
Актуальные проблемы правового обеспечения туризма в России

*Кириллов В.П.,
к.и.н., доцент ИТуГ
(филиал РГУТус)*

В статье представлены результаты исследования российского законодательства в сфере туризма. Отмечено, что первоначальный опыт правового обеспечения способствовал легализации и быстрому развитию общественных отношений в сфере туризма в рыночных условиях. Вместе с тем, анализ правоприменительной практики вскрыл целый ряд проблем, препятствующих дальнейшему развитию всех видов путешествий. На основании проведенного анализа автор попытался сформулировать и обосновать основные направления повышения качества нормативно-правового регулирования туризма в ближайшей перспективе развития страны.

The article looks into the outcomes of studying the Russian Law in tourism. The author notes that the initial experience in the legal groundwork led to legalizing the social sphere in tourism and its rapid growth within market economy. Along with the aforesaid the law application analysis revealed a number of stumbling blocks hampering the development of travels of all kinds. The analysis carried out by the author helped formulate and

prove the basic trends in raising the quality of legal regulation for Russian tourism in the nearest future.

Доктринальный (теоретический) анализ действующего законодательства о туризме актуален по трем причинам. Во-первых, он позволяет систематизировать нормы права. Во-вторых, способствует определению эффективности правоприменительной практики в интересующей нас отрасли. И, в-третьих, предоставляет возможность обосновать основные направления и пути совершенствования правового обеспечения общественных отношений в сфере туризма и связанного с ним сервиса.

Целью настоящей статьи является: на основе исследования отечественного и международного законодательства, анализа правоприменительной практики и реферирования научных статей вскрыть противоречия и предпринять попытку обосновать некоторые пути совершенствования нормативно-правовой базы в интересах развития туризма в современных условиях. Исходя из этого, автором решаются следующие задачи:

1. Исследовать нормативно-правовую базу и показать ее роль в становлении туризма в современной России;
2. Проанализировать практику реализации законодательства и вскрыть

основные проблемы правового регулирования туризма;

3. Сформулировать и обосновать основные направления и пути повышения качества нормативно-правовой деятельности в целях дальнейшего совершенствования туристской деятельности.

1. Нормативно-правовая база современного туризма в России

Современный туризм в России, как социально-культурное явление и специфическая отрасль экономики, формируется под воздействием социально-экономических условий и находит закрепление в законодательной базе страны. В советское время в силу закрытости общества туризм развивался преимущественно как внутренний. Внешний, выездной туризм, для широких масс был недоступен.

С начала 90-х годов прошлого века в социально-экономической жизни страны произошли преобразования, коренным образом затронувшие все сферы экономической, политической, социальной и культурной деятельности, не оставив в стороне и туризм. В них проявились тенденции продвижения страны к рыночным отношениям, демократии и правопорядку.

Конституция Российской Федерации [1] закрепила изменения, произошедшие в социально-экономическом устройстве страны, установила равноправие всех форм собственности, свободу экономической деятельности и предпринимательства, провозгласила право граждан на достойную жизнь и развитие, выбор места жительства и свободу передвижения [1. Гл.1–2].

Это послужило конституционной основой активного развития всех видов туризма в стране. Ведущую роль в реализации конституционных положений и законодательном обеспечении современного туризма сыграло принятие 24 ноября 1996 года Федерального закона РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [4].

В нем реализовалась насущная потребность общества в демократии, расширении

личных, гражданских, социальных и культурных прав и свобод. Закон легализовал право граждан на свободу передвижения и осуществление внутренних и внешних путешествий. Одновременно была принята попытка сблизить отечественное законодательство с международным правом на свободу поездок и путешествий.

Принятые вслед за этим законы «О Правительстве РФ» [24], «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [27] и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [13] закрепили демократические основы государственной власти, осуществили разделение полномочий федеральных, региональных и местных властей, повысили их самостоятельность и освободили жизнедеятельность общества и граждан, в том числе и в сфере туризма, от государственно-монополистической зависимости. Появились широкие возможности для свободного, рыночного развития туризма и связанной с ним индустрии социально-культурного и гостиничного сервиса.

В результате незамедлительно проявились положительные тенденции. Региональные и местные органы власти способствовали развитию туристско-гостиничного и социально-культурного сервиса и внедрению в жизнь туристских программ, вследствие чего широкое распространение получили разнообразные формы малого предпринимательства в туризме и многократно возросло количество граждан, принимающих участие в путешествиях, особенно выездного характера. Уже к началу 2000 г. ежегодные поездки российских граждан за рубеж ежегодно составляли более 18 млн. [25, с.24].

Большую роль в распространении организационно-правовых форм туристских предприятий сыграли федеральные законы «О производственных кооперативах» [20], «Об акционерных обществах» [22], «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [33] и др.

В результате количество туроператорских и турагентских фирм преимущественно в форме обществ с ограниченной ответственностью, закрытых акционерных обществ и унитарных предприятий быстро достигло соответственно 3900 и 10000 фирм (подсчитано автором на основе данных Государственного реестра туроператоров и Генерального реестра турагентств РФ по состоянию на 1.01. 2008 г.).

Ведущее организационное значение и функциональную роль в деятельности нарождающихся турфирм сыграли законы «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [29], «О лицензировании отдельных видов деятельности» [30], «О стандартизации» [11], «О техническом регулировании» [34], «О сертификации продукции и услуг» [12], «О защите конкуренции» [38], «О рекламе» [37], «О коммерческой тайне» [36], «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» [16] и др.

Они регламентировали порядок создания, реорганизации и ликвидации индивидуальных предприятий и юридических лиц, порядок лицензирования, стандартизации и сертификации их деятельности, осуществления конкуренции и рекламы, информационного обеспечения и государственной поддержки малого предпринимательства в сфере туризма, социально-культурного и гостиничного сервиса.

Широкому развитию международных туристских и культурных связей способствовало некоторое упрощение национальных и международных правил пересечения государственной границы, что нашло отражение в федеральных законах «О государственной границе РФ» [10], «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» [21] «О валютном регулировании и валютном контроле» [35] и др.

Финансовому становлению социально-культурного и туристского обслуживания населения в условиях рыночных отношений содействовали законы «Об инвестици-

онной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» [26], «Об иностранных инвестициях в РФ» [28], «О банках и банковской деятельности» [3], «О товарных биржах и биржевой торговле» [6], «О рынке ценных бумаг» [19], «Об организации страхового дела в РФ» [9] и др.

Они позволили сконцентрировать инвестиции и банковские кредиты, возможности товарных и фондовых бирж, деятельность страховых компаний и другие средства на развитие туристской индустрии. Особое значение имело рекламное и информационное обеспечение интересов производителей и потребителей туристских услуг.

Правовому укреплению туризма в сложный период реформирования общества способствовали также законы, направленные на осуществление государственного контроля за деятельностью турпредприятий. Это законы «О конституционном суде РФ» [14], «О судебной системе РФ» [23], «О прокуратуре РФ» [5], «О милиции» [4], «Об арбитражных судах в РФ» [15], «О третейских судах в РФ» [8], «О несостоятельности (банкротстве)» [32], «О защите прав потребителей» [7], «Об аудиторской деятельности» [17], «Об охране окружающей среды» [31] и др. Они позволили оперативно и на цивилизованной основе решать хозяйственные, административные и гражданско-правовые споры между экономическими субъектами, органами власти и надежно защищать законные интересы потребителей. Учитывая конституционное положение о приоритете международного права, национальное законодательство о туризме пыталось по мере возможности применять требования межгосударственных соглашений, конвенций и договоров. Например, Манильской декларации по мировому туризму (1980г.), Документа Акапулько (1982г.), Хартии туризма и Кодекса туриста (1985г.), Гаагской декларации по туризму (1989г.), Киотского соглашения по охране окружающей среды (2005г.) и др. [42, с. 45].

Указанные нормативно-правовые акты послужили основанием для преодоления национальной замкнутости России в период становления международного туризма. В соответствии с общим направлением реформ были осуществлены организационно-штатные и кадровые изменения в системе управления туризмом. Был ликвидирован Государственный комитет СССР по иностранному туризму (Госкоминтурист СССР), который долгое время являлся инструментом организационно-экономического и политико-идеологического контроля ЦК КПСС за состоянием туризма в СССР. Прекратили существование такие доминирующие структуры, как Всероссийское акционерное общество (ВАО) «Интурист», Бюро молодежного международного туризма (БММТ) «Спутник», Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТЭ) ВЦСПС и др. [49, с. 6].

Правовое реформирование туризма способствовало созданию и быстрому развитию негосударственных предприятий малого бизнеса в его разнообразных организационно-правовых формах. В соответствии с законом к ним были отнесены и получили государственную поддержку фирмы социального и туристского обслуживания с численностью персонала до 50 человек и посторонней долей в уставном капитале не более 25% [16, с. 8].

В течение 12 лет после принятия закона «Об основах туризма» количество государственных и муниципальных туристских организаций в лице унитарных предприятий сократилось до 1,4%. Соответственно, доля частных предприятий в общем количестве туристских предприятий выросла до 98,6% (подсчитано автором на основе статистических данных Федерального агентства Российской Федерации по туризму по состоянию на 1.01.2008г.).

В этот же период (середина-конец 1990-х гг.) на федеральном, региональном и международном уровнях возникли и начали активно функционировать неправительственные организации и объединения. Наиболее известные — Российская

Ассамблея Туристических Агентств (РАТА), Ассоциация туристических организаций России (АСТУР), Национальная туристская ассоциация (НТА), Российская гостиничная ассоциация (РГА) и др. [44, с. 60].

Высокую активность в деятельности по организации и поддержке туристской, курортно-рекреационной и гостиничной деятельности проявил Комитет Торгово-промышленной палаты РФ (ТПП РФ) по предпринимательству. Его заслугой явилось установление конструктивного диалога между сообществом предпринимателей России и органами государственной власти по формированию благоприятных условий для развития сферы туристского, социально-культурного и гостиничного обслуживания населения [48, с. 12].

Государственное управление и непосредственное регулирование туризма после целого ряда реорганизаций перешло в ведение Федерального агентства по туризму при Правительстве Российской Федерации, а с начала 2008 г. — Министерства спорта, туризма и молодежной политики [39]. Его основными функциями явились государственное управление и межотраслевая координация, контроль и надзор за деятельностью туристских предприятий, организация и руководство системой сертификации услуг, методическое руководство, обучение и повышение квалификации кадров, статистический учет туристских ресурсов, привлечение инвестиций и укрепление международных связей в интересах туризма и др.

Нормативно-правовые акты, принятые в конце 1990 — начале 2000-х годов, способствовали созданию индустрии современного туризма и связанного с ним гостиничного и социально-культурного бизнеса. Они обеспечили их становление и развитие в сложных условиях политико-экономических реформ, наладили в целом успешное функционирование рыночного механизма в данной отрасли и его государственное регулирование демократическими, правовыми методами.

Был определен порядок создания и функционирования предприятий туризма, сформированы имущественные и обязательственные отношения, установлены процедуры государственной регистрации, лицензирования, сертификации, стандартизации, защиты прав потребителей, страхования рисков, рекламной деятельности, охраны окружающей среды и другие правовые основы туристского бизнеса и связанного с ним сервиса в современных условиях.

Таким образом, к концу 1990-х гг. был создан вполне эффективный для переходного периода нормативно-правовой фундамент становления туризма. На его базе сформировалась туристская индустрия, включившая в себя тысячи турфирм и десятки тысяч предприятий, связанных с ее обслуживанием. В свою очередь, это способствовало созданию миллионов новых рабочих мест в стране. Российские граждане получили широкие возможности по осуществлению путешествий не только внутри страны, но и за рубежом.

В свою очередь, первоначальный период становления и развития туризма дает повод для критического переосмысления некоторых процессов, выявления противоречий и анализа нерешенных проблем. Это поможет своевременно вскрыть недостатки законодательства и его правоприменительной практики, предпринять попытку повысить эффективность правового обеспечения туризма с учетом анализа реальной действительности и прогнозов на ближайшую перспективу.

2. Проблемы правового регулирования туризма в современных условиях России

Наряду с осуществлением целого ряда успешных реформ в сфере отечественного туризма на рубеже 1990-х—2000-х годов, следует отметить и те недостатки, которые были допущены в ходе этих преобразований. Своевременное выявление и преодоление их негативных последствий может повысить эффективность туризма

как сферы социально-культурного обслуживания и специфической отрасли экономики страны.

Кроме того, динамично развивающиеся рыночные отношения в течение 12 лет после принятия Закона «Об основах туристской деятельности в РФ» [18] требовали постоянного анализа и своевременного внесения изменений в законодательное обеспечение туризма, но не всегда имели место в законодательной практике. Выявление и преодоление этого отставания также призвано повысить качество туризма.

Таким образом, первоначально допущенные ошибки в правовом обеспечении туризма и несвоевременное реагирование законодательства на изменения объективных условий в стране в совокупности привели к возникновению правовых пробелов и неэффективному нормативно-правовому регулированию общественных отношений в сфере туризма.

Это не могло в полной мере способствовать осуществлению положительных социально-экономических преобразований в туризме, развитию его материально-технической базы, привлечению инвестиций, увеличению объемов и улучшению качества предоставляемых услуг.

Между тем вопросы правовой организации, управления и деятельности туристских предприятий неоднократно поднимались в научных изданиях и на научно-практических конференциях. Особое значение имели: Материалы международной конференции ВТО на тему «Развитие туризма и компетенция государства», прошедшей в г. Будапеште 15 февраля 1993г. [46]; «Туристские фирмы». Информационный обзор. СПб., 1995г. [52]; «Туризм: практика, проблемы, перспективы» // 1997, № 2; 1999 № 3, 4 [51]; Материалы Международной конференции «Индустрия сервиса XXI века» в г. Москве. I-я конференция в 1999 г., II-я — в 2000 г., III-я — в 2001 г. [47]; X Международная научная конференция «Наука — сервису». Сборник. — Кн. 3 «Гуманитарный сервис». М.: МГУС, 2005.

[43]; Материалы заседания Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии. «Круглый стол» на тему «Туризм и развитие в России». Москва, 20–22 февраля 2006г. [45]; Резолюция «круглого стола» Федерального агентства по туризму на тему «Государственная политика и стратегия развития туризма в России». М.: Совет Федерации РФ, 2007. [48] и др.

Несмотря на это, многие аспекты современного законодательного обеспечения туризма все еще остаются недостаточно разработанными и не приняты к реализации на государственном уровне. В связи с этим, развитие туристской деятельности в России происходит в условиях несовершенного правового обеспечения и отсутствия четко выверенной государственной политики и стратегии развития туризма. Рассмотрим некоторые из этих проблем.

1. Потребовалось определенное время, чтобы в современной «Классификации отраслей народного хозяйства РФ» сфера туризма официально идентифицировалась в качестве самостоятельной отраслевой системы. Тогда как Закон «Об основах туристской деятельности в РФ» однозначно признал туризм в качестве одной из приоритетных «отраслей» экономики еще в 1996 г. [49, с. 12].

Данное противоречие вызывало целый ряд проблем, связанных с отсутствием, во-первых, административной определенности туризма как составной части национальной экономики и, во-вторых, обоснованной классификации туристских организаций как структурных подразделений конкретной отрасли. Естественно, это затрудняло организацию управления и принижает законодательное обеспечение деятельности турфирм. Однако масштабы современного туризма и перспективы его развития не только позволяют, но и диктуют необходимость формировать отношение к туризму как к отрасли народного хозяйства, с вытекающими отсюда управленческими, бюджетными, налоговыми, структурными, организационно-штатными и другими выводами.

2. Сравнительный анализ показывает, что в современной экономике на долю туризма приходится около 10% мирового валового дохода, 8% мирового экспорта и 30–35% мировой торговли услугами [42, с. 45]. Естественно, что среднестатистическая десятипроцентная доля государственных доходов, поступающих от туризма, а в Турции, Египте, Тайланде — до 20–30% [53], — однозначно ставит туристскую индустрию этих стран в ранг ведущих отраслей экономики. Ей уделяется постоянное внимание со стороны правительства, сюда направляются капитальные вложения, здесь осуществляются целевые программы.

На этом фоне цифра в 1–2%, приходящаяся на долю отечественного туризма, выглядит слабым аргументом в пользу отраслевого становления отечественного туризма. По данным Всемирной туристской организации, на долю России приходится 1,2% общемирового числа международных туристских прибытий и 2,2% от международных прибытий в Европе [42, с. 46]. Отсюда вытекает, что недостаточное внимание к развитию внутреннего и въездного туризма в России не способствует повышению его эффективности и прибыльности.

3. Экономическая картина состояния отечественного туризма характеризуется тем, что в настоящем виде его доходность в рамках страны продолжает оставаться низкой. Естественно, что туристские компании, экскурсионные бюро, гостиницы и другие объекты обслуживания получают прибыль, государство — налоги, а общество — услуги для своих членов. Развитие туризма способствует многократному росту связанного с ним сервиса и созданию новых рабочих мест.

Однако, в общей структуре государственного бюджета туризм, ввиду своего одностороннего развития, не способствует притоку валютных средств. Российские граждане, выезжающие за рубеж, ежегодно вывозят из страны более 12 млрд. долл. США, а за счет въездного туризма в Российскую Федерацию удается вернуть не многим более 4 миллиардов долларов,

что не лучшим образом влияет на экономику страны [48, с.3].

Таким образом, ввиду значительного перевеса выездного туризма над въездным происходит отток денежных средств и валюты за рубеж. И, несмотря на общее увеличение выездных и въездных поездок российских и иностранных туристов, в платежном балансе страны по статье «туризм» стабильно сохраняется отрицательное сальдо в объеме 7–8 млрд. долл. США [48, с.4]. Решение этой проблемы требует более полного использования туристского потенциала страны, повышения качества и количества предоставляемых услуг, обеспечения безопасности туристов, установления доступных цен и, в целом, повышения привлекательности российского туризма.

4. В индустрии туризма до сих пор не сложилась эффективная система рыночных отношений. Отечественный туризм существенно отстает от мировых стандартов в сфере организационных и производственных технологий.

Одной из причин является недостаточно эффективное законодательное обеспечение, невнятность государственной политики и стратегии развития туризма. За последние 12 лет практически не было принято ни одного значимого нормативно-правового акта в сфере туризма. До сих пор отсутствует механизм практической реализации ст.14 Закона об основах туристской деятельности по обеспечению безопасности туристов.

Федеральное агентство по туризму не получает объективной информации от государственных органов о потенциальных угрозах и не в состоянии проинформировать туроператоров, турагентов и туристов о степени безопасности в стране (месте) временного пребывания. До сих пор нет достоверной статистики о количестве и характере преступных действий, совершенных в отношении российских туристов.

5. В связи с введением в действие норм Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»

[30] с 1-го января 2007 года было отменено лицензирование туристской деятельности в Российской Федерации. Вмененные взамен этого меры финансовых гарантий (страхование гражданской ответственности и предоставление банковских гарантий) не в полной мере защищают нарушенные права туристов. Длительным и затратным остается процесс судебного восстановления законного порядка.

В связи с этим по-прежнему остаются востребованными меры, призванные обеспечивать ответственность производителей услуг не только в порядке судебной, но и внесудебной защиты законных интересов потребителей.

6. В условиях рыночных отношений отечественный туризм быстро теряет свою социальную направленность. Сокращаются детский туризм и предоставление туристских услуг инвалидам и пенсионерам. Снижается доля студенческого, молодежного и других видов малоприбыльного туризма. Не предусмотрены налоговые льготы для фирм, занимающихся поддержкой социального туризма. До сих пор не разработаны стимулирующие механизмы привлечения средств работодателей для организации туристского отдыха работников.

В последней редакции Закона об основах туристской деятельности в РФ полностью исключена статья о предоставлении социальной помощи отдельным категориям граждан в сфере туризма. На наш взгляд, это противоречит конституционному положению о социальном характере нашего государства.

7. В силу целого ряда причин медленно развивается экологический туризм. По оценкам Всемирной туристской организации (ЮНВТО) [48, с.9], экологический туризм является одним из наиболее перспективных направлений XXI века. Доходы от него в крупных национальных парках ряда стран достигают миллионов долларов США. Россия, по их же оценкам, обладает самым мощным экотуристским потенциалом в мире: общая площадь

особо охраняемых природных территорий — ресурсной базы экологического туризма — составляет 136,6 млн. га (7,58% площади страны) [48, с. 9].

И, тем не менее, экологический туризм в России занимает далеко не первое место. К числу причин, сдерживающих его развитие, относится недостаточное законодательное обеспечение. Так, например, в законе «Об основах туристской деятельности в РФ» экологический туризм прописан всего лишь одной строкой. В законе «Об особо охраняемых природных территориях» эколого-туристская деятельность входит в число задач, поставленных только перед руководством национальных парков.

8. Сдерживающими факторами развития въездного туризма, как показывает интервьюирование турагентов, служат отсталая маркетинговая стратегия продвижения национального туристского продукта на внешний рынок, скудный ассортимент предлагаемых услуг, неудовлетворительное транспортное обслуживание, бесконтрольная ценовая политика, слабое внимание к приоритетным направлениям туризма.

Все это является результатом несогласованного правового обеспечения деятельности различных отраслей производства и ведомственных барьеров. Их преодоление — одна из кардинальных задач нового законодательства о туризме.

9. Проблемы российского туризма во многом связаны с его слабым научным обеспечением и качеством подготовки персонала. В этой связи одной из нерешенных проблем является совершенствование многоуровневой непрерывной системы профессионального туристского образования, способной обеспечить его конкурентоспособность на мировом рынке. Для этого российские выпускники должны обладать таким уровнем подготовки и соответствующим ему сертификатом (дипломом), который бы признавался другими странами.

Полезную роль могли бы сыграть политика стимулирования научных исследований в области национального туризма и привлечение финансовых средств предпринимателей в разработку прикладных исследований с последующим внедрением их в туристскую практику.

10. Насущной проблемой остается модернизация документационного обеспечения туризма. Официально установлено, что ввиду недостаточности регламентации, научно-методического обеспечения и уровня подготовленности персонала, ведение документации туристских предприятий не соответствует современным требованиям, а текущее и архивное хранение документов вообще не налажено. Созрела необходимость классификации новых видов туристской деятельности, обновления технических регламентов, введения комплексов обязательных документов и установления обязательных процедур документирования и оценки качества туристских услуг. Это возможно достичь путем принятия национального стандарта по ведению служебной и коммерческой документации.

Все вышеперечисленные и некоторые другие проблемы современного туризма в России могут быть решены в процессе совершенствования законодательства о туризме.

3. Основные направления и пути совершенствования законодательства о туризме

Ключевой задачей государственной политики в сфере туризма является совершенствование законодательной базы, отвечающей современным условиям и международному праву. Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму отмечает, что закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» «выполнил миссию по легализации туристской сферы...

Однако, назрела необходимость принятия целого ряда дополнительных законо-

дательных актов» [45, с. 3]. Предполагается, что совершенствование законодательства будет осуществляться по следующим направлениям.

Во-первых, в современных условиях становится насущной ревизия действующей базы правовых документов, связанных с регулированием туризма, и разработка пакета нормативно-правовых актов нового поколения, в первую очередь, Федерального закона РФ «О туризме».

Во-вторых, преодоление причин, сдерживающих развитие туризма, которые были раскрыты при освещении предыдущего вопроса.

В-третьих, туристская отрасль до сих пор осуществляет свою деятельность при отсутствии Федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации» [40] и истечении срока реализации Концепции развития туризма в Российской Федерации [41], то есть только на основании устаревшего Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [18]. Исходя из этого, ведущим направлением повышения качества нормативно-правовой базы становится выработка современной государственной политики и стратегии развития туризма. Наиболее актуальной, на наш взгляд, должна стать государственная политика:

- в области развития потребительского комплекса «спорт—отдых—туризм» с достижением стандарта его доступности;
- поддержки въездного туризма и введения механизма туристской ренты от него;
- включения механизма социальной поддержки туризма, использования оздоровительных комплексов для детского отдыха и туризма;
- создания академического подразделения, занимающегося наукой о туризме;
- выработки Федеральных целевых программ «Сохранение природы и культурного наследия РФ на период 2007—2010 гг.» и «Развитие туризма в РФ до 2015 г.».

В-четвертых, внесение изменений в законодательство о туристской деятельности должно осуществляться при обязательном согласовании с другими нормативно-правовыми актами и процессами подготовки кадров, развитием науки и культуры, деятельностью религиозных конфессий, повышением безопасности, страхованием и органами государственного управления.

В-пятых, новый пакет законодательных актов должен предусматривать развитие туризма, с одной стороны, как социально-культурной сферы, а с другой — как сферы предпринимательства (бизнеса), то есть способствовать достижению как социальных, так и экономических целей.

В-шестых, для выработки пакета нормативных актов следует сосредоточить и согласовать усилия Правительства, Академии наук, других подразделений законодательной и исполнительной власти страны.

Таким образом, сформулированные нами общие направления и пути совершенствования законодательства в сфере туризма будут способствовать более активному развитию всех видов массовых путешествий в стране в современных условиях.

В заключение отметим: исследование первоначальных основ законодательной базы и правоприменительной практики подтверждает, что благодаря им в конце прошлого — начале нынешнего столетия в России произошли коренные изменения и решительный переход от идеологически, политически и материально деформированного в советское время туризма к новому уровню его развития применительно к условиям рыночных отношений. Закон «Об основах туристской деятельности в РФ» 1996 г. легализовал и способствовал реализации потребностей общества в осуществлении не только внутреннего, но и внешнего туризма в России.

Вместе с тем, некоторая поспешность в принятии закона, недостатки его реализации и несвоевременная корректировка под влиянием быстро меняющихся международных и внутренних условий привели к снижению эффективности правового регулирования туризма,

который пока утверждается в качестве эффективной отрасли экономики России. Выход из создавшегося положения возможен лишь на путях совершенствования законодательства о туризме с учетом пре-

одоления допущенных ошибок и в полном соответствии с перспективами развития страны в новых условиях, а также требованиями международного права.

Литература

а) Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрист, 1993. Гл. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: В четырех частях. 6-е изд. М.: Ось — 89, 2007. 560 с.
3. Закон РФ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г.
4. Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г.
5. Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г.
6. Закон РФ «О товарных биржах и биржевой торговле» от 20 февраля 1992 г.
7. ФЗ РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г.
8. ФЗ РФ «О третейских судах в РФ» от 27 июля 2002 г.
9. Закон РФ «Об организации страхового дела в РФ» от 27 ноября 1992 г.
10. ФЗ РФ «О государственной границе РФ» от 1 апреля 1993 г.
11. ФЗ РФ «О стандартизации» от 10 июня 1993 г.
12. ФЗ РФ «О сертификации продукции и услуг» от 10 июня 1993 г.
13. ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 1993 г.
14. ФКЗ РФ «О Конституционном суде РФ» от 21 июля 1994 г.
15. ФЗ РФ «Об арбитражных судах в РФ» от 28 апреля 1995 г.
16. ФЗ РФ «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» от 14 июня 1995 г.
17. ФЗ РФ «Об аудиторской деятельности в РФ» от 15 февраля 1996 г.
18. ФЗ РФ «Об основах туристской деятельности в РФ» от 24 ноября 1996 г.
19. Закон РФ «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г.
20. ФЗ РФ «О производственных кооперативах» от 8 мая 1996 г.
21. ФЗ РФ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15 августа 1996 г.
22. ФЗ РФ «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1996 г.
23. ФЗ РФ «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 г.
24. ФЗ РФ «О правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г.
25. ФЗ РФ «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г.
26. ФЗ РФ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г.
27. ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государства субъектов РФ» от 6 октября 1999 г.
28. ФЗ РФ «Об иностранных инвестициях в РФ» от 9 июля 1999 г.
29. ФЗ РФ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г.
30. ФЗ РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г.
31. Закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.
32. ФЗ РФ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г.
33. ФЗ РФ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 30 октября 2002 г.
34. ФЗ РФ «О техническом регулировании» от 17 декабря 2002 г.
35. ФЗ РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г.
36. ФЗ РФ «О коммерческой тайне» от 28 июля 2004 г.
37. ФЗ РФ «О рекламе» от 13 марта 2006 г.
38. ФЗ РФ «О защите конкуренции» от 27 июля 2006 г.
39. Постановление Правительства РФ от 31.12.2006г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму // Сборник законодательства РФ, 2006, № 2 (10 янв.). Ст.159.
40. Постановление Правительства РФ от 27.02. 2003г., № 528-с «О приостановлении Федеральной целевой Программы «Развитие туризма в РФ».
41. Распоряжение Правительства РФ от 11. 07. 02, № 954 — р «Концепция развития туризма в РФ на период до 2005 г.»

б) Научная литература

42. Вахмистров В.П., Вахмистрова С. И. Правовое обеспечение туризма: учебное пособие. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2005. 288 с.
43. Десятая Международная научная конференция «Наука сервису». Кн. 3. «Гуманитарный сервис» // ГОУ ВПО. М.: МГУС, 2005.- 115 с.
44. Ефремова М.В. Основы технологии туристского бизнеса. М.: Ось- 89, 1999. 150 с.
45. Круглый стол на тему «Туризм и развитие в России» (20-22 февр. 2006г.). М., 2006. 87 с.

46. Материалы Международной Конференции ВТО на тему «Развитие туризма и компетенция государства». Будапешт. Венгрия, 15 февраля 1993 г.
47. Материалы Международной Конференции «Индивидуальный сервис XXI века». М.: КДС, 1999г., 1-я конф.; 2000г., 2-я конф.; 2001г., 3-я конф.
48. Рекомендации «круглого стола» на тему «Государственная политика и стратегия развития туризма в России». М.: Совет Федерации, 2007. 24 с.
49. Терентьева Е.С. Развитие документационного обеспечения управления в сфере туризма в России. Автореферат на соискание ученой степени канд. ист. наук. М., 2006. 32 с.
50. Туризм: практика, проблемы, перспективы. М., 1997. № 2.
51. Туризм: практика, проблемы, перспективы. М., 1999. № 3, 4.
52. Туристические фирмы. Информационный обзор. СПб. Вып 1. 1995. 89 с.
53. www.tourism:2000.vizion.ru