

Завьялова Светлана Валерьевна

ЭКСТРЕННАЯ ПОМОЩЬ ТУРИСТАМ: ПРОБЛЕМА СОХРАНЯЮЩЕГОСЯ РИСКА

Анализируя положения российского законодательства о туристской деятельности, автор рассматривает проблему сохраняющегося риска ущемления прав туристов на возмещение реального ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства по договору оказания туристских услуг, в т.ч. в случае несостоятельности (банкротства) туроператора. Основное внимание акцентируется на критическом анализе положений законодательства о туристской деятельности, регулирующих вопросы обеспечения оказания экстренной помощи туристам за счет средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/26.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. I. С. 85-88. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

обеспечение этой работы. Видятся полезными разработка и внедрение в профессиональную подготовку и повышение квалификации прокурорских работников программ обучения приемам мониторинговой работы.

Наряду с этим, полноценное использование прокурорами в сфере правотворчества обращений граждан и организаций, направленных на совершенствование правового регулирования, с нашей точки зрения, требует специализации обобщения, оценки и реализации таких обращений. Подобную деятельность целесообразно выделить в самостоятельное направление работы прокуратуры с обращениями. Необходимо возложить ее выполнение на конкретных сотрудников и подразделения органов прокуратуры. Предлагаемый подход важно закрепить в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ.

Представляется, что реализация указанных рекомендаций позволит увеличить вклад правового мониторинга и обращений граждан и организаций в информационное обеспечение участия прокуратуры в правотворчестве.

Список литературы

1. **Ашурбеков Т. А.** Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 10. С. 16-20.
2. **Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению:** приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 // Законность. 2008. № 10.
3. **О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации:** Инструкция, утверждена приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 // Законность. 2013. № 4.
4. **О прокуратуре Российской Федерации:** Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 1995. № 47. Ст. 4472.
5. **Тихомиров Ю. А.** Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 12-16.

RELEVANT COMPONENTS OF INFORMATIONAL SUPPORT OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE PARTICIPATION IN LAWMAKING

Zhidkikh Anatolii Aleksandrovich, Ph. D. in Law, Associate Professor
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
zdoc1953@yandex.ru

The article reveals the significance of the important components of the informational support of public prosecutor's office participation in lawmaking – legal monitoring and citizens' and organizations' appeals. The legal regulation and use of these information sources are covered. The problems of this activity are analyzed. The creation of legal monitoring system and the specialization of the work with lawmaking appeals in public prosecutor's office are substantiated. The measures on the improvement of using the information channels under consideration are suggested.

Key words and phrases: public prosecutor's office; participation in lawmaking; informational support; legal monitoring; citizens' and organizations' appeals; improving public prosecutor's office activity.

УДК 347.4

Юридические науки

Анализируя положения российского законодательства о туристской деятельности, автор рассматривает проблему сохраняющегося риска ущемления прав туристов на возмещение реального ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства по договору оказания туристских услуг, в т.ч. в случае несостоятельности (банкротства) туроператора. Основное внимание акцентируется на критическом анализе положений законодательства о туристской деятельности, регулирующих вопросы обеспечения оказания экстренной помощи туристам за счет средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Ключевые слова и фразы: защита прав туристов; компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма; экстренная помощь; эвакуация туристов; финансовое обеспечение; пропорциональное удовлетворение требований туристов и/или иных заказчиков.

Завьялова Светлана Валерьевна

Камчатский государственный университет им. Витуса Беринга
s_zavyalova@mail.ru

ЭКСТРЕННАЯ ПОМОЩЬ ТУРИСТАМ: ПРОБЛЕМА СОХРАНЯЮЩЕГОСЯ РИСКА[©]

Ввиду важности и социальной значимости вопросов защиты прав туристов и повышения уровня безопасности туризма, в т.ч. путем исключения возможности проявления злоупотреблений со стороны туроператоров (турагентов) и обеспечения прозрачности их деятельности, апологетами туризма и учеными-правоведами в разное время предлагались различные пути разрешения приведенных проблем. Одни авторы подчеркивают

необходимость введения обеспечительных мер посредством увеличения минимального размера уставного капитала (в пределах от 200 до 500 тыс. руб.), что, как отмечают исследователи, будет способствовать снижению количества банкротств туристских компаний [1 с. 53-54; 3, с. 67]. Другие, исследуя вопросы обеспечения цивилизованной работы туристского рынка в России, рассматривают возможность введения дополнительных обязательных требований к туроператорам, к их «...бухгалтерской и статистической отчетности, установлению процедуры обязательного годового аудита» [16, с. 23]. Вместе с тем в качестве самых распространенных решений, предложенных в литературе, следует назвать внедрение в сферу туристской деятельности принципов саморегулирования и создание резервного туристского фонда [2, с. 119-120; 3, с. 67; 8].

В настоящее время последнее нашло свое закрепление в Федеральном законе от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [14] (далее – Закон о туристской деятельности) в силу внесенных в него Федеральным законом от 03.05.2012 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10] поправок, однако в несколько модифицированной форме.

Председатель Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы РФ И. Н. Руденский, комментируя внесенные изменения, указывает на сознательный отказ от внедрения в сферу туризма принципов саморегулирования и на строго целевой характер средств компенсационного фонда – оплата услуг по перевозке и/или размещению туристов при их эвакуации из страны временного пребывания [17].

Таким образом, согласно ст. 11.1 Закона о туристской деятельности, туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, обязаны быть членами общероссийского объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Порядок его создания, деятельности, реорганизации и ликвидации устанавливается в соответствии с законодательством в отношении ассоциаций (союзов) с учетом положений Закона о туристской деятельности. В частности, разрабатываемые объединением правила профессиональной деятельности утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (абз. 12 ст. 11.1 Закона о туристской деятельности); а функция объединения заключается в обеспечении оказания экстренной помощи туристам в порядке, установленном Правительством РФ, за счет средств компенсационного фонда, контроль за созданием и деятельностью которого принадлежит Правительству РФ (абз. 6 ст. 11.4 Закона о туристской деятельности).

Немаловажно и то, что данное объединение, согласно абз. 5 ст. 6 и ст. 11.1 Закона о туристской деятельности, является некоммерческой организацией, основанной на принципе обязательного членства, приобретающей статус объединения туроператоров на основании решения Правительства РФ и действующей в целях оказания экстренной помощи туристам за счет средств компенсационного фонда. Экстренная помощь, согласно ст. 1 указанного акта, есть действия по организации эвакуации туристов из страны временного пребывания (в т.ч. оплата услуг по перевозке и/или размещению), а компенсационный фонд, в силу ст. 11.4 указанного акта, формируется за счет ежегодных взносов туроператоров: 0,1% объема денежных средств, полученных от оказания туристских услуг в сфере выездного туризма на конец отчетного года, но не менее 100 тыс. руб. При этом экстренная помощь в силу п. 1 утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27.02.2013 № 162 Правил оказания экстренной помощи туристам [15] оказывается туристам, находящимся в стране временного пребывания, в случаях невозможности исполнения, неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором своих обязательств.

Законодателем, как констатирует В. В. Рязанский, внедрен новый механизм «...гарантированной помощи российским туристам за рубежом в случае возникновения проблем» [18]. Однако признать подобное внедрение новацией, на наш взгляд, трудно в силу имеющейся в российском законодательстве схожей конструкции обеспечительных мер, наличие которой прямо констатируется в содержании Правил оказания экстренной помощи туристам. Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 30.12.1994 № 1451 «О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций» [11], обязанность по обеспечению финансирования таких операций возложена на Минфин России путем ежегодного перечисления на счет МЧС 10% финансовых средств, предусмотренных на расходы по эвакуации российских граждан в случае возникновения за рубежом чрезвычайной ситуации, опасной для жизни российских граждан, и необходимости срочного направления этих средств за границу, а согласно п. 1 Правил оказания экстренной помощи туристам, «действие настоящих Правил не распространяется на случаи эвакуации по решению Президента Российской Федерации российских туристов с территории иностранного государства в связи с возникновением угрозы безопасности их жизни и здоровья» [15].

Однако компенсационный фонд, как отмечается авторами поправок (В. Ф. Звагельским, И. Н. Руденским, В. В. Рязанским), позволит оплачивать непосредственно гостиничные услуги и возвращение российских туристов в случае банкротства туроператоров [17; 18], что, по нашему мнению, представляется несколько неточным.

О несостоятельности (банкротстве) туроператора как об условии оказания экстренной помощи его клиентам (туристам), что следует из содержания приведенных ранее норм, можно говорить лишь в частности и только при наличии одновременно следующих условий: невозможность исполнения, неисполнение или ненадлежащее исполнение туроператором услуг по перевозке и/или размещению и нахождение туриста в стране временного пребывания, поскольку именно для финансирования действий по организации эвакуации туристов из страны временного пребывания призваны средства компенсационного фонда (согласно п. 2-5, 7 Правил оказания экстренной помощи туристам, экстренная помощь оказывается туристу в соответствии с договорами, заключенными объединением туроператоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги по перевозке и/или размещению и другие услуги, необходимые для оказания туристу экстренной помощи).

Проблема же сохраняющегося риска ущемления прав туристов на возмещение реального ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства по договору оказания туристских услуг, в т.ч. в случае несостоятельности (банкротства) туроператора, осуществляемого за счет сумм финансового обеспечения, несмотря на значительное их увеличение, остается вне поля зрения законодателя.

В частности, возросший размер финансовых гарантий туроператорской деятельности повлек проблему их обеспечения.

В целях визуализации размеров сумм финансовых гарантий приведем некоторые аналитические данные. Валовая выручка одних из крупнейших туроператоров России по данным 2011 г. составила (в млрд руб.): группа компаний ОТИ-Россия (Coral Travel, Sunmar Tour, Blue sky) – 29,491; ООО «Библио Трэвел» – 15,844; ОАО «Приморское агентство авиационных компаний» – 11,765; ООО «Трансаэротурс центр» – 6,332 [6]. Таким образом, размер финансовых гарантий можно представить в следующих суммах: ОТИ-Россия – 3,8 млрд руб.; ООО «Библио Трэвел» – 2 млрд руб.; ОАО «Приморское агентство авиационных компаний» – 1,5 млрд руб. [5]. Существенно, что по оценкам аналитиков и экспертов даже крупнейшие отечественные страховые компании не смогут обеспечить страховой защитой туроператоров с наибольшими объемами продаж; и «...150 млн, – отмечает Ю. В. Алчеева, член комитета Всероссийского союза страховщиков (далее – ВСС) по страхованию в сфере туризма, – проблематично... 300 млн – предел» [7; 9; 19].

Последствия такой невозможности выражены в вынужденных действиях туроператоров: заключать договоры страхования ответственности с несколькими страховщиками в целях обеспечения полной суммы финансовых гарантий, соответствующей установленному законом размеру; в результате либо распределить и закрепить потенциальные требования туристов за отдельными страховщиками, либо, как отмечает председатель комитета ВСС по вопросам страхования в сфере туризма Г. А. Гуляева, предоставить пострадавшему туристу право самому определять, в какую страховую компанию из указанных в договоре ему обращаться [4]. При этом в обоих случаях при урегулировании страховых случаев у туристов возникнут сложности. В первом случае очевидно прямое сохранение угрозы отказа туристам в удовлетворении их требований по причине исчерпания страховщиком лимита суммы страховых выплат (п. 1 ст. 947 ГК РФ), осуществленных им по договору страхования ответственности туроператора. Во втором случае Е. Л. Писаревский говорит о возможном начале хаоса: туристу неясно, к кому из страховщиков обращаться, тогда как страховщик, получивший требования о страховых выплатах, в силу неясности причин направления их непосредственно к нему, а не к другим страховщикам, стремясь переложить бремя возмещения на других страховщиков, будет отказывать туристам в выплатах [9].

Ситуация с сохраняющимся риском ущемления прав туристов на возмещение реального ущерба усугубляется и тем, что, согласно ст. 11.5 Закона о туристской деятельности, к объединению туроператоров переходит принадлежащее туристу право требования о выплате страхового возмещения или денежной суммы по банковской гарантии в пределах сумм расходов, понесенных объединением туроператоров на оказание экстренной помощи. Важно и то, что с туроператора в порядке регресса объединением может быть взыскана сумма таких расходов и при непокрытии их финансовым обеспечением.

Отмеченное позволяет констатировать наличие созданной законодателем конкуренции требований туристов (как тех, кому была оказана экстренная помощь, так и тех, кому она не была оказана в силу отсутствия необходимости, но при наличии неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательства по оказанию услуг) и объединения туроператоров. Немаловажно, что абз. 9 ст. 17.5 Закона о туристской деятельности закрепляет правило о пропорциональном удовлетворении требований туристов и/или иных заказчиков, тогда, как следует из контекста ст. 11.5 этого же акта, требование объединения туроператоров должно быть удовлетворено в полном объеме. Последний факт, как представляется, еще больше ущемляет права туристов и/или иных заказчиков как слабой стороны обязательства.

Решение поставленной проблемы видится в возможном использовании механизма осуществления компенсационных выплат непосредственно за счет средств компенсационного фонда профессионального объединения. Данные выплаты, как показывает анализ законодательства, производятся и в случаях, когда страховая выплата не может быть осуществлена в силу недостаточности средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности, для возмещения причиненных страхователем убытков и при применении к должнику процедуры банкротства.

Например, согласно Федеральному закону от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [13], в случаях, когда страховая выплата не может быть осуществлена в силу применения к страховщику процедуры банкротства; отзыва у страховщика лицензии, неизвестности лица, ответственного за причиненный вред и др. (п. 1, п. 2 ст. 18, ст. 19), компенсационные выплаты в счет возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, а также имуществу потерпевшего, осуществляются профессиональным объединением страховщиков. Согласно абз. 11 п. 2 ст. 22 и ст. 25.1 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [12], средства компенсационного фонда саморегулируемой организации арбитражных управляющих предназначены для осуществления компенсационных выплат в связи с возмещением убытков, причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей. Требование о компенсационной выплате может быть предъявлено к организации лицом, в пользу которого принято решение о взыскании убытков, при одновременном наличии таких условий, как недостаточность средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего и отказ последнего удовлетворить требование такого лица или неудовлетворение такого требования в течение 30-ти рабочих дней с даты предъявления требования.

Расширение, таким образом, спектра целевого назначения средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма позволит, на наш взгляд, не только гарантировать надлежащую защиту прав и законных интересов туристов и/или иных заказчиков путем исключения риска оставления их требований без удовлетворения, как в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения недобросовестным туроператором (его контрагентами) обязательства по оказанию туристских услуг, так и в силу признания туроператора несостоятельным (банкротом) или в случае приостановления (прекращения) им туроператорской деятельности, но и обеспечит реализацию объединением туроператоров внутреннего контроля за его членами в целях предотвращения внезапного ухода с рынка и массового нарушения прав и законных интересов туристов.

Список литературы

1. **Васецкий В. Н.** Гражданско-правовые средства защиты в сфере туризма // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 49-54.
2. **Викулова О. Н.** Финансовые гарантии как механизм правовой защиты в туризме // Право и экономика. 2006. № 10. С. 119-120.
3. **Денисова М. О.** Регулирование турагентской деятельности: законодательные перспективы // Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение. 2011. № 1. С. 67-70.
4. **Ермоленко Е.** Острые углы фингарантий: ответ получен [Электронный ресурс] // *Hotline.travel*: онлайн-журнал о жизни в туризме. 2012. № 7. URL: http://www.hotline.travel/content/11739/ostrye_ugly_fingarantiy_pozitsiya_strakhovshchikov/ (дата обращения: 27.06.2012).
5. **Как будет жить туризм по новому закону** [Электронный ресурс] // Ассоциация туроператоров России. URL: <http://www.atorus.ru/articles/all/article/2093.html> (дата обращения: 28.04.2012).
6. **Крупнейшие турфирмы в России в 2011 году** [Электронный ресурс] // Коммерсантъ: ежедневная общенациональная деловая газета. 2012. 12 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1890498?stamp=634721616459319005> (дата обращения: 25.03.2012).
7. **Крупные туроператоры перейдут на банковские гарантии** [Электронный ресурс] // 711: независимый портал о страховании. URL: <http://www.711.ru/news/1100-krupnye-turoperatory-pereydut-na-bankovskiegarantii.html> (дата обращения: 28.05.2012).
8. **Ломидзе М.** Как защитить туриста от банкротства туроператора [Электронный ресурс]. URL: <http://m.forbes.ru/article.php?id=78875> (дата обращения: 05.02.2012).
9. **Меньщикова Н.** Задача для крупных ТО. Как закон соблности и ФИГ приобрести? [Электронный ресурс] // *Hotline.travel*: онлайн-журнал о жизни в туризме. 2012. № 6/141/12. URL: http://www.hotline.travel/content/10316/zadachka_dlya_krupnykh_to_kak_zakon_soblyusti_i_fig_priobresti/ (дата обращения: 10.06.2012).
10. **О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации:** Федеральный закон от 03 мая 2012 г. № 47-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2012. № 19. Ст. 2281.
11. **О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций:** Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1451 (ред. от 08.08.2003 № 476) // СЗРФ. 1995. № 2. Ст. 153.
12. **О несостоятельности (банкротстве):** Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ: в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 251-ФЗ // СЗРФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
13. **Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств:** Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // СЗРФ. 2002. № 18. Ст. 1720.
14. **Об основах туристской деятельности в Российской Федерации:** Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (ред. от 03.05.2012) // СЗРФ. 1996. № 49. Ст. 5491.
15. **Об утверждении Правил оказания экстренной помощи туристам и Правил финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам из компенсационного фонда:** Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2013 г. № 162 // СЗРФ. 2013. № 9. Ст. 958.
16. **Овчинникова Л. А.** Страхование гражданской ответственности туроператоров: опыт, вопросы, проблемы развития // Юридическая и правовая работа в страховании. 2009. № 3. С. 21-28.
17. **Руденский И. Н.** Мы предоставим максимальные гарантии безопасности российским туристам за рубежом [Электронный ресурс]. URL: http://www.duma.gov.ru/news/273/149389/?sphrase_id=410658 (дата обращения: 26.04.2012).
18. **Рязанский В. В.** Российские туристы за рубежом получают гарантированную помощь при возникновении проблем [Электронный ресурс]. URL: <http://omsk.er.ru/news/2012/5/4/ryazanskij-rossijskie-turisty-za-rubezhom-poluchat-garantirovannuyu-pomosh-pri-vozniknovenii-problem/> (дата обращения: 26.04.2012).
19. **Скуратова Е.** Страхи страховщиков [Электронный ресурс] // *Hotline.travel*: онлайн-журнал о жизни в туризме. 2012. № 7-8/142/12. URL: http://www.hotline.travel/content/11756/strakhi_strakhovshchikov/ (дата обращения: 27.06.2012).

EMERGENCY CARE FOR TOURISTS: UNEXPIRED RISK PROBLEM

Zav'yalova Svetlana Valer'evna

*Kamchatka State University named after Vitus Bering
s_zavyalova@mail.ru*

Analyzing the statutes of the Russian legislation on touristic activity the author considers the problem of the unexpired risk of the infringement of tourists' rights to the compensation of real damage caused by the non-performance or improper performance of obligations under the touristic services contract, including in the case of the insolvency (bankruptcy) of the tour operator. Main attention is paid to the critical analysis of the statutes of the legislation on touristic activity regulating the issues of providing emergency care for tourists at the expense of the indemnification fund of tour operators' association in exit tourism sphere.

Key words and phrases: protection of tourists' rights; indemnification fund of tour operators' association in exit tourism sphere; emergency care; evacuation of tourists; financial provision; proportional discharge of tourists' and/or other customers' claims.