

Научная статья
<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2024-10-27>
УДК 342.951



АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫНКЕ ТУРИСТСКИХ УСЛУГ

Пономаренко А.А.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

Аннотация. В статье рассматривается процесс формирования и развития законодательства, регулирующего рынок туристских услуг в России. Автор исследует историю становления туризма как сферы деятельности, а также анализирует основные этапы формирования туристского права в стране. Особое внимание уделяется анализу Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который является основным нормативным актом, регулирующим отношения в этой сфере. Автор отмечает, что закон претерпел более 20 редакций, но это далеко не последние поправки. Автор подчёркивает, что государственное регулирование туристской деятельности осуществляется на основе принципов, направленных на создание условий для устойчивого развития туризма в России, повышение его конкурентоспособности на мировом рынке и обеспечение безопасности и комфорта для всех участников туристского процесса. Также в статье рассматриваются вопросы разграничения компетенций между федеральными и региональными органами власти в области регулирования туристской деятельности. В статье отмечается, что законодательство о туризме в России продолжает совершенствоваться и направлено на обеспечение безопасности туристов, защиту их прав и интересов, а также создание благоприятных условий для развития туризма в стране. Данная статья представляет собой анализ формирования и развития законодательства в сфере туризма в России и подчёркивает необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу деятельности.

Ключевые слова: туризм, туристская деятельность, туроператор, турагент, туристский продукт, законодательство о туризме, туроператорская деятельность, турист.

ANALYSIS OF THE FORMATION OF LEGISLATION ON THE TOURIST SERVICES MARKET

Anna A. Ponomarenko

Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky

Abstract. The article examines the process of formation and development of legislation regulating the tourist services market in Russia. The author examines the history of the formation of tourism as a sphere of activity, and also analyzes the main stages of the formation of tourist law in the country. Particular attention is paid to the analysis of the Federal Law "On the Fundamentals of Tourist Activity in the Russian Federation", which is the main regulatory act regulating relations in this area. The author notes that the law has undergone more than 20 editions, but these are not the last amendments. The author emphasizes that state regulation of tourist activity is carried out on the basis of principles aimed at creating conditions for the sustainable development of tourism in Russia, increasing its competitiveness in the world market and ensuring safety and comfort for all participants in the tourist process. The article also examines the issues of delineation of competencies between federal and regional authorities in the field of regulation of tourist activity. The article notes that tourism legislation in Russia continues to improve and is aimed at ensuring the safety of tourists, protecting their rights and interests, and creating favorable conditions for the development of tourism in the country. This article is an analysis of the formation and development of legislation in the field of tourism in Russia and emphasizes the need for further improvement of regulatory legal acts governing this area of activity.

Keywords: tourism, tourist activity, tour operator, travel agent, tourist product, tourism legislation, tour operator activity, tourist.

Введение. Современное экономическое развитие любого государства предполагает определённую долю нахождения в этом развитии туристской сферы. С каждым годом появляется все больше и больше граждан, желающих посетить

различные туристские объекты как внутри страны, так и за ее пределами. Для государства развитие туризма также является одним из приоритетных направлений, так как туризм выполняет ряд важнейших государственных функций.

В подтверждение последнего можно привести в качестве примера Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2035г. [1]. В документе отмечается, что отрасль требует комплексного подхода. Он должен включать в себя не только комплексное развитие территории для туристов, но и учитывать иные факторы, такие, как транспортная инфраструктура, коммунальные системы. Кроме того, отмечается, что такие территории станут привлекательными для туристов, если органы власти при принятии соответствующих управленческих решений учтут природные, этнические, культурные и другие особенности территории.

Обсуждение.

К фундаментальным международным документами, обеспечивающим нормативно-правовое основание развития рынка туристских услуг можно отнести разработанную Всемирной туристической организацией Хартию туризма от 01.01.1985 и глобальный этический кодекс туризма от 01.10.1999, а также Гаагскую декларацию Межпарламентской конференции по туризму от 14.04.1989 г.

В условиях, быстро меняющихся экономических и социальных условий, законодательство о защите прав потребителей в России претерпело значительные изменения. В частности, Закон СССР от 22 мая 1991 г. «О защите прав потребителей», который запрещал принятие ведомственных актов в сфере защиты прав потребителей и предусматривал возмещение морального вреда, был заменён Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». Этот закон закрепил основные гарантии защиты прав потребителей, а также развил общеправовой принцип справедливости и скорректировал правовые принципы свободы договора и равенства участников правоотношений.

Конституция Российской Федерации является основным законом страны и определяет основные принципы и направления развития государства, в том числе и в сфере туризма. В Конституции содержатся положения, которые могут быть рассмотрены как основа для осуществления туристской деятельности [4]. Эти положения Конституции являются основой для создания законодательства о туризме, разработки государственных программ и проектов в этой области.

На протяжении почти шести лет после прекращения деятельности СССР защита прав потребителей туристского продукта осуществлялась лишь на основании Закона о защите прав потребителей и Гражданского кодекса РФ. Однако в 1996 году был принят Федеральный закон Российской Федерации «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [3] (далее – Закон об основах туристской деятельности). Принятый нормативный акт в полной мере отразил важность регулирования сферы туризма и стал первым кирпичиком в фундаменте создания правовой базы, которая в будущем выступила регулятором туристских правоотношений.

Указанный законодательный акт определяет принципы государственной политики, целью которой является установление правовых основ единого туристского рынка, регулирует отношения при оказании туристического обслуживания, а также регламентирует порядок рационального использования туристских ресурсов в России.

Закон о туристской деятельности претерпел множество изменений и редакций за время своего существования. Одним из ключевых направлений было развитие института ответственности туроператора (турагента) и её разграничение между ними. На протяжении десяти лет после появления закона вопрос об ответственности туроператора за качество услуг оставался нерешённым. Закон устанавливал лишь общую степень ответственности, которая распространялась на предоставление достоверной информации. В то время существовало несколько мнений о способах разрешения этой проблемы. Одни авторы основывались на положениях Гражданского кодекса РФ и считали, что должник отвечает не только за свои действия, но и за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств третьими лицами, если законом не установлено, что ответственность несёт непосредственно исполнитель. Другие авторы придерживались противоположной точки зрения и полагали, что третьи лица должны самостоятельно нести ответственность перед потребителем. Помаз Е.А. в своей публикации отмечает, что окончательное мнение по этому вопросу может быть сформировано на основе единой разработанной законодательной базы [5]. Этот правовой спор был разрешён с принятием новой редакции закона, которая установила повышенную ответственность туроператора. С того времени активно разрабатываются отдельные правила оказания туристских услуг, утверждаемые Правительством РФ, которые направлены на более конкретное урегулирование рассматриваемых отношений.

Сам процесс реализации туристского продукта имеет сложную структуру, обусловленную большим количеством субъектов, участвующих в его формировании и реализации, а также особым порядком совершения отдельных действий. Ст. 3.1. Закона об основах туристской деятельности устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма. Правила оказания услуг по реализации туристского продукта устанавливаются порядком заключения, исполнения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта. Практически все разработанные правила активно используются судами для разрешения конкретных споров. Ввиду стремительного изменения экономических и социальных условий встал вопрос об усовершенствовании законодательства. Закон претерпел более 20 редакций, но это далеко не последние поправки.

Исходя из анализа Федерального Закона «Об основах туристской деятельности», следует, что туроператор несет повышенную ответственность за неоказание или ненадлежащее оказание туристу услуг, входящих в туристский продукт. Описанная повышенная ответственность туроператора толкуется многими потребителями, а также некоторыми судами как презумпция исключительной ответственности туроператора. Данное положение распространяется только на ответственность за качество туристского продукта, но не охватывает собой процедуру по его продвижению и реализации. В данной ситуации находим верным более детализированное законодательное разграничение ответственности туроператора и турагента, которое должно оказать разгрузочное воздействие на суды проверочных инстанций в области защиты прав потребителей туристских услуг.

Что касается государственного регулирования туристской деятельности, то следует отметить, что оно базируется на принципах, обеспечивающих условия для устойчивого развития туризма в России, повышение его конкурентоспособности на мировом рынке и обеспечение безопасности и комфорта для всех участников туристского процесса.

В рамках изучения формирования законодательства, регулирующего рынок туристских услуг, стоит обратить внимание на вопрос легитимности существования законов на региональном уровне. В России законодательную базу в области туризма составляют Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», подзаконные нормативные

акты различных уровней, в том числе, акты субъектов Федерации, где особо ценна для экономики эта сфера отношений (ст. 2 Закона об основах туристской деятельности).

В научной литературе сложилось несколько позиций относительно вопроса о том, целесообразно ли эту важную отрасль отдавать на ведение не только Российской Федерации, но и ее субъектам. Представители точки зрения о необходимости совместного ведения основывают свою позицию на положениях статьи 16 ФКЗ от 17.12.1997 г. №2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» [6]. В статье отражена позиция о том, что туризм и туристская деятельность относятся к социальной сфере, и, следовательно, в соответствии с п. «е» ст. 72 Конституции РФ входит в предмет совместного ведения [7, с. 6].

Противоположная точка зрения основана на том, что отношения между туристом и турфирмой имеют гражданско-правовую природу (имущественные отношения), и туроператорская деятельность по своей сущности является предпринимательской. Поэтому регулирование туристской деятельности должно относиться только к компетенции Российской Федерации. Большая часть регионов страны имеют свое субъектовое законодательство в сфере туризма и применяют его на соответствующей территории.

Как показал анализ положений некоторых субъектов законодательных актов, все они имеют отличные друг от друга наименования и в основном дублируют нормы федерального законодательства. Однако при анализе массива судебных решений нами не были выявлены судебные акты, в основе которых лежали бы законы субъектов РФ. Если рассматривать практику, то, следует констатировать, что разграничение компетенции по вопросам регулирования сферы туризма не является настолько важным, поскольку, как известно, законодательство субъектов Российской Федерации не должно противоречить федеральному законодательству.

Следует помнить о важной роли подзаконных актов в исследуемой области. Здесь можно констатировать, что со стороны Президента РФ сфера туризма не получила достаточного прямого регламентирования. Как известно, основным регулятором отношений выступает Правительство страны, поскольку в его актах конкретизируются нормы, изложенные в федеральных законах, в актах содержатся основные направления единой государственной политики в исследуемой области.

К одним из основополагающих документов в регулировании туристского обслуживания являются Правила оказания услуг по реализации туристского продукта, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации РФ от 18.07.2007 г. № 452 [8].

Заметим, что федеральный исполнительный орган Российской Федерации некоторое время назад начал активную работу над улучшением законодательной базы, регулирующей сферу туризма. Одним из последних и наиболее значимых актов, принятых Правительством, является постановление от 16.02.2019 г. «Об утверждении Положения о классификации гостиниц» [9].

Разработка и принятие данного положения были вызваны острой практической необходимостью, которую отмечали многие учёные. В частности, Отческий И.Е. подчёркивал, что потребителям было сложно доказать несоответствие отеля определённой категории, так как в каждой стране существуют разные подходы к отнесению отеля к той или иной категории. Отсутствие законодательного закрепления таких критериев в нашей стране приводило к отсутствию целостного и объективного понимания. С принятием данного положения эта проблема была устранена [2].

Заключение.

Результаты диагностики функционирования туристической отрасли государства свидетельствуют о наличии неравномерности развития предпринимательской деятельности на локальных рынках туристских услуг, неоднородной пространственной структуры и иерархического построения туристического рынка Российской Федерации подтверждают необходимость учета пространственно-поляризационных факторов при формировании концепции и реализации стратегии развития национального рынка туристских услуг.

Проекты изменений и дополнений действующего законодательства о рынке туристских услуг позволят создать новый позитивный туристический имидж для регионов Российской Федерации, повысят их конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность, также обеспечат увеличение уровня занятости и налоговых поступлений, решат вопросы внутреннего туризма, объемы продажи региональных туристских продуктов, количество туристических маршрутов и сотрудников туристической отрасли.

Формирование и реализация концепции должны осуществляться на основе взаимодействия трёх векторов развития: институционально-правового, социально-экономического и интеграционного. Каждый из этих векторов имеет свои специфические цели и задачи.

Для эффективного функционирования туристической отрасли законодательство Российской Федерации должно комплексно и системно подходить к данному вопросу:

- 1) Обеспечить привлечение специалистов в отрасли права, которые обладают специальными знаниями в отношении правового регулирования туристической деятельности с целью разработки качественных нормативных актов, стратегий программ, проведение тренингов и семинаров для субъектов туристической отрасли и лиц, желающих открыть туристическое дело.
- 2) Определить приоритетные отрасли туризма, которые в экономической сфере могут содействовать увеличению занятости и доходов работающих граждан, увеличению поступлений в бюджет, развитию малого и среднего бизнеса, распространения деловой активности в иных отраслях (транспорт, связь, строительство, торговля и др.).
- 3) Совершенствование транспортной инфраструктуры, в частности улучшить транспортную доступность к туристическим объектам для отдельных посетителей и организованных групп основными видами транспорта.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. *Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р «О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г.»*. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/>

2. Отческий И.Е. Защита прав потребителей в обязательствах по возмездному оказанию туристских услуг: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. – 151 с.
3. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.12.1996, № 49, ст. 5491.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
5. Помаз Е.А. Должна ли туристическая фирма нести ответственность за действия перевозчиков // Финансовые и бухгалтерские консультации, 2006, № 12, декабрь 2006 г.
6. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.
7. Губенко Н.Н., Писаревский Е.Л. Туризм в России и за рубежом // Закон. – М.: Известия, 2003, № 4. – С. 3-10.
8. Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 № 452 (ред. от 17.10.2014) «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // Российская газета № 159, 25.07.2007.
9. Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 N 158 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц» // Собрание законодательства РФ, 25.02.2019, № 8, ст. 786.

References:

1. Decree of the Government of the Russian Federation dated 09/20/2019 No. 2129-r "On the Strategy of tourism development in the Russian Federation for the period up to 2035". – Access mode: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/>
2. Otchesky I.E. Protection of consumer rights in obligations for the provision of paid tourist services: dis. ... cand. Jurid. sciences'. Moscow, 2012. 151 p.
3. Federal Law No. 132-FZ dated 11/24/1996 (as amended on 04/18/2018) "On the basics of tourist activity in the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 02.12.1996, No. 49, Article 5491.
4. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) // Collection of legislation of the Russian Federation. – 08/04/2014. – No. 31. – Article 4398.5.
5. Pomaz E.A. Should a travel company be responsible for the actions of carriers // Financial and accounting consultations, 2006, No. 12, December 2006
6. Federal Constitutional Law No. 2-FKZ dated 17.12.1997 (as amended on 12/28/2016) "On the Government of the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 12/22/1997, No. 51, Article 5712.
7. Gubenko N.N., Pisarevsky E.L. Tourism in Russia and abroad // Law. – М.: Izvestia, 2003, No. 4. – pp. 3-10.
8. Decree of the Government of the Russian Federation dated 07/18/2007 No. 452 (ed. dated 10/17/2014) "On approval of the Rules for the provision of services for the sale of a tourist product" // Rossiyskaya Gazeta No. 159, 07/25/2007.
9. Decree of the Government of the Russian Federation dated 02/16/2019 No. 158 "On approval of the Regulations on the classification of hotels" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 02/25/2019, No. 8, art. 786.

Информация об авторе:

Пономаренко Анна Александровна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник юридического факультета ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», anna.alex1956@gmail.com

Anna A. Ponomarenko, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher at the Faculty of Law of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University.