

ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

SOURCES OF LEGAL REGULATION OF TOURIST ACTIVITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

ТОКТОБАЕВ Т.Т.
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье дана характеристика правовых источников национального и международного законодательства в сфере правового регулирования туристской деятельности.*

***Ключевые слова:** право, регулирование, туризм, правовая база, Конституция, декларация, закон, кодекс.*

***Abstract:** In this paper, the characteristic of the legal sources of national and international legislation in the field of legal regulation of tourist activity.*

***Keywords:** law, regulation, tourism, the legal framework, the Constitution, the Declaration, the law code.*

В современных условиях развития предпринимательской деятельности в области туризма справедливо было бы отметить то, что процесс формирования кыргызского национального законодательства в данной области по существу только начинается.

Кыргызская Республика будучи исторически молодым государством, сравнительно недавно стала формировать свое национальное законодательство в сфере туризма, и проводить его корректировку в соответствии с принятыми международно-правовыми нормами. Этот процесс направлен на возможность нашего государства выйти на уровень стран, в которых туризм превратился в существенный источник увеличения доходов и значительного роста уровня национальной экономики.

Национальное законодательство и международные правовые нормы в сфере туристской деятельности в совокупности образует систему источников правового регулирования туристской деятельности. Попробуем рассмотреть и проанализировать данную систему источников правового регулирования туристской деятельности.

1. Главным и первостепенным источником правового регулирования туризма является Конституция Кыргызской Республики. Стоит отметить, что вся система источников правового регулирования туристской деятельности базируется на соответствующих положениях Конституции, как основного закона Кыргызской Республики. Из данных положений постараемся выделить те, которые непосредственно тесно связаны с туристской деятельностью.

Преамбула Конституции Кыргызской Республики гласит: «Мы, народ Кыргызстана, ... исходя из заветов наших предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой, принимаем настоящую Конституцию». Из данного определения не трудно установить фактор неразрывной связи человека и природы. Этот фактор можно выделить как основополагающий момент возникновения и развития туристской деятельности в Кыргызской Республике, поскольку Кыргызстан, обладает уникальными природными ресурсами и самобытной культурой кочевого народа. Кроме того статья 48 Кыргызской Республики раскрывает права каждого на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду и право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования. В этой же статье указаны обязанности лица бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру. Окружающая природная среда, растительный и животный мир являются объектами в отношении которых и организовывается как правило туристская деятельность.

В статье 1 Конституции Кыргызской Республики говорится: «Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством». Данное определение безусловно указывает на то, что Кыргызская Республика будучи социальным государством создает необходимые условия направленные на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Содействие росту благосостояния граждан, равноправное распределение социальной помощи и социальных тягот являются основными задачами социального государства. Важной чертой социального государства в области туризма, является гарантия доступности туристических услуг для всех слоев населения. Данная гарантия в свою очередь, должна стимулировать увеличение объема туристских услуг, что естественно повлечет увеличение предприятий и предпринимателей предоставляющие данные услуги. Увеличение предприятий и предпринимателей в сфере туристской деятельности неизбежно вызовет конкуренцию, которая в нормальных условиях должна повлечь улучшение качества предоставляемых услуг и снижение цен. В социальном плане данное увеличение будет способствовать росту занятости населения, что уже немало важно в условиях современной массовой безработицы.

Согласно ст. 44 Конституции Кыргызской Республики «каждый имеет право на отдых». Отдых зачастую тесно связан с туристской деятельностью которая как правило предусматривает перемещение лица в пределах определенной территории либо за ее пределами. В данных случаях Конституция Кыргызской Республики в статье 25 гарантирует, что каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике и каждый имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики. Соответственно граждане имеют право беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику в соответствии со статьей 51 Конституции Кыргызской Республики.

Статья 42 Конституции Кыргызской Республики в полной мере раскрывает сущность туристской деятельности как специфичной разновидности предпринимательской деятельности. В ней в полной мере определены права каждого на экономическую свободу и свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом.

Не маловажное значение в области правового регулирования туристской деятельности занимают положения закрепленные в статье 6 Конституции Кыргызской Республики затрагивающие действие принципов и норм международного права и международных договоров являющихся составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

2. Наряду с Конституцией Кыргызской Республики в системе правовых источников регулирующих туристскую деятельность немаловажную роль уделяют нормам международных правовых актов.

Поскольку туризм напрямую связан с международными, межгосударственными отношениями, то соответственно международных правовых актов, так или иначе касающихся сферы туризма, достаточно много.

Различные декларации, конвенции, пакты и соглашения в совокупности создают международную правовую базу, которая в той или иной степени осуществляет правовое регулирование туристской деятельности в области гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, а также прав на свободу передвижения, прав на отдых и прав на свободу выбора рода деятельности.

Кыргызская Республика с 1993 года является членом Всемирной Туристской Организации которая в свою очередь является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций. В настоящее время Всемирная Туристская Организация насчитывает 155 членов (по данным на август 2012 года).

В истории правового регулирования отношений в сфере международного туризма за последние чуть более полвека было принято значительное количество нормативных актов. В их числе к наиболее важным и значимым необходимо отнести:

1. Общую резолюцию Конференции ООН по международному туризму и путешествиям, которая состоялась в Риме 21 августа - 5 сентября 1963 г.

2. Манильская декларация по мировому туризму, принятая Всемирной конференцией по туризму, которая состоялась в Маниле 27 сентября –10 октября 1980 г.

3. Документ Акапулько принятый на Всемирном совещании по туризму в Акапулько (Мексика), которое состоялось 21-27 августа 1982 г.

4. Хартия туризма и Кодекс туриста, одобренные резолюцией VI сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации, которая состоялась в Софии 22 сентября 1985 г.

5. Гагская декларация по туризму на межпарламентской конференции по туризму, состоявшейся в Гааге 10-14 апреля 1989 г.

6. Глобальный этический кодекс туризма принятый Генеральной ассамблеей Всемирной туристской организации (ВТО) 1 октября 1999 года.

7. Осакая декларация по туризму принята в 1994 г. Всемирной конференцией министров по туризму в Осаке (Япония).

8. Осакая декларация тысячелетия принята в 2001 г. на Конференции лидеров туризма тысячелетия, которая прошла в Осаке (Япония).

Вышеперечисленные международные правовые акты представляют собой всеобъемлющий свод основополагающих принципов, норм и правил призванных регулировать и направлять процесс возникновения, развития и функционирования туризма и служить ориентиром для различных заинтересованных сторон в секторе туризма. Данные акты направлены на решение определенных глобальных задач таких как:

- сведение к минимуму негативного воздействия туризма на окружающую среду;
- сохранение культурного наследия при одновременном максимальном увеличении выгод от туризма;
- углубление взаимопонимания между странами;
- развитие туризма на различных уровнях - местном, региональном, национальном и международном;
- обеспечение доступности туризма;
- защиту туристской среды;
- содействие росту туристского сознания и контактам местного населения с посетителями;
- обеспечение свободы передвижения, отсутствия какой-либо дискриминации и безопасности туристов;
- создание условий для беспрепятственного доступа туристов к службам здравоохранения, административным и юридическим службам;
- принятие мер по противодействию использованию туризма для эксплуатации других в целях проституции и распространения наркотиков.

Местное население должно иметь возможность доступа к туристским ресурсам. Оно также вправе ожидать понимания и уважения к своим обычаям, религиям и прочим сторонам своей культуры, что должно обеспечиваться распространением соответствующей информации среди туристов.

Кыргызская Республика является участницей Содружества Независимых Государств и поэтому необходимо выделить группу международных правовых актов в сфере туризма затрагивающие интересы стран СНГ.

Стоит отметить, что в сентябре 1994 г. образован Совет по туризму стран СНГ в соответствии с решением глав правительств Содружества Независимых Государств.

Основными актами о сотрудничестве государств - участников СНГ в области туризма являются:

- Межправительственное соглашение от 23 декабря 1993 г. «О сотрудничестве в области туризма»;
- Рекомендательный законодательный акт Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ от 29 октября 1994 г. «Об основных принципах сотрудничества государств - участников СНГ в области туризма»;
- Межгосударственная целевая программа от 14 февраля 1996 г. «Развитие туристских связей между государствами - участниками СНГ» (концепция).

Все вышеперечисленные соглашения носят характер рекомендаций и концепций, что в итоге не дает положительного развития совместной туристской деятельности на территории СНГ.

Не достаточно развитые международные отношения стран Содружества в области туризма на сегодняшний день порождают недостатки развития правовой базы в туристической сфере. Принятые соглашения не в полной мере отражают определение некоторых понятий и явлений, используемых в сфере международного туризма. Эти и многие другие причины политического, экономического и социального характера затрудняют процесс образования единого туристского пространства.

3. Раскрыв сущность правовых норм Конституции Кыргызской Республики и международных правовых актов, пришло время говорить о национальном законодательстве в сфере правового регулирования туристской деятельности. Данная группа источников многочисленна и многообразна, но на отдельных актах необходимо заострить внимание.

В первую очередь необходимо выделить Закон Кыргызской Республики "О туризме" от 25 марта 1999 года. Данный закон в соответствии определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы туризма и деятельности в этой сфере, направлен на реализацию прав граждан на отдых, досуг и развитие предпринимательской деятельности.

По своему содержанию Закон Кыргызской Республики "О туризме" регулирует различные общественные отношения в сфере туризма, такие как:

- Общие понятия и принципы туристской деятельности;
- Права и обязанности государственных органов, субъектов туристской деятельности и туристов;
- Организация экономической деятельности и финансирование туризма;
- Обеспечение безопасности и страхование;
- Защита окружающей природной среды и объектов историко-культурного наследия Кыргызской Республики при осуществлении туристской деятельности;
- Подготовка кадров для сферы туризма, международные договоры и ответственность за нарушения норм данного закона.

В настоящее время действующий Закон КР «О Туризме» подвергается большой критике. Современный туризм является молодой и динамично развивающейся деятельностью. В то же время туризм это специфичный вид предпринимательской деятельности, к которой требования закона должны быть изменены с учетом этой специфики.

Поскольку туризм является специфичным видом предпринимательской деятельности, то на него в полной мере распространяются нормы гражданского законодательства, а именно Гражданского Кодекса Кыргызской Республики.

Гражданский кодекс Кыргызской Республики является основным правовым источником регулирующим гражданские отношения в сфере рыночной экономики, частью которой является туристская деятельность.

В Гражданском Кодексе Кыргызской Республики даны основные определения предпринимательства, такие как:

- Предпринимательская деятельность (ст.1, п.4);
- Юридические лица (Глава 5);
- Предпринимательская деятельность гражданина (ст. 58);
- Общие положения о договоре (Глава 22);
- Отдельные виды обязательств (Раздел 4).

Этот перечень можно еще долго перечислять. В итоге можно с уверенностью сказать, что гражданское законодательство является непосредственной основой правового регулирования туризма как вида предпринимательской деятельности.

Наряду с ГК КР правовое регулирование сферы туристской деятельности в Кыргызской Республике осуществляется, нормами достаточно большого количества нормативно-правовых актов. Вот неполный перечень:

- Указ Президента КР от 4 сентября 2000 года УП N 255 "О Концепции развития туристической отрасли в Кыргызской Республике до 2010 года";
- Инструкция по организации и проведению туристических походов, экспедиций и экскурсий с учащимися на территории Кыргызской Республики от 18 февраля 2002 года ;
- Положение об организации краеведческой, туристической и экскурсионной работы с учащимися на территории Кыргызской Республики от 18 февраля 2002 года;
- Постановление Правительства КР "О введении экспресс-анкетирования иностранных туристов, въезжающих в Кыргызскую Республику" от 3 февраля 2004 года;
- Положение о порядке введения экспресс-анкетирования иностранных туристов, въезжающих в Кыргызскую Республику от 3 февраля 2004 года;
- Положение о Международном информационном Центре по развитию туризма и курортно-оздоровительных учреждений Ысык-Кульской области от 14 июня 2004 года.

Представленные источники правового регулирования туристской деятельности не являются абсолютными и исчерпывающими. По их содержанию видно, что правовое регулирование туризма лишь недавно стало выходить из этапа концепций и целевых программ.

Как видно из неполного перечня нормативно-правовых актов, национальное законодательство находится в стадии формирования. Поэтому указанные нормативные правовые акты необходимо своевременно изменять, дополнять и даже отменять для того, чтобы они соответствовали современным требованиям в сфере туризма и не противоречили другим нормативно-правовым актам.

В свете позитивных изменений, следует отметить что в 2012 году была принята Стратегия развития туризма в Кыргызской Республики на период до 2015 года.

Стратегия определяет четыре приоритетных направления для реализации: маркетинг, развитие регионов, улучшение навыков и достижение устойчивого развития. Реализация настоящей Стратегии должна обеспечить вклад туристской индустрии в решение общенациональных задач современного этапа экономического развития Кыргызстана. И одной из основополагающих задач в данном направлении является формирование устойчивой современной нормативно-правовой базы в сфере правового регулирования туристской деятельности.