Проблемы правового регулирования туристской деятельности

Завьялова Светлана Валерьевна, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГОУ ВПО «Российский государственный университет туризма и сервиса» (филиал, г. Петропавловск-Камчатский). E-mail: z_svetlana_v@qip.ru

Ключевые слова: туризм, турист, экскурсант, страна (место) временного пребывания, дестинация, обычная среда.

В статье проведен сравнительный анализ содержания дефиниций «турист» и «экскурсант» закрепленных Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и положениями ст. 2 Федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Предложен ряд поправок к законодательно закрепленным дефинициям, в целях достижения столь значимой для правового регулирования и статистического учета туристской деятельности, защиты прав туристов-потребителей точности.

На протяжении длительного времени в юридической и экономической литературе, а также в теории туризма ведутся активные дискуссии по вопросам не только о трансформации модели услуг в сферу обслуживания и разграничения понятий «услуга» и «работа», но и о толковании основных дефиниций, используемых в сфере туризма. Отсутствие единообразия в таком толковании значительно затрудняет правовое регулирование такого рода потребительских услуг и процесс защиты прав туристов-потребителей.

Несогласованность норм законодательства, в конечном счете, делает невозможным достижение необходимой для правового регулирования туристских отношений точности.

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [1] (далее − Закон о туристской деятельности) туризмом являются временные выезды (путешествия) лиц с различными целями, кроме целей занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания. И, если с толкованием дефиниенса «страна временного пребывания» сложностей не возникает (в силу данной указанной в законе дефиниции «туризм выездной»), то понятие «место временного пребывания» порождает ряд вопросов не только в понятии «туризм», но и в дефинициях «турист» и «экскурсант».

В частности, согласно ст. 1 указанного закона, «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», а «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». При этом, ст. 2 Федерального закона от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» устанавливает, что «… под местом пребывания понимаются: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, – в которых он проживает временно» [2].

Таким образом, соотнеся приведенные понятия, получим, что туризмом будут являться, помимо прочих указанных в Законе о туристской деятельности, и временные выезды лиц с постоянного места жительства с целями, связанными с получением дохода, но только в тех случаях, когда источник дохода не подпадает под категорию мест временного пребывания. Такого рода трактовка, с одной стороны, отчасти, оправдывает существование делового туризма, а с другой стороны, создает еще большее количество проблем.

Туристом, в свою очередь, будет являться только то лицо, которое имеет своей конечной целью пребывание в учреждениях, определенных законом, как «место временного пребывания», тогда как лица, не имеющие такой цели (например лица, отправляющиеся в поход, на рыбалку, на спортивные или туристские слеты с ночевкой в палаточных городках; лица, отправляющиеся в космос как туристы и т. п.), фактически занимаясь туризмом, туристами являться не будут.

Более того, очевидной становится абсурдность дефиниции «экскурсант», которым в соответствии с указанными нормами является лицо, посещающее место временного пребывания (гостиницу, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристскую базу, больницу и т. д.) на период менее 24 часов без ночевки в познавательных целях и использующее услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика.

Основываясь на приведенных доводах, представляется необходимым исключить из дефиниций ст. 1 Закона о туристской деятельности понятие «страна (место) временного пребывания», заменив понятием «дестинация – другая местность, отличная от места постоянного проживания индивидуума, или другая страна» [3], а формулировку «связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания» заменить на «оплачиваемой из местного финансового источника», что позволит устранить имеющуюся несогласованность норм законодательства и абсурдность результата их сопоставления.

Рассматривая основные дефиниции, используемые в сфере туризма, немаловажно отметить и их первоочередное значение для туристской

статистики. Только четкое и единственно верное толкование основных понятий позволит выстроить оптимальную систему статистических показателей, обеспечивающих комплексную характеристику развития туризма и тем самым решить одну из важнейших задач на пути создания в Российской Федерации современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса.

Неслучайно в рамках решения Статистической комиссии ООН, устанавливающей международные требования к статистике туризма [4], в соответствии с которым в России принято Постановление Правительства РФ от 2 октября 2006 г. № 595 «О Федеральной целевой программе «Развитие государственной статистики России в 2007 – 2011 годах», было сформулировано понятие туризма: «туризм представляет собой деятельность лиц, которые путешествуют и осуществляют пребывание в местах, находящихся за пределами их обычной среды, в течение периода, не превышающего одного года подряд, с целью отдыха, деловыми и другими целями» [5].

Данная дефиниция, на наш взгляд, также недостаточно полно отражает весь объем понятия «туризм». Однако, обращая внимание на формулировку «находящихся за пределами их обычной среды», где «обычная среда включает в себя место жительства, район вокруг него, а также иные места, регулярно посещаемые лицом», стоит заметить, что ее заимствование российским законодательством внесет ясность не только в вопрос статистического учета туристов и отграничения их от прочих путешественников, но и позволит обозначить специфичность такого субъекта, как «турист». Так, используя понятие «обычная среда» вместо «постоянного места жительства» при определении туризма, законодатель исключит из категории «турист» лиц, путешествующих каждый день или каждую неделю, или любой иной срок, но не более чем шесть месяцев, между своим местом жительства и дестинацией (например, местом обучения, дачным участком или другими часто посещаемыми местами), тем самым не только сузит объем понятия «турист», но и обеспечит большую объективность статистических показателей объемов туристских потоков.

Необходимым представляется отметить и то, что, рассматривая законодательное определение туризма, мы сталкиваемся с односторонним отражением весьма многогранного понятия. Туризм уже далеко не ограничивается только лишь перемещениями в пространстве, он представляет собой сегмент рыночной экономики, а также не только самостоятельный вид предпринимательской деятельности, но и способ удовлетворения потребностей. Иными словами, установление законодателем понятия «туризм» в столь ограниченном объеме не только не отражает его социальные и экономические составляющие, но и не учитывает весьма тесную связь туризма с услугами трансфера, размещения, питания и иными, в том числе экскурсионными, что, в конечном счете, приводит к упрощенным интерпретациям и противоречиям в теории туризма.

В этой связи, оптимальными представляются, следующие определения:

1. Туризм – это сфера социально-экономической деятельности, включающая в себя производство и потребление туристских услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно выезжающим за пределы их обычной среды в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, оплачиваемой из местного финансового источника дестинации.

2. Турист – лицо, посещающее дестинацию в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, оплачиваемой из местного финансового источника, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в дестинации».

3. Экскурсант – лицо, посещающее дестинацию на период менее 24 часов без ночевки в познавательных целях и использующее услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика.

Таким образом, рассмотрев малую часть основных понятий закона о туристской деятельности, становится очевидной необходимость их дополнительной и более детальной проработки в целях достижения столь значимой для правового регулирования и статистического учета туристкой деятельности и защиты прав туристов-потребителей точности.

Литература и источники:

1. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : Федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. Федер. закона от 27 декабря 2009 г. № 365) // СЗ РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5491; 2003. - № 2. - Ст. 167 ; 2004. - № 35. - Ст. 3607 ; 2007. - № 7. - Ст. 833 ; 2009. - № 1. - Ст. 17.

2. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Федер. закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. Федер. закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. - 1993. - № 32. - Ст. 1227 ; СЗ РФ. - 2004. - № 45. - Ст. 4377 ; 2006. - № 31 (ч. I). - Ст. 3420 ; 2008. - № 52 (ч. I). - Ст. 6236.

3. Биржаков, М. Б. Введение в туризм. / М. Б. Биржаков. – СПб. : Невский фонд, Издательский дом Герда, 2005. – С. 38.

4. Международный туризм : правовые акты / сост. Н.И. Волошин – М. : Финансы и статистика, 2000. – С. 180 – 183.

5. О федеральной целевой программе «Развитие государственной статистики России в 2007 – 2011 годах : Постановление Правительства РФ от 2 октября 2006 г. № 595 // СЗ РФ. - 2006. - № 42. - Ст. 4377 ; 2008. - № 14. - Ст. 1413 ; 2008. - № 50. - Ст. 5956 ; 2009. - № 13. - Ст. 1557.