучшее применение такого нормативного правового акта на практике. Определение целей создания реестра изначально формирует круг информации, необходимой для внесения. Внесение излишней информации будет способствовать повышению расходов на хранение и обслуживание базы данных, снижению пригодности данных для аналитических отчетов, так как будет возникать необходимость фильтрации предоставляемой информации, сложности при организации проверки достоверности сведений, содержащихся в реестре, что повлечет дополнительные расходы бюджетных средств и средств самих туроператоров. В этом случае необходимо дополнить положения статьи 4.2 Федерального закона № 132-ФЗ, сформулировав цели создания реестра и критерии необходимой информации, которая будет в него вноситься [10].

Следует отметить, что первоначально «Общий закон о туризме» содержал довольно расплывчатые требования по информации, которую лица, работающие в сфере туризма, должны были предоставлять в государственные органы, осуществляющие ведение реестра. Положение артикула 48 предполагало обязательность участия в Национальном реестре, и в течение 30 календарных дней необходимо было предоставить информацию, установленную Министерством туризма. Однако 28 мая 2013 года вышло Постановление Верховного суда Мексики, признавшее данное положение противоречащим Конституции [8], так как в такой трактовке оно наделало излишними полномочиями министерство, в то время как разъяснение и конкретизация положения законов является прерогативой президента, который осуществляет ее с помощью регламентов. Декрет от 10 ноября 2014 года исправил эту ошибку, установив, что информация, содержащаяся в Национальном реестре, определяется исключительно Регламентом от 6 июля 2015 года.

Здесь же кроется и следующее отличие норм мексиканского законодательства о Национальном реестре. В отличие от Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», мексиканский «Общий закон о туризме» не устанавливает конкретных требований к содержанию реестра, а лишь определяет общие принципы его функционирования. Российское законодательство, наоборот, устанавливает конкретные требования в рамках федерального закона, но оставляет без внимания основополагающие идеи, на базе которых следует осуществлять конкретную деятельность.

Можно утверждать, что российское законодательство в сфере оказания туристских услуг находится в стадии формирования. Само название Федерального закона «Об основах туристской деятельности» предполагает начальный этап оформления базовых императивов, фундамента будущего правового регулирования в данной сфере. Однако вме-

сто последующей конкретизации в виде различных иных нормативных правовых актов изменению и дополнению подвергается именно положение «основ», внося дисбаланс в сам закон, который содержит и базовые принципы, и конкретные требования, подходящие более актам Президента Российской Федерации или Постановлениям Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что законы России и Мексики по-разному определяют и круг лиц, осуществляющих деятельность в сфере туризма, подлежащих внесению в реестр. Согласно статье 2 Федерального закона, «деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом (далее – туроператор)», тем самым изначально предполагается ведение реестра именно юридических лиц. Мексиканское законодательство определяет лицо, осуществляющее предоставление туристических услуг, как «физическое или юридическое лицо, которое предлагает, оказывает или заключает договор с туристами о предоставлении услуг, указанных в настоящем Законе». Такое различие, с одной стороны, увеличивает размер реестра, включая в него физических лиц и субъектов, осуществляющих сопутствующую туристскую деятельность, с другой стороны, такой принцип формирования реестра наиболее полно соответствует заявленной в законе цели, – «наиболее полному предоставлению информации о лицах, осуществляющих туристскую деятельность». Такой подход также служит развитию малого предпринимательства. Единый реестр туроператоров при таком подходе представляет собой лишь расширенный вариант ЕГРЮЛ, содержащий дополнительные сведения, но вводящий дополнительную конкуренцию государственных органов, собирающих информацию. То есть, теоретически вместо истребования информации от туроператора Ростуризм должен истребовать информацию из ЕГРЮЛ и дополнять ее в соответствии с целями ведения реестра. Во-вторых, ведение реестра туроперато-

ров ориентирует туристический бизнес именно на выездной туризм, формируя однобокое представление о таком бизнесе. Несмотря на то что федеральный закон предусматривает и даже частично регламентирует иные виды и направления туризма, создание реестра только для туроператоров существенно снижает информационную и аналитическую ценность реестра.

Из этого проистекает и различие в функциях реестра: так, артикул 52 «Общего закона о туризме» (Мексика) предусматривает, что на основании сведений, указанных в Национальном реестре, будет выдан сертификат, подтверждающий качество предоставляемых туристических услуг, что позволит развивать добросовестную конкуренцию. Регламент раскрывает, что дополнительными функциями Национального реестра помимо информационной и аналитической являются: сертификация туристических услуг; отзыв разрешения на оказание туристических услуг по причинам, изложенным в Законе и Регламенте; координация работы штатов, муниципалитетов и федерального округа; проверка на соответствие Системы классификации гостиниц; санкции за правонарушения, совершенные в Системе классификации гостиниц или Правил предоставления информации в Национальный реестр. Артикул 85 дополняет данное положение, указывая, что Система классификации гостиниц должна быть интегрирована в Национальный реестр. Такая Система должна повысить качество мест размещения туристов, стимулировать и развивать конкуренцию, а введение дополнительных поощрений за заботу об окружающей среде и культурного наследия, в свою очередь, будет способствовать развитию всей отрасли.

Артикул 86 Регламента определяет функции Системы классификации гостиниц, являющейся неотъемлемой частью Национального реестра: упорядочение, стандартизацию и сертификацию гостиниц по всей стране; информирование туристов и туроператоров о присвоении категории гостинице, зарегистрирован-

ной в Системе; публикация информации агрегированной в Системе классификации гостиниц, которая позволяет пользователю туристической услуги сделать ответственный выбор и заранее знать о потребительских качествах гостиницы, ресторана или хостинга; способствовать повышению продуктивности и добросовестной конкуренции гостиниц и хостингов, зарегистрированных в Системе. Такой подход ведет к повышению доступности и устойчивости качества предоставляемых гостиничных услуг и жилья при поддержке в Системе классификации инструмента, который осуществляет защиту природного и культурного наследия страны, способствует заботе об окружающей среде.

Таким образом, Система классификации гостиниц как часть Национального реестра лиц, оказывающих туристические услуги, позволяет государственным органам не только осуществлять надлежащий контроль за деятельностью туроператоров, но и представляет собой возможность более полного взаимодействия потребителя туристической услуги (туриста) и лиц, оказывающих данные услуги. Кроме того, наличие целесообразно ориентированного Реестра позволяет снять часть бремени доказывания о надлежащем информировании потребителя о заявленном качестве предоставляемой туристической услуги. Главное преимущество такой интегрированной системы заключается в смещении баланса информационной составляющей туризма от выездного к въездному, что, безусловно, способствует развитию экономики страны. Более того, в период экономического спада экономическая целесообразность въездного туризма многократно возрастает. При этом возникает тенденция к развитию конкурентной среды в рамках информационного пространства. Информационная составляющая деятельности органов государственной власти, в том числе субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, становится более значимой. Введение юридической ответственности за размещение сведений в Реестре стимулирует всех участников

процесса к постоянному мониторингу, что создает дополнительный элемент контроля деятельности лиц, оказывающих туристические услуги.

Формирование реестра в этом аспекте действительно может благоприятно сказаться на развитии всей отрасли в целом, поскольку на современном этапе развития туризма в России, по данным Ассоциации туроператоров (АТОР) [9], одним из основных препятствий является отсутствие инфраструктуры необходимого уровня и специалистов, обслуживающих прибывающих туристов.

Адекватное правовое регулирование вопроса ведения Единого Федерального реестра туроператоров, расширение и за-

крепление его функций на уровне закона, перемещение требования о конкретных сведениях, которые должны содержаться в Едином реестре, на уровень подзаконных актов – это неполный перечень действий, которые будут способствовать повышению качества регулирования и оказания туристических услуг. Частичное аналитическое заимствование юридических механизмов и институтов может серьезно сократить время на реформирование отечественного законодательства, не представляющего острой социальной проблемы, но имеющего, тем не менее, значительное влияние на развитие экономики страны.

## Литература

1. UNWTO: Russian Federation: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011–2015. – URL: <http://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtotfb0643010020112015201611> (дата обращения: 15.06.2017).
2. UNWTO: Mexico: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011–2015. – URL: <http://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtotfb0484010020112015201610> (дата обращения: 15.06.2017).
3. Ley General de Turismo // DOF 17.06.2009; Última reforma // DOF 17.12.2015.
4. Reglamento de la Ley General de Turismo // DOF: 06.07.2015.
5. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.12.1996. – № 49. – Ст. 5491.
6. Федеральный закон от 02.03.2016 № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность» // Собрание законодательства РФ. – 07.03.2016. – № 10. – Ст. 1323.
7. Бочаров А.В. Целеполагание как критерии оценки эффективности правового регулирования в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 11 (131). – С. 15–17.
8. Controversia Constitucional 71/2009 // DOF: 28.05.2013.
9. АТОР: туристическая отрасль России: итоги 2016 года и перспективы на 2017 год. – URL: [http://www.atorus.ru/ratings/ator\\_analytics/article/3436.html](http://www.atorus.ru/ratings/ator_analytics/article/3436.html) (дата обращения: 15.06.2017).
10. Уткин Н.И., Меньшиков А.В., Муталиева Л.С., Бибарсова Г.Ш., Гареев А.А., Муслев Б.В., Савин И.Г., Тыртышный А.А. Правоведение : учебник для военных вузов / под ред. О.Ю. Ефремова. – СПб., 2015. – (Сер. Учебник для военных вузов).

## References

1. UNWTO: Russian Federation: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011–2015. – URL: <http://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtotfb0643010020112015201611> (data obrashcheniya: 15.06.2017).

2. UNWTO: Mexico: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011–2015. – URL: [http://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtotfb048401002011\\_2015201610](http://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtotfb048401002011_2015201610) (data obrashcheniya: 15.06.2017).
3. Ley General de Turismo // DOF 17.06.2009; Última reforma // DOF 17.12.2015.
4. Reglamento de la Ley General de Turismo // DOF: 06.07.2015.
5. Federal'nyy zakon ot 24.11.1996 № 132-FZ «Ob osnovakh turistskoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 02.12.1996. – № 49. – St. 5491.
6. Federal'nyy zakon ot 02.03.2016 № 49-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v tselyakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva, reguliruyushchego turistskuyu deyatel'nost'» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 07.03.2016. – № 10. – St. 1323.
7. *Bocharov, A.V.* Tselepolaganie kak kriterii otsenki effektivnosti pravovogo regulirovaniya v Rossiyskoy Federatsii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2015. – № 11 (131). – S. 15–17.
8. Controversia Constitucional 71/2009 // DOF: 28.05.2013.
9. ATOR: turisticheskaya otrasl' Rossii: itogi 2016 goda i perspektivy na 2017 god. – URL: [http://www.atorus.ru/ratings/ator\\_analytics/article/3436.html](http://www.atorus.ru/ratings/ator_analytics/article/3436.html) (data obrashcheniya: 15.06.2017).
10. *Utkin, N.I., Men'shikov, A.V., Mutaliev, L.S., Bibarsova, G.Sh., Gareev, A.A., Muslov, B.V., Savin, I.G., Tyrtshnyy, A.A.* Pravovedenie : uchebnik dlya voennykh vuzov / pod red. O.Yu. Efremova. – SPb., 2015. – (Ser. Uchebnik dlya voennykh vuzov).