

УДК 342.951

АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫНКЕ ТУРИСТСКИХ УСЛУГ

Пономаренко А. А.

ФГАОУ ВО «КФУ им. В.И. Вернадского»

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. Кроме того, автор рассматривает вопрос об административной и уголовной ответственности туроператоров (турагентов). 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.

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 РФ 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.

На сегодняшний день вместе с растущим числом российских туристов, растет и количество судебных исков, предъявляемых к туроператорам (турагентам). Статистика показывает неутешительные цифры, согласно которым из проведенных консультаций, консультации по туристским услугам занимают первое, лидирующее место.

Большое количество споров между субъектами туристских услуг возникает из-за наличия коллизий современного законодательства, а также из-за сложности его применения и толкования судами.

С развитием рыночных отношений сфера туризма прошла долгий путь развития и стала одним из самых быстрорастущих направлений социально-экономической и культурной деятельности. Туризм обеспечивает население рабочими местами, делает людей более мобильными и повышает их культурный уровень. В связи с этим возникает вопрос о том, как эффективно применить механизмы нормативно-правового регулирования туристской деятельности.

В 2014 г. в России началась волна банкротств туроператоров, что указывает на несовершенство нормативного регулирования в сфере туризма и снижает доверие туристов к представителям отечественного туристического рынка. Это требует разработки правовых механизмов для совершенствования законодательства и практики его применения в данной области.

Само понятие «туризм» относительно новое с точки зрения исторического движения. Несмотря на то, что в различные временные этапы развития нашего отечества существовали схожие с туризмом институты, они лишь обладали общими и схожими с ним чертами и формировались в основном под воздействием и для удовлетворения государственных нужд, без законодательного урегулирования данного явления.

Исследование формирования туризма и его нормативного регулирования позволяет выявить принципы построения общественных отношений, складывающихся в туристической сфере, что предоставляет возможность определить вектор их развития и избежать повторения ошибок.

Датировать начало становления туризма определённой датой или даже столетием достаточно проблематично. Первоначально люди путешествовали локально, в пределах своего государства без какого-либо законодательного регулирования. Как отмечает Л.Г. Березовая, в России термин «турист» появился в 1902 г. в энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона, а слово «путешественник» доминировало весь XIX век [2, с. 18].

По мнению В.Е. Егорова, отдельные нормы туристского права стали зарождаться только в XVIII в., когда в соответствии с Указом Петра I от 22.11.1696 г. в Европу отправили 61 стольника для изучения навигацкой науки [3, с. 33]. Аналогичной точки зрения придерживаются Г.П. Долженко и Ю.С. Путрик, которые указывают на то, что к истокам правового регулирования относятся учебные поездки за рубеж молодых дворян [4]. Однако стоит заметить, что обучение молодых дворян было частью государственной политики и не имело отношения к туристическому бизнесу. Некоторые учёные называют этот период ученическим туризмом. XIX в. отмечается в истории как время великих научных экспедиций, но это столетие также не отличалось причастностью к туристическому рынку.

Туризм как сфера услуг впервые был признан на официальном уровне в 1985 г., когда в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25.09.1985 г. «О Комплексной программе развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на 1986–2000 годы» [5] среди 12 перечисленных видов услуг были названы туристско-экскурсионные услуги.

В период советского туризма (до принятия специального закона в 1996 г.) сфера туризма не регулировалась отдельными нормативно-правовыми актами, а входила в область той или иной отраслевой принадлежности. Например, в СССР туризм был закреплён на уровне Конституции [6], но какого-либо дальнейшего преобразования и включения его в регулирование сферы гражданского законодательства произведено не было, несмотря на то, что в 1983 г. научными деятелями того времени было предложено внесение поправок в ГК РСФСР. Ранний советский период характеризовался включением туризма в составную часть культуры, поэтому и регулировался законодательством об образовании и культуре. Советский туризм развивался как государственная монополия, не имел чёткой организационной структуры и устойчивой правовой базы, а также был нацелен на внутреннее экскурсионное обслуживание [7, с. 22]. Стоит отметить, что уже в этот период началось ратифицирование международных актов по туризму, что впоследствии послужило основой для законодательного урегулирования туристической сферы. Были ратифицированы ряд конвенций, например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9.04.1985 г. № 30/248, положения которой (право на информацию, на безопасность и др.) позже нашли отражение в российском законодательстве. Таким образом, в этот период было положено начало договорному оформлению отношений с туристами, стали развиваться туристско-экскурсионные предприятия, а также повысилось внимание к защите прав советских туристов.

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 22.05.1991 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 [8].

Конституция РФ 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:

Ст. 27 закрепляет свободу передвижения граждан внутри страны, а это, в свою очередь, выступает стимулом для развития именно внутреннего туризма.

Ст. 37 предоставляет гражданам право на отдых и досуг, что позволяет им путешествовать и знакомиться с новыми местами.

Ст. 44 и 67 определяют условия для развития морского и круизного туризма.

Ст 8 создаёт благоприятные условия для развития туризма как отрасли экономики.

Ст. 71–73 определяют условия для развития международного туризма и сотрудничества в этой сфере [10].

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 ГК РФ. Однако в 1996 г. был принят Федеральный закон РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [9] (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. Проведя анализ развития закона на разных этапах, можно выделить основные тенденции и направления работы по совершенствованию системы нормативных актов, регулирующих правоотношения, субъектами которых выступают, в том числе, потребители туристских услуг.

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 [11].

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 РФ в сфере туризма. Правила оказания услуг по реализации туристского продукта уста-

навливают порядок 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 ФЗ «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.

Необходимо классифицировать всю существующую нормативную документацию, регулирующую стандартизацию в туристической отрасли, по следующим категориям: требования к отдельным туристическим услугам. Сюда относятся стандарты, которые определяют качество и безопасность различных видов туристических услуг. Например, это могут быть требования к организации транспортных перевозок, предоставлению услуг гидов или переводчиков.

Стандарты для средств размещения. Эта категория включает в себя нормы и правила, касающиеся отелей, хостелов, гостевых домов и других объектов размещения туристов. Сюда входят требования к уровню комфорта, безопасности, санитарным условиям и другим аспектам проживания.

Нормы для заведений ресторанного хозяйства. Данная группа стандартов регулирует деятельность ресторанов, кафе, баров и других предприятий общественного питания, предоставляющих услуги туристам. Здесь устанавливаются критерии качества продуктов, обслуживания, санитарных норм и т. д.

Правила туристско-экскурсионного обслуживания. В эту категорию входят стандарты, определяющие порядок проведения экскурсий, организацию туристических маршрутов, а также требования к квалификации экскурсоводов и гидов.

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 ФЗ «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 РФ, но и ее субъектам. Представители точки зрения о необходимости совместного ведения основывают свою позицию на положениях ст. 16 ФКЗ от 17.12.1997 г. №2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» [12]. 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 [13, 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 РФ. Большая часть регионов страны имеют свое субъектовое законодательство в сфере туризма и применяют его на соответствующей территории.

Как показал анализ положений некоторых субъектовых 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 РФ от 18.07.2007 г. № 452 [14].

Заметим, что федеральный исполнительный орган РФ 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» [15].

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 [8].

Теперь рассмотрим вопрос об административной и уголовной ответственности туроператоров (турагентов). Несмотря на то, что Закон об основах туристской дея-

тельности содержит бланкетную норму об установлении ответственности за нарушение законодательства о туристской деятельности (ст. 20 Закона), только в 2012 г. были приняты поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [16].

Ст. 14.51 КоАП РФ устанавливает ответственность за осуществление туроператорской деятельности лицом, сведения о котором отсутствуют в едином федеральном реестре туроператоров; за нарушение порядка определения размера финансового обеспечения ответственности туроператора либо непредставление или представление недостоверных сведений в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма для внесения в единый федеральный реестр туроператоров изменений в сведения о туроператоре; за осуществление туроператором, не являющимся членом объединения туроператоров в сфере выездного туризма, деятельности в сфере выездного туризма.

Субъектами вышеперечисленных правонарушений выступают туроператоры, их должностные лица либо юридические лица, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, но не являющиеся членами объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Несмотря на, казалось бы, детальную регламентацию этого вопроса, на практике отмечается некоторая неразборчивость в вопросе о том, какой именно субъект отношений имеет право привлекать к административной ответственности нарушителей. В КоАП РФ, а именно в ч. 1 ст. 23.49 ранее закреплялось положение о том, что таким субъектом выступает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Далее, согласно п. 97 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ такими делами занимается Министерство культуры РФ. Но с сентября 2018 г. субъект снова меняется. Им стало Министерство экономического развития РФ.

Таким образом, в КоАП РФ не установлено, какой именно орган отвечает за привлечение к административной ответственности. Это объясняется следующим. Туроператоры и турагенты совершают различные административные правонарушения. В зависимости от признаков, подпадающих под ту или иную статью КоАП РФ, дела рассматривают различные органы государственной власти.

18.05.2018 г. Минкультуры опубликовало письмо N№ 197-01.1-39-СО, в котором сообщается, что должностные лица Минкультуры и его территориальных органов составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 14.51 КоАП РФ.

Также в письме говорится, что полномочия по применению мер административного воздействия за нарушения в области защиты прав потребителей туристских услуг закреплены за Роспотребнадзором.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.51 КоАП РФ, рассматриваются судьями. Туроператоры и турагенты также несут административную ответственность за продажу товаров, не соответствующих образцам по качеству, выполнение работ либо оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих порядок (правила) выполнения работ либо оказания населению услуг (ч.1 ст. 14.4 КоАП РФ).

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 сферы предоставления туристических услуг в стране. Несмотря на некоторую правовую урегулированность, остаются неразрешенными определенные вопросы. Так, например, корректирования требуют нормы об ответственности туроператоров и турагентов перед потребителями туристических услуг за определенные действия либо, наоборот, бездействия. Кроме того, совершенствование законодательства необходимо и в вопросах страхования туристов. И, наконец, главенствующего внимания требуют вопросы, касающиеся развития именно внутреннего туризма, который в последние годы стал более актуальным для граждан страны.

Говоря о будущем сферы туризма, необходимо констатировать, что оно напрямую связано с созданием эффективного законодательного регулирования. В процессе совершенствования действующих нормативно-правовых актов необходимо, кроме практики регионов государства, ориентироваться на положительный зарубежный и международный опыт, учитывать основные принципы развития этой отрасли. В этом случае российское законодательство о туризме способно стать современным, актуальным и удовлетворить потребности общества.

Результаты диагностики функционирования туристической отрасли государства свидетельствуют о наличии неравномерности развития предпринимательской деятельности на локальных рынках туристических услуг, неоднородной пространственной структ РФ подтверждают необходимость учета пространственно-поляризационных факторов при формировании концепции и реализации стратегии развития национального рынка туристических услуг.

Решение проблем правового регулирования туризма и предоставления туристических услуг в различных видах туризма, например, медицинском или экологическом, требуют комплексного подхода, который должен включать разнообразные и взаимосвязанные правовые, экономические, экологические, организационно-управленческие, технические и иные способы, которые направлены на рациональное использование ресурсов нашей страны.

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

В условиях быстро меняющейся внешней среды, в которой функционируют субъекты рынка туристических услуг, необходимо учитывать особенности управления его развитием. В создании комплексного туристского продукта задействованы различные субъекты инфраструктуры туризма, а сама туристическая отрасль играет важную роль в социально-экономическом и правовом развитии государства. Это обуславливает необходимость разработки концепции управления развитием рынка туристических услуг. 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 РФ 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, развитие 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.

Подводя итог, можем сделать вывод о том, что именно законодательное регулирование сферы туризма выступает главным инструментом и одновременно методом регулирования складывающихся правоотношений в этой области. Его дальнейшее развитие будет способствовать повышению качества предоставляемых услуг, устойчивости развития отрасли, обеспечению безопасности туристов и созданию благоприятных условий для развития внутреннего и международного туризма.

Список литературы:

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. Березовая Л.Г. История туризма и гостеприимства: учебник для академического бакалавриата / Л. Г. Березовая. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 429 с.
3. Егоров В.Е. Динамика права в истории развития организованного туризма в период зарождения // Юридическое образование и наука. – №4. – 2015. – С. 31-34.
4. История туризма в Российской империи, Советском Союзе и Российской Федерации: 1696 г. – современность / Г.П. Долженко, Ю.С. Путрик. Серия «Туризм и сервис» Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», Феникс, 2010. – 304 с.
5. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 25.09.1985 N 915 «О Комплексной программе развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на 1986 - 2000 годы» // СП СССР, 1985, № 29, ст. 143.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977). Ведомости ВС СССР, 1977, № 41, ст. 617.
7. Правовое обеспечение туризма: учебник / коллектив авторов; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 336 с.
8. Отческий И.Е. Защита прав потребителей в обязательствах по возмездному оказанию туристских услуг: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. – 151 с.
9. 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.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
11. Помаз Е.А. Должна ли туристическая фирма нести ответственность за действия перевозчиков // Финансовые и бухгалтерские консультации, 2006, № 12, декабрь 2006 г.
12. 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.
13. Губенко Н.Н., Писаревский Е.Л. Туризм в России и за рубежом // Закон. – М.: Известия, 2003, № 4. – С. 3-10.
14. 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.
15. Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 N 158 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц» // Собрание законодательства РФ, 25.02.2019, № 8, ст. 786.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.06.2018) // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

Ponomarenko A.A. Analysis of the formation of legislation on the tourist services market // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 4. 204–213.

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. In addition, the author considers the issue of administrative and criminal liability of tour operators (travel agents). 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.

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

Spisok literatury:

1. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 20.09.2019 № 2129-r «O Strategii razvitiya turizma v RF na period do 2035 g.». – Rezhim dostupa: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/>
2. Berezovaya L.G. Istoriya turizma i gostepriimstva: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / L. G. Berezovaya. – M.: Izdatel'stvo YUraйт, 2017. – 429 s.
3. Egorov V.E. Dinamika prava v istorii razvitiya organizovannogo turizma v period zarozhdeniya // YUridicheskoe obrazovanie i nauka. – №4. – 2015. – S. 31-34.
4. Istoriya turizma v Rossijskoj imperii, Sovetskom Soyuze i Rossijskoj Federacii: 1696 g. – sovremennost' / G.P. Dolzhenko, YU.S. Putrik. Seriya «Turizm i servis» Rostov n/D: Izdatel'skij centr «MarT», Feniks, 2010. – 304 s.
5. Postanovlenie CK KPSS, Sovmina SSSR ot 25.09.1985 N 915 «O Kompleksnoj programme razvitiya proizvodstva tovarov narodnogo potrebleniya i sfery uslug na 1986 - 2000 gody» // SP SSSR, 1985, № 29, st. 143.
6. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Soyuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik (prinyata VS SSSR 07.10.1977). Vedomosti VS SSSR, 1977, № 41, st. 617.
7. Pravovoe obespechenie turizma: uchebnik / kollektiv avtorov; pod obshch. red. E.L. Pisarevskogo. – M.: Federal'noe agentstvo po turizmu, 2014. – 336 s.
8. Otcheskij I.E. Zashchita prav potrebitelej v obyazatel'stvah po vozmezdnomu okazaniyu turistskikh uslug: dis. ... kand. vurid. nauk. Moskva, 2012. – 151 s.
9. Federal'nyj zakon ot 24.11.1996 № 132-FZ (red. ot 18.04.2018) «Ob osnovah turistskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 02.12.1996, № 49, st. 5491.
10. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 04.08.2014. – № 31. – St. 4398.
11. Pomaz E.A. Dolzhna li turisticheskaya firma nesti otvetstvennost' za dejstviya perevozchikov // Finansovye i buhgalterskie konsul'tacii, 2006, № 12, dekabr' 2006 g.
12. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17.12.1997 № 2-FKZ (red. ot 28.12.2016) «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 22.12.1997, № 51, st. 5712.
13. Gubenko N.N., Pisarevskij E.L. Turizm v Rossii i za rubezhom // Zakon. – M.: Izvestiya, 2003, № 4. – S. 3-10.
14. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18.07.2007 № 452 (red. ot 17.10.2014) «Ob utverzhdenii Pravil okazaniya uslug po realizacii turistskogo produkta» // Rossijskaya gazeta № 159, 25.07.2007.
15. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16.02.2019 N 158 «Ob utverzhdenii Polozheniya o klassifikacii gostinic» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 25.02.2019, № 8, st. 786.
16. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 27.06.2018) // Rossijskaya gazeta, № 256, 31.12.2001.