

И. Ф. ПОКРОВСКИЙ,

ректор Санкт-Петербургского института морского права,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник культуры РСФСР
и Заслуженный деятель науки РФ

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТУРИЗМ
КАК СФЕРА РАЗВИТИЯ ЛИЧНОСТИ.
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В научной литературе туризм обычно рассматривается как явление экономическое, как динамично развивающаяся отрасль мировой экономики. Отмечается также, что становление туризма в России как экономической отрасли способствовало и будет способствовать не только развитию туристской индустрии, но и более успешному реформированию всей экономической системы Российской Федерации.

Против такой постановки вопроса трудно возражать, ибо факты говорят сами за себя. Любое государство, принимая туристов, продает им местные услуги, создает рабочие места для своих граждан, получает огром-

ные доходы от ввоза валюты. Известно, например, что в 1997 году туризм стал второй в мире индустрией по доходности (после нефтяной промышленности). Поражают воображение данные прогноза Всемирной туристской организации (ВТО). В начале нового тысячелетия, по ее данным, количество туристов будет достигать 700 млн человек, а доходы от туризма составят 621 млрд долларов США, что выведет отрасль по уровню доходов на первое место в мире. К 2020 году численность туристов возрастет вдвое, а доходы от туризма достигнут 2 триллионов долларов США. Что касается России, то к

2020 году наша страна войдет в первую десятку стран как по приему туристов, так и по выезду их за границу¹.

Признавая исключительную важность туризма как экономической отрасли, нельзя не учитывать, что это комплексный, многоцелевой феномен. Под туризмом, как было отмечено еще в 1980 году в Манильской декларации по мировому туризму, понимается «деятельность, имеющая важное значение в жизни народов в силу непосредственного воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую области жизни государств и их международные отношения» (Филиппины, октябрь 1980 г.). Эта идея была подтверждена и на Всемирной конференции по туризму, проведенной ВТО в 1981 году в Мадриде, где было дано определение туризма как одного из видов активного отдыха, представляющего собой путешествия, совершаемые с целью познания тех или иных районов, новых стран и сочетаемые в ряде стран с элементами спорта². Свое развитие и закрепление указанная идея получила в 1989 году в Гаагской декларации, в которой было отмечено, что туризм стал явлением, вошедшим в повседневную жизнь сотен миллионов людей, и «он представляет собой вид деятельности, имеющий важнейшее значение для жизни людей и современных обществ». В Декларации подчеркивается, что туризм превратился в «важную форму использования свободного времени отдельных лиц и основное средство межличностных связей и политических, экономических и культурных контактов, ставшее необходимым в результате интернационализации всех секторов жизни наций»³. Данное положение подтверждает и тот факт, что у участников туристской деятельности имеются соответствующие целевые установки. На это указывает, например, ст. 1 Закона РФ «О туристской деятельности в РФ», которая определяет туризм как «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания».

Сегодня в международной статистике различают следующие типы туризма: а) внут-

ренний туризм, то есть когда жители какой-либо страны путешествуют по своей собственной стране; б) въездной туризм, то есть когда путешествуют по какой-либо стране лица, не являющиеся ее жителями; в) выездной туризм, то есть когда путешествуют (выезжают) жители какой-либо страны в другую страну. Названные основные типы туризма могут по разному сочетаться, образуя следующие категории туризма: 1) туризм в пределах страны, который включает «внутренний туризм» и «въездной туризм»; 2) национальный туризм, который охватывает «внутренний туризм» и «выездной туризм»; 3) международный туризм, состоящий из «въездного туризма» и «выездного туризма». Любой туризм не может развиваться без активного участия государства.

Государство должно проявлять заботу о развитии всех сфер жизни общества: экономической, социальной, политической и духовной. Важнейшей же частью социальной стратегии государства должна быть деятельность, направленная на поддержку и развитие способностей человека адаптироваться в условиях нарастающего типа жизни, в частности, путем развития туризма, как национального, так и международного.

Туризм, являясь частью социальной сферы, активно участвует в реализации основных функций этой сферы: доведение материальных и нематериальных благ до потребителя; обслуживание процесса потребления; создание условий для перемены видов деятельности и отдыха; обеспечение охраны здоровья. Особое место среди названных функций занимает формирование общеобразовательного и культурно-технического уровня населения⁴. Исполнение данной функции обеспечивается путем разработки и реализации соответствующих туристских культурно-познавательных программ, которые дают возможность планомерно вести работу по совершенствованию и развитию интеллектуального уровня туристов.

Чтобы туризм в нашей стране мог активно развиваться, а указанные программы могли быть успешно реализованы и стали достоянием широкой туристской общественности, необходимо, чтобы само государство проявляло как заинтересованность в решении указанных проблем, так и учитывало, что далеко не все граждане в нашей стране имеют возможности осуществлять туризм в указанных целях. Надо иметь в виду, что на современном этапе туризм, как в пределах страны, так и тем более национальный и

¹ См.: Купер К., Флетгер Д., Богданов Е. Экономика туризма: теория и практика. СПб., 1998. С. 5.

² Экономика современного туризма. СПб., 1998. С. 20.

³ Гаагская декларация по туризму (10–14 апреля 1989 г.) // Международные туристские организации. М., 1990. С. 224.

⁴ Экономика современного туризма. СПб., 1998. С. 25.

международный, недоступен значительной части населения, зарплата которого не обеспечивает даже прожиточного минимума. Государство должно активно развивать все предусмотренные в ст. 1 Закона РФ «О туристской деятельности в РФ» форм туризма не только самодеятельного, когда путешествие осуществляется с использованием активных способов передвижения, организуемых туристами самостоятельно, но и социального, когда путешествие субсидируется из средств, выделяемых государством на социальные нужды. Иначе говоря, государство должно активно развивать социальный туризм.

Имеются проблемы и с правовым регулированием туристской деятельности. На состоявшейся в октябре 2002 года в Санкт-Петербурге 69 сессии Исполнительного совета Всемирной туристской организации, объединяющей 140 стран, Генеральный секретарь ВТО при обсуждении вопроса «о временных неудобствах», затрудняющих развитие туризма в России, на вопрос «что бы он предпринял, если бы перед ним стояла задача привлечь в северную столицу как можно больше туристов», ответил, что к числу первоочередных вопросов относятся: недостаточное продвижение Петербурга на мировом рекламном рынке; преодоление фактора сезонности для привлечения туристов в любое время года; упрощение визового режима и

ряд других вопросов, требующих совершенствования правового регулирования туристской деятельности в соответствии с международными стандартами¹.

Нам представляется, что для эффективной туристской деятельности необходимо ее надлежащее правовое регулирование. Надо учитывать, что в туризме как в виде деятельности участвуют три стороны: 1) туристы; 2) турфирмы и другие предприятия, связанные с производством и осуществлением туристских услуг; 3) государственные органы, осуществляющие соответствующие административные и иные функции (паспортные, визовые, пограничные, таможенные, санитарно-эпидемиологические, валютно-контрольные, лицензионные, сертификационные, по режиму въезда иностранцев)². Следует согласиться и поддержать мнения тех, кто считает, что правовое регулирование туристской деятельности должно осуществляться прежде всего по следующим основным направлениям: во-первых, в установлении надлежащего порядка создания туристских организаций (лицензирование, сертификация); во-вторых, осуществление ими туроператорской и турагентской деятельности, а также иной деятельности по организации туризма; в-третьих четкая регламентация ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей перед государством туристами и контрагентами³.

¹ *Туризм — средство борьбы с бедностью* // Санкт-Петербургские Ведомости. 11 октября 2002 г.

² *Маринин М. Н.* Туристские формальности и безопасность в туризме. М., 1997. С. 5.

³ *Писаревский Е. Л.* Туристская деятельность. Проблемы правового регулирования. Владивосток, 1999. С. 9.