

УДК 347.42

**Никитина Полина Сергеевна**

бакалавр  
Кубанский государственный аграрный  
университет им. И.Т. Трубилина  
Краснодар, Россия  
polina.law@inbox.ru

**Polina S. Nikitina**

Post-graduate student  
Russian Law Academy of the Ministry of Justice  
Moscow, Russia

**Пшидаток Бэлла Байзетовна**

бакалавр  
Кубанский государственный аграрный  
университет им. И.Т. Трубилина  
Краснодар, Россия  
pbellucchi@yandex.ru

**Dzhabrail Zh. Gakaev**

Post-graduate student  
Russian Law Academy of the Ministry of Justice  
Moscow, Russia

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ТУРОПЕРАТОРОВ ЗА  
НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О  
ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITY OF TOUR OPERATORS  
FOR VIOLATION OF THE LEGISLATION  
ON TOURIST ACTIVITY**

**Аннотация**

Формируя органы государственной власти, законодатель устанавливает перечень полномочий, наиболее достаточный для надлежащего и эффективного исполнения возложенных обязанностей. Данные полномочия, исходя из установленных законом целей и задач, разграничены в пределах своих компетенций, а также, наполнены властным смыслом, что опосредует возникновение отраслевой юрисдикции. В статье приведен анализ действующей буквы закона, предусматривающей компетентность органов исполнительной власти о привлечении туроператоров к административной ответственности. Отмечены спорные вопросы, возникающие в правоприменительной практике при разграничении функций Роспотребнадзора и Минэкономразвития в отношении туристической деятельности.

**Ключевые слова:**

туристская деятельность, административная ответственность, Роспотребнадзор, Минэкономразвития, защита прав потребителей

**Abstract**

Forming public authorities, the legislator establishes a list of powers that is most sufficient for the proper and effective performance of the assigned duties. These powers, based on the goals and objectives established by law, are delimited within their competencies, and are also filled with imperious meaning, which mediates the emergence of sectoral jurisdiction. This article provides an analysis of the current letter of the law, which provides for the competence of executive authorities to bring tour operators to administrative responsibility. Also, the author noted controversial issues that arise in law enforcement practice when delimiting the functions of Rospotrebnadzor and the Ministry of Economic Development in relation to tourism activities.

**Keywords:**

tourist activity, administrative responsibility, Rospotrebnadzor, Ministry of Economic Development, consumer protection

Активная позиция государственного аппарата по укреплению туристической отрасли нашла свое отражение в его организационно-правовой и законодательной политике. Однако, введение Единого реестра туроператоров, реформирование финансового обеспечения агентов, учет экологических стандартов, и многие другие вопросы, имеющие особую стратегическую значимость, стали очевидными спутниками спорных вопросов, препятствующими максимальному темпу

роста экономики и распределению туристической индустрии в пределах территории страны.

Так, с учетом логики планирования туристической индустрии, одним из насущных вопросов выступила необходимость в урегулировании порядка юридической ответственности за нарушение отраслевой буквы закона.

Предусмотренное Конституцией России [1] правило совместного ведения Российской Федерацией и ее субъектами административных материальных и процессуальных норм, не устанавливает непосредственно составы административных правонарушений, в связи с чем, ответственность за нарушение законодательства в области туристской деятельности закреплено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ). По данной теме изложил свою позицию Верховный Суд Российской Федерации в определении от 30 мая 2012 года № 81-АПГ12-1, признав установление административной ответственности на уровне субъектов федерации неправомерным ввиду отсутствия у тех права на законодательное урегулирование вопросов ответственности в сфере туризма на территориальном уровне [3].

При анализе содержания Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [4] (далее – Закон № 132-ФЗ) надлежит обратить внимание на характер закрепления положений об ответственности субъектов туристской отрасли. Законом предусмотрена бланкетная норма (статья 20), отсылающая к кодифицированному акту об административной ответственности. При этом оговорки об иных видах юридической ответственности рассматриваемый закон не содержит.

Статья 14.51 КоАП РФ, поименованная как «Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности», содержит десять штрафных предписаний. Наиболее «популярными» у правонарушителей выступают первые три диспозиции указанной нормы, которые станут объектом дальнейшего изложения темы.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 14.51 КоАП РФ, рассматриваются должностными лицами органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (статья 23.49 КоАП РФ), по части 2 указанной статьи – судьями (часть 1 статьи 23.1 КоАП РФ) [5].

Тем не менее, применение части 3 статьи 14.51 КоАП РФ не устанавливает компетентность кого-либо из органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Данный факт, безусловно, обуславливает возникновение правового пробела.

Закон № 132-ФЗ закрепил полномочия федерального органа исполнительной власти по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров их объединений в сфере выездного туризма. Так, с 20 октября 2022 года уполномоченным на осуществление данного надзора органом стало Министерство экономического развития Российской Федерации, которому, в связи с упразднением Федерального агентства по туризму, переданы функции последнего [6].

На сегодняшний день, помимо специально наделенных полномочиями органов исполнительной власти, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства о защите прав потребителей, в том числе, в отношении турагентов и туроператоров, продолжает осуществлять свою деятельность и Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). По данному вопросу в 2013 году Федеральной службой размещена информация, в соответствии с которой надзор, ранее осуществляемый Министерством культуры Российской Федерации, и делегированный Министерству экономического развития Российской Федерации, не подменяет деятельность Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей на рынке туристических услуг [7].

При этом, стоит отметить, что полномочия каждого из указанных органов, абсолютно точно дифференцированы, где привлечение к административной ответственности в части выездного туризма отнесли к ведению Министерства экономического развития России.

Тем самым, мы пришли к выводу о том, что дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 14.51 КоАП РФ, уполномочены рассматривать органы судебной власти, Роспотребнадзор, а также Министерство экономического развития Российской Федерации.

Однако на практике складывается отрицательная тенденция, при которой возникают неясности в порядке реализации органами исполнительной власти возложенных на них функций. Например, Роспотребнадзор, осуществляя деятельность по надзору в сфере туристских услуг, уполномочен привлекать лиц-субъектов правоотношений к административной ответственности за совершение

противоправных действий, предусмотренных статьями 14.4, 14.7, 14.8 КоАП РФ, при этом анализ судебной практики предполагает расширительное толкование данного правила, но каких-либо судебных постановлений, разрешающих вопрос о порядке и законности привлечения правонарушителей к административной ответственности, система ГАС «Правосудие» на сегодняшний день не содержит.

Более того, несмотря на изменения, внесенные Указом Президента в октябре 2022 года об упразднении Федерального агентства по туризму, иных дополнений в федеральное законодательство, регулирующие административную процедуру привлечения субъектов к ответственности, не имеется. То есть, актуальным вопросом правоприменительной практики является наличие или отсутствие должностных функций и их разграничение между уполномоченными органами исполнительной власти (составление административных протоколов, рассмотрение дел об административных правонарушениях).

В связи с изложенным, принимая во внимание необходимость эффективного, безопасного и надежного развития туристской отрасли, считаем необходимым исключить статью 14.51 КоАП РФ из компетенции Роспотребнадзора, возложив в полной мере контрольно-надзорные и административные функции на Министерство экономического развития Российской Федерации. При этом контроль за иными правоотношениями, относящимися к ведению Закона РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также, предусмотренные законом цели и задачи, полностью обеспечить деятельностью Роспотребнадзора [8].

### **Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 с изм. и доп. от 06.10.2022 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 1416.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ изм. и доп. от 04.11.2022 // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2012. № 19. Ст. 2281.
3. О частичной отмене решения Кемеровского областного суда от 24.01.2012 и признании частично противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред.

Закона Кемеровской области от 03.11.2011 № 119-ОЗ) : Определение Верховного Суда РФ от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ с изм. и доп. от 28.05.2022 // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

5. Уварова В.Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о туристской деятельности // Туризм: право и экономика. 2017. № 4. С. 16-19.

6. О некоторых вопросах государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности : Указ Президента Российской Федерации от 20.10.2022 № 759 // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7383.

7. О государственном надзоре за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма : Информация Роспотребнадзора от 30.01.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

8. О защите прав потребителей : Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 с изм. и доп. от 14.07.2022 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.