комментарий специалиста

Библиотека журнала ПРАВО И ЭКОНОМИКА

О.Н. Викулова

ОБ ОСНОВАХ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий к Федеральному закону

- Права и обязанности туриста
- Финансовое обеспечение
- Выплата страхового возмещения
- Единый федеральный реестр туроператоров
- Судебная практика

ЮСТИЦИНФОРМ

Олеся Викулова

Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»

«Юстицинформ»

2008

Викулова О. Н.

Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» / О. Н. Викулова — «Юстицинформ», 2008

ISBN 978-5-7205-0880-7

В работе представлен подробный комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1996 г. «Об основах туристской деятельности в РФ» с учетом последних изменений, вступивших в силу с 1 июня 2007 г. Изложены основы теории туризма, приведено толкование основных терминов и понятий, анализируются нормы гражданского законодательства, законодательства о защите прав потребителей, нормативные правовые акты, регулирующие деятельность субъектов туристской деятельности. Освещаются правовые аспекты международного туризма, основные организационно-правовые формы туристских организаций, договорные отношения между субъектами туристской индустрии, виды юридической ответственности. Отдельно рассмотрено российское и международное законодательство и приведены сводные таблицы, отражающие авторскую классификацию нормативных правовых актов.Анализируется практика судебных споров в сфере туризма, теоретические и практические вопросы введения нового института финансового обеспечения.Комментарий предназначен для работников туристской отрасли, студентов и слушателей высших профессиональных учебных заведений, а также для всех граждан – потребителей услуг по организации туризма.

ISBN 978-5-7205-0880-7

© Викулова О. Н., 2008
© Юстицинформ, 2008

Содержание

Введение 6
ГЛАВА I 8
Статья 1. Основные понятия 8
Конец ознакомительного фрагмента. 18

Олеся Николаевна Викулова Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный)

Введение

Туризм в начале XXI в. стал одним из ведущих направлений социально-экономической деятельности большинства государств, а туристская индустрия – неотъемлемым элементом потребительских моделей и социального поведения значительной части населения.

По данным Всемирной туристской организации (ЮНВТО), на долю туризма в 2005 г. приходилось около 12,8 % мирового валового продукта и 10,4 % мировых капиталовложений. Эксперты ЮНВТО предсказывают дальнейшее устойчивое развитие отрасли, так что в 2020 г. из каждых 100 жителей нашей планеты 21 будет туристом. В середине прошлого века из каждых 100 человек путешествовал только один.

Самыми активными путешественниками остаются жители Европы – 55 %. На втором месте с большим отрывом идут жители Азиатско-Тихоокеанского региона – 20 %. Американцев среди путешествующих – 16 %. Отмечено также, что Российская Федерация, несмотря на свой высокий туристский потенциал, занимает незначительное место на мировом туристском рынке[1].

Важнейшей предпосылкой для ускоренного развития туризма в России, повышения его социально-экономической эффективности и значимости для граждан, общества и государства является формирование законодательства РФ с учетом современного мирового опыта, а также традиций отечественного права.

В 1996 г. был принят Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о туризме), который сыграл важную роль в становлении туризма в России. Закон легализовал экономические отношения в сфере туризма, установил правила поведения участников туристского рынка, принципы государственной политики.

За последние 10–11 лет в этот Закон неоднократно вносились изменения и поправки с целью дальнейшего развития туризма с учетом принципов Всемирной торговой организации, нормативных правовых документов СНГ и Европейского союза. Особое значение имеют последние изменения, внесенные Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ, в частности глава «Финансовое обеспечение», вступающая в силу с 1 июня 2007 г. Но, несмотря на то что вопрос введения финансовых гарантий обсуждается уже давно и необходимость их разработки и внедрения продиктована требованиями международного законодательства, при принятии поправок в Закон

о туризме не удалось избежать противоречий, неясностей и неурегулированности некоторых аспектов. Практика применения новых норм Закона о туризме еще продемонстрирует все несовершенства законодательства. К сожалению, такова российская действительность. Законы принимаются для народа с целью защитить их права и законные интересы, а работают «против» народа – как следствие поправок многие опасаются повышения цен на туристские путевки и передела туристского рынка в России.

[1] Отчет Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC) // http:// www.ratanews.ru/

Несмотря на большой потенциал России как крупного туристского центра, среда правового регулирования этой сферы до сих пор недостаточна. Это может быть объяснимо как слабой урегулированностью этих отношений Законом, так и отсутствием гармонизации национального законодательства с международными стандартами. Теоретическая нерешенность данного вопроса сказывается на качестве и эффективности юридической работы.

Проблемы развития правового регулирования туристских отношений в Российской Федерации, унификации норм российского туристского законодательства в соответствии с международными стандартами были и остаются актуальным вопросом, требующим дальнейшего изучения и исследования.

КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ

«ОБ ОСНОВАХ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(с изменениями, внесенными Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ)

ГЛАВА I
Общие положения

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

туризм – временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания;

туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий;

туризм внутренний – туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации;

туризм выездной – туризм лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации, в другую страну;

туризм въездной – туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации;

туризм международный – туризм выездной или въездной; туризм социальный – туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей;

туризм самодеятельный – туризм, организуемый туристами самостоятельно;

турист – лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания;

туристские ресурсы – природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил;

туристская индустрия – совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую

деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников;

туристский продукт – комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта;

туроператорская деятельность – деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом (далее – туроператор);

турагентская деятельность – деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (далее – турагент);

заказчик туристского продукта – турист или иное лицо, заказывающее туристский продукт от имени туриста, в том числе законный представитель несовершеннолетнего туриста;

формирование туристского продукта – деятельность туроператора по заключению и исполнению договоров с третьими лицами, оказывающими отдельные услуги, входящие в туристский продукт (гостиницы, перевозчики, экскурсоводы (гиды) и другие);

продвижение туристского продукта – комплекс мер, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое);

реализация туристского продукта – деятельность туроператора или турагента по заключению договора о реализации туристского продукта с туристом или иным заказчиком туристского продукта, а также деятельность туроператора и (или) третьих лиц по оказанию туристу услуг в соответствии сданным договором;

экскурсант – лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в познавательных целях на период менее 24 часов без ночевки в стране (месте) временного пребывания и использующее услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика;

экскурсовод (гид) – профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

гид-переводчик – профессионально подготовленное лицо, свободно владеющее иностранным языком, знание которого необходимо для перевода и осуществления деятельности по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

инструктор-проводник – профессионально подготовленное лицо, сопровождающее туристов и обеспечивающее их безопасность при прохождении туристских маршрутов;

туристская путевка – документ, содержащий условия путешествия, подтверждающий факт оплаты туристского продукта и являющийся бланком строгой отчетности

В любой деятельности самым актуальным является вопрос дефиниций, позволяющих адекватно толковать предмет, объект, условия сделки, принципы и положения нормативных актов. Разночтения в толковании применяемых терминов могут иметь самые неблагопри-

ятные последствия в практических действиях субъектов туристской деятельности. Именно поэтому первая статья Закона о туризме посвящена основным понятиям в туризме. Нужно отметить, что споры вокруг туристской терминологии ведутся уже давно. Неоднократно вносились поправки, выдвигались различные версии и трактовки ключевых понятий. Особая коллизия связана с двумя терминами «туристский» и «туристический». Всем нам привычно и удобно употреблять в разговорной речи термин «туристический». Такой же термин упоминается в Гражданском кодексе РФ. В то же время туристская терминология регламентирована государственными стандартами РФ – действующие ГОСТ-Р 50681-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание», ГОСТ-Р 50690-2000 «Туристские услуги. Общие требования». Официальное и окончательное закрепление определения «туристский» произошло в 1996 г. с принятием Закона о туризме, ст. 22 которого говорит о необходимости привести все иные нормативные правовые акты в соответствие с данным Законом. Нужно также помнить, что только использование «туристской путевки» как бланка строгой бухгалтерской отчетности, утвержденного Минфином России, позволяет туристским фирмам осуществлять расчеты с населением без кассового аппарата. Но, тем не менее, многие люди, в том числе и специалисты в туризме, продолжают использовать термин «туристический». В связи с этим некоторые авторы, в частности М.Б. Биржаков, предлагают внести в Закон статью, в которой бы термины «туристский» и «туристический» приравнивались в значении и влекли бы равные правовые последствия.

Давая общую характеристику первой статье, нужно отметить, что новая редакция Закона содержит более полный и точный перечень терминов, используемых в туризме. Так, в предыдущей редакции содержалось 18 определений, в новой – их стало 23. Появились такие новые термины, как «международный туризм», «заказчик туристского продукта», «формирование, продвижение и реализация туристского продукта», «экскурсант», «экскурсовод (гид)», «гид-переводчик», «инструктор-проводник»; внесены существенные изменения в понятия «туристский продукт», «туристская путевка», «турист»; исключены из текста Закона понятия «тур» и «туристский ваучер».

1. Туризм

Имея длительную историю развития, туризм до сих пор не получил однозначного определения и по-разному трактуется не только отдельными специалистами, но и туристскими организациями. Как сложное социально-экономическое и правовое явление, он недостаточно изучен и трудно поддается количественной оценке.

Существует большое число дефиниций туризма, которые могут быть объединены в две группы. Одни из них носят экономический характер, другие – юридический, выраженный и закрепленный в различных международно-правовых документах.

Среди определений, характеризующих экономическую сторону туристской деятельности, можно выделить следующие взгляды, трактовки и мнения, а именно: туризм – индустрия, развивающаяся в тех районах Земли, которые обладают естественными и искусственными особенностями, привлекающими приезжих гостей (профессор Питер Мерфи);

мощное экономическое средство, которое может быть использовано слаборазвитыми странами для создания притока валюты, необходимой для успешной конкурентной борьбы на международном уровне (профессор Каролин Купер);

наука, искусство и бизнес привлечения людей, путешествующих ради удовольствия или по делам (профессор Джон Уокер);

источник валютных поступлений в страну; третья по счету индустрия в сфере обслуживания, в которой занят каждый 15-й из работающих людей (учебник по туризму)[2];

[2] Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме. М., 2003. С. 6.

Но для правового регулирования туристской деятельности необходимо знать прежде всего законодательные формулировки определения туризма. Обратимся в первую очередь к определениям туризма, изложенным в международно-правовых документах и рекомендациях Всемирной туристской организации.

В Гаагской декларации межпарламентской конференции по туризму (10–14 апреля 1989 г.) говорится: «Туризм стал явлением, которое вошло в наши дни в повседневную жизнь сотен миллионов людей:

а) он включает все свободные перемещения людей от их места проживания и работы, а также сферу услуг, созданную для удовлетворения потребностей, возникающих в результате этих перемещений;

б) он представляет собой вид деятельности, имеющей важнейшее значение для жизни людей и современных обществ, превратившейся в важную форму использования свободного времени отдельных лиц и основное средство межличностных связей и политических, экономических и культурных контактов, ставших необходимыми в результате интернационализации всех секторов жизни наций;

в) он должен быть заботой каждого. Он является одновременно следствием и решающим фактором качества жизни в современном обществе»[3].

Туризм согласно Манильской декларации по мировому туризму 1980 г. определяется как «деятельность, имеющая в жизни народов важное значение в силу непосредственного воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую область жизни государств и их международных отношений»[4].

В настоящее время наиболее распространенным, получившим легализацию в правовых системах различных стран мира является определение туризма, сформулированное в 1993 г. Статистической комиссией ООН для целей статистики туризма (концепции, определения и классификации для статистики туризма), а также Рекомендациями по статистике туризма Всемирной туристской организации. Согласно данным документам туризм представляет собой деятельность лиц, которые путешествуют и пребывают в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода, не превышающего 1 года подряд, с целью отдыха, деловыми и другими целями[5].

Среди важнейших признаков, по которым деятельность в сфере путешествий можно причислить к туризму или туристской деятельности, выделяют следующие: 1) временность выезда (отъезда), 2) постоянное место жительство, 3) цели туризма, 4) ограничение туриста в занятии оплачиваемой деятельностью в месте временного пребывания.

В общем случае рассматриваются признаки выезда или отъезда с постоянного места жительства. По российскому законодательству под постоянным местом жительства понимается место, где человек проживает более 6 месяцев, где у него есть дом, семья, работа, имущество и т. д. Постоянно проживающий в местности или стране человек именуется резидентом, а иностранный временный посетитель – нерезидентом.

Цели путешествия являются одними из главных и определяющих признаков туризма. В любом путешествии или туристской поездке есть главная цель, по которой определяют принадлежность этого путешествия к тому или иному виду туризма. В предыдущей редакции Закона законодатель выделял пять основных целей туризма. В новой редакции откорректированы некоторые цели и появилась новая, шестая – рекреационная.

---

[3] Гаагская декларация по туризму: Международный договор от 14 апреля 1989 г. //Международный туризм и право. М.,1999.

[4] Манильская декларация по мировому туризму: Международно-правовой акт от 27 сентября 1980 г. // Международный туризм: правовые акты. М., 2000.

[5] Международная конференция ООН по статистике путешествий и туризма. М.,1993.

Называется также религиозная цель. Следует отметить позицию Межрелигиозного совета России по вопросу отношений религии и туризма. Совет считает, что паломничество не является туризмом в силу обрядовости действа, присущей исключительно религиозным организациям. Поэтому из религиозных целей, указанных в Законе, следует исключить религиозное (обрядовое) паломничество, но оставить культурно-религиозные цели посещения храмов, святых мест и т. д.

Наконец, важно отметить, что турист находится в поездке с различными целями, но без права занятия в стране временного пребывания оплачиваемой деятельностью именно из местного финансового источника. Данное дополнение в новой редакции Закона представляется автору весьма значимым, так как в противном случае под категорию туризма подпадал деловой туризм, который является оплачиваемым, но не в месте временного пребывания, а в месте постоянного жительства гражданина.

Интересно, что в правовых системах стран СНГ мы также находим различные определения туризма. Украинское право рассматривает туризм, с одной стороны, как отрасль экономики, с другой – как «временный выезд человека из места постоянного проживания в оздоровительных, познавательных или профессионально-деловых целях без занятия оплачиваемой деятельностью» (преамбула из ст. 1 Закона Украины «О туризме»)[6]

Статья 2 Закона Республики Молдова «О туризме» устанавливает, что туризм является отраслью национальной экономики с комплексными функциями, включающей имущество и услуги, предоставляемые для потребления лицам, путешествующим за пределами своей обычной среды в течение менее 1 года с иной целью, нежели осуществление оплачиваемой деятельности в посещаемом месте[7].

Из этого можно сделать вывод, что для туризма в соответствии с международными нормами характерны следующие отличительные черты. Во-первых, наличие особого субъекта, совершающего путешествие, именуемого туристом. Во-вторых, турист непременно должен посетить другую местность, отличную от его обычной среды. В-третьих, туризм совершается в свободное время, в целях отдыха, лечения, деловых поездок и других целях, не связанных с оплачиваемой деятельностью из местного источника финансирования.

2. Туристская деятельность

Туристская деятельность определена предметом ведения Закона и, более того, введена в его название («Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»),

В литературе и практике понятие «туристская деятельность» имеет несколько значений. Под ней понимается, во-первых, деятельность специализированных организаций по предоставлению и организации туристских услуг и товаров, во-вторых, занятие туризмом, отдыхом, экскурсиями, досугом, в-третьих, проявление социальной политики государства, профсоюзов, предприятий в целях реализации прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий[8].

Закон о туризме гласит: «Туристская деятельность – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий».

По законодательству Республики Беларусь наряду с туроператорской и турагентской к туристской также относится деятельность общественных туристских объединений, детско-юношеских туристских учреждений, учебных заведений и предприятий по организации путешествий[9].

---

[6] Сравнительный анализ законодательства государств – участников СНГ в сфере туризма. СПб.: Невский фонд, 2005. С. 102.

[7] Там же. С. 103.

[8] Зорин И.В., Квартальное В.А. Энциклопедия туризма: Справочник. М., 2000. С. 64.

[9] Сравнительный анализ законодательства государств – участников СНГ в сфере туризма. СПб., 2005. С. 134.

В отличие от Российской Федерации в Республике Казахстан туристская деятельность – это деятельность физических и юридических лиц по предоставлению туристских услуг. Аналогичным образом определяются эти понятия в Украине и Молдове[10].

Мальтийский Закон «О путешествиях и туризме» (1999 г.) для обозначения предпринимательской деятельности в туризме использует синоним понятия «туристская деятельность» – «туристская операция» (tourism operation), под которой понимаются услуги всех субъектов туристской индустрии, имеющих лицензию на соответствующую туроперацию[11].

Попытаемся проанализировать отдельные мнения. Некоторые специалисты понимают туристскую деятельность как деятельность по оказанию туристских услуг. Туристская услуга – деятельность, направленная на удовлетворение потребностей туриста непосредственно в рамках проходящего тура (например, услуги по размещению, питанию, перевозке и т. д.). «Деятельность по организации путешествий и деятельность по оказанию туристских услуг – понятия разные. Туристская деятельность – это профессиональная деятельность физических и юридических лиц по организации путешествий, в которой туристическая фирма выступает организатором путешествия, но никак не исполнителем услуг, входящих в такое путешествие. Это замечание очень важное, ибо необходимо с самого начала отделить собственно туристскую деятельность как деятельность по организации путешествия от деятельности по оказанию туристских услуг. Под последней чаще всего понимают деятельность предприятий туристской индустрии.

Деятельность по организации путешествий – это деятельность, при которой турист (заказчик) получает с помощью туристической фирмы (исполнителя) права требования на оказание услуг по перевозке, размещению в гостинице (аренда), по питанию и т. д. Таким образом, туристическая фирма не может являться исполнителем этих услуг в рамках туристской деятельности.

Представляется, что оказание туристских услуг не регулируется нормами законодательства о туристской деятельности, так как к ней не относится. Туристская деятельность и туристские услуги схожи только в том, что в обоих случаях речь идет о предпринимательской деятельности, которая регулируется гражданским законодательством. Напомним, согласно ст. 2 Гражданского кодекса РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. «Туристская деятельность, – отмечает Е.Л. Писаревский, – подпадает под действие гражданского законодательства, которое регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, и соответственно на нее распространяются все общие положения и принципы предпринимательства»[12].

Значит, «туристская деятельность» – это вид предпринимательской деятельности по организации путешествий, т. е. по формированию, продвижению и реализации турпродукта.

3. Виды туризма

Следующие шесть понятий относятся к видам туризма. Закон определяет виды туризма, исходя из различных критериев: соотношения места постоянного проживания туриста и места (цели) путешествия (туризм внутренний, выездной, въездной, международный), источника

---

[10] Там же. С. 135.

[11] Писаревский Е. Л. Законодательство в области туризма. Тенденции и перспективы //Туристские фирмы. 2002. Вып. 27. С. 95–98.

[12] Суворов Е.Д. Гражданско-правовое регулирование туристской деятельности. М., 2000. С. 34.

финансирования (туризм социальный), способа организации путешествия (туризм самодеятельный).

Закон Украины, например, также указывает возможные виды туризма в зависимости от категорий лиц, осуществляющих туристские путешествия, их целей, объектов, которые используются или посещаются, либо иных признаков: 1) детский, 2) молодежный, 3) семейный, 4) для лиц преклонного возраста, 5) для инвалидов, 6) культурно-познавательный, 7) лечебно-оздоровительный, 8) спортивный, 9) религиозный, 10) экологический (зеленый), 11) сельский, 12) подводный, 13) горный, 14) приключенческий, 15) охотничий, 16) автомобильный, 17) самодеятельный и т. п. Особенности осуществления отдельных видов туризма устанавливаются законом.

Закон Молдовы к пяти основным видам вводит дополнения сельского и экологического туризма. Экологический туризм понимается как форма туризма, осуществляемого с целью познания природы и ее сохранения. Сельский туризм – форма туризма, осуществляемого в сельской среде, ориентированного на использование местных туристических ресурсов (природных, культурных и др.) и направленного на ознакомление с местными обычаями и традициями, крестьянским, фермерским хозяйством и проч.

Туризм внутренний

Прежде всего это деятельность, связанная с осуществлением туризма жителями данной страны на ее территории – внутренними туристами. Для внутреннего туризма должны соблюдаться все основные требования, выдвигаемые для туризма как такового, – т. е. это должен быть временный выезд со своего постоянного места жительства, но в пределах своего государства, резидентом которого ты являешься, в целях туризма – лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных и т. д. – без занятия оплачиваемой деятельностью из местного финансового источника.

Практически во всех странах СНГ и Европы внутренний туризм является приоритетным направлением государственной политики в сфере туризма, ввиду того что данный вид туризма приносит существенный доход в бюджет государств.

Туризм выездной

Туризм въездной

Более общей категорией обладают понятия «прием туристов» и «отправка туристов». Они в одинаковой мере относятся как к внутреннему, так и к международному туризму. Прием туристов характеризует деятельность по обслуживанию туристов, прибывающих в данный регион. Из этой деятельности вытекают загрузка перевозчиков, гостиниц, ресторанов и всей инфраструктуры туризма, приток денежной массы, а в случае международного туризма – валюты. Прием туристов вызывает интенсивное создание рабочих мест, способствует развитию экономики за счет эксплуатации местных туристских ресурсов.

Отправка туристов – также важная категория. Такая деятельность всегда сопровождается вывозом денежной массы в другие регионы и страны, и именно поэтому государства стремятся развивать внутренний туризм, часто вводя жесткие экономические барьеры на пути выездного туризма. Но не следует забывать, что выездной туризм дает местной казне достаточно солидные налоги, которые платят местные туроператоры и турагенты.

В развитых странах, где туризм развивается гармонично, присутствует баланс въездного и выездного туризма.

Туризм международный

Данный термин был впервые введен новой редакцией Закона, что является определенным достижением в развитии правового регулирования туризма. Теперь появились, во-первых, термин, который объединяет въездной и выездной туризм, связанный с пересечением туристами межгосударственных границ, а во-вторых, легальное поле для применения норм международного частного права.

Интересно наблюдение И.А. Чеботаревой, отмечающей, что нельзя ограничивать понятие «международный туризм» посещением только территории другого государства, так как возможны туристские посещения территорий общего пользования – космос, Антарктика[13]. Действительно, последние события в сфере турбизнеса тому подтверждение – уже совершены первые туристские путешествия в космос.

Поэтому было бы более точно в соответствии с реалиями сегодняшнего дня и развивающимися технологиями дополнить понятие «международный туризм», под которым следует понимать въездной и выездной туризм, связанный не только с посещением других государств, но и международных дестинаций общего пользования.

Туризм социальный

Это экономическая категория, разновидность любых видов туризма, субсидируемая из средств, выделяемых на социальные нужды, в целях создания условий для путешествий школьникам, молодежи, пенсионерам, инвалидам, ветеранам войны и труда и любым иным гражданам, которым государство, государственные и негосударственные фонды, иные благотворительные организации оказывают социальную поддержку при использовании их конституционного права на отдых. Другими словами, социальный туризм – это любой вид туризма, расходы туриста на который полностью или частично оплачиваются (финансируются) из финансовых источников, предназначенных на социальные нужды. В большинстве законов различных государств этот вид туризма причисляется к приоритетным. Закон России дает социальному туризму третью категорию приоритета после внутреннего и въездного направлений туризма.

Закон Белоруссии в ст. 4 указывает на принципы государственной политики в части предоставления льгот туристам, а именно создания льготных условий для занятия туризмом детей и молодежи, а также развития социального, экологического и самодеятельного туризма. Социальный туризм определяется как путешествия, субсидируемые из средств, выделяемых государством на социальные нужды.

Раньше закон России отграничивал все иные источники финансирования социального туризма, кроме государственных, предназначенных на социальные нужды. Однако в 2004 г. было поручение Президента и Правительства РФ о расширении этого (последнего) критерия за счет средств работодателей. Участниками социального туризма (туристами) могут быть любые категории населения, определенные законом.

Уровень социального туризма и доля его в общем объеме туристских услуг, потребляемых населением, адекватно отражают социальные достижения данного общества. В СССР на долю социального туризма приходилось более 80 % объема всего национального туристского потока. В постперестроечный период часть предприятий (пансионаты, предприятия санаторно-курортного типа, ведомственные туристские базы, детские лагеря) вновь возвратилась к практике дотаций на организованный отдых работников и членов их семей. В настоящее время действует Российская ассоциация социального туризма – РАСТ.

Нормативно в России социальный туризм пока не определен, проект закона о социальном туризме вызывает много споров и пока не принят.

Туризм самодеятельный

Обычно к самодеятельному туризму относят виды туризма с активными формами передвижения. Именно такая формулировка была предусмотрена в прежней редакции Закона РФ: «Туризм самодеятельный понимается как путешествия с использованием активных способов передвижения, организуемые туристами самостоятельно». Аналогичное толкование понятия дается в законах Азербайджана, Таджикистана, Казахстана, Кыргызстана, Белоруссии: самоде-

[13] Чеботарева И.А. Сотрудничество государств по правовому регулированию международной туристской деятельности: Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

ятельный туризм – путешествия, организуемые туристами самостоятельно с использованием активных способов перемещения.

Таким образом, давая два критерия определения самодеятельного туризма – самостоятельная организация путешествия и использование активных способов перемещения, – законодатель непроизвольно исключал из этого вида туризма путешествия, которые хотя и организованы самостоятельно, но не предусматривают какие-то активные экстремальные способы перемещения. Почему гражданин, самостоятельно прибывший на побережье Черного моря (другой курорт, дачную местность в ином регионе и т. д.), не осуществляющий при этом в дестинации посещения интенсивных (активных) перемещений пешком или на велосипеде, не причисляется к категории туриста? В связи с этим в новой редакции Закона определение самодеятельного туризма претерпело изменения, и теперь критерий активного перемещения исключен из определения.

Давая общую характеристику самодеятельного туризма, можно отметить, что этот вид туризма основывается на деятельности индивидуумов, малых туристских групп, добровольных туристских объединений, союзов и туристских клубов, которые на добровольной основе участвуют в организации и осуществлении туризма, издают собственные нормативные акты, проводят походы, туристские слеты и соревнования, издают собственную туристскую периодическую литературу.

4. Турист

Одно из первых определений туриста принадлежало Комитету экспертов по вопросам статистики Лиги Наций (1937 г.). Оно получило международное признание и в основном дошло до наших дней с некоторыми поправками. Проблема дефиниции туриста обсуждалась на совещаниях Международного союза официальных туристских организаций (Дублин 1950 г., Лондон 1957 г.), на Конференции ООН по международному туризму и путешествиям (Рим 1963 г.), конгрессе ЮНВТО (Манила 1986 г.), Межпарламентской конференции по туризму (Гаага 1989 г.).

Все категории (типы) физических лиц (путешественников), занимающихся туризмом, определяются как посетители. В этой связи термин «посетитель» представляет собой основу всей статистики туризма. Под «посетителем» понимается «любое лицо, которое путешествует в какое-либо место, находящееся за пределами его обычной среды, на срок, не превышающий 12 месяцев; и главной целью поездки которого не является занятие деятельностью, оплачиваемой из источника в посещаемом месте».

Под туристами (ночующими посетителями) понимаются «посетители, которые осуществляют по меньшей мере одну ночевку в коллективном или индивидуальном средстве размещения в посещаемой стране (месте временного пребывания)».

Существуют три основополагающих критерия, которые представляются достаточными для того, чтобы отличать посетителей от прочих путешественников:

1. По международным нормам поездка должна осуществляться в место, находящееся за пределами обычной среды, что исключает регулярные поездки между местом работы или учебы и местом, в котором турист постоянно проживает. В российском законодательстве, к сожалению, данный критерий не учтен в определении туриста и лишь опосредованно упоминается в определении туризма.

Понятие «обычное место жительства» – один из ключевых критериев для установления, является ли прибывающее в какую-либо страну (место) лицо посетителем (туристом) или «прочим путешественником»; и если это лицо – посетитель, то является ли оно жителем данной или другой страны.

Основополагающим принципом при классификации международных посетителей в зависимости от места происхождения является страна места жительства, а не их гражданство.

С точки зрения международного туризма лицо считается жителем какой-либо страны, если оно прожило в данной стране:

12 месяцев и более;

менее продолжительный срок и намерено возвратиться в эту страну в ближайшие 12 месяцев для проживания.

Исключение – дипломаты, консульские военнослужащие, а также их иждивенцы и домашняя прислуга, которая служит за границей, проживая при этом в соответствующей стране в отдельном районе для иностранцев. Лицо не считается посетителем, если путешествует из своей страны постоянного места жительства к месту службы, и наоборот. Такой подход также согласуется с рекомендациями ООН по международной миграции.

Гражданство путешественника определяется по стране, выдавшей паспорт (или иной документ, удостоверяющий его личность), даже если оно обычно проживает в другой стране. Гражданство указывается в паспорте соответствующего лица (или в ином документе, удостоверяющем личность), в то время как страну обычного места жительства необходимо определять путем опроса. Тем не менее путешественник считается международным посетителем в соответствии с его местом жительства, а не его гражданством.

В статье 20 Гражданского кодекса РФ под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

2. В соответствии с международным законодательством пребывание в посещаемом месте должно длиться менее 12 месяцев подряд, так как в противном случае посетитель становится (условно) местным жителем, включается в жизнь данного общества, становится гражданином, получает вид на жительство, тем самым выбывая из категории туристов. С другой стороны, период посещения дестинации не должен быть меньше 24 часов. Турист естественно пребывает в месте временного посещения более 24 часов в связи с физиологией человека, требующей время для сна. Поэтому турист должен купить размещение (ночевку).

По российскому же законодательству срок пребывания туриста в стране временного пребывания не должен превышать 6 месяцев. Данный временной предел прежде всего связан с нормами других отраслей российского права. Так, согласно Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» под резидентом понимается гражданин, проживающий на данной территории более 180 дней (6 месяцев). А по международному законодательству лицо считается жителем данной страны, если прожило в ней 12 месяцев и более. Таким образом, мы наблюдаем явное противоречие норм внутреннего законодательства международным стандартам и нормам, что недопустимо в силу ст. 15 Конституции РФ.

3. Главной целью поездки не должно быть занятие деятельностью, оплачиваемой из источников в посещаемом месте, что исключает миграционные передвижения с целью работы.

Именно поэтому не могут считаться туристами лица, прибывающие собирать клюкву в Норвегию или Швецию или работающие аниматорами в отелях и гостиницах. Но это положение не ограничивает возможности туристов получать деньги из других, не относящихся по экономическим и иным показателям мест. Это очень важный фактор, согласно которому к категории туристов причисляются все командировочные и деловые люди. Им платят деньги из источника в другой местности, а тратят они их в месте посещения.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.