

В.Е. Егоров

**Государственно-правовое
регулирование организованного туризма**

(историко-теоретическое правовое исследование)

**Псков
2011**

УДК 34
ББК 67я73+75.81я73
Е 30

Рецензенты:

С.В. Васильев, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Псковского государственного университета

Ю.Б. Шубников, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Юридического института Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики

Егоров В.Е.

Е 30 Государственно-правовое регулирование организованного туризма (историко-теоретическое правовое исследование): Монография / В.Е. Егоров. – Псков: Издательство ООО «ЛОГОС Плюс», 2011. – 112 с.

ISBN 978-5-93066-065-5

Монография представляет собой историко-правовое и теоретико-правовое исследование системы государственно-правового регулирования туризма в Российской Федерации. Автором проведен научный анализ сущности, содержания и особенностей государственно-правового регулирования отношений субъектов организованного туризма в рамках совершенствования системы законодательства в сфере туризма.

Представленная тема монографического исследования ранее практически на серьезном диссертационном или монографическом уровне не изучалась и тем самым может вызывать определенный интерес для исследователей в области теории государства и права, законодателей, работающих над совершенствованием российского права в сфере туризма, практических работников, занимающихся организацией туризма в Российской Федерации.

Монография адресована в первую очередь студентам, магистрантам, аспирантам и преподавателям как юридических вузов, так и вузов готовящих специалистов в сфере социально-культурного сервиса и туризма.

УДК 34
ББК 67я73+75.81я73

ISBN 978-5-93066-065-5

© Егоров В.Е., 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Введение	8
Глава 1. Зарождение организованного туризма на международном уровне и его правовое сопровождение.....	13
1.1. Общие понятия, определения туризма и организованного туризма в праве	13
1.2. Возникновение организованного туризма на разных исторических этапах развития человечества и предпосылки его правового регулирования	23
1.3. Международные специализированные организации по правовому регулированию организованного туризма	32
Глава 2. Историческое развитие организованного туризма в России и предпосылки его государственно-нормативного регулирования.....	43
2.1. Первые путешественники на Руси	43
2.2. Возникновение организованного туризма в России и предпосылки его нормативного регулирования	46
2.3. Нормативно-правовое регулирование организованного туризма в Советский период	57
Глава 3. Организованный туризм в современный период и его государственно-правовое регулирование	68
3.1. Организованный туризм в новой России как социально-экономическое явление современности	68
3.2. Государство как регулятор современного туристского рынка	75
3.3. Государственно-правовое регулирование организованного туризма в XXI веке	79
3.4. Национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма	85
Заключение	94
Источники и литература	100
Список сокращений	109
Сведения об авторе	111

ПРЕДИСЛОВИЕ

Туризм в XXI веке стал играть важную роль в решении социальных проблем, обеспечивая создание дополнительных рабочих мест, рост занятости экономически активного населения и повышение благосостояния нации. В современный период туризм является одним из важных направлений оживления экономики, оказывая стимулирующее воздействие на развитие таких сфер экономической деятельности, как услуги коллективных средств размещения, транспорт, связь, торговля, производство сувенирной продукции, общественное питание, сельское хозяйство, строительство, а также выступает катализатором социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

ЮНЕСКО признает туризм одним из главных факторов культурного и гуманитарного развития, способствующего сохранению мира и сближению народов путем ведения «диалога между культурами».

Современная динамика социокультурных процессов в России отличается интеграцией самых различных форм инициирования культурной активности населения, среди которых важное место занимает организованный туризм, сочетающий в себе возможность удовлетворения разнообразных досуговых запросов и инкультурации его участников через актуализацию исторической памяти, расширение культурного кругозора, формирование гуманистического мышления и мировоззрения [29].

Российская Федерация обладает высоким туристско-рекреационным потенциалом, на ее территории сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, объекты национального и мирового культурного и исторического наследия, проходят важные экономические, спортивные и культурные события. Во многих регионах представлен широкий спектр потенциально привлекательных туристских объектов, развитие которых невозможно без создания всех видов базовой инфраструктуры.

Однако туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере. К примеру, в 2009 году Российскую Федерацию посетили 21,3 млн. иностранных граждан, из которых около

15 процентов прибыли с туристскими целями, тогда как согласно прогнозу Всемирной туристской организации Россия при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры способна принимать в год до 40 млн. иностранных туристов. Потенциально к 2020 году Российская Федерация может войти в первую десятку самых популярных стран, посещаемых туристами.

Для изменения сложившейся ситуации необходимо активное государственное участие в решении ряда отраслевых проблем. Но при решении этих проблем, у государства возникает необходимость нормативно- правового обеспечения планируемых к реализации мероприятий, а также организации эффективной системы управления, мониторинга и контроля их выполнения со стороны государства, – говорится в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 г. N 1230-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2016 годы)».

Туризм представляет собой сложное образование. Как нечто целое он предстает, прежде всего, в отношениях с окружающими макросредами: политической, экономической, социальной, экологической, культурной и правовой. А туристская деятельность является объектом самых различных исследований и научных дисциплин, в том числе с недавних времен и правом.

Бурное развитие туризма с начала 50-х годов XX столетия стал обращать на себя взгляды юристов, международных органов и организаций с целью урегулировать данное интернациональное, международное движение товаров, услуг и людей; защитить суверенитет и безопасность государства; предоставить особый статус международным туристам, отграничить их от иных посетителей.

Таким образом, изучение туризма, начавшееся в экономике, охватывается практически всеми науками, в том числе и юриспруденцией.

В данной монографии автор рассматривает государственно-правовое регулирование организованного туризма в России. Как известно туризм делится на две основные формы, которые существенно отличаются друг от друга. Первая форма – это самостоятельный туризм, он основан на полной или преобладающей само-

стоятельности туристов при организации и проведении различных путешествий. Он не требует больших материальных затрат, так как в значительной мере организационное и материально-техническое обеспечение осуществляется силами и средствами самих туристов, практически без участия каких либо туристских организаций, а так же государственных и муниципальных органов власти. Кроме этого самостоятельный туризм не требует правового регулирования, государство только поддерживает его дальнейшее развитие.

Вторая форма – организованный туризм – это путешествия, обеспечиваемые туристскими организациями и предприятиями, регламентированные по маршруту, продолжительности, сроком пребывания в соответствующих пунктах маршрута, местом проживания, питания и т. д. за соответствующую плату на договорных началах в соответствии с договором о реализации туристского продукта.

В настоящее время, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, организации активного и содержательного отдыха стали важной социальной задачей нашего государства, провозгласившей себя социальным государством, а организованный туризм превратился в крупную отрасль обслуживания населения нашей страны.

Организаторы путешествий, занимаясь туристской деятельностью, формируют, продвигают и реализовывают созданный ими туристский продукт, оказывают услуги туристам, которые в этом случае являются потребителями этих услуг и поэтому и организаторы и туристы остро нуждаются в государственно-правовом регулировании в реализации туристских услуг.

В монографии исследуются исторические предпосылки зарождения организованного туризма на международном уровне и его правовое сопровождение. Формулируется и дается определение организованному туризму. Раскрывается роль международных специализированных организаций по правовому регулированию организованного туризма. Анализируются историческое развитие организованного туризма в России и предпосылки его государственно-нормативного регулирования. Обосновывается

необходимость государственно-правового регулирования организованного туризма в XXI веке, приводятся основные способы государственного регулирования туристской деятельности.

Особое внимание уделяется формированию национальной системы законодательства в области регулирования организованного туризма и, на ее основе, предпосылкам создания новой комплексной отрасли права – туристского права России.

Автор не считает, что в монографическом исследовании даны все ответы на вопросы, раскрывающие современное понятие организованного туризма, изложены все его положения, полностью охарактеризовано его состояние. Кроме этого автор понимает, что некоторые ответы, особенно по государственному и муниципальному регулированию организованным туризмом, имеют и остродискуссионный характер.

Но остается надежда на то, что удастся оказать посильную помощь читателю разобраться в современном понятии организованного туризма и необходимость его государственно-правового регулирования.

Автор считает, что было бы прекрасно, если читатель сумеет сформировать определенный массив необходимых теоретических государственно-правовых знаний в сфере туризма, использовать его в научных и практических занятиях во время обучения в образовательных учреждениях и в дальнейшей профессиональной деятельности по избранной специальности.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Туризм с начала XXI века стал одним из ведущих направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности большинства государств и регионов мира. Путешествия в настоящее время перестали быть просто удовольствием, развлечением или роскошью, а превратились в неотъемлемую часть жизни современного человека, связанную с удовлетворением духовных, интеллектуальных и иных потребностей, восстановлением и развитием физических сил человека, поддержанием необходимого уровня его жизнедеятельности.

Туризм стал рассматриваться как существенная составляющая инновационного развития нашей страны в долгосрочной перспективе, экономически выгодная и экологически безопасная отрасль национальной экономики. По мнению Президента России, именно в туризме заложена одна из точек роста для многих российских регионов. На совещании, проходившем 1 августа 2008 года в городе Угличе Ярославской области, Д.А. Медведев отметил, что богатейшее культурно-историческое наследие страны и уникальные природные условия представляют собой грандиозный ресурс для развития туризма. Вот почему развитие сферы туризма в России, особенно организованного туризма во многом определяется государственной политикой.

Обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, организации активного и содержательного отдыха стали важной социальной задачей нашего государства, провозгласившей себя социальным государством (ст. 7 Конституции Российской Федерации), а организованный туризм превратился в крупную отрасль обслуживания населения нашей страны.

Организаторы путешествий формируют, продвигают и реализовывают созданный ими туристский продукт, занимаются оказанием услуг туристам, которые в этом случае являются потребителями этих услуг и поэтому, как организаторы, так и туристы остро нуждаются в правовом регулировании в реализации туристских услуг.

Однако на законодательном уровне до сих пор отсутствует понятие «организованного туризма», а вот понятие «самодеятельного», то есть туризма, организуемого туристами самостоятельно, имеется. Отсутствие такого понятия в правовом поле на практике вызывает разное толкование отдельными источниками по-своему. В юридической науке эта дефиниция так же отсутствует.

История развития организованного туризма в России, особенно до советского периода, свидетельствует о том, что государственные туристские организации не создавались, развитие туризма определялось деятельностью энтузиастов и предпринимателей. С точки зрения исследователей-историков государственно-правового регулирования или правового обеспечения этого социального феномена как туризм также не было. А исследования юристов на серьезном, диссертационном уровне в этой сфере практически отсутствуют и, тем самым, не могут опровергнуть суждения историков. Наличие этих противоречий и необходимость их разрешения и актуализируют наше монографическое исследование.

Объектом монографического исследования является система государственно-правового регулирования туризма в Российской Федерации.

Предметом монографического исследования являются правоотношения, правовые нормы и правовые институты, характеризующие организованный туризм.

Степень разработанности темы исследования. Представленная тема монографического исследования ранее практически на серьезном диссертационном или монографическом уровне не изучалась и впервые представляется читателям, тем самым вызывает определенный интерес для исследователей в области теории государства и права, законодателей, работающих над совершенствованием российского права в сфере туризма, а также практических работников, занимающихся организацией туризма в Российской Федерации.

В монографии широко использованы труды известных теоретиков права как: С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, С.В. Васильев, О.В. Мартышин, Т.Г. Морщакова, С.В. Пахман и другие. Рассмотрены исследования отечественных юристов, работающих в сфере туриз-

ма Н.С. Барчуковой, Н.И. Волошина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой, М.М. Маринина, Е.Л. Писаревского, Ю.Н. Соколова и других. Приведены мысли и суждения зарубежных юристов Джона Доунса и Патриса Теджини.

В работе применены философские обобщения о туризме известных ученых Д. Бодена, Ж. Бодрийяра, Х. Молоча, А. Тоффлера, Д. Урри. Некоторые философские суждения Е.В. Мареевой и С.Н. Мареева.

Анализируются результаты исследований историков М.И. Белова, Ю.Ю. Звягина, В.К. Зиборова, А.А. Зимина, Н.Я. Надеждина, С.М. Соловьева, И.В. Тимофеева.

Исследованы труды ученых, изучающих туризм А.В. Бабкина, Н.С. Барчукова, Г.П. Долженко, И.В. Зорина, Т.П. Кавериной, В.А. Квартальнова, М.С. Кировой, С.Н. Макаренко, Н.А. Назиной, В.С. Новикова, Ю.С. Путрика, В. Б. Сапрунова, а так же работы украинских исследователей-историков Т.А. Дьоровой и В.К. Федорченко.

В монографии также учтены экономические утверждения, изложенные в трудах Т.А. Фроловой, А.А. Романова, К. Вольмутер и других ученых.

Цель монографического исследования состоит в историко-правовом и теоретико-правовом научном анализе сущности, содержания и особенностей государственно-правового регулирования отношений субъектов организованного туризма в рамках совершенствования системы законодательства в сфере туризма.

Реализация цели монографического исследования предполагает решение следующих исследовательских **задач**:

1. Провести историко-правовой анализ возникновения организованного туризма в России и за рубежом, специализированных организаций созданных с целью урегулировать интернациональное, международное движение товаров, услуг и людей; защитить суверенитет и безопасность государства; предоставить особый статус туристам, отграничить их от иных посетителей.

2. Провести комплексный анализ системы законодательства Российской Федерации в области регулирования туристской дея-

тельности и определить основные направления государственной политики в сфере туризма.

3. Теоретически обосновать и сформулировать понятие организованного туризма с учетом новых государственно-правовых требований к туристской деятельности в Российской Федерации.

4. Осмыслить характер содержания системы законодательства Российской Федерации в сфере туризма и обосновать необходимость создания новой комплексной отрасли права – туристское право России.

Новизна представленного монографического исследования заключается в попытке комплексного подхода к зарождающейся новой отрасли права – туристского права, в историко-правовом и теоретико-правовом анализе государственно-правового регулирования отношений субъектов организованного туризма на международном уровне и в России. В определении роли государства в регулировании субъектов туристской деятельности России в ходе законодательной и правоприменительной деятельности. Поэтому в монографии некоторые государственные и правовые вопросы рассматриваются с позиций зарождающейся новой комплексной отрасли права – туристского права.

Уделено особое внимание осмыслению новых государственно-правовых процессов, протекающих в современном российском обществе: формированию новых государственных структур исполнительной власти по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма; законодательной системы в сфере регулирования туристской деятельности, отражающей переход России к новым приоритетам в сфере туризма; освещается возрастающая роль права в регулировании туристской деятельности, как одной из приоритетной отрасли экономики Российской Федерации.

Основные положения, изложенные в монографии, докладывались и обсуждались на международных, межрегиональных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе: IV Международной научно-практической конференции «Проблемы развития экономики и сферы сервиса в регионе» (Сыктывкар, 08

апреля 2010 г.). Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) «Развитие российского и регионального бизнеса в условиях мирового финансового кризиса» (Санкт-Петербург, 23-24 апреля 2009 г.). I Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Службы сервиса и социально-экономической развитие региона» (Псков, 26-27 октября 2009 г.). I Межрегиональной научно-практической конференции «Культура и сервис: взаимодействие инновации и подготовка кадров» (Санкт-Петербург, 17 апреля 2009 г.), а также на научно-практическом международном семинаре «Национальная цивилистика в развитии XXI века», проводившийся в рамках международной программы «Юридические встречи – Право как инструмент сотрудничества в новой Европе» 10 марта 2011 г. в г. Риге (Латвийская республика).

Наиболее существенные положения и результаты монографического исследования нашли свое отражение в публикациях автора «Правовое регулирование отношений в туристской деятельности» в Федеральном научно-практическом журнале «Туризм: право и экономика». – 2008. - № 3. – С. 24 – 27. «Правовое регулирование качества предоставляемых услуг в туристской деятельности» в Федеральном журнале «Фундаментальные исследования». – 2009. - № 5. – С. 129 – 131. «Зарождение туризма на международном уровне и его правовое обеспечение» в научно-практическом международном юридическом журнале «Балтийский юридический журнал». Рига. – 2009. - № 17. – С. 14 – 20. «Нормативное (планово-уставное) регулирование организованного туризма в период зарождения: историко-правовое исследование» в научно-практическом международном юридическом журнале «Балтийский юридический журнал». Рига. — 2010. - № 3 – 4. – С. 19 – 26.

Глава 1. Зарождение организованного туризма на международном уровне и его правовое сопровождение

1.1. Общие понятия о туризме и организованном туризме

Туризм как наиболее популярный вид активного отдыха людей становится практически неотъемлемой частью жизни человека на земле с его естественным стремлением к открытию и познанию новых стран, земель, памятников природы, истории и культуры, обычаев и традиций разных народов. Масштабы туристского движения становятся быстрорастущими, растет и многообразие форм туризма и рекреационных потребностей. Туризм, в современный период, становится важным фактором оздоровления человека, повышения его творческой активности, расширения кругозора.

Туризм, как известно, входит в число ведущих отраслей мирового хозяйственного комплекса. По экономическим показателям он занимает второе место после нефтеперерабатывающей отрасли, а по числу рабочих мест прочно удерживает первую позицию.

Туризм (франц. *tourisme*, от *tour* – прогулка, поездка), путешествие (поездка, поход) в свободное время (отпуск, каникулы и т. п.); вид активного отдыха, средство оздоровления, познания, духовного и социального развития личности [94].

Но все же, дать понятию «туризм» какое-либо одно определение, адекватно отражающее его сущность во все времена, от первых проявлений туристской деятельности, уходящих на несколько веков назад до сегодняшних дней, задача не разрешимая. Да и определение туризма появляется позже, в XX веке, до этого под туризмом понималось путешествие.

По утверждению известного французского философа Жана Бодрийера в прошлом путешествие было способом оказаться по ту сторону чего-то, уйти в никуда. Ныне это единственная возможность испытать ощущение пребывания где-то [96, с. 222].

По мнению российских ученых туризм проявляется во многих формах и аспектах, поэтому дать ему единственное и точное определение так же практически невозможно. В Энциклопедии туризма [22], авторами которой являются известные ученые И.В. Зорин и В.А. Квартальнов, говорится: «Описание концепции туризма и по возможности более точное определение является необходимым требованиям в силу следующих причин:

а) в целях изучения, анализа и прогнозирования развития туризма как социально-экономического явления;

б) для статического исследования туризма с возможно большей точностью;

в) для адресного распространения туризма правовых и экономических предпочтений, предусмотренных законодательством ряда стран и сообществ».

По мнению авторов одно из первых и наиболее точных определений туризма, которое в своей основе до сих пор используется для указаний на самые существенные характеристики, отличающие его от всех видов деятельности, было дано профессорами Бернского университета (Швейцария) Хунзикером и Крапфом, и, позже было принято Международной ассоциацией научных экспертов по туризму. Эти учёные определили туризм, как ряд явлений и взаимоотношений, возникающих как результат путешествий людей до тех пор, пока это не приводит к постоянному пребыванию и не связано с получением какой-либо выгоды (дохода).

Но всё же, это определение не полное, так как оно не касается экскурсий, не связанных с ночёвкой, а также деловых путешествий, предусматривающих получение дохода, даже когда он получен не в стране пребывания. Учёные замечают, что довольно трудно установить различия между деловыми путешествиями и путешествиями с целью развлечения, так как большинство путешествий является комбинацией этих двух целей.

И.В. Зорин и В.А. Квартальнов, основываясь на совокупность экономических характеристик туризма, дают следующие концептуальные определения:

а) туризм как процесс и результат передвижения людей по различным туристским маршрутам;

б) туризм – путешествие к месту жительства и пребывание там;

в) туризм – это выезд из страны (региона) постоянного проживания туриста;

г) туризм – это возвращение в место постоянного проживания через несколько дней, недель или месяцев;

д) туризм – это экскурсия, путешествие без постоянного проживания в туристском центре, не имеющее целью получения дополнительного дохода.

Они также подчёркивают, что туризм есть деятельность, развитие которой зависит от имеющихся финансовых и временных ресурсов потребителей туристских услуг [22, , с. 265-269].

И так, туризм – это всепоглощающая и всё вбирающая в себя сфера, включающая и экономику, и социологию, и психологию, и иностранные языки, и информатику, и многое другое.

“Туризм – по меткому выражению В.А. Квартальнова, – это и контакты с людьми, и международные отношения, и интересная трудовая деятельность. Туризм – это инструмент мира и сотрудничества, это приобщение граждан нашей страны и многочисленных зарубежных гостей к великому историческому и культурному наследию России” [27, с. 3].

На законодательном уровне, туризм – это временные выезды (путешествия) граждан 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 [88].

Однако необходимо заметить, туризм делится на две основные формы, которые существенно отличаются друг от друга.

Первая форма – это самостоятельный туризм, он основан на полной или преобладающей самостоятельности туристов при организации и проведении различных путешествий. Основной особенностью самостоятельного туризма является то, что он не требует больших материальных затрат, так как в значительной мере организационное и материально-техническое обеспечение осу-

ществляется силами и средствами самих туристов [94], практически без участия каких либо туристских организаций, а так же государственных и муниципальных органов власти. Кроме этого самодеятельный туризм не требует правового регулирования, государство только поддерживает его дальнейшее развитие.

Вторая форма – организованный туризм. В Энциклопедии туриста организованному туризму дается следующее определение – это путешествия, обеспечиваемые туристскими организациями и предприятиями, регламентированные по маршруту, продолжительности, сроком пребывания в соответствующих пунктах маршрута, местом проживания, питания и т.д. за соответствующую плату на договорных началах в соответствии туристской путевкой [Там же. С. 79 – 80].

В советское время с 1917 по 1991 годы эта форма туризма называлась еще и плановым туризмом, так как путешествия планировались и организовывались республиканскими, краевыми, областными Советами по туризму и экскурсиям (СТЭ) или Туристско-экскурсионными производственными объединениями (ТЭПО), а так же Бюро путешествий и экскурсий.

В настоящее время обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, организации активного и содержательного отдыха стали важной социальной задачей нашего государства, провозгласившей себя социальным государством [33], а организованный туризм превратился в крупную отрасль обслуживания населения нашей страны.

Организаторы путешествий формируют, продвигают и реализовывают созданный ими туристский продукт, занимаются оказанием услуг туристам, которые в этом случае являются потребителями этих услуг и поэтому и организаторы и туристы остро нуждаются в правовом регулировании в реализации туристских услуг.

С декабря 1991 года начался новый этап развития туризма в России, которому предшествовало смена политического и экономического строя. Появилось множество предпринимателей с различной организационно-правовой формы, занимающихся организацией туризма и отдыха наших граждан.

Основными участниками, организующими путешествия стали туроператоры и турагенты. Туроператоры – это организации, производящие (формирующие) свой туристский продукт, продвигающие его на рынок туристских услуг и реализующие его туристам на основе договора реализации турпродукта. Турагенты – это индивидуальные частные предприниматели, либо организации, заключившие договоры с туроператорами на продвижение и реализацию туристского продукта, сформированного туроператором от их имени или от своего имени.

Таким образом, туроператоры и турагенты стали основными субъектами, осуществляющими туристскую деятельность по организации путешествий наших граждан. Другими словами туристская деятельность – это туроператорская и турагентская деятельность, то есть деятельность по организации туризма в нашей стране.

Следовательно, основными субъектами организованного туризма являются туроператоры и турагенты.

По мнению известного ученого-юриста, работающего в сфере туристского профессионального образования Н.И. Волошина, многие годы туристская деятельность, оказание туристских услуг не имели законодательного регулирования, что порождало нецивилизованное развитие туристского рынка [10, с. 38]. Индивидуальные частные предприниматели, хозяйственные общества, занимающиеся туристской деятельностью, само российское государство стали остро нуждаться в специальном государственном законодательном акте, который регулировал бы туристскую деятельность, обеспечивая при этом оказание туристских услуг в рамках правового поля, защищая интересы наших граждан – потребителей организованного туризма.

Следовательно, по мере развития нашего общества, появления новых общественных связей, отношений стали возникать все больше не урегулированных непосредственно законом вопросов. Это естественный ход процесса общественного развития [8, с. 137].

В этой ситуации, по мысли О.В. Мартышина, законодательство остается одним из важнейших средств ее достижения [40, с. 10].

Думается именно поэтому потребность в новых нормативно-правовых актах и законах, регулирующих туристскую деятельность, то есть организованный туризм, стал непрерывно возрастать.

25 апреля 1994 года Президент России издает Указ «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении государственной собственности в сфере туризма» [81]. Указ в ст. 1 предписывал: «Признать одной из приоритетных задач государства всемерную поддержку развития туризма в Российской Федерации».

Таким образом, можно предположить, что с этого момента было проложена основа формирования правовой базы российского туризма в новую эпоху, эпоху рыночной экономики.

22 декабря 1995 года Президент России издает следующий Указ «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации» [82]. Указ одобрил Концепцию реорганизации и развития туризма в Российской Федерации. Примечательно, что в Концепции туризм включен в перечень основных направлений структурной перестройки новой российской экономики. Одним из основных мер по реализации Концепции, достижения ее главной цели было названо создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике.

26 февраля 1996 года Постановлением Правительства Российской Федерации утверждается Федеральная целевая программа «Развитие туризма в Российской Федерации» [57], разработанная с учетом названной Концепции.

Таким образом, Программа положила начало фактическому государственному регулированию туристской деятельности, определила основные направления развития туристской отрасли в России на долгосрочный период.

26 января 1996 года Президентом Российской Федерации подписывается Федеральный закон, вводящий в действие второй части Гражданского кодекса Российской Федерации [93]. С принятием Гражданского кодекса в соответствии статьями 779 – 783 главы 39 «Возмездное оказание услуг» были урегулированы имущественные отношения в туризме, тем самым возникла опреде-

ленная стабильность в регулировании отношений в туристской деятельности.

24 ноября 1996 года Президент России подписал Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [88]. Принятый закон определил принципы государственной политики, направленные на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, начал регулировать отношения, возникающие при реализации права граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определил порядок рационального использования туристских ресурсов нашего государства.

Необходимо отметить, что впервые на законодательном уровне были введены основные понятия, используемые в сфере туризма, тем самым была поставлена точка в разночтении определений, используемые разными источниками по-своему.

Некоторыми юристами этот закон для краткости стал называться Законом о туризме. К примеру, Н.В. Волошин в учебнике «Правовое регулирование в туризме» применяет такую терминологию (стр.18, стр.19 и т. д.).

Однако по нашему мнению Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» назвать Законом о туризме категорически нельзя, так как туристская деятельность это не туризм, а всего лишь часть в сфере туризма. Туризм предполагает более объемное значение, нежели туристская деятельность – деятельность отдельных субъектов туристской деятельности (туроператоров и турагентов).

Таким образом, называя несоответствующий по содержанию закон Законом о туризме, авторы учебников необдуманно вводят в заблуждение наших граждан, студентов и самих участников туристской сферы.

По нашему мнению Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» более соответствует названию как Закон об организованном туризме в Российской Федерации. Тем более приняв названный закон, российское государство признало себя одним из участников, субъектом правоот-

ношений в регулировании организованного туризма в Российской Федерации.

Как недостаток, нужно отметить, что в Законе (ст. 1.) отсутствует понятие «организованного туризма», а вот понятие «самодеятельного», то есть туризма, организуемого туристами самостоятельно, имеется. Таким образом, создается впечатление, что организованный туризм отождествляется с понятием туризм. Отсутствие такого понятия в содержании Закона на практике вызывает разное толкование отдельными источниками по-своему. В юридической науке эта дефиниция так же отсутствует.

Известный теоретик права профессор А.Б. Венгеров по такому случаю замечает, что «Часто законодатель специально не раскрывает те или иные понятия, иногда не знает или не умеет их раскрывать, иногда – не хочет, иногда – в результате компромисса и т. д. [9, с. 349]».

Как известно одним из самых распространенных приемов юридической техники является размещение дефиниций в статьях и других структурных единицах текстов нормативно-правовых актов, ибо наличие дефиниций в законодательном тексте является необходимым условием точного и ясного понимания нормативного текста, повышения юридической культуры правотворчества. К сожалению, в правовом регулировании туризма и туристской деятельности существует острая проблема специфики формулирования именно юридических дефиниций.

Их цель, по мнению Е.Б. Берга, не всестороннее раскрытие научного понятия, а его определение, достаточное для нужд реализации права. Чем большему числу понятий будут даваться законодательные дефиниции, тем меньше будет ошибок и недоразумений на практике [7]. Нужно отметить так же, что при обозначении одним и тем же термином различных понятий и при использовании различных терминов для обозначения одного и того же понятия грубо нарушаются законы логики, что приводит к серьезным проблемам в процессе применения дефинитивных норм.

По утверждению известного юриста, судьи Конституционного суда Российской Федерации, профессора Т.Г. Морщаковой, создаваемые нынче законы подчас не соответствуют профессио-

нальным языковым стандартам. Часто они пишутся без участия профессионалов, поэтому формулировки получаются нечеткие, неполные [45].

А.В. Бабкин [4], предполагает, что «организованный туризм – это заранее разработанная и организованная туристской фирмой программа путешествия для туриста/туристов согласно их пожеланиям и бюджету. Туристская фирма заранее бронирует и оплачивает все туристские услуги по всему маршруту, оформляет все необходимые выездные документы».

М.С. Кирова представляет организованный туризм как продукт институализированной деятельности, реализуемой соответствующими специалистами и профессионалами, позиционирующими себя в качестве создателей социально значимых туристских услуг [29].

В Глоссарии.Ru приводится другое определение: «Организованный туризм – путешествие одного туриста или группы туристов по точному маршруту и регламенту, установленных туристской фирмой. При этом туристы и туристская фирма связаны между собой взаимными требованиями и обязательствами» [14].

По мысли В.Б Сапруновой под организованным туризмом понимают предложение стандартизированных пакетов туристических услуг, которые в совокупности своей образуют «туристическое путешествие». Турфирма комбинирует в пакете услуг («package-tour»), по своему усмотрению и желанию клиента, услуги непосредственных производителей: гостиниц, транспортных предприятий, экскурсионных бюро и т. п. Турфирмы, создающие подобные пакеты услуг, называются туроператорами. Продукция туроператоров, а также услуги отдельно взятых производителей первичных туруслуг находят сбыт через турагентов (Reiseburo) – бюро путешествий [67].

С подобными изложениями можно не согласиться, так как понятия, приводимые названными авторами, особенно «турфирма», «тур», «пакет услуг» и т. д. в правовом поле российского законодательства отсутствуют, свободное использование их в правовых определениях приводят к разным толкованиям, заблуждениям и непониманию на практике. Они возможно приемлемы в эконо-

мической науке, где более свободно используется иностранная терминология, но никак не в российском правоведении. Следовательно, понятия, приведенные в законодательстве о туристской деятельности, в общем и целом должны отвечать рекомендациям Всемирной туристской организации, а приведенные в статье 1 Закона – являются нормативными и все, кто соприкасается со сферой туризма, должны их единообразно употреблять и использовать, особенно в юридической практике.

Такого же мнения придерживается в своих работах известный ученый – юрист, работающий в сфере профессионального туристского образования Н.И. Волошин [11. С. 23 – 24.]. Поэтому, во избежание разночтений и разных толкований в научной и учебной литературе, а также с учетом перспективы внесения дополнений в статью 1 названного Закона, нами формулировано и предлагается следующее понятие:

«Организованный туризм – это путешествия (временные выезды) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица), организуемые и предлагаемые туристскими организациями, а так же их деятельность по оказанию комплекса услуг туристам во время путешествия по договору о реализации туристского продукта».

Данное определение полностью соответствует духу Закона и соответствующим требованиям государства, как к туристам, так и организаторам путешествий, то есть формирующим, продвигающим и реализующим туристский продукт.

Как видно из вышесказанного самостоятельный туризм не требует, какого либо государственного вмешательства, правового регулирования, а вот организованный туризм требует регулирования со стороны государства по отношению к организаторам туризма, субъектам организованного туризма. Эта необходимость в первую очередь вызвана защитой прав наших граждан, потребителей туристских услуг при совершении ими путешествий разного вида, сформированных и реализованных туристскими предприятиями.

1.2. Возникновение организованного туризма на разных исторических этапах развития человечества и предпосылки его правового регулирования

Из исторических источников нам известно, что путешествия с целью ознакомления с культурой и природой других стран существовали еще в древнем мире. Например, еще в Древнем Египте, более чем за две тысячи лет до нашей эры неоднократно снаряжались экспедиции и совершались путешествия в другие страны. Сама египетская царица Хатшепсут в 1480 году до нашей эры совершила путешествия исключительно для удовольствия.

Начиная с 330 года до нашей эры, одной из главных целей походов Александра Македонского стало открытие новых земель. Для этого он держал при себе целый штат ученых. Великий полководец совершил грандиозный поход от Персидского государства до Индии [46].

В период расцвета греческих городов-государств формировались центры, регулярно посещаемые путешественниками, например Олимпия во время Олимпийских игр. Участники игр прибывали заранее, поэтому для них предусматривалось определенное обслуживание: сооружались места для тренировок, предоставлялись бытовые услуги (бани, питание, отправление культовых обрядов). Для размещения участников игр и болельщиков строились специальные жилые сооружения.

В Римской империи к I веку до нашей эры сформировался определенный слой людей из числа патрициев, имевших материальные возможности путешествовать с познавательно-развлекательными целями. Для деловых поездок стали строить дороги и гостиницы для отдыха путешественников. Еще в I веке до нашей эры в городах и на дорогах Римской империи появились постоянные дворы, которые классифицировались по гражданскому статусу путешественников – для патрициев и для плебеев. Римские гостиницы представляли собой комплексы, состоящие из каменных жилых помещений, конюшен, колодцев и лавок с провизией. Там же путешественникам предоставлялись перекладные лошади. Дороги простирались вплоть до Малой Азии и Галлии. Протяженность

государственных дорог 1-й категории составляла приблизительно 90 тыс. км, 2-й категории (за которые отвечали магистраты) – 200 тыс. км. Путешественники имели возможность пользоваться специальными картами-путеводителями. Известны наиболее популярные курорты Древнего Рима, например Байи, где находились виллы Юлия Цезаря и Нерона.

Широко были распространены путешествия римлян в Грецию для получения углубленного образования, так как там находились ведущие философские и риторические школы [50].

Неудивительно и появление в римском праве древних источников туристского права. Так в римском праве примерно в 150 годах до нашей эры появляется Преторианский Эдикт «Nautae, Cauponae, Stabularii («О моряках, кабатчиках и конюхах»), регулирующий складывающиеся отношения между путешественниками и обслуживающим персоналом гостиниц, конюшен и т. д. [20, с. 15].

Истории известны и другие древние источники права. Среди них особое место заслуживают: англосаксонское право Custom of the Realm («Об обычаях королевства»); Иудейское право – Библейская история Содомы и Гоморры и о злоупотреблении гостеприимством; Исламское право – Surat Houd, глава 12; Буддизм – 12 Актов Пия и 16 Добродетельных актов об общественном благочестии [Там же. С. 15]. Эти древние источники и послужили прообразом туристского права в разных государствах.

Территориальная возможность путешествий в первых веках нашей эры значительно расширилась благодаря завоеваниям и открытиям земель путешественниками из стран с более высокой цивилизацией. Арабы, проживавшие на Аравийском полуострове, с V века стали распространять свою власть и религию (ислам) на территории современных государств Ирана, Туркестана, Сирии, Палестины, Северной Африки. Арабские купцы плавали по всем морям Старого Света, кроме северных морей, освоили Южную и Центральную Азию, Восточную Европу. Известным арабским путешественником был купец Сулейман из Басры. Он оставил записи (851 г.) о своих маршрутах и местах посещений [36].

На рубеже IX-X вв. путешествие по Восточной Европе и Передней Азии совершил арабский писатель Ибн-Даста. В X-XIV вв. совершались путешествия арабов в Египет, Среднюю Азию, на Ближний и Средний Восток, Кавказ, в Африку – до Мадагаскара включительно. Арабские путешественники внесли весомый вклад в историю освоения новых земель, проложили и описали важнейшие торговые пути, способствовали сближению азиатской и европейской цивилизаций.

Одним из выдающихся арабских путешественников XIV века был купец Ибн-Батута (1304-1377 гг.). Он посетил Египет, Сирию, пограничные области Малой Азии, Ирак и Западную Аравию, Китай, Испанию, Индию, Цейлон. Его книга «Путешествия Ибн-Батуты» переведена на европейские языки [78].

Первенство освоения и изучения северных земель принадлежит норманнам. Начиная с IX века они осваивали побережье Балтийского моря, заходили в Рижский и Финский заливы, по древнерусским торговым путям пробирались до Черного моря, а затем в Византию [6].

Восточными славянами был освоен знаменитый торговый путь «из варяг в греки», соединявший Черное и Балтийское моря [21].

Наиболее массовое перемещение людей в средневековой Европе происходило во времена крестовых походов (1096-1270 гг.) [2]. За рыцарями-завоевателями следовали купцы, священники, паломники и нищие. Несмотря на завоевательную суть походов, они имели положительный эффект в создании предпосылок последующих взаимных путешествий между западными и восточными государствами.

Постепенно в Европе формируются и правовые акты, регулирующие путешествия. В 1424, 1425 и 1427 годах принимаются Акты Парламента Шотландии, которые способствовали развитию торговли, предупреждению конфликтов с партнерами, защищали путешественников. Акты требовали учреждения «*hostillaris*» (в дальнейшем *hostal*, *hostel*, *hotel*) (гостиниц) во всех городах и вдоль основных транспортных магистралей. Согласно этим правовым Актам владельцы гостиниц не должны были взимать с путе-

шественников плату за еду и питье большую, чем средняя рыночная. А путешественники должны были останавливаться в гостиницах, чтобы можно было обеспечить их безопасность.

В XVI веке в шотландское право включается римский Преторианский Эдикт «О морях, кабатчиках и конюхах». В соответствии с этим Эдиктом владелец гостиницы автоматически стал нести ответственность за любой ущерб или убыток, нанесенный собственности гостей, а также за действия или упущения слуг [20, с. 17].

Правовому прецеденту известно судебное дело Гудена против Муррей 1700 года. Хозяин гостиницы посчитал, что Эдикт устарел, является несправедливым и не стал придерживаться норм, установленным этим Эдиктом. Но суд решил, что Эдикт является все же еще частью шотландского права и он необходим для защиты прав путешественника [Там же. С. 17].

Таким образом, в средние века, как европейцами, так и жителями азиатских стран совершались путешествия с целью посещения неизвестных земель. В результате было освоено множество территорий, проложены новые пути. Характер путешествий изменился, хотя некоторые из мотивов остались прежними (обучение, деловые поездки, торговля). Началось формирование туристского права, при этом использовались судебная практика и правовые акты с древних времен.

Особую актуальность в странах Европы приобрели паломничество к христианским святыням и путешествия с образовательной целью, сформировавшиеся впоследствии в определенные виды туристских услуг. Примечательно, что в средние века начали закладываться основные элементы инфраструктуры туризма: дороги, постоялые дворы, харчевни, проводники и переводчики.

Возникновению же организованного туризма способствовали становление и развитие капиталистических отношений в мире. Капиталистическое общество сыграло важную роль в формировании экономических, политических и социальных предпосылок, необходимых для международного туризма. К концу XVIII века, благодаря смелым экспедициям путешественников многих стран, были открыты и исследованы большая часть земной поверхности, моря

и океаны. Проложены важнейшие морские пути, связывающие материки между собой.

Для XVIII века характерно так же появление совершенно новых целей путешествий – развлечение и отдых на природе. Благодаря романам Ж. Ж. Руссо «Эмиль, или О воспитании» и «Юлия, или Новая Элоиза» в Европе стали популярными путешествия в живописные места, описания которых давались в этих произведениях [37. С. 391 – 340].

Со второй половины XVIII века Франция становится центром просвещения. В Париж постоянно приезжали иностранцы и провинциальные французы разных сословий с целью получения образования.

В XVIII – начале XIX века среди молодых людей европейских стран получили распространение так называемые «гран-туры» по крупным городам Европы с познавательной целью и для приобретения определенного престижа. Владельцы частных воспитательных пансионеров зачастую включали в программу обучения путешествие по Европе для совершенствования в языках и приобретения жизненного опыта. Наибольшее число путешествий в XVIII веке совершалось жителями Англии. Основные направления туристских потоков Европы были связаны с Италией и Швейцарией. Туристские ресурсы, привлекавшие путешественников в эти страны, были разными: в Италии – памятники античности и средневековья, в Швейцарии – сказочная природа. Эти ресурсы формировали определенную целевую специализацию туристских потоков в конце XVIII - первой половине XIX в. Обе страны по тем временам предоставляли туристам услуги высокого уровня. Благоприятная внутренняя политическая обстановка также способствовала посещению этих государств иностранцами.

С течением времени получают все большее распространение путешествия с познавательной целью для осмотра произведений искусства. К середине XIX века контингент туристов расширился за счет интеллигенции и студентов, располагавших определенным достатком. Наряду с традиционными европейскими курортами с минеральными и термальными источниками, известными еще со времен Римской империи (Баден-Баден, Мариенбад, Карлсбад,

Виши), приобрели популярность морские курорты. Как правило, мода на определенные курорты была связана с посещением их высшими особами. В отличие от культурно-познавательного туризма в Италию и другие европейские страны оздоровительные поездки «на воды» вплоть до конца XIX века были аристократическим видом туризма.

Современный организованный массовый туризм в Европе получил развитие в XIX веке – в основном с распространением железных дорог и пароходов. В 1815 году путешественник и писатель Дж. Галиньяни организовал в Париже первое коллективное путешествие, главным образом для английской публики. В 1829 году немецкий путешественник К. Бедекер основал издание знаменитых путеводителей для путешествующих лиц самостоятельно [94, с. 133].

А в 1841 году англичанин, краснодеревщик и баптистский пастор Томас Кук (1808 – 1892) создал первоначально в Лестере, затем в Лондоне первое бюро путешествий, которое осуществляло коммерческие, так называемые паушальные, то есть по единой цене путешествия [3].

1841 год датируется началом современного массового организованного туризма в Европе. До наших дней дошло описание первой туристской поездки членов общества трезвости из Лейстера в Лафоборо, организованной Куком в 1843 году. Комплекс услуг включал 20-мильную поездку по железной дороге, чай, булочки и духовой оркестр. Поездка стоила один шиллинг, в ней участвовало 570 человек. Таким образом, он организовал первый групповой тур, арендовав железнодорожный состав и обеспечив туристов питанием и билетами на конные состязания. С 1847 года Кук начал распространять специальные билеты на экскурсии в различные страны Европы. В 1851 году Т. Кук организованно отправил в поездку 165 тыс. человек в Лондон на первую Международную промышленную выставку, затем – во Францию на Всемирную выставку (1855 г.). В последующие годы с 1856 года Т. Кук организовывал поездки в другие города Европы, а в 1866 году – первые группы английских туристов посетили США.

В 1854 году по образцу бюро Кука в Берлине К. Ризель открыл первое немецкое бюро путешествий. Затем открываются другие туристские фирмы. Например, в 1863 году – «Райзебюро Штанген» в г. Бреслау. Фирма имела хорошие контакты с пароходными компаниями и до первой мировой войны занималась организацией увеселительных поездок.

Во второй половине XIX столетия туристские бюро и фирмы были созданы во многих странах Европы [94, с. 133].

И это не случайно, одной из первых стран, в которой победила буржуазная революция и начал развиваться капитализм, была Англия. Именно в Англии образовались первые туристские организации, развившие свою деятельность сначала внутри страны, а затем и за ее пределами. В 1854 году в Англии издается первый справочник по гостиницам, адресованный путешественникам и туристам. В нем было указано около 8 тысяч гостиниц.

В этот же период в Англии продолжается развиваться правовое регулирование путешествий. В английском праве начинают употребляться термины: «гостиница» и «владельцы гостиниц». Однако в английском праве ответственность владельцев гостиниц стал основываться не на договоре, а на обычном праве. Тому пример судебное дело Ламонд против Ричарда в 1897 году. Таким образом, в английском праве заработал принцип доверительной собственности, а не Эдикт [20, с. 17].

Английское право стал распространяться на владельцев гостиниц Уэльса, Ирландии и стран Содружества. Такая аналогия постепенно стала переходить в право США.

Следовательно, по мнению ряда авторов (В.А. Квартальнов, И.В. Зорин, Т.П. Каверина) [28] начиная с XIX века появляется постоянный спрос на путешествия. Поездки с туристскими целями совершались как внутри стран, так и за их пределами. При этом основными целями путешествий являлись: образование, интерес к достопримечательностям культуры, оздоровление, мода.

Формируются международные туристские центры: Франция, Италии, Швейцария, морские курорты. Развитие коммуникационно-дорожной системы, использование в туристских целях новых видов транспорта способствуют появлению эле-

ментов комплексного обслуживания туристов (прототипы пакет-туров), совершенствуются услуги проживания и питания.

Примечательно и то, что появляются способы правовой защиты путешественников, происходит становление права в сфере туристского обслуживания.

Вторая половина XIX века характеризуется началом развития массового туризма для всех сословий. Изобретение Фултоном парохода (1807 г.) и Стефенсоном паровоза (1814 г.), совершенствование почтовой связи и дорожно-транспортных коммуникаций дали возможность удешевить и ускорить путешествия, сделать их более комфортными и безопасными.

Переселение европейцев в Америку также способствовало развитию массового международного туризма. В результате научно-технического прогресса увеличивалась производительность труда, а борьба трудящихся за социальные права привела к повышению их благосостояния и появлению свободного времени (выходные дни, оплачиваемые отпуска). Это дало возможность включиться в туризм людям среднего класса. Среди чиновников и служащих широкое распространение получили летние выезды на дачу.

В 50 – 70-х годах XIX века англичане составили большую часть иностранных туристов, которые посещали Европу. Для этого периода [30] характерно появление в европейских странах гостиниц с названием «Англетер», «Британик», «Лондон», «Виндзор» и т. д., а в лексиконе появляются английские слова «экспресс», «лайнер», «комфорт» и тому подобное. Большую роль в развитии туризма в Европе во второй половине XIX веке сыграло увеличение протяженности железных дорог. С середины 60-х годов начинает развиваться туризм между Англией и США. Несколько позже туристские фирмы и агентства появляются во Франции, Италии, Швейцарии и других странах европейского континента.

Международный туризм приобретает массовый характер именно в этот период, возможно, тому способствует и книга американца Марка Твена «Простаки за границей» (1869), в основу которой легли впечатления Марка Твена от путешествия в Европу и Палестину, которая открыл журналисту путь в большую литературу. Парень с берегов Миссисипи, убежденный в том, что Старый

Свет – это вчерашний день человечества, а будущее принадлежит Америке, забавно описывал достопримечательности, нравы и обычаи тех стран, где он побывал.

В августе 1867 году он посетил также Одессу, Ялту и Севастополь, в составе делегации корабля, посетил в Ливадии резиденцию Русского императора. Письма, написанные им в путешествии по Европе, отправлялись и печатались в газете. А по возвращении эти письма легли в основу книги «Простаки за границей». Книга вышла в 1869 году [76] распространялась по подписке и имела огромный успех. До самого конца жизни многие знали Марка Твена именно как автора «Простаков за границей». За свою писательскую карьеру Твен попутешествовал по Европе, Азии, Африке и даже Австралии.

Характерно, до первой мировой войны большая часть путешественников пользовалась железнодорожным или морским сообщением. Морской транспорт тоже совершенствовался. Учитывалось водоизмещение, скорость, повышалась комфортабельность кораблей, улучшалась их техническая оснащённость. В 1907 году на воду были спущены трансатлантические лайнеры «Сириус», «Лузитания», «Мавритания», в 1912 году «Титаник», в 1914 году «Император» и «Фатерланд», которые пересекали океан практически за неделю [95].

Первая мировая война 1914 – 1918 годов крайне негативно отразилась на развитии международных туристических связей. Можно с уверенностью сказать, что в этот период туризм приостановил деятельность. Однако следует отметить, что военные нужды привели к усовершенствованию как железнодорожного, так и автомобильного транспорта, кроме того, для перевозок людей начала использоваться зарождающаяся авиация.

В 20-е годы значительно расширяется географическое пространство международного туризма. Так, до войны большая часть туристов направлялась в Италию и Швейцарию, а после ее окончания практически все государства Европы оказались вовлечёнными в сферу туризма. Это были своеобразные, по мнению Джона Урри, «путешествия по жизни и истории страны» представителей среднего класса [98].

Развивается и правоприменительная практика по защите путешественников. В 1920 году становится известным шотландское дело Ротфильд против Компании «Северные британские железные дороги». Ростовщику отель, в котором он прежде останавливался, отказал в предоставлении номера на том основании, что его работа получила негативное освещение в прессе и раздражала гостей. Ростовщик подал иск, утверждая, что по Закону Шотландии отель при условии, что номер свободен, а гость изъявил желание, он способен платить и находится в адекватном состоянии, то обязан этот номер ему предоставить. Отель же утверждал, что подобные правила применимы лишь к более дешевым гостиницам, а не отелям класса люкс. Суд решил, что Правила применимы ко всем отелям, большим и маленьким и отель обязан предоставить номера всем путешественникам, не оказывая никому предпочтения. Суд так же пояснил, что за отелем остается право поддерживать здоровый климат в своем заведении. Прерогативой отеля также является и то, как он объяснит отказ предоставить номер путешественнику [20, с. 17].

Таким образом, в начале XX столетия начинается массовый организованный туризм в экономически развитых странах, и появляются первые трудности для юристов, связанные с неоказанием услуг, предусмотренных договорами. Или оказанием услуг недостаточно высокого класса.

1.3. Международные специализированные организации по правовому регулированию организованного туризма

В связи с тем, что международный туризм приобретает массовый характер, постепенно возникает необходимость международного сотрудничества в области организованного туризма. Особую важность приобретает координация политики в туризме. Следовательно, возникает необходимость создания международных организаций для воплощения этих целей.

Первая международная организация – Международная лига туристских ассоциаций создается еще в 1898 году в Люксембурге, которая преобразовывается в 1919 году в Международный туристский альянс [69].

В 1925 году в Гааге состоялся первый конгресс Международного союза официальных организаций по пропаганде туризма. В нем приняли участие 14 стран [38].

Вторая мировая война резко сократила объем международного туризма. Впервые послевоенные годы остро ощущался дефицит денежных средств, топливно-энергетических ресурсов, продовольствия, квалифицированных кадров. Только спустя несколько лет после окончания второй мировой войны международный туризм в Европе начал возрождаться.

К концу 40-х годов довоенный уровень был достигнут, путешествия получили широкое развитие в США и Канаде. Успешно развивался туризм в Мексике, Панаме, на Кубе. В 1948 году были разрешены поездки зарубежных туристов в Японию.

К 1950 году общее число иностранных туристов, зарегистрированное во всем мире, начало превышать довоенный период и достиг 25 млн. человек. Одним из сильнейших побудителей к путешествию для них, по мнению исследователей (Д. Боден, Х. Молоч), послужило «потребность в близости», настолько неотделимая, что кажется совершенно «необходимым» [97].

Профессор Ланкастерского университета Джон Урри утверждает, что «краеугольный камень туризма – это желание непосредственно присутствовать где-либо, будь то город, наделенный особым статусом в индустрии глобального туризма, или просто уголок земли... Места надо увидеть и прочувствовать самому» [98].

Необходимость развития через международные туристские связи отношений между государствами в политических и экономических, социальных и культурных аспектах еще в 20-х годах прошлого столетия выдвинула на повестку дня вопрос о согласовании в этом направлении совместных действий между национальными туристскими и транспортными организациями различных стран.

Так, в 1925 году создается Международный конгресс официальных ассоциаций пропаганды туризма (МКОАПТ), в 1927 году – Международный конгресс официальных туристских организа-

ций (МКТО), а в 1930 году был учрежден Международный союз организаций и пропаганды туризма (МСОПТ). В результате в 1947 году все три организации были реформированы, а на их базе в Париже учрежден Международный союз официальных туристских организаций (МСОТО). Это уже была международная специализированная организация [44].

Деятельность международных организаций, таким образом, направляется на защиту интересов туристских организаций, компаний, предотвращение и разрешение конфликтных ситуаций, наносящих ущерб их предпринимательству, и выработку единых позиций в отношениях с государственными органами по туризму, с гостиничными, транспортными и другими компаниями и объединениями.

Массовый организованный туризм в экономически развитых странах начался в 1950-х годах как следствие введения системы оплачиваемых отпусков, развития дорожно-транспортной сети, широкого распространения автомобилей, появления самолетов большой вместимости, что значительно снизило стоимость путешествий, расширило географию туризма.

Кроме того массовый туризм 50-х годов обусловил стандартизацию туристских услуг, создание заранее подготовленных, спланированных и откалькулированных “пакетов услуг” (“package-tour”, “Pauschalreise”). Этот набор услуг по единой цене стал предлагаться вниманию потребителя в каталогах туроператоров. Предварительное планирование маршрута поездки, размещения, питания, программы путешествия, то есть все, что раньше должен был продумывать сам турист, с 50-60-х годов было поставлено туристскими фирмами на “конвейерное производство”. Организованные “общественные турпоездки” существовали и до 1945 года, но их количественное значение было невелико по сравнению с объемами послевоенных лет.

Таким образом, организованный туризм как форма туризма, затрагивающая самые широкие слои населения и форсируемая, прежде всего деятельностью специализированных турфирм, стал феноменом послевоенного времени [67].

2 января 1975 года при активном участии Организации Объединенных Наций образовывается международная межправитель-

ственная организация в области туризма Всемирная туристская организация (ВТО), которой стал принадлежать центральная и решающая роль в поддержании сотрудничества по развитию туризма.

Согласно Уставу ВТО основной ее целью является «содействие развитию туризма для внесения вклада в экономическое развитие, международное взаимопонимание, мир, процветание, всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, пола, языка и религий» [83].

В 80-е годы XX века международный туризм стал важной частью экономических связей между государствами. В это время наблюдается стабильный рост доходов от международного туристского обмена. В социальном аспекте для 80-х годов характерно повышение спроса на туристские услуги со стороны тех слоев населения, чьи доходы являются средними или даже невысокими.

Следовательно, можно сказать и об изменении структуры туристского спроса. В эти годы увеличивается процент группового организованного туризма, так как стоимость турпродукта становится ниже за счет скидок за групповое обслуживание, предоставляемое гостиничными предприятиями, и льготных тарифов на транспорте.

Характерно, что за последние годы прошлого столетия международный туризм приобрел широкие масштабы. Туристский бизнес становился все более сложным, так как в нем стали пересекаться интересы различных государственных и коммерческих предприятий и служб.

В XXI веке ведущее положение Европы в международном туризме определяется не только количеством иностранных посетителей и суммой валютных доходов, но и мощностью материально-технической базы туризма, которая в определенной мере превосходит возможности туристской индустрии других районов мира, в частности, средствами пассажирского транспорта, гостиничного размещения, экскурсионными и зрелищными объектами. Решающая роль в международном туризме в Европе принадлежит туристскому обмену между европейскими народами. На долю европейских государств приходится около 90 % всего иностранного туризма в Европе. К примеру, иностранный туризм является сей-

час одной из самых динамичных отраслей экономики Франции, Германии, Испании.

Следовательно, мы с уверенностью можем констатировать, что в современном мире организованный туризм является одним из важнейших направлений хозяйственной деятельности, напрямую генерируя услуги, товары, иностранную валюту, занятость и инвестиции.

В тех странах, где туризм стал процветающей индустрией услуг, он оказывает глубокое экономическое и социальное воздействие на национальное развитие. Международный организованный туризм также имеет комплексные связи с другими отраслями и с государственными стратегиями и планами развития, что означает, что он влияет на структуру и разнообразие других видов экономической деятельности на национальном и региональном уровнях.

Необходимо особо заметить, что практически до середины XX столетия изучение туризма являлось побочным продуктом при проведении «более серьезных» исследований; он редко рассматривался как предмет научного изучения, и данные по туризму не подвергались систематизации. Постепенно ученые осознали важность туризма как объекта науки; тогда же начали проводиться соответствующие научные встречи, конференции и т.п. [23].

Не удивительно, бурное развитие туризма стал обращать на себя и взгляды юристов, международных органов и организаций с целью урегулировать данное интернациональное, международное движение товаров, услуг и людей; защитить суверенитет и безопасность государства; предоставить особый статус международным туристам, отграничить их от иных посетителей.

Таким образом, изучение туризма, начавшееся в экономике, охватывается практически всеми науками, в том числе и юриспруденцией.

Отныне международные туристские отношения становятся комплексными, ибо они складываются:

во-первых, из межгосударственных отношений, регулирующихся нормами международного публичного права;

во-вторых, отношений иностранных юридических лиц, регулируемых нормами международного частного права;

в-третьих, отношений, возникающих при туристском обмене, которые не ограничиваются пределами одного из их государств-участников и подлежат гражданско-правовому регулированию.

Кроме того, в данной сфере возникают проблемы, связанные с применением иностранного законодательства. Само же наличие иностранного элемента в межгосударственных туристских договорах предопределяет не только особенности этих отношений, но и большую сложность договорно-правовой регламентации.

Все это усугубляется еще и теми противоречиями, которые порождаются, с одной стороны, недостаточной урегулированностью указанных отношений национальным законодательством отдельных государств, а с другой – их слабой исследованностью в юриспруденции.

Таким образом, международный организованный туризм и туристские услуги с 20-х годов XX века постепенно становятся объектом международного правового регулирования.

Если Лига наций и первый международный съезд туристских организаций (1925 г.) [38] обращали свое внимание на определение туризма, туриста, а также смежных понятий, то период времени между 1937 и 1990 годами характеризовался разработкой определений и классификаций для международного туризма.

В 1937 году Совет Лиги Наций рекомендовал определение термина «международный туризм». Оно было незначительно изменено Международным союзом официальных туристских организаций (МСОТО) на его заседании, проходившем в 1950 году в Дублине. И, фактически, без изменений перешло в новейшие международные акты.

Думается целесообразно обратиться к современному понятию туризма в международных актах и юридической литературе.

В Манильской декларации по мировому туризму (1980 г.) [39] туризм определяется как деятельность, имеющая важное значение в жизни народов в силу непосредственного воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую области жизни государств и их международных отношений.

В Гаагской декларации (1989 г.) [41] отмечается, что «туризм стал явлением, которое вошло в наши дни в повседневную жизнь сотен миллионов людей и:

а) 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) представляет собой вид деятельности, имеющей важнейшее значение для жизни людей и современных обществ, превратившись 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) должен быть заботой каждого. Он является одновременно следствием и решающим фактором качества жизни в современном обществе. Поэтому парламентам и правительствам следует уделять все более активное внимание туризму с целью обеспечения его развития в гармоничном соответствии с обеспечением других основных потребностей и видов деятельности общества».

Туризм, по определению Международной академии туризма (Монте-Карло, Монако), представляет общее понятие для всех форм временного выезда людей с места постоянного жительства в оздоровительных целях и (или) для удовлетворения познавательных интересов в свободное время или в профессионально-деловых целях без занятий оплачиваемой деятельностью вместе временно-го пребывания [42].

В юридической литературе международный туризм определяется как поездки с туристскими целями за пределы страны постоянного жительства. Это система путешествий, осуществляемая на основе международных договоров с учетом действующих международных обычаев [5].

В настоящее время, наиболее распространенным понятием «международного туризма», получившим легализацию в правовых системах различных стран мира, является определение, сформулированное в 1993 году Статистической комиссией ООН для целей статистики туризма (Концепции, определения и классификации для статистики туризма), а также Рекомендации по статистике туризма Всемирной туристской организации. Согласно данным документам 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.

Таким образом, международные юридические организации, постепенно регулируя отношения в сфере туризма, приложили все усилия в легализации единого определения туризма в целом и международного туризма в частности в государствах – членах ООН, тем самым положили начало его международного правового регулирования.

В 1983 году учреждается Международный форум юристов, специализирующихся в области правового обеспечения туризма и путешествий (IFTTA). Форум стал некоммерческой организацией, где взаимодействуют несколько сотен специалистов, занимающихся правовыми аспектами туризма из более 50 государств мира [51].

Большой интерес в сфере международного правового регулирования организованного туризма вызвала III-я ежегодная конференция международной организации «Международный форум юристов, специализирующихся в области правового обеспечения туризма и путешествий», проходившая впервые в России 16 – 17 апреля 2010 года в Москве [43, с.10]. На конференции обсуждались наиболее актуальные вопросы правового обеспечения туристской деятельности; новеллы национальных законодательств в сфере туризма стран – участниц конференции; гармонизация законодательной базы в области защиты прав туристов в нашей стране и за рубежом. Отдельное внимание было уделено принципиальным вопросам пересмотра Директивы Европейского Союза 90/314/ЕЭС от 13 июня 1990 года «О комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах». По итогам конференции принят проект рекомендаций органам государственной власти России и ЕС, а также для туристского и юридического сообщества.

Действительно, немаловажное значение, в области сближения законов, регламентов и административных положений разных государств, входящих в Европейское сообщество, придается Директиве Совета 90/314/ЕЭС от 13 июня 1990 года «О комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах» [18. С. 21 –

24]. Этот правовой документ является основой для гармонизации и унификации законодательства в сфере туризма во всех странах Евросоюза. Он в правовом смысле актуален и для России, поэтому вызывает повышенный интерес, как у юристов, так и профессионалов турбизнеса.

Законодательные акты по регулированию туризма приняты в более чем в 100 странах мира. Они направлены на определение государственных задач в сфере развития туризма и средств их достижения, упорядочение туристских формальностей и уменьшение рисков при путешествиях, интенсификацию развития туристской индустрии, регулирование отношений между производителями и потребителями туристских услуг, а также на другие цели и задачи, решение которых невозможно без принятия отдельного закона о туризме [38].

Таким образом, постепенно особое значение для эффективного правового регулирования туризма приобретает международный правовой опыт. Для этих целей во Всемирной туристской организации (UNWTO) в 2009 году создан Интерактивный дискуссионный форум по законодательству в сфере туризма [77]. При этом международное правовое регулирование связано не только с международным туризмом, но и оказывает существенное влияние на национальное законодательство в данной области.

В нашей стране общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международное сотрудничество в сфере организованного туризма для России крайне важно, особенно со странами Евросоюза (ЕС), нашими соседями.

Основной целью международного сотрудничества России и ЕС в сфере туризма является строительство новой Европы без разделительных линий, создание условия для комфортных и безопасных путешествий граждан России и ЕС.

Для этого, считается необходимым создание адекватного правового обеспечения. В частности, создание совместной рабочей группы с участием Всемирной туристской организации (ЮНВТО) ООН. Целью этой группы стало бы организация работ по проведению юридической инвентаризации, сближению и гармонизации законодательства Российской Федерации и Европейского Союза в сфере туризма, в том числе для подготовки и заключения в среднесрочной перспективе международного договора в области туризма между Российской Федерацией и Европейским Союзом.

Таким образом, в результате проведенного исследования по итогам Главы 1 мы пришли к следующим выводам:

1. Туризм – это временные выезды (путешествия) граждан с постоянного места жительства с различными целями без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

2. Туризм делится на две основные формы, которые существенно отличаются друг от друга. Первая форма – это самостоятельный туризм, основан на полной или преобладающей самостоятельности туристов при организации и проведении различных путешествий. Вторая форма – организованный туризм – это путешествия, обеспечиваемые туристскими организациями и предприятиями, регламентированные по маршруту, продолжительности, сроком пребывания в соответствующих пунктах маршрута, местом проживания, питания и т. д. за соответствующую плату на договорных началах в соответствии с договором реализации туристского продукта.

3. Организаторы путешествий формируют, продвигают и реализовывают созданный ими туристский продукт, занимаются оказанием услуг туристам, которые в этом случае являются потребителями этих услуг, поэтому и организаторы и туристы остро нуждаются в правовом регулировании в реализации туристских услуг и деятельности организаторов путешествий.

4. На законодательном уровне понятие «организованный туризм» отсутствует, а понятие «самостоятельного», то есть туризма, организуемого туристами самостоятельно, имеется. Отсутствие такого понятия на практике вызывает разное толкование отдельными источниками по-своему. В юридической науке эта дефи-

ниция так же отсутствует. Поэтому, во избежание разночтений и разных толкований в научной и учебной литературе, а также с учетом перспективы внесения дополнений в Закон, нами предлагается следующее понятие:

«Организованный туризм – это путешествия (временные выезды) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица), организуемые и предлагаемые туристскими организациями, а так же их деятельность по оказанию комплекса услуг туристам во время путешествия по договору о реализации туристского продукта».

5. Возникновению международного организованного туризма способствовали становление и развитие капиталистических отношений в мире. Современный организованный массовый туризм в Европе получил развитие в XIX веке – в основном с распространением железных дорог и пароходов.

6. До середины XX столетия организованный туризм редко рассматривался как предмет научного изучения, и данные по туризму не подвергались систематизации. Постепенно ученые осознали важность туризма как объекта науки, начали проводить соответствующие научные встречи, конференции и т. п. Бурное развитие организованного туризма стал обращать на себя и взгляды юристов, международных органов и организаций с целью урегулировать данное интернациональное, международное движение товаров, услуг и людей; защитить суверенитет и безопасность государств; предоставить особый статус международным туристам, отграничить их от иных посетителей. Таким образом, изучение туризма, начавшееся в экономике, охватывается практически всеми науками, в том числе и юриспруденцией.

7. Международные юридические организации, постепенно регулируя отношения в сфере туризма, приложили все усилия в легализации единого определения туризма в целом и международного туризма в частности в государствах – членах ООН, тем самым положили начало его правового регулирования.

Глава 2. Историческое развитие туризма в России и предпосылки его государственно-правового регулирования

2.1. Первые путешественники на Руси

По мнению знаменитого отечественного историка С. М. Соловьева (1820 – 1879) в Российском государстве путешествия были связаны с познавательными, торговыми, политическими и религиозными целями. Например, княгиня Ольга в IX веке посетила Византию с целью посмотреть чудеса образованного мира и удовлетворить свое любопытство. В те годы такое путешествие считалось престижным, так как «возвышался тот, кто был в Константинополе» [72].

В 911 году состоялся поход князя Олега на Царьград (Константинополь), где им был заключен торговый договор с Византийской империей.

В 944 году с дипломатической миссией Константинополь посетил князь Игорь.

В 936 году русские ладьи в составе византийского флота побывали с торговым визитом в Италии. В 961 году подобный визит был нанесен на остров Крит.

К ранним путешественникам можно смело отнести купечество, караваны которого перемещались как внутри Русских земель, так и за ее пределами. Константинополь, Астраханское государство, Византия, Великий шелковый путь были вполне досягаемы для смелых русских караванщиков.

Первые письменные свидетельства о путешествиях на Руси дошли до нас в былинах и сказаниях. Например, былины о русских богатырях, о гусяре Садко и других странниках. Самым известным дошедшим до нас произведением, содержащим сведения о путешествиях на Руси, является «Повесть временных лет», написанная монахом Нестором. В ней дана полная информация относительно расселения славянских племен, их соседей [24.].

Точные географические данные содержатся и в литературном произведении «Слово о полку Игореве» [25].

Большое место в былинах отводится «каликам-перехожим», так на Руси называли паломников.

С крещением Руси пришло христианство. Начинается традиция паломничества. Игумен Даниил в начале XII века совершает паломничество в Константинополь и Иерусалим, после чего входит в историю как Даниил-паломник [75]. Священнослужитель описал все, что видел своими глазами, тем самым положил начало религиозным описаниям «хождениям».

Примечательно, что подобные путешествия имели преимущественно религиозную цель, но, несмотря на это, они несли в себе большой познавательный потенциал. Рассказы и описания религиозных путешествий содержали в себе сведения о природе, культуре и быте разных стран и народов. В России, при практически полной неграмотности большинства населения, ценность паломничеств как источников разнообразных знаний была актуальна вплоть до XIX века. Паломники посещали Палестину, Иерусалим, гору Афон. Ходили на русские земли - Сергиев Посад, Оптина пустынь, Коренная пустынь и другие православные монастыри.

В 1200 году путешествие в Константинополь совершил новгородский архиепископ Антоний (в миру – Добрыня Андрейкович). Он побывал в Палестине, после чего принял постриг в Хутыньском монастыре. Антоний трижды избирался архиепископом в Новгороде. Путешествия Антония представляют интерес потому, что он посетил столицу Византии до ее разгрома крестоносцами в 1204 году. Им описаны все святые места Константинополя и его окрестностей. Это церкви Богородицы (Фарская), святого Козьмы и Домиана, святого Луки, святого Георгия. Особенно подробно Антоний описал храм святой Софии. Вернувшись в Новгород, архиепископ Антоний составил записи «Путешествие архиепископа Антония в Царьград», которые служили хорошим путеводителем для последующих паломников [36].

В 1422 – 1472 годах состоялись знаменитые путешествия тверского купца-исследователя открывателя новых земель Афанасия Никитина (?-1475) для поиска новых рынков сбыта. Струги

Никитина прошли Персию, Индию, а на обратном пути Сомали, Африканский берег.

А. Никитин все записывал, все замечал. Особый интерес у него вызвали Турция и Аравия [68]. Путевые записки Никитина «Хождение за три моря» являются ценным литературно-исторический памятником.

В XVI веке русские люди начинают путешествовать не только с торговой, но и познавательной целью. В 1624 году Е.П. Хабаров (по прозвищу Святитский) (около 1610 – после 1667) совершает путешествие в Тобольск, в 1628 году пробирается на Таймыр. Путешествуя по Сибири, исследователь Е.П. Хабаров прошел вдоль реки Лены. В 1649 – 1659 годы им осуществляется переход через реку Олёкму на Амур, и спуск на реку Уссури [35].

С конца XVII века, практикуются поездки за границу с целью приобретения знаний, для расширения познавательного кругозора. С начала правления Петра I в России насаждаются новые веяния западной культуры, которые постепенно проникают в русский патриархальный быт. Пример показывает сам государь, в 1697-1699 годах совершив путешествие в составе Великого московского посольства в страны Западной Европы [31].

С тех пор путешествия познавательного характера стали одним из распространённых видов туризма в России. Совершали путешествия не только представители царской фамилии, но и каждый дворянин имел право уехать за границу и вернуться в любое время.

С этого периода путешествия познавательного характера становятся одним из распространенных видов туризма в России.

Историки отмечают, что путешествия, связанные с изучением разных сторон жизни Европейских стран, оказали значительное влияние на развитие русской культуры. Одним из результатов этого влияния стало обязательное изучение дворянами иностранных языков: при Петре I – немецкого и голландского; позже – французского.

Большой любительницей путешествий была императрица Екатерина II. В сопровождении свиты, вместе с иностранными послами она пересекла всю Западную часть империи, проплыла

по Днепру, осмотрела города Херсон и Севастополь. Совершали путешествия и другие представители царской фамилии. Каждый дворянин также имел право уехать за границу и вернуться в любое время.

Истории известен и тот факт, как император Павел I вместе с супругой Марией под именем графов Северных путешествовали в течение года и двух месяцев, побывали во многих немецких городах, посетили Австрию, Нидерланды, Францию, Италию [70].

В XVIII веке путешествия становятся важной частью жизни светского общества. Дворяне путешествовали по всему свету. В те времена было престижным побывать в Европе и на Востоке. Путешествия являлись средством для того, что бы вырвать человека из его повседневной жизни, расширить кругозор, освоить язык. Становится обязательным отправлять детей в Европу, как для учения, так и для того, что бы они учились жизни путешествий.

Таким образом, первые путешествия совершались в основном с познавательными, религиозными и просветительскими целями. Они сформировали навыки территориальных перемещений, способствовали распространению географических знаний о странах, а также знакомству с достижениями культуры разных народов мира.

Но все же это был не организованный туризм и путешествия могла себе позволить лишь малочисленная часть избранных русских людей.

2.2. Возникновение организованного туризма в России и предпосылки его нормативного регулирования

История развития организованного туризма в России, особенно до советского периода, свидетельствует о том, что государственные туристские организации не создавались, развитие туризма определялось деятельностью энтузиастов и предпринимателей. С точки зрения исследователей-историков правового регулирования или правового обеспечения этого социального феномена как

туризм также не было. А исследования юристов на серьезном, диссертационном уровне в этой сфере практически отсутствуют.

Первым проявлением организованной туристской деятельности в России Г.П. Долженко и Ю.С. Путрик [17] предлагают признать поездку на учебу за рубеж молодых дворян в 1696 году. Они считают, что после Азовских походов Петра I стало окончательно ясно, что без морского флота Россия не может дальше развиваться.

Думается такое мнение, имеет место быть и заслуживает достойного внимания. Нужно было строить корабли, обучать молодых людей морскому делу. И Петр I нашел инновационное для России тех лет решение проблемы – организованно отправить на учебу в Голландию, Англию, Италию группы юношей. 22 ноября 1696 года Петр I издает Указ «Об отправке в Европу стольников в количестве 61 человек для изучения навигатской науки». В январе 1697 года он же составляет для стольников инструкцию – «Статьи последующие учению морского флота», в которой заключалась подробная программа их занятий за границей [53].

В последующие годы такая практика успешно продолжилась. Истории известно, как за год до смерти Петр сам составил подробный план путешествия В. Беринга. После смерти Петра в 1725 году Беринг отправился в первое Камчатское путешествие. Целью путешествия было, проверить есть ли перешеек между Европой и Америкой [49].

Первые сведения об организованном туризме в нашей стране относятся к XVIII веку [94]. В декабре 1777 года газета «Московские ведомости» опубликовала (несколько страниц в приложении к газете) «План предприемлемого путешествия в чужие края», составителем которого был содержатель благородного пансиона в Москве Вениамин Генш. Он предложил собрать небольшую группу молодых дворян для путешествия по Германии, Швейцарии, Италии, Франции и знакомство с университетами, искусством и постановкой фабричного дела в этих странах. Это было первое приглашение россиянам совершить групповую поездку в страны Западной Европы с туристскими целями, организацию которой брал на себя составитель плана. Условия путешествия оговаривались в специальном договоре (контракте).

Вениамин Генш принадлежал к числу хорошо образованных людей своего времени, неоднократно сам совершал путешествия в европейские государства и понял их важную познавательную ценность. Его предприятие можно считать прообразом будущих частных туристских контор в России. В этом отношении Генш опередил англичанина Томаса Кука, считающегося одним из отцов «международного туризма». Примечательно то, что эта публикация была также одной из первых реклам туристской деятельности в России.

Таким образом, нашего соотечественника Вениамина Генша можно смело отнести к основателям современного туроператорского дела не только в России, но и всего мира.

В XVIII веке появились первые путеводители по новой и старой столицам: «История, география и топографическое описание Санкт-Петербурга от начала заведения его с 1703 по 1751 год», подготовленное библиотечным помощником библиотеки Академии наук и архиварусом Андреем Богдановым (1779), и «Описание императорского, столичного города Москвы, содержащее въ себе званіе... больших Улицъ и Переулковъ, Монастырей, Церквей, Дворцовъ, присудственныхъ и другихъ казенныхъ мбствъ... и прочая...», изданное В.Г. Рубаном (1782) [12]. Эти путеводители предназначались «для любопытствующих», «для удовольствия соотчичей и чужестранцев». Они существенно отличались от выпускавшихся в те времена справочных книжек для торговых людей, где приводились описания постоянных дворов, казенных мест, фабрик, лавок и другие сведения, необходимые для ведения дела.

Издания Богданова и Рубана, а также другие, опубликованные в конце XVIII века, стали первыми книгами, подробно повествовавшими о достопримечательностях российских столиц, об их художественных ценностях.

С XVIII века стали практиковаться поездки для лечения внутри страны. Ездили к святым и целебным источникам, но уже с оздоровительной целью. Так, 20 марта 1719 года Петром I был издан Указ об открытии в Карелии курорта «Марциальные воды» [80].

Это послужило началом изучения лечебных свойств минеральных источников и распространения путешествий с целью лечения и оздоровления. Возникают бальнеологические курорты в Старой Руссе, Кашине, недалеко от Самары (Сергиевские Минеральные Воды), Липецкий бальнеологический и грязевый курорт, курорты Ялты, Кавказских Минеральных Вод. В 1863 году группа ученых основала Российское бальнеологическое общество с целью изучения и использования целебных свойств источников и грязей.

Начиная с XIX века экскурсии, походы, путешествия стали применяться как способ обучения в школьном, специальном и высшем образовании, а также для сбора научно-географической и краеведческой информации о различных районах России. Развитие науки, изобретения в области техники, появление железных дорог, пароходов – все это способствовало быстрому распространению как внутренних, так и внешних поездок с разными целями.

Однако в первой половине XIX века туризм все еще оставался занятием лишь ограниченной части подданных Российской империи (в основном купцов и дворян). Поездки совершались преимущественно в западные страны, а также в Петербург и Москву. Необходимо заметить, в этот период каких-либо учреждений по организации таких путешествий не существовало.

Незаменимую роль в популяризации путешествий в это время играет литература, в которой утвердился жанр «путешествия». Издаются книги Н.М. Карамзина «Письма русского путешественника» (1791 – 92), А.А. Бестужева-Марлинского «Письма из Дагестана» (1832), А.С. Пушкина «Путешествие в Арзрум» (1836), А.И. Герцена «Письма из Франции и Италии» (1855), Н.И. Греча «Путевые письма из Англии, Германии и Франции» (1839), В.П. Боткина «Письма об Испании» (1857), И.А. Гончарова «Фрегат «Паллада» (1858) и другие. Характерно то, что большинство этих авторов описывало путешествия в зарубежные страны.

С Россией читателей продолжали знакомить путеводители, которые посвящались уже не только столицам, но и другим городам империи. Так, в 1839 году выходит в свет «Путеводитель по Ревелю и его окрестностям» Н. Рейтлингера [65].

Популярным становится «Путеводитель от Москвы до Санкт-Петербурга и обратно...» И. Дмитриева [19].

Этот период, по мнению ряда ученых (В.А. Квартальнов, И.В. Зорин, Т.П. Каверина и др.) называется просветительским периодом развития российского туризма [28].

Туризм в просветительский период развивался в следующих направлениях: паломнические путешествия; поездки с целью лечения и оздоровления; индивидуальные путешествия познавательного характера; путешествия экскурсионного характера с просветительно-познавательной целью для учащихся начальных, средних и высших школ.

И это не удивительно, ведь основные направления развития туризма носили познавательно-рекреационный характер; в значительной мере содействовали просвещению и духовному обогащению разных слоев российского населения; способствовали познанию отечества и формированию национального самосознания.

Зарождение отечественного организованного туризма относится к концу 1800-х годов.

В 1885 году в Петербурге было создано «Предприятие для общественных путешествий во все страны света», носившее коммерческий характер и знакомившее российских людей в основном с европейскими странами [13].

В апреле 1885 года была издана книга под названием «Первое в России предприятие для общественных путешествий во все страны света Леопольда Липстона» [48].

Как сообщала реклама той поры «нижеозначенная контора» учреждает нечто новое специально для России в отличие от привычных уже «путешествий обществами». Леопольд Липстон заверял, что благодаря его пребыванию в течение 18 лет в Италии, а также предпринятым им путешествиям на Восток, во Францию и Италию и завязавшимся при этом разнообразным отношениям его контора «имеет возможность представить почтеннейшей публике не только за относительно весьма умеренную плату самое путешествие, но и помещение и содержание в лучших комфортабельных гостиницах, а также указать все достопримечательности».

Правоотношения между Липстоном и путешественниками по оказанию услуг строились на договорных началах.

Липстон, согласно договору с путешественниками, обязывался принять на себя «все заботы о духовном и телесном благосостоянии участников путешествия»: изыскивать наиболее интересные направления путешествия, устанавливать «целесообразный план последнего», а также «избавлять путешественника во время пути от всех хлопот относительно билетов, багажа, гостиниц, чичероне, поездок, платы на чай и пр.». Девизом предприятия было провозглашено «добросовестное исполнение обещанного». Всем желающим на выбор предлагались четыре путешествия с подробно разработанной программой, указанной в путевой книжке. Она представляла как бы договорное соглашение между участниками путешествия и предпринимателем.

Первое – в Италию продолжительностью 40 дней стоило 775 рублей. Оно предполагало отправление с Варшавского вокзала в Петербурге, пребывание в Венеции, Флоренции, Риме, Неаполе и т. д., поездку на вулкан Везувий, а на обратном пути - остановки в Вене, Мюнхене и Варшаве.

Второе – «летнее путешествие в Верхнюю Италию и на озера» продолжительностью 45 дней и стоимостью 750 рублей. Оно начиналось поездкой из Петербурга на пароходе в Гамбург, затем - поездка по городам Германии и Италии и путешествие по озерам Италии.

Третье путешествие предлагало посещение Финляндии и Швеции. Оно было меньше по времени 20 дней, да и стоило поменьше – 350 рублей. Маршрут поездки включал Гельсингфорс (ныне Хельсинки), Або (ныне Турку), Стокгольм, Кристианию (теперь Осло) и т. д.

Наконец, четвертое путешествие было самым длинным - на 120 дней - и самым дорогим, так как стоило 2500 рублей. Называлось оно «Большое путешествие на Восток. Туда по Дунаю, обратно чрез Италию и Париж». Программа предполагала посещение Австрии, Венгрии, Румынии, Турции, Греции, Палестины, Египта, Италии, Франции, Бельгии и Германии.

В стоимость путешествий входили проезд в I классе по указанному направлению, провоз багажа, помещение и содержание в лучших гостиницах, услуги проводников, обозрение достопримечательностей. В путешествиях могли участвовать как мужчины, так и женщины. Не допускались лишь «лица больные или одержимые телесными недостатками». Чтобы не ударить лицом в грязь перед иностранцами, жалобы и расспросы распорядителю рекомендовалось делать только с глазу на глаз, а ни в коем случае не в присутствии посторонних лиц. Также господам путешественникам настойчиво предлагалось воздержаться в поездке от «разговоров политического и религиозного содержания».

По условиям договора конторы Липстона за три или четыре недели до начала путешествия будущие путешественники обязаны были внести задаток: если путешествие длилось больше шести недель, то в размере 200 рублей, если меньше – то 100 рублей за две недели до срока. Была разработана также система льгот и скидок, которые назывались «уступки в ценах». Так, при путешествиях по Италии супругам «уступалось» 5 % со всей цены, а те, кто отправлялся в поездку с конторой Липстона во второй или более раз, получали на всех путешествиях скидку 2,5 %. Леопольд Липстон ценил своих клиентов.

К сожалению, сведения о подробной дальнейшей деятельности конторы Л. Липстона в архивах пока не найдены [48].

Период с 1885 по 1917 годы в научной литературе называют предпринимательским периодом в развитии туризма России. Именно тогда в массовом порядке появляются общества туристской направленности: Общество любителей естествознания (ОЛЕ), Крымский горный клуб, Кавказский горный клуб, Кружок любителей горного спорта и крымских гор, Предприятие для общественных путешествий во все страны света Липстона и другие. В курортных местах Крыма и Кавказа за небольшую плату членам обществ и клубов стали предлагаться непродолжительные путешествия познавательного характера. Основатели обществ заложили прочный фундамент развития туризма в России. Сначала это были пешеходные экскурсии, а затем экскурсии с использованием транспорта. Передвижение осуществлялось лошадьми, запряжен-

ными в телеги. Со временем телеги заменили «линейками» – повозками на рессорах, что создавало больше удобств.

Во второй половине XIX века русские путешественники познакомились с деятельностью, так называемых альпийских клубов европейских стран – Альпийского (первого в мире объединения любителей путешествий в горах), возникшего в 1857 году, Австрийского (1862), Швейцарского (1863) и другими. Прошли по маршрутам, проложенным этими клубами в Альпах. А в 1878 году по примеру зарубежных клубов в Тифлисе был создан первый в России горный клуб под названием «Общество любителей естествознания и альпийского кавказского клуба» [84]. Это общество официально входило в Кавказское отделение русского географического общества. Однако общество просуществовало всего 6 лет, провела несколько экскурсий и выпустила две книжки «Известий» со статьями о природе Кавказа. Более заметный след в истории туризма России оставил Крымско-Кавказский горный клуб, созданный в 1890 году как Крымский горный клуб и просуществовавший вплоть до 1917 года [85]. Члены этого клуба стремились «растопить ледяные стены преступного равнодушия» к своему краю и направить русских туристов к «познанию красот и богатств своей великой родины». Особую известность в истории приобрело Ялтинское отделение клуба, которое длительное время возглавлял врач В.Н. Дмитриев. Оно впервые в России организовало многочисленные туристские поездки в наиболее интересные места Крыма: на Ай-Петри, в Ливадию, Алупку, Массандру, к водопаду Учан-Су, в Бахчисарай. По данным, опубликованным в «Энциклопедии туриста», в 1896 – 1913 годах в экскурсиях, проведенных отделением, приняло участие свыше 120 тысяч человек из многих городов России [94]. Большое внимание уделялось организации экскурсий учащейся молодежи, которые группами (иногда до 150 человек) во главе с преподавателями приезжали в Крым.

В Крыму и на Кавказе сформировались курорты, где сосредоточились рекреационные виды туризма. К 1913 г. в России работало 60 санаториев на 3 тысячи мест. Началось формирование туристского бизнеса, то есть появление предприятий, специализирующихся на обслуживании туристов, как-то: гостиницы, кафе,

рестораны и специальные магазины. Например, в Сочи был сооружен комплекс «Кавказская Ривьера», куда входили 4 гостиницы на 360 номеров и концертный зал на 600 мест, оборудованный пляж, корты, автомобили, лечебный корпус. В крупных городах России строились первоклассные гостиницы («Националь» и «Метрополь» – в Москве, «Европейская» и «Астория» – в Санкт-Петербурге). Этот период развития туризма в России также характерен становлением экскурсионного обслуживания.

В 1895 году создается Российское общество велосипедистов – туристов («Рус. туринг-клуб»), переименованный позже в Российское общество туристов (РОТ) [87]. Основными задачами общества, согласно уставу, были установлены: проведение коллективных поездок членов РОТ; создание гостиниц в разных городах России для приема туристов; издание дорожно-справочных книг.

Примечательно то, что с 1910 года РОТ начинает организовывать поездки на Кавказ, Черное море, Урал и в другие регионы России для лиц, не имевших материальных средств для таких многодневных самостоятельных путешествий. К 1900 году было учреждено 14 комитетов РОТ по России, открыты представительства в 135 русских городах, а также за границей – в Брюсселе, Вене, Женеве, Лондоне, Гарлеме, Милане, Мюнхене и Париже.

Характерно так же то, что РОТ вступает в договорные отношения с международными туринг-клубами Бельгии, Австрии, Англии, Италии и другими, а российские туристы начинают получать льготы в приобретении проездных билетов, при размещении в гостиницах, ремонте велосипедов, некоторые таможенные льготы и тому подобное.

Существенное внимание РОТ уделяет путешествиям с учащимися, публикует рассказы об этих мероприятиях и проведенных экскурсиях в журнале «Русский турист» в печатном органе Российского общества туристов.

Весной 1900 года на Мюнхенской международной спортивной выставке общество велосипедистов-туристов было награждено золотой медалью за большие заслуги в развитии туризма. Члены общества прокладывали туристские маршруты, передвигаясь не только пешком, но и на велосипедах, лошадях, лыжах, участво-

вали в байдарочных и парусных заплывах. Было совершено даже первое кругосветное путешествие на велосипеде Анисимом Панкратовым. Оно длилось с 30 декабря 1911 года по 28 июня 1913 года.

В 1901 году по инициативе директора Московско-Казанской железной дороги А.К. фон Мекка создается Русское горное общество (РГО). Новое общество, действующее на основании устава, начинает организовывать для своих членов дешевые поездки на Кавказ, держит лошадей, создает гостиницы и приюты, обеспечивает путешественников горным снаряжением, подыскивает проводников.

В 1902 году было основано Кавказское горное общество в городе Пятигорске для экскурсионного обслуживания отдыхающих на курортах Кавказских Минеральных Вод. Члены этого общества разработали маршруты в Долину нарзанов, к подножию Эльбруса, по Военно-Грузинской и Военно-Осетинской дорогам и другим местам, построили хижину «Кругозор» на склонах Эльбруса. А в 1909 году создается горный клуб во Владикавказе при политехническом обществе. Таким образом, Кавказ становится одним из наиболее популярных среди туристов региона.

Научная и историческая литература отмечает, что в 1910-е годы в России в целом значительно возросла туристская активность: создавались экскурсионные комиссии, бюро, комитеты, частные туристские конторы. К примеру, в Москве – комиссия по приему экскурсий при Московском обществе грамотности, экскурсионная комиссия при управлении Московского учебного округа и другие; в Екатеринодаре (Краснодар) – экскурсионное бюро при Обществе взаимопомощи учащим и учившим; в Ростове (Ярославской губернии) – экскурсионная комиссия при уездной земской управе; во Владивостоке – общество «Приморский экскурсант». Все эти организации создавались для оказания помощи туристским группам и отдельным экскурсантам при знакомстве со столицами и губернскими центрами.

Отмечается, что значительный вклад в развитие международного туризма внесла созданная в 1908 году экскурсионная комиссия учебного отдела Общества распространения технических зна-

ний. Комиссия направила в 1908 – 1913 годы в Германию, Швейцарию, Великобританию, Японию и другие страны свыше 7000 человек, в том числе 4500 учителей, многим из которых поездки устраивались на льготных условиях.

К 1917 году русские путешественники освоили не только столицы, крупные губернские города, Крым, Кавказ, но и побывали в Средней Азии, на Алтае, Байкале, в Приморье. Примечательно то, что внутренний туризм приобрел значительно больший размах, чем зарубежный, то есть выездной.

Однако государственные туристские организации не создавались. Развитие туризма в России определялось лишь деятельностью энтузиастов и частных предпринимателей.

Предпринимательский период в истории российского туризма характеризовался, с одной стороны, познавательной-экскурсионной направленностью, а с другой – становлением и развитием разных видов спортивного туризма. Организованный туризм как сфера обслуживания и отрасль экономики только начинал формироваться и носил в основном либо элитный характер, либо просветительно-пропагандистский. Главной целью организованного туризма было просвещение широких масс российского населения с помощью экскурсий и путешествий. Наряду с этим формировалась база для элитного отдыха и оздоровления, а также рынок элитного выездного туризма.

Деятельность различных организованных туристских предприятий (обществ и организаций), а также мероприятия, проведенные в этот период, регулировались либо Указом и Инструкцией Императора, либо Планами и Уставами, утвержденными государственными органами Российской империи. Как видно из приведенного, основным нормативным актом, регулирующим деятельность созданных на общественных началах туристских организаций (предприятий и обществ) являлся Устав.

Известно, Устав в дореволюционной России служил формой выражения права. Так статья 53 Основных Законов Российской Империи гласила: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удо-

стоенных Высочайшего утверждения. Сверх того, Высочайшее повеления в порядке управления изъясняются рескриптами и указами» [54].

И в каждой из этих форм закона всегда содержались правила (нормы), определяющие порядок, права и обязанности адресатов норм. Например, уставом называлась совокупность законов, устанавливающих порядок управления какой-либо особенной частью деятельности.

По утверждению исследовательницы Н. Козловой, дореволюционные российские цивилисты, в частности К.Н. Анненков, А.О. Гордон, Д.И. Мейер, Н.О. Нерсесов, Н.А. Полетаев, В.Д. Удинцев, равно как судебная практика того времени, рассматривали устав юридического лица в качестве акта деятельности законодателя, поскольку он утверждался высочайшей властью [32].

И мы, придерживаясь суждениям дореволюционных юристов-цивилистов, склонны рассматривать устав юридического лица в качестве акта деятельности законодателя. Поскольку он действительно утверждался высочайшей властью того периода и вполне являлся основным нормативным актом, регулирующим деятельность предприятий и организаций рассматриваемого периода, в частности периода зарождения организованного туризма.

2.3. Нормативно-правовое регулирование организованного туризма в Советской России

После Октябрьской революции 1917 года существовавшие организационные формы туристского движения в России распадаются, прекратили свою деятельность горные клубы, РОТ, экскурсионные комиссии и бюро, частные туристские конторы.

Однако такое продолжается недолго. Уже в феврале 1919 года при Отделе единой трудовой школы Народного комиссариата просвещения (Наркомпрос) Правительства молодой Российской республики создается экскурсионная секция для развития экскурсионного дела в школах.

Таким образом, прокладывается начало организационно-централизованного периода развития туризма в Советской России.

Пропаганда экскурсий среди взрослого населения возлагается на экскурсионное бюро Главного политико-просветительного комитета (Главполитпросвет), который был учрежден Декретом Совета народных комиссаров от 12 ноября 1920 года в составе Народного комиссариата просвещения РСФСР на базе существовавшего там внешкольного отдела [16]. Экскурсионное бюро занимается разработкой экскурсионных методик, координацией деятельности экскурсионных учреждений, возникавших при профсоюзных органах, клубах и других организациях. Было создано несколько экскурсионных станций, среди которых особо выделялась открытая в 1920 году в Петрограде станция «Дом экскурсанта», принимавшая туристов со всей страны. Туристы жили в «Доме экскурсанта» в среднем по 10 дней, слушали лекции, участвовали в экскурсиях по Петрограду, учились пользоваться экспонатами музея-выставки. В течение года «Дом экскурсанта» принял свыше 10 тысяч человек, а все экскурсионные станции Петрограда обслужили более 244 тысяч человек. Однако в связи с экономическими трудностями в стране все экскурсионные станции к 1922 году были закрыты.

В начале 1920-х годов возобновляет свою деятельность Российское общество туристов (РОТ). Принципы общества остаются прежними, то есть дореволюционными. В его составе небольшая группа людей любителей путешествий.

В 1927 году для развития массового туризма при московском комитете ВЛКСМ, а затем в 1928 году при Центральном комитете ВЛКСМ создаются бюро туризма, которые объединили всех энтузиастов туризма (примерно 20 тысяч человек) в новое движение под названием «пролетарский туризм». Для создания собственного добровольного общества туристов ими было использовано РОТ, куда в 1928 году в массовом порядке стали вступать молодые коммунисты и комсомольцы. Вновь прибывшие члены РОТ потребовали в соответствии с Уставом общества созыва внеочередной конференции. В мае 1928 года конференция состоялась, было избрано новое правление, председателем которого стал видный партийный и государственный деятель Н.В. Крыленко.

Таким образом, к 1929 году РОТ становится основным центром туристского движения в стране. Отделения РОТ создаются в Москве, Ленинграде, Ростове-на-Дону, Самаре, Новосибирске, Свердловске, Калуге, Астрахани, Нижнем Новгороде, Владивостоке, Севастополе. Небывалой быстротой растет количество ячеек на заводах, фабриках, в клубах, армейских подразделениях.

В январе 1929 года состоялось московская конференция туристов РОТ. На конференции РОТ переименовывается в Общество пролетарского туризма (ОПТ) РСФСР. Было принято решение разработать новый Устав ОПТ.

30 ноября 1929 года разработанный Устав ОПТ утверждает Наркоматом внутренних дел. Председателем ОПТ избирается Н.В. Крыленко. После таких организационных мероприятий по всей стране возникают отделения ОПТ. Отныне первичной организацией отделения является туристская ячейка, которая создается на предприятиях, в учебных заведениях, учреждениях, клубах и воинских подразделениях. Примерно через год в ОПТ насчитывалось более 50 тысяч человек, а за год работы в туристских походах и путешествиях приняло участие около 300 тысяч человек [87, с. 65].

Примечательно то, что среди первых мероприятий ОПТ проводится организационная работа по подготовке общественных кадров для туризма. К примеру, в июне 1929 года начали работу курсы инструкторов горного туризма на Центральном Кавказе и курсы во многих территориальных отделениях ОПТ. Широко проводится пропаганда туризма, осуществляемая редакционным отделом ОПТ. С 1929 года начали издаваться всесоюзный туристский журнал «На суше и на море» и официальный орган ОПТ «Бюллетень ЦС ОПТ».

В 20-х годах прошлого столетия организацией туризма в стране занималось также акционерное общество «Советский турист» (АО «Совтура»), созданный в 1928 году по решению Народного комиссариата просвещения (Наркомпрос). Его задачей являлось создание туристских баз и туристских маршрутов по всей территории СССР. Согласно уставу для вступления в общество необходимо было приобрести акцию «Совтура» стоимостью 1 рубль. Но все,

же право голоса имел только тот акционер, который держал не менее 100 акций [86].

За короткий период работы АО «Совтур» сумел значительно приподняться, так, летом 1929 года предлагались путевки на 29 маршрутов: по Кавказу, Закавказью, Уралу, Волге, Алтаю, Памиру и др.

Работу по организации зарубежного туризма в этот период возглавляло другое акционерное общество – Всесоюзное акционерное общество по иностранному туризму «Интурист» (ВАО «Интурист»), созданное по Постановлению Совета труда и обороны СССР от 11 апреля 1929 года [55]. Это было связано с началом развития иностранного туризма и упорядочением приема зарубежных гостей.

В 1931 году для размещения иностранных туристов было создано еще одно акционерное общество – Всесоюзное акционерное общество «Отель» (ВАО «Отель»), В ведении общества находились 17 отелей в разных городах страны. ВАО «Отель» до 1941 года было принято около 100 тыс. иностранных туристов.

8 марта 1930 года с целью улучшения работы по развитию туризма в стране Совет народных комиссаров СССР принимает Постановление о слиянии обществ «Совтур» и ОПТ и о создании Всесоюзного Общества пролетарского туризма и экскурсий (ОПТЭ). Руководителем вновь созданного Общества назначается Н.В. Крыленко [15, с. 103].

В 1934 году была создана Центральная детская туристско-экскурсионная станция Народного комиссариата просвещения РСФСР.

К началу 30-х годов экскурсионный и спортивный туризм становится массовым явлением. В то же время в туристском движении возникает ряд проблем, обусловленный слабой материально-технической базой и нехваткой квалифицированных специалистов.

В 1936 году Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР) признает дальнейшее развитие туризма в рамках самодеятельного добровольного общества малоэффективным и 17

апреля 1936 года принимает Постановление «О ликвидации Всесоюзного общества пролетарского туризма и экскурсий» [87].

Отныне руководство всей работой в области туризма и альпинизма возлагается на Всесоюзный совет физической культуры при ЦИК СССР. Одновременно Всесоюзному центральному совету профессиональных союзов (ВЦСПС) было поручено непосредственное руководство организацией местных и дальних экскурсий и массового туризма и альпинизма с передачей в его ведение имущества туристско-экскурсионных учреждений ОПТЭ, маршрутов союзного и местного значения, а также новых строящихся объектов. Для успешного решения проблем при ВЦСПС создается новое структурное подразделение Центральное туристско-экскурсионное управление (ТЭУ ВЦСПС).

Развитием массового самодеятельного и спортивного туризма занимался Высший совет физической культуры, при котором была сформирована Всесоюзная секция туризма.

Начиная с 1936-37 годов, в стране создаются туристские клубы. В ноябре 1937 года в Ростове-на-Дону открывается первый туристский клуб. В 1939 году создаются добровольные альпинистские организации военно-спортивной направленности, из которых в годы Великой Отечественной войны формировались специальные отряды. В 1939 году вводятся туристские звания, за особые заслуги туристы награждаются значком «Турист СССР», к примеру, в июне 1939 года на пятом слете московских туристов на Боровском кургане он был вручен 36 туристам-активистам.

К 1939 году в СССР была уже создана курортная индустрия, располагавшая 1828 санаториями и 1270 домами отдыха.

К 1941 году профсоюзы сумели создать несколько тысяч туристских ячеек на предприятиях и в учебных заведениях, ТЭУ укрепило материальную базу туризма, реконструировало многие турбазы, увеличило число плановых туристских маршрутов, создало дома туристов в Пятигорске, Теберде, туристскую базу «Приют одиннадцати» на склонах Эльбруса и другие объекты.

В период Великой Отечественной войны деятельность ТЭУ ВЦСПС была приостановлена и возобновлена только в 1945 году.

Многие турбазы в стране в годы войны были разрушены, на многих были развернуты сборные военные пункты и госпитали.

В апреле 1945 года ВЦСПС принимает решение о возобновлении деятельности ТЭУ. В течение 1945 года ТЭУ были воссозданы в Москве, Ленинграде, Крыму, на Северном Кавказе, в Краснодарском крае, Грузии в других союзных республиках, краях и областях. Несмотря на огромные послевоенные трудности в стране уже в 1946 году открылись новые туристские базы «Селигер» в Калининской области и Нелиярве в Эстонии, возобновил работу альпинистский лагерь «Красная звезда» на Кавказе.

Характерно, также в 1949 году туризм был включен в Единую всесоюзную спортивную классификацию.

В послевоенные годы получил широкое распространение спортивный, самодеятельный, семейный и детский туризм. Обслуживание туристов улучшается и находится под строгим контролем. Быстрыми темпами идет строительство объектов туристской индустрии. В 1956 году число туристских баз достигло 109, всего было обслужено 179, 3 тыс. туристов и 2, 4 млн. экскурсантов, реализовано услуг на 17, 8 млн. руб. В последующие годы число туристских баз увеличилось до 222.

В середине 1950-х годов началось преподавание туризма на факультетах физического воспитания педагогических вузов.

В 1950-60-е годы проводятся всесоюзные детские экспедиции по спортивному туризму. Начиная с 1960-х годов, получает распространение туристско-экскурсионный отдых в выходные и праздничные дни, организуются железнодорожные путешествия.

Необходимо отметить, что в этот период все виды туристской деятельности в стране развивались при поддержке государства и профсоюзов.

25 мая 1958 года Постановлением комиссии ЦК КПСС о создании в рамках КМО СССР Бюро международного молодежного туризма «Спутник» было положено организационное начало молодежному туризму [71].

В соответствии с Распоряжением Совета Министров СССР от 3 июня 1958 г. №1731-РС, постановлением Секретариата ЦК ВЛКСМ (протокол № 5 п. 7) от 5 июня 1958 года [59], а также

на основании Постановления Президиума Комитета молодежных организаций СССР от 1958 года [56] при Комитете молодежных организаций (КМО СССР) было создано Бюро Международного молодежного туризма «Спутник». Бюро стало заниматься вопросами обмена молодежными группами СССР с другими странами.

Вопросы организованного туризма в этот период постоянно совершенствуются и находятся под вниманием государства и профсоюзов. В 1960 году создается Центральный совет по управлению курортами и туризму ВЦСПС. В 1962 году реорганизуется ТЭУ и создается Центральный совет по туризму (ЦСТ), а в 1969 году – Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТЭ) ВЦСПС. Таким образом, в ведении профсоюзов полностью переходит и самодетельный туризм [94].

Однако в связи с массовостью туристов в стране, возникает крайняя необходимость совершенствования профессиональной подготовки кадров для сферы туризма. В 1970 году в городе Сходня Московской области открываются Центральные курсы повышения квалификации туристско-экскурсионных работников. В 1982 году курсы преобразовываются в Институт повышения квалификации работников туристско-экскурсионных организаций. В Ростове-на-Дону, Минске, Киеве, Тбилиси, Ташкенте и других городах в университетах на географических факультетах в конце 1960-х – начале 1970 годов открывается специализация «Краеведение и методика организации туристско-экскурсионного дела» [Там же.].

Развитие и регулирование туризма в этот период происходило в соответствии с планами, выполнение которых было обязательно. Планы разрабатывались на 5 лет и утверждались высшими органами по туризму. Нормативные показатели планов, которые брались за основу при развитии туристской индустрии и обслуживания, подлежали жесткому контролю.

С 1 января 1976 года в нашей стране начал действовать Единый классификатор «Отрасли народного хозяйства», разработанный Госкомитетом СССР по статистике, Госпланом СССР и Госкомитетом СССР по стандартам. С учетом изменений, внесенных Госстандартом СССР (№ 1 – 17), а так же Госстандартом Россий-

ской Федерации (№№ 18/95, 18/96, 20/97, 21/97), этот классификатор приобрел современный вид и получил официальное название Общероссийский классификатор «Отрасли народного хозяйства» 1.75.018. – (ОКОНХ). В этом документе, носящем нормативный характер, под кодом 91620 выделен «Туризм» в отдельную отраслевую подгруппу.

Данный период характеризуется так же дальнейшим развитием социального туризма. Туризм стал использоваться как средство воспитательного воздействия на молодое поколение. Так, например, в 1970-х годах проводились всесоюзные походы и экспедиции школьников и молодежи. Целями таких массовых туристских мероприятий были воспитание патриотизма и экскурсионно-краеведческая работа, спортивная тренировка и закалка. Важную роль в развитии детского и школьного туризма в 1970-80-х годах играли Центральная детская туристско-экскурсионная станция и Управление дальних путешествий Министерства просвещения СССР.

С 1 января 1989 года все туристско-экскурсионные предприятия Центрального совета по туризму и экскурсиям ВЦСПС перешли на полный хозрасчет и самофинансирование [94, с. 12].

Характерно в период с 1980-х и до 1992 годов растет материально-техническая база лечебно-оздоровительного туризма, появляются новые гостиничные комплексы в крупных городах страны, получают распространение новые виды обслуживания – семейный отдых и курсовочное лечение. При курсовочном лечении отдыхающие проживали в квартирах и домах частного сектора, а курс лечения и оздоровления получали в санатории. Необходимо отметить, в этот период было хорошо развито экскурсионное обслуживание, осуществляемое сетью экскурсионных бюро (по стране их действовало свыше 900), и рекреационное – на базе санаториев и домов отдыха. В 1985 году туристские организации предоставили обслуживание 38 млн. человек, экскурсионные – 210 млн. Неудивительно также, наиболее высокие темпы ежегодного роста иностранного туризма в СССР (10 % при среднемировом показателе – 5-6 %) приходятся именно на этот период (1976 – 1980 годы).

Этот период характеризуется такими основными чертами как: развитие организованного туризма в условиях жесткого нормирования и планирования; расширение географии туризма (Сибирь, Дальний Восток); концентрация рекреационного обслуживания в благоприятных территориально-климатических зонах; распространение новых форм обслуживания (семейный отдых, курсовочное лечение); формирование самой крупной и самой дешевой в мире базы социального и самодеятельного туризма; создание научной основы изучения туризма; рост показателей иностранного туризма.

Историко-правовое исследование Главы 2 приводит к следующим выводам:

1. К ранним путешественникам на Руси можно отнести купечество, караваны которого перемещались как внутри Русских земель, так и за ее пределами, а также путешествия паломников с религиозной целью, но, несмотря на это, они несли в себе большой познавательный потенциал.

2. Первые сведения об организованном туризме в нашей стране появляются в декабре 1777 года, когда газета «Московские ведомости» опубликовала «План предприемлемого путешествия в чужие края», составленного Вениамином Геншем. Таким образом, нашего соотечественника В. Генша можно смело отнести к основателям современного туроператорского дела не только в России, но и всего мира.

3. Зарождение отечественного организованного туризма относится к концу 1800-х годов. В 1885 году в Петербурге Леопольдом Липстоном было создано «Предприятие для общественных путешествий во все страны света», носившее коммерческий характер и знакомившее российских людей в основном с европейскими странами.

4. Период с 1885 по 1917 годы происходит предпринимательский период в развитии туризма России. Именно тогда в массовом порядке появляются общества туристской направленности: Общество любителей естествознания (ОЛЕ), Крымский горный клуб, Кавказский горный клуб, Кружок любителей горного спорта и крымских гор, Предприятие для общественных путешествий

во все страны света Липстона и другие. Организованный туризм как сфера обслуживания и отрасль экономики только начинает формироваться и носит в основном либо элитный характер, либо просветительно-пропагандистский.

5. В феврале 1919 года при Отделе единой трудовой школы Народного комиссариата просвещения (Наркомпрос) Правительства молодой Российской республики создается экскурсионная секция для развития экскурсионного дела в школах. Таким образом, прокладывается начало организационно-централизованного периода развития туризма в Советской России.

6. В начале 1920-х годов возобновляет свою деятельность Российское общество туристов (РОТ). Принципы общества остаются прежними, то есть дореволюционными. К 1929 году РОТ становится основным центром туристского движения в стране.

7. В январе 1929 года РОТ переименовывается в Общество пролетарского туризма (ОПТ) РСФСР. 30 ноября 1929 года разработанный Устав ОПТ утверждается Наркоматом внутренних дел. Председателем ОПТ избирается Н.В. Крыленко. После таких организационных мероприятий по всей стране возникают отделения ОПТ.

8. В 20-х годах прошлого столетия организацией туризма в стране занимаются также акционерное общество «Советский турист» (АО «Совтур»), созданный в 1928 году по решению Народного комиссариата просвещения (Наркомпрос) и Всесоюзное акционерное общество по иностранному туризму «Интурист» (ВАО «Интурист»), созданное по Постановлению Совета труда и обороны СССР от 11 апреля 1929 года.

9. 8 марта 1930 года с целью улучшения работы по развитию туризма в стране Совет народных комиссаров СССР принимает Постановление о слиянии обществ «Совтур» и ОПТ и о создании Всесоюзного Общества пролетарского туризма и экскурсий (ОПТЭ). Руководителем вновь созданного Общества назначается Н.В. Крыленко.

10. 17 апреля 1936 года Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР) принимает Постановление «О ликвидации Всесоюзного общества пролетарского туризма и экскурсий». В со-

ответствии с Постановлением Всесоюзному центральному совету профессиональных союзов (ВЦСПС) было поручено непосредственное руководство организацией местных и дальних экскурсий и массового туризма и альпинизма с передачей в его ведение имущества туристско-экскурсионных учреждений ОПТЭ, маршрутов союзного и местного значения, а также новых строящихся объектов. Для успешного решения проблем при ВЦСПС создается новое структурное подразделение Центральное туристско-экскурсионное управление (ТЭУ ВЦСПС).

11. Таким образом, вопросы организованного туризма до 1990-х годов постоянно совершенствовались и находились под вниманием государства и профсоюзов. Основными правовыми актами, регулирующими туризм в этот период, являются Уставы, утвержденные государственными органами власти, Постановления исполнительных органов государственной власти и совместные Постановления советских, партийных и профсоюзных органов государства.

Глава 3. Организованный туризм в современный период и его государственно-правовое регулирование

3.1. Организованный туризм в новой России как социально-экономическое явление современности

С 1992 года Россия вступила в новую формацию. На передний план вышли рыночная экономика и частная собственность. Этот период развития российского туризма характеризуется переходом от административного регулирования туризма к экономическому стимулированию, основанному на новых российских законах, касающихся как предпринимательства и рынка в целом, так и связанных с туристской деятельностью в частности.

Для переходного периода характерны следующие тенденции: переход от монопольного хозяйства к многоукладному (туристские предприятия становятся собственностью разных владельцев); формирование туристского рынка на основе новых законов; использование туристских ресурсов в условиях рынка на основе новых экономических и правовых отношений; изменение характера спроса в связи с появлением новых видов туристских услуг (выездные шоп-туры – поездки с целью оптовых закупок, развлекательные, приключенческие путешествия, изучение языка и т. д.); не востребованность материальной базы туризма (гостиницы, пансионаты, дома отдыха); возникновение большого числа малых и средних туристских предприятий; рост средних показателей выездного туризма, особенно с целью шопинга; упадок внутреннего и въездного туризма.

Необходимо отметить, что в первое десятилетие XXI века развитие организованного туризма в России, по нашему мнению характеризовался следующими направлениями: дальнейшее развитие туристского рынка; совершенствование соответствующей законодательной базы; освоение новых технологий в гостиничном бизнесе; разработка новых видов туристского продукта; использование компьютерных систем бронирования и резервирования;

развитие образовательной и научной базы туризма; создание российских туристских обществ; появление монопольных структур на российском туристском рынке; совместное ведение бизнеса с иностранными фирмами; активизация продвижения туристского продукта на рынке.

Туризм как социально-экономическое явление современности сложен и многогранен. Для потребителей туристских услуг он является путешествием (поездкой, походом), совершаемым в рекреационных, деловых, образовательных, культурных, спортивных и других целях. Для представителей туристской отрасли – это сфера предпринимательской деятельности, необходимая для получения прибыли от своей деятельности.

Традиционно в нашей стране обеспечение различных видов туристской деятельности сводилось к организации туристских маршрутов и нормальному функционированию инфраструктуры обслуживания путешествующих. Многие чиновники до настоящего времени, по мнению И.В. Зорина, считают сферу туризма только как одной из областей экономической деятельности [23. С. 43-44].

Подобное заблуждение привело к тому, что социальный эффект туризма как фактора благополучия населения до сих пор не учитывался и какая-либо статистика здесь, к сожалению, не велась.

Как известно, одной из ценностных установок общества потребления является здоровый образ жизни, физическая активность индивида. По мнению исследователя мотивации человеческого поведения Э. Дичера, решив проблему производства, люди «двинулись дальше, к удовлетворению новых потребностей. Они хотят путешествовать, совершать открытия, быть физически независимыми» [79, с. 64].

Постепенно туризм стал выполнять сходные с массовой культурой функции – удовлетворять потребности людей в рекреации и релаксации в условиях постоянного стресса. Кроме того, в сознании людей стали отражаться пласты различных культур. У путешественников в определенном смысле появляется одобрение существования культур в индивидуальном опыте, что, прежде

всего, стало означать готовность к взаимодействию, стремление к плюрализму, а не к единообразию.

Таким образом, социально активные люди стали ассоциироваться с мобильностью, путешествиями и дальними странами.

По сути своей туризм отделен от государства. В нашей стране государство лишь определяет политику в туристской сфере. Государство, согласно действующему законодательству [88] признает туристскую деятельность как одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации, содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития; определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности; формирует представление о России как стране, благоприятной для туризма; осуществляет поддержку и защиту российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений.

Приоритетными направлениями государственного регулирования туристской деятельности являются поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самодетельного туризма.

Как видим, государство подчеркивает роли внутреннего, социального и самодетельного туризмов как приоритетных, тем самым признает туризм в целом как социально значимым явлением в современный период, доступным для широких слоев населения к национальным и культурным достояниям страны.

Первое десятилетие XXI столетия показало, что организованный туризм стал оказывать воздействие на экономику практически по всем аспектам фундаментального определения этой сферы жизни общества.

В экономическом отношении организованный туризм рассматривается как: определенная совокупность общественных отношений в сфере производства, обмена и распределения продукции; часть народнохозяйственного комплекса страны, включающая определенные отраслевые виды производства и экономической деятельности; экономическая наука, изучающая туризм как отрасль хозяйства страны или региона (экономика туризма); общественная наука, изучающая поведение в сферах производства туристского продукта, его потребления, распределения и обмена. Все чаще экономисты анализируют процессы, происходящие

в этих сферах, прогнозируют их последствия для юридических и физических лиц, общества в целом.

Организованный туризм стал рассматриваться также как современная экономическая теория, изучающая поведение хозяйствующих субъектов на всех уровнях туристской экономической системы в процессах производства, распределения, обмена и потребления туристских услуг в целях удовлетворения человеческих потребностей при ограниченных ресурсах семьи, фирмы и общества в целом.

С точки зрения фундаментальной экономики организованный туризм представляет собой экономический комплекс, развитие которого в большей степени объясняется мирохозяйственными процессами и отношениями, нежели имманентными (внутренними) причинами. Но туризм также и важнейший катализатор экономического роста многих быстро развивающихся стран, поскольку выступает каналом перераспределения валового национального продукта между странами, которое не сопровождается вывозом (импортом) товаров и услуг. Другими словами, если туристы не только вывозят часть заработанных в других производствах средств, но и создают в других странах новые рабочие места.

Современный организованный туризм, по мнению Т.А. Фроловой [92] как экономическое явление: имеет индустриальную форму; выступает в виде туристского продукта и услуг, которые не могут накапливаться и транспортироваться; создает новые рабочие места и выступает зачастую пионером освоения новых районов и катализатором ускоренного развития национальной экономики; выступает как механизм перераспределения национального дохода в пользу стран, специализирующихся на туризме; является мультипликатором роста национального дохода, занятости и развития местной инфраструктуры и роста уровня жизни местного населения; характеризуется высоким уровнем эффективности и быстрой окупаемостью инвестиций; выступает как эффективное средство охраны природы и культурного наследия, поскольку именно эти элементы составляют основу его ресурсной базы; совместим практически со всеми отраслями хозяйства и видами деятельности человека, поскольку именно их дифференциация и дискретность и

создают ту разность потенциалов рекреационной среды, которая вызывает потребности людей к перемене мест и познанию.

Таким образом, организованный туризм способен оказывать активное влияние на экономику региона (или страны), в котором он развивается, на его хозяйственную, социальную и гуманитарную основы.

Организованный туризм – это одна из важнейших сфер деятельности современной экономики, нацеленная на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения. При этом в отличие от многих других отраслей экономики туризм не приводит к истощению природных ресурсов, проявляет стабильность по сравнению с другими отраслями в условиях неустойчивой ситуации на мировых рынках.

Отмечается, что в современный период индустрия туризма в мире является одной из наиболее динамично развивающихся сфер в международной торговле услугами. В последние 20 лет среднегодовые темпы роста числа прибытий иностранных туристов в мире составили 5,1 %, валютных поступлений – 14 % [73].

Например, если в 1950 году число туристов во всем мире составляло 25 млн., а оборот туристской индустрии – 2,1 млрд. долларов США, то, согласно данным Всемирной туристской организации при ООН (ЮНВТО) в 2006 году в мире было зарегистрировано 846,0 млн. прибытий туристов, а поступления от международного туризма достигли 733 млрд. долларов США.

Всемирный охват международной туризм приобрел, начиная с 60-70-х годов XX-го века. В результате образовался мировой туристский рынок, в котором участвуют практически все страны.

2006 год стал рекордным для мировой туристской индустрии в связи с ростом туристских прибытий на 43 миллиона, или на 5,4 %, по сравнению с 2005 годом. Из них 22 миллиона приходится на Европу, 12 миллионов – на Азиатско-Тихоокеанский регион и по 3 миллиона на Америку, Африку и Ближний Восток.

Наибольшее количество туристских прибытий зафиксировано в европейском регионе благодаря объективным историческим и социально-экономическим факторам. Более чем на 9 % увеличилось число туристских посещений в Африку, что является са-

мым высоким показателем роста туристских посещений 2006 года. Динамично развивается также Азиатско-Тихоокеанский регион, открывший за последние десятилетия многие важные туристские направления и центры.

Мировые поступления от туризма в 2006 году составили 733 млрд. долларов США. В абсолютном выражении они выросли за год на 57 млрд. долларов США. Для многих стран затраты туристов на проживание, питание, местный транспорт, развлечения и посещения туристских достопримечательностей, шопинг и иные расходы составляют существенную долю в их экономике, повышая при этом уровень занятости населения и возможности для дальнейшего развития. К примеру, в 2006 году 75 стран мира заработали более 1 млрд. долларов США, благодаря поступлениям от туризма.

Если рассматривать абсолютные объемы поступлений от туризма, то мировым лидером продолжает оставаться Европа, получившая в 2006 году дополнительно 26 млрд. и набравшая в целом 374 млрд. долларов США, что составляет 51 % от общемировых туристских поступлений.

Среди стран мирового рынка в десятку лидеров входят Франция, занимающая первую строчку по прибытиям, обогнав Испанию и США, однако по поступлениям от туризма находится на третьем месте, отдав пальму первенства США, тогда как Испания сохраняет и здесь второе место. Китай, занимающий четвертое место по прибытиям, находится лишь на пятой строчке по поступлениям, уступив четвертое место Италии. При этом следует отметить, что лидирующие места по поездкам в Китай занимают Гонконг, Сингапур и Тайвань, где проживают этнические китайцы, посещающие родственников в континентальном Китае.

Великобритания и Германия занимают, соответственно, шестое и седьмое места, как по прибытиям, так и по поступлениям, тогда как Австрия, находясь на девятом месте по прибытиям, замыкает десятку по поступлениям, пропустив вперед Турцию.

Наиболее характерными тенденциями мирового туризма в настоящее время являются диверсификация туристского продукта, поиск новых туристских направлений, сокращение средней

продолжительности туристских поездок, выбор альтернативных средств размещения и транспорта, а также общее давление цен.

По данным Всемирного Совета по туризму и путешествиям в 2007 году доля туризма в мировом ВВП составила 3,6 %, а с учетом вклада сопутствующих отраслей – 10,4 %. Многие страны Европы, такие как Швейцария, Австрия, Франция, Болгария значительную часть своего благосостояния построили на доходах от туризма. Так, в Австрии 8,6 % в ВВП страны составляют прямые доходы от туризма и 15 % – доходы с учетом мультипликативного эффекта, в Испании, соответственно, 6,8 % и 18,2 %, во Франции – 4,1 % и 10,9 %, в Хорватии – 8,5 % и 19,0 %, в Великобритании – 3,4 % и 9,1 %, в Канаде – 3,4 % и 11,0 %, в Болгарии – 4,1 % и 14,5 %.

При проведении государственной политики в сфере туризма национальные туристские администрации большинства стран учитывают прогноз развития туризма в мире, составленный Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) – крупнейшей межправительственной организацией, являющейся специализированным учреждением ООН и насчитывающей в своем составе 153 страны. Согласно исследованию ЮНВТО «Туризм – панорама 2020» увеличение мировых туристских прибытий в период между 2000 и 2020 гг. прогнозируется более, чем вдвое [34].

Названный прогноз показывает, что в 2010 году число международных туристских прибытий должно превысить 1,0 млрд. человек, а к 2020 году – составить 1,56 млрд. человек, из которых 1,18 млрд. человек будут путешествовать в пределах своих регионов (Европа, Америка, Африка и др.), и только 377 млн. человек будут совершать дальние путешествия в другие регионы мира.

Однако в целом в течение рассматриваемого периода дальние поездки в другие регионы мира будут расти быстрее, чем путешествия внутри своих регионов. Соотношение между внутрирегиональными и межрегиональными путешествиями изменятся от 82:18 в 1995 году до 76:24 в 2020 году. При этом ожидается следующее распределение туристов по регионам: лидирующее место будет оставаться за Европой – 717 млн. туристов, второе место займет Восточная Азия / Тихоокеанский регион – 397 млн. туристов,

третье место займет Америка – 282 млн. туристов, за ней последуют (в порядке убывания) Африка, Ближний Восток и Южная Азия.

В данном прогнозе предполагается, что к 2020 году Россия займет девятое место в мире по количеству туристских посещений.

3.2. Государство как регулятор современного туристского рынка

Международная практика подчеркивает, что повышение конкурентоспособности туристского продукта любой страны на мировом рынке может быть достигнуто при условии выделения государственных бюджетных средств, достаточных для некоммерческого продвижения туристского продукта на внутреннем и мировом рынках. При этом следует отметить, что для сферы организованного туризма характерен кумулятивный эффект, когда максимальные показатели от вложенных средств в продвижение туристского продукта и туристскую инфраструктуру проявляются через несколько лет постоянных вложений этих средств. Но частный бизнес не может проводить некоммерческую имиджевую рекламную кампанию своей страны, так как продвигает и продает только свой собственный продукт.

Поэтому задача создания образа страны, благоприятной для посещения, является исключительно государственной задачей, что подтверждается мировой практикой. К примеру, несмотря на лидирующие мировые позиции в развитии туризма, ежегодный государственный бюджет, выделяемый Великобританией и Испанией, только на продвижение своего национального туристского продукта с целью увеличения въездного туристского потока, составляет соответственно 50,9 и 96,2 млн. евро. Большинство европейских стран, имеющих туристские ресурсы и стремящиеся развивать организованный туризм, также вкладывают ощутимые средства в продвижение своих стран на мировом рынке, которые в среднем составляют около 31,7 млн. евро ежегодно.

К сожалению, Российская Федерация, на фоне названных государств, занимает нерадостное последнее место. К примеру, на 2009 год из государственного бюджета страны для продвижения национального туристского продукта было выделено 185 миллионов рублей [52], что катастрофически недостаточно для такой огромной страны как наша Россия.

Широкая рекламная кампания туристских возможностей страны способствует росту количества иностранных и отечественных туристов, а, следовательно, и росту поступлений в экономику страны. При этом следует учитывать значительный мультипликативный эффект туризма, развитие сопутствующих ему сфер экономической деятельности и рост занятости населения (косвенно 3-4 иностранных туриста обеспечивают 1 рабочее место в экономике страны). Однако необходимо отметить, что одним из главных законов рекламы является значительный объем, регулярность и продолжительность воздействия. Рекламная кампания начинает приносить экономический эффект только с определенного минимального порога. Опыт стран, продолжительное время вкладывающих значительные средства в государственную рекламу своего туристского продукта, показывает, что необходимо вкладывать средства не только на увеличение туристского потока, но и на поддержание стабильности существующего.

Только грамотно построенная государственная стратегия, сосредоточенная на ключевых направляющих рынках и носящая постоянный характер, позволяет сделать въездной и внутренний туризм доходной составляющей экономики.

С целью увеличения международных туристских прибытий мировая туристская общественность в лице ЮНВТО сформулировала следующие основные задачи, стоящие перед странами на ближайшее десятилетие:

- повышение общей ответственности и роли координации со стороны правительств стран, делающих ставку на развитие туризма;
- обеспечение мер безопасности и своевременного обеспечения туристов необходимой информацией;

- повышение роли государственной политики в сфере туризма;
- усиление роли государственно-частных партнерств;
- необходимость государственных вложений в развитие туризма, прежде всего в продвижение туристского продукта и развитие туристской инфраструктуры.

Туризм постепенно начинает оказывать огромное влияние на такие важнейшие отрасли экономики, как транспорт и связь, сельское хозяйство, строительство, производство товаров народного потребления и другие, т.е. выступает катализатором экономического развития [66]. Туристская индустрия становится значительным фактором, способствующим более интенсивному экономическому развитию тех районов земного шара, которые расположены в отдалении от крупных промышленных центров и имеют незначительные хозяйственные ресурсы.

Мы становимся очевидцами, как в ряде государств туризм стал крупной самостоятельной отраслью хозяйства, занимающей ведущее положение в экономике. Во многом это объясняется тем, что современная туристская индустрия предоставляет большой объем услуг, потребляемых туристами в ходе путешествия.

Это, прежде всего, услуги: по доставке туристов в страну и по перемещению туристов по стране временного пребывания (транспорт); по размещению туристов (гостиницы, мотели, кемпинги и т.д.); по обеспечению туристов питанием (рестораны, кафе, бары и т.д.); по рекламе туристского продукта; по продвижению и реализации туристского продукта, это услуги туроператоров и туристских агентств (разработка маршрутов путешествия, бронирование мест на транспорте и в гостиницах); по удовлетворению культурных потребностей туристов (посещение достопримечательностей, музеев, выставок и т.д.); по удовлетворению деловых и научных интересов туристов (участие в научных конференциях, различных совещаниях); торговых предприятий, как общего, так и специального назначения (продажа сувениров, буклетов, открыток, путеводителей, предметов туристского снаряжения); по оформлению туристских формальностей (оформление паспортов, виз, документов, пограничный, таможенный контроль); служб охраны приро-

ды, памятников, музеев; информационных служб для туристов; по обеспечению туристов средствами связи (почта, электронная почта, телеграф, телефон, факс); средств информации (телевидение, газеты, журналы); государственных органов, обеспечивающих туристскую деятельность; иностранных юридических лиц и общественных организаций сферы туризма; страховых компаний; по удовлетворению анимационных потребностей и развлечений (казино, аттракционы, ночные клубы и т.д.).

Характерно, что индустрии туризма присущи особые специфические свойства: ресурсная ориентация в размещении туристских предприятий; сезонный цикл в производстве туристских услуг; высокие требования к уровню развития социальной инфраструктуры и информационных сетей.

Следовательно, индустрия туризма выполняет важную функцию в развитии хозяйственного комплекса и экономики страны, так как: увеличивает местные доходы; создает новые рабочие места; способствует развитию отраслей, ориентированных на производство туристских услуг; развивает социальную и производственную инфраструктуру в туристских центрах; увеличивает валютные поступления в бюджет страны.

Кроме того, организованный туризм является одним из немногих наиболее динамично развивающихся видов бизнеса. Интерес предпринимателей к туризму объясняется рядом факторов:

во-первых, для того чтобы начать заниматься туристским бизнесом, не требуется крупных финансовых вложений;

во-вторых, на туристском рынке, несмотря на конкуренцию, могут успешно взаимодействовать крупные, средние и малые компании и фирмы;

в-третьих, туристский бизнес позволяет быстро оборачивать капитал.

Помимо влияния на экономику страны, организованный туризм оказывает воздействие на социальную и культурную среду, экологическую обстановку. В свою очередь и они влияют на туризм.

Следовательно, организованный туризм является не только источником прибыли, но и сильным фактором роста престижа страны, ее значения в глазах мирового сообщества.

Особая роль в этом отводится Межправительственным соглашениям Российской Федерации в области туризма. Немаловажное значение имеет участие Российской Федерации в международных организациях по экономическому сотрудничеству и туризму. Повседневное претворение в жизнь политики государства в сфере туризма осуществляют рабочие группы по туризму в рамках Межправительственных комиссий.

Таким образом, туризм поднимает политический престиж государства, его авторитет в мировом сообществе и среди населения. Он укрепляет межрегиональные и международные дружеские связи, развивает народную дипломатию, стабилизирует отношения между регионами и государствами.

А самое главное – уровень развития туризма является своеобразным показателем состояния общества, его материального достатка и духовного здоровья наших граждан.

3.3. Государственно-правовое регулирование организованного туризма в XXI веке

Организованный туризм сегодня – это сфера социально-экономического комплекса, которая во многих странах, в том числе и в России превратилась в бурно развивающуюся индустрию.

Однако организованный туризм в России все еще развивающийся комплекс. Вот почему государство, признавая туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации, на законодательном уровне содействует туристской деятельности и создает благоприятные условия для ее развития, определяет и поддерживает приоритетные направления в этой сфере [88].

В этом случае, как видим, право выступает как форма осуществления государственной власти, как средство государствен-

ного управления. Известно, государственная власть, как правило, функционирует, принимая законы, иные юридические акты, обеспечивает их исполнение. Это нормальные, по мнению А.Б. Венгерова, правовые формы осуществления государственной власти. Там же, где государственная власть функционирует без этой правовой формы, царят произвол, личные усмотрения, бюрократия, возникают большие социальные беды для населения [9, с. 67].

Поэтому закономерно постоянно ведется поиск новых форм работ на рынке туристских услуг, путей решения возникающих в данной ситуации проблем. Существенная роль для этого отводится праву, так как право в современный период становится важным рычагом поступательного развития экономики, создает ее нормативную базу, активизирует обменные отношения, инициирует разумное проявление инициативы и предприимчивости. Право регулирует экономические отношения, в рамках действующего законодательства, определяет перспективу развития процессов в желаемом направлении, вытесняя устаревшие и изжившие себя формы.

В этой связи немаловажная роль в организации оказания услуг туристам субъектами туристской деятельности отводится Правилам оказания услуг по реализации туристского продукта, утвержденных Постановлением Правительством Российской Федерации от 18 июля 2007 года за N 452 [58]. Этот нормативный акт стал важным звеном в системе мер государственно-правового регулирования деятельности организаторов путешествий (туроператоров, турагентов), оказания ими туристских услуг туристам (потребителям).

В Правилах приведены понятия потребителя туристского продукта (заказчик) и исполнителя оказания услуг по реализации туристского продукта (туроператор, турагент). Установлены требования к организации деятельности исполнителей, то есть деятельности организаторов путешествий.

Правила обязывают организаторов путешествий своевременно предоставлять потребителям необходимую и достоверную информацию о туристском продукте, обеспечивающую возможность его правильного выбора. Согласно Правилам исполнитель обязан

предоставить потребителю полную информацию о туроператоре, сформировавшем реализуемый туристский продукт и турагенте, реализующим турпродукт.

Впервые Правила изложили обязательный порядок заключения, исполнения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта и указали, что немаловажно, порядок предъявления претензий и ответственность сторон по договору о реализации туристского продукта.

Правила определили федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы, на которые возложены функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка.

Таким образом, постепенно Российское государство и субъекты организованного туризма, формируя собственный путь, стали накапливать правовой опыт, соответствующий мировым стандартам.

Российская Федерация в 2005 – 2010 годах уже приняла ряд мер по совершенствованию и развитию государственно-правового регулирования в сфере туризма:

- принята Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2015 года, разработана Федеральная целевая программа развития внутреннего и въездного туризма до 2020 года с общим объемом инвестиционных вложений около 200 млрд. рублей;
- приняты федеральные законы, создающие условия для развития туризма на муниципальном уровне;
- приняты федеральные законы, создающие условия для развития туризма на региональном уровне;
- активно начало развиваться правотворчество в сфере туризма в субъектах Российской Федерации (региональные законы, целевые программы, стратегии развития туризма и др.);
- введена система финансового обеспечения ответственности туроператоров, основанная на прозрачной финансовой отчетности туристских организаций и дифференцирован-

- ном подходе к размеру их финансового обеспечения в зависимости от финансовых показателей туроператоров;
- эффективно функционирует единый федеральный реестр туроператоров;
 - приняты новые правила перевозки пассажиров и багажа на воздушном транспорте;
 - готовятся новые нормативные правовые акты в области классификации объектов туристской индустрии (гостиницы, горнолыжные трассы, пляжи);
 - созданы правовые основы функционирования саморегулируемых организаций в сфере туризма;
 - осуществляется поддержка малых и средних предприятий в сфере туризма (пониженный размер финансового обеспечения туроператоров, специальный режим налогообложения и др.);
 - функционирует система информирования туристов об угрозе безопасности в России и за рубежом (“Travel advice”);
 - упрощены визовые формальности для иностранных туристов, приезжающих в Россию на круизных судах и паромов (безвизовый въезд на 72 часа), введен безвизовый режим въезда в Россию иностранных граждан из ряда государств (Израиль, Бразилия и др.).

Но еще многое предстоит сделать и к их числу можно включить следующие мероприятия:

- во-первых, формирование правовых основ страхования в сфере туризма во внутреннем и выездном туризме, подготовка стандартов оказания квалифицированной медицинской помощи иностранным туристам на территории Российской Федерации;
- во-вторых, разработка единых правил и стандартов деятельности турагентов (продавцов), экскурсоводов, гидов, гидов-переводчиков, инструкторов-проводников, оказывающих услуги на маршрутах повышенной опасности;
- в-третьих, разработка новых квалификационных требований к должностям работников туристской индустрии, а

- также нормативных документов, регулирующих вопросы организации и проведения профессиональной сертификации в сфере туристской индустрии;
- в-четвертых, создание механизма государственной поддержки социального туризма (налоговые и иные инструменты);
 - в-пятых, совершенствование правил и стандартов оказания услуг по реализации туристского продукта, мер юридической ответственности туроператоров, турагентов, перевозчиков и иных субъектов туристской деятельности за качество и безопасность оказываемых услуг, за нарушение сроков их оказания;
 - в-шестых, создание правовых основ системы информационного обеспечения туризма, в том числе подготовка правовых актов, регламентирующих правила осуществления электронной торговли в сфере туризма;
 - в-седьмых, упрощение формальностей в сфере туризма и либерализация предпринимательской деятельности.

К числу таких мероприятий можно отнести и предстоящее выполнение рекомендации Международной юридической конференции «Международного форума юристов в сфере туризма и путешествий (IFTTA)» [62].

В результате проведенного монографического исследования стало заметно, что государства Евросоюза и Россия признают важнейшую роль юридических актов в формировании правовых основ туризма, защите прав и свобод граждан, обеспечении гарантий их права на отдых и туризм, укреплении законности и правопорядка в местах отдыха туристов.

Правительство Российской Федерации стало констатировать, что туризм, путешествия в XXI веке перестали быть просто удовольствием, развлечением или роскошью. Они превращаются в неотъемлемую часть жизни современного российского гражданина, так как связаны с удовлетворением духовных, интеллектуальных и иных потребностей, восстановлением и развитием физических возможностей человека, поддержанием необходимого уровня его жизнедеятельности. «Свободный, образованный, здоровый, актив-

ный человек – основа конкурентоспособности страны», – подчеркивается в Основных направлениях деятельности Правительства России на период до 2012 года [60].

Следовательно, туризм, Правительством нашего государства, стал постепенно рассматриваться как существенная составляющая инновационного развития нашей страны в долгосрочной перспективе, экономически выгодная и экологически безопасная отрасль национальной экономики [61].

Думается именно поэтому, государство берет на себя обязанности содействовать туристской деятельности и создавать благоприятные условия для ее развития. Определяет и поддерживает приоритетные направления туристской деятельности. Формирует представление о нашем государстве как стране благоприятной для туризма. Принимает меры по поддержке и защите российских туристов, туроператоров, турагентов и их объединений.

Вот поэтому одним из способов осуществления государственной политики в сфере туристской деятельности является нормативно-правовое регулирование в туризме.

Для выполнения государственных функций по регулированию организованного туризма создан федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма, к компетенции которого относится осуществление функций по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма – Федеральное агентство по туризму (Ростуризм). Именно этот орган призван определять пути и способы государственного регулирования туристской деятельности в нашей стране, в том числе и нормативного и правового регулирования в сфере туризма.

В этом аспекте, по нашему мнению, существенную роль сыграли бы предложения Патриса Теджины, Главы департамента UNWTO, по взаимному предоставлению информации по существующему и новому законодательству в сфере управления туризма в рамках создаваемой Всемирной системы по сбору данных по юридическим и институциональным аспектам туризма [77, с. 14].

Таким образом, государство признает туристскую деятельность как одну из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации. Прилагает все усилия по содействию туристской деятельности и созданию благоприятных условий для развития организованного туризма.

3.4. Национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, в статье 27 дает право каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также свободно выезжать за пределы Российской Федерации. А гражданину Российской Федерации – право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. По Конституции каждый имеет право на отдых (ст. 37). В соответствии со статьей 41 Конституции в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения ..., поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 61). Названные конституционные положения являются основанием для создания соответствующей правовой базы в сфере туризма.

Последнее десятилетие показало, что широкие возможности индустрии туризма и путешествий больше не должны быть предоставлены воле случая, а порядок организации путешествий, в особенности пребывание иностранных граждан в той или иной стране, как и сама международная туристская деятельность, будут находиться под строгим государственным контролем.

Важнейшие политико-правовые решения, принятые российским государством в 2004 – 2010 гг., дали существенный толчок развитию организованного туризма, повышению его значимости

для социально-экономического развития Российской Федерации и способствовали формированию конкурентоспособной национальной туристской индустрии.

Ключевые цели, задачи, принципы и направления государственной политики России в сфере туризма определены в ряде нормативно-правовых актах:

- в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации, где конкретно указаны способы (пути) государственного регулирования туристской деятельности;
- в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- в Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2015 года;
- в Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы) [63] и других политико-правовых документах.

3 июня 2006 года Президент России подписал Федеральный закон N 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” [89]. Закон ввел третий тип особых экономических зон «туристско-рекреационные особые зоны». Новый закон полностью опирается на принятый закон об особых экономических зонах с учетом особенностей функционирования туристских зон. Неизменными остались общий порядок создания, механизм функционирования особых экономических зон и управления ими. Вновь принятый закон стал определять особенности создания и прекращения существования туристско-рекреационных особых экономических зон, а также условия осуществления предпринимательской деятельности на их территориях.

По предположению Председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам Н.В. Комаровой туристско-рекреационные зоны, где создается вся необходимая туристская

инфраструктура, станут центрами организованного туризма в России и оказания качественных услуг туристам [26].

Принятые изменения 25 декабря 2008 года в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” дали право органам местного самоуправления осуществлять полномочия по развитию туризма на своих территориях [90]. Эти изменения связаны с наделением полномочий в сфере туризма органов местного самоуправления. Таким образом, права органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, пополнились пунктами позволяющими создание условий для развития туризма.

Следовательно, законодателем была сформирована правовая основа для более активной реализации муниципальной политики в сфере туризма, которая является продолжением государственной политики на местном уровне. Отныне органы местного самоуправления всех уровней имеют возможность более эффективно осуществлять мероприятия по поддержке и развитию туризма и создавать соответствующие органы муниципального управления сферой туризма.

Постепенно туризм перестал быть «пасынком», никому не интересным и малоперспективным занятием. Как замечает заместитель министра Минспорттуризма Н. А. Назина, региональные власти несколько лет назад в упор не видели туризм, а сейчас большинство губернаторов понимают, что за счет его развития можно получить значимый экономический эффект, а также повысить занятость населения, обеспечить рост доходов и качества жизни россиян [47].

Возможно, такому отношению региональных властей повлияло принятие решения на законодательном уровне Российской Федерации, о том, что отныне с 30 ноября 2010 года субъектам Российской Федерации предоставляется новое полномочие по созданию благоприятных условий для развития туризма на своих территориях [91].

В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы реализации государственной политики и осуществления правоприменения

менительных функций в сфере туризма. О значении туризма для социально-экономического, культурного, экологического развития регионов России свидетельствует формирующееся законодательство субъектов Российской Федерации о туристской деятельности. По данным Федерального агентства по туризму Российской Федерации в 48 субъектах существуют специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма [74].

Эти законы в разных субъектах названы по-разному: «О туризме», «О туристской деятельности в субъекте Российской Федерации», «О поддержке развития туризма», «О развитии внутреннего и въездного туризма».

В 65 субъектах России реализовываются региональные целевые программы развития туризма, утвержденные постановлениями глав субъектов России. В пяти субъектах приняты Концепции развития туризма, утвержденные Законами субъектов России.

Принятие законодателем новых поправок в Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвало изменения и в Уставах муниципальных образований. Отныне полномочия муниципальных образований дополнились положениями, позволяющими заниматься развитием внутреннего и въездного туризмом.

С 2010 года почти повсеместно началась нормотворческая деятельность представительных органов местного самоуправления по принятию муниципально-правовых актов, утверждающих Концепции развития туризма на территориях муниципальных образований.

Таким образом, с начала XXI столетия мы становимся свидетелями, как формируется национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма в Российской Федерации.

Как известно, в науке юриспруденции, по утверждению теоретика права профессора А.Б. Венгерова (1928-1998 г.г.), система законодательства может строиться, в том числе и по источникам права [9, с. 383], что в свою очередь подтверждает суждение по этому поводу другого известного российского теоретика права С.С. Алексеева. Поэтому очевидно как в настоящее время нормативно-

правовые акты, регулирующие туристскую деятельность в Российской Федерации, так удачно помещаются в стройную систему законодательства нашего государства на всех его уровнях.

По мысли С.С. Алексеева система законодательства складывается в результате издания правовых норм, закрепления их в официальных актах и систематизации этих актов. Она имеет сложную структуру. В зависимости от оснований (критериев) С.С. Алексеев выделяет горизонтальную, вертикальную, федеративную и комплексную системы законодательства [1].

В области регулирования организованного туризма именно вертикальное (иерархическое) строение наиболее полно отражает иерархию нормативно-правовых актов по их юридической силе. Во главе системы нормативно-правовых актов Российской Федерации стоит Конституция, далее идут федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты местных органов власти, локальные нормативные акты. Такое расположение нормативно-правовых актов по нашему мнению наиболее полно освещает систему формирующегося законодательства в сфере организованного туризма.

Основные направления развития и совершенствования права связаны с социально-экономическими и политическими реформами, происходящими в стране. Одновременно идут глубинные процессы изменения самого содержания права, обновления законодательства и осознания новой роли правовых явлений в жизни человека и общества.

Комплексные образования в системе законодательства складываются в зависимости от объекта правового регулирования и системы государственного управления. Таким способом за последнее время образовались природоохранительное, транспортное законодательство, нормативные акты, определяющие правовое положение отдельных социальных групп (молодежи, женщин, ветеранов) и др. [1].

Необходимо отметить, что система законодательства в области организованного туризма складывается не только для упорядоченности стабильности самого законодательства, но, по мнению А.Б. Венгерова и для потребностей социального правления. Она

так же нужна для соответствующих субъектов управления, чтобы они могли эффективно пользоваться правовыми нормами, могли их находить, а главное – исполнять и применять.

Нормативно-правовые акты, входящие в систему законодательства организованного туризма можно сгруппировать по следующим группам:

1. Акты федеральных органов государственной власти.
2. Акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. Акты органов местного самоуправления.
4. Договорные нормы субъектов организованного туризма.
5. Международные договоры и соглашения.

Указанные правовые источники вполне образуют комплексную отрасль законодательства – туристское законодательство, которое имеет свой предмет регулирования, постоянно совершенствуется, пополняется, проявляя свою специфику и известную целостность [11, с. 4].

Таким образом, происходит становление новой структуры законодательства, вызванное разграничением полномочий между Федерацией, республиками в составе России и другими субъектами Федерации, а также органами местного самоуправления. Появляются новые виды законодательных актов (уставы краев, областей, краевые, областные законы, указы, постановления губернаторов, глав администраций и иные нормативные акты, а также муниципально-правовые акты) [1].

Дальнейшее развитие юридических норм в сфере организованного туризма имеют важное значение. До не давних пор, по мнению Президента Международного форума юристов в сфере туризма и путешествий (IFTTA) Джона Доунса, происходила академическая и аналитическая гегемонии экономической науки. Международные обозначения использовались для передачи экономических терминов, но они оказались бесполезными или недостаточно точными для решения правовых задач. Экономический коллапс в Юго-Восточной Азии и Восточной Европе в 1990-х годах и мировой кризис последних лет показал, что правительства государств стали понимать о крайней необходимости правового

регулирования и эффективного правоприменения, в том числе и в сфере туризма, чтобы свободные рынки могли правильно работать [20, с.17].

Для Российской Федерации, в этой связи, очень важно произвести кодификацию всех нормативных правовых актов и отдельных юридических норм, регулирующих вопросы организованного туризма путем их объединения, при одновременном устранении существующих пробелов, во всеобъемлющее законодательство, назвав его Туристским кодексом.

Другими словами, по нашему мнению, назрела необходимость создания новой комплексной отрасли российского права – туристское право. В этой отрасли туристского права необходимо определить национальную политику и приоритеты в области туризма. Обязательно установить правила и стандарты оказания туристских услуг субъектам туристской деятельности и туристской индустрии в целом. Привести минимальные нормы и системы классификаций объектов туристской индустрии. Предусмотреть меры по совершенствованию и проведению в жизнь туристских законов и подзаконных актов. Определить финансовые преференции для внутренних и иностранных инвесторов, заинтересованных в развитии российского туризма. Установить охрану и порядок использования туристских ресурсов и окружающей среды, а так же вопросы безопасности туризма и другие не менее важные актуальные вопросы [62].

В этой же комплексной отрасли права по нашему мнению необходимо обозначить правовой статус субъектов системы органов и организаций сферы туризма и дать информацию:

1. О федеральном органе исполнительной власти в сфере туризма, об органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма, об органах исполнительной власти в сфере туризма в муниципальных образованиях и их полномочиях;

2. О видах туристских организаций независимо от организационно-правовых форм, участвующих в формировании, продвижении и реализации туристского продукта, в том числе иностранных лиц (физических и/или юридических), реализующих туристские продукты на территории Российской Федерации;

3. Об организациях материального, научно-методического, рекламно-информационного и иного обеспечения деятельности туристских организаций;

4. Об образовательных учреждениях профессионального образования в сфере туризма всех типов и видов независимо от организационно-правовых форм;

5. Об общероссийских, межрегиональных, региональных, муниципальных общественных объединениях, созданных и действующих в целях развития туризма;

6. Об организациях, использующих туристские ресурсы как факторы производства туристского продукта;

7. Иные сведения об органах и организациях, являющихся звеньями туристской деятельности как отрасли экономики [11. С. 29 – 30].

Таким образом, комплексное правовое воздействие позволит более эффективно и целенаправленно решать экономические и социальные задачи, возникающие в сфере туризма.

Думается для претворения в жизнь этих проектов государству в лице Федерального агентства по туризму необходимо активизировать усилия по консолидации юристов, работающих в сфере туризма, с целью использования их опыта, знаний, навыков и умений в правовом обеспечении субъектов организованного туризма. Именно на этих юристов ложится ответственность по повышению эффективности защиты прав и законных интересов туристов, формированию у всех участников туристской деятельности высокого уровня правовой культуры и туристского сознания.

Заканчивая наше исследование необходимо отметить, что на современном этапе закономерно возникли предпосылки планирования организованного туризма на государственном уровне, особенно на федеральном уровне, так как он имеет такое же значение как и другие виды экономической и социальной деятельности. Постепенно начинает создаваться подлинная национальная туристская политика и соответствующая законодательная база и возможно, в скором будущем, мы вправе надеяться, что будет создана новая отрасль комплексного права – туристское право России.

Резюмируя сказанное, необходимо отметить что:

1. Задача создания образа страны, благоприятной для посещения, является исключительно государственной задачей, что подтверждается мировой практикой.

2. Существенная роль для решения возникающих проблем на рынке туристских услуг отводится праву, так как право в современный период становится важным рычагом поступательного развития экономики, создает ее нормативную базу, активизирует обменные отношения, инициирует разумное проявление инициативы и предприимчивости. Право регулирует экономические отношения, в рамках действующего законодательства, определяет перспективу развития процессов в желаемом направлении, вытесняя устаревшие и изжившие себя формы.

3. К началу второго десятилетия XXI века Российское государство и субъекты организованного туризма, формируя собственный путь, стали накапливать правовой опыт, соответствующий мировым стандартам.

4. К этому же периоду практически формировалась национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма в Российской Федерации.

5. Назрела необходимость создания новой комплексной отрасли российского права – туристское право России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Туризм – деятельность, ассоциирующаяся с отдыхом, досугом, спортом и общением с культурой и природой, должен планироваться и практиковаться как привилегированное средство индивидуального и коллективного совершенствования, то есть достойно организоваться субъектами туристской деятельности.

Туристская деятельность в Российской Федерации государством признается как одна из приоритетных отраслей экономики и поэтому требует надежного государственно-правового регулирования, то есть создания благоприятных условий для его развития. Согласно законодательным требованиям государства, организаторы путешествий должны обеспечивать туристам ясность положений договоров, характера, цены и качества услуг, которые они обязуются предоставить и финансовых обязательств, в случае одностороннего нарушения договорных обязательств с их стороны.

С начала XX столетия появился массовый организованный туризм в экономически развитых странах, и юристы встретились с первыми трудностями, связанными с неоказанием услуг, предусмотренных договорами. Или оказанием услуг недостаточно высокого класса. В связи с этим возникла необходимость международного сотрудничества в области организованного туризма.

2 января 1975 года при активном участии Организации Объединенных Наций образовывается международная межправительственная организация в области туризма Всемирная туристская организация (ЮНВТО), которой стал принадлежать центральная и решающая роль в поддержании сотрудничества по развитию туризма.

В 1983 году учреждается Международный форум юристов, специализирующихся в области правового обеспечения туризма и путешествий (IFTTA). Форум стал некоммерческой организацией, где взаимодействуют несколько сотен специалистов, занимающихся правовыми аспектами туризма из более 50 государств мира. Примерно с этого же времени изучение туризма, начавшееся в экономике, охватывается практически всеми науками, в том числе и юриспруденцией.

Последнее десятилетие XXI столетия показало, что широкие возможности организаторов путешествий, объединивших в индустрию туризма и путешествий, больше не должны быть предостав-

лены воле случая, а порядок организации путешествий, в особенности пребывание иностранных граждан в той или иной стране, как и сама международная туристская деятельность, будут находиться под строгим государственным контролем.

По результатам монографического исследования автором сделан вывод о том, что организованный туризм, как одна из форм туризма в Российской Федерации, осуществляется как приоритетная отрасль экономики и является субъектом государственного регулирования туристской деятельности. С учетом этого автором сформулировано определение понятия «организованный туризм».

«Организованный туризм – это путешествия (временные выезды) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица), организуемые и предлагаемые туристскими организациями, а так же их деятельность по оказанию комплекса услуг туристам во время путешествия по договору о реализации туристского продукта».

Данное определение полностью соответствует духу Закона и соответствующим требованиям государства, как к туристам, так и организаторам путешествий, то есть формирующим, продвигающим и реализующим туристский продукт.

На основе анализа научных идей, мнений, позиций ученых и специалистов автором сформулировано несколько принципиальных выводов:

1. Возникновению международного организованного туризма способствовали становление и развитие капиталистических отношений в мире. Современный организованный массовый туризм в Европе получил развитие в XIX веке – в основном с распространением железных дорог и пароходов.

2. С середины XX столетия организованный туризм начал рассматриваться как предмет научного изучения, и подвергаться систематизации. Ученые осознали важность туризма как объекта науки, начали проводить соответствующие научные встречи, конференции и т. п. Бурное развитие организованного туризма стал обращать на себя и взгляды юристов, международных органов и организаций с целью урегулировать данное интернациональное, международное движение товаров, услуг и людей; защитить суверенитет и безопасность государства; предоставить особый статус международным туристам, отграничить их от иных посетителей.

Изучение туризма, начавшееся в экономике, стал охватываться практически всеми науками, в том числе и юриспруденцией.

3. Международные юридические организации, постепенно регулируя отношения в сфере туризма, приложили все усилия в легализации единого определения туризма в целом и международного туризма в частности в государствах – членах ООН, тем самым положили начало его международного правового регулирования.

4. Первые сведения об организованном туризме в нашей стране появились в декабре 1777 года, с опубликованием «Плана предприемлемого путешествия в чужие края», составленного Вениамином Геншем. Таким образом, нашего соотечественника В. Генша можно смело отнести к основателям современного туроператорского дела не только в России, но и всего мира.

Зарождение отечественного организованного туризма относится к концу 1800-х годов. В 1885 году в Петербурге Леопольдом Липстоном было создано «Предприятие для общественных путешествий во все страны света», носившее коммерческий характер и знакомившее российских людей в основном с европейскими странами.

5. Период с 1885 по 1917 годы происходит предпринимательский период в развитии туризма России. Именно тогда в массовом порядке появляются общества туристской направленности: Общество любителей естествознания (ОЛЕ), Крымский горный клуб, Кавказский горный клуб, Кружок любителей горного спорта и крымских гор, Предприятие для общественных путешествий во все страны света Липстона и другие. Организованный туризм как сфера обслуживания и отрасль экономики только начинает формироваться и носит в основном либо элитный характер, либо просветительно-пропагандистский. Деятельность различных организованных туристских предприятий (обществ и организаций), а также мероприятия, проведенные в этот период, регулировались либо Указом и Инструкцией Императора, либо Планами и Уставами, утвержденными государственными органами Российской империи. Таким образом, основным нормативным актом, регулирующим деятельность созданных на общественных началах туристских организаций (предприятий и обществ) являлся Устав.

6. Вопросы организованного туризма в советский период до 1990-х годов постоянно совершенствовались и находились внача-

ле под вниманием государства, а затем государства и профсоюзов. Основными правовыми актами, регулирующими туризм в этот период, являются Уставы, утвержденные государственными органами власти, Постановления исполнительных органов государственной власти и совместные Постановления советских, партийных, комсомольских и профсоюзных органов государства.

7. Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Конституция Российской Федерации стала основанием для создания соответствующей правовой базы в сфере туризма. Конституция в статье 27 дает право каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также свободно выезжать за пределы Российской Федерации. А гражданину Российской Федерации – право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. По Конституции каждый имеет право на отдых (ст. 37). В соответствии со статьей 41 Конституции в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения ..., поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 61).

8. С изданием в 1994 году Президентом России Указов «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении государственной собственности в сфере туризма», «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации», одобрившей Концепцию реорганизации и развития туризма в Российской Федерации, где одной из главной целью было названо создание нормативно-правовой базы развития туризма, соответствующей мировому опыту и правовой практике, и принятием 26 февраля 1996 года Постановления Правительства Российской Федерации, утверждающим Федеральную целевую программу «Развитие туризма в Российской Федерации», было положено начало фактическому государственному регулированию туристской деятельности.

9. Принятый 24 ноября 1996 года Федеральный Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определил принципы государственной политики, направленные на установление правовых основ единого туристского рынка в Рос-

сийской Федерации. Начал регулировать отношения, возникающие при реализации права граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определил порядок рационального использования туристских ресурсов нашего государства. Впервые на законодательном уровне были введены основные понятия, используемые в сфере туризма, тем самым была поставлена точка в разночтении определений, используемые разными источниками по-своему.

10. Важнейшие политико-правовые решения, принятые российским государством в 2004 – 2010 гг., дали существенный толчок развитию организованного туризма, повышению его значимости для социально-экономического развития Российской Федерации и способствовали формированию конкурентоспособной национальной туристской индустрии.

Ключевые цели, задачи, принципы и направления государственной политики России в сфере туризма определены в ряде нормативно-правовых актах:

- в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации, где конкретно указаны способы (пути) государственного регулирования туристской деятельности;
- в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;
- в Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2015 года;
- в Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы) и других политико-правовых документах.

3 июня 2006 года Президент России подписал Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», который ввел третий тип особых экономических зон «туристско-рекреационные особые зоны». Закон стал определять особенности создания и прекращения существования туристско-рекреационных

особых экономических зон, а также условия осуществления предпринимательской деятельности на их территориях. Предполагается, что туристско-рекреационные особые зоны станут центрами организованного туризма в России и оказания качественных услуг туристам.

Принятые изменения 25 декабря 2008 года в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” дали право органам местного самоуправления осуществлять полномочия по развитию туризма на своих территориях. Следовательно, законодателем была сформирована правовая основа для более активной реализации муниципальной политики в сфере туризма, которая является продолжением государственной политики на местном уровне.

Отношению региональных властей к организации туризма повлияло принятие решения на законодательном уровне Российской Федерации, о том, что с 30 ноября 2010 года субъектам Российской Федерации предоставляется новое полномочие по созданию благоприятных условий для развития туризма на своих территориях. В 48 субъектах существуют специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма. В 65 субъектах России реализовываются региональные целевые программы развития туризма, утвержденные Постановлениями глав субъектов России. В пяти субъектах приняты Концепции развития туризма, утвержденные Законами субъектов России.

Таким образом, с начала XXI столетия формируется национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма в Российской Федерации.

11. К началу второго десятилетия XXI века Российское государство и субъекты организованного туризма, формируя собственный путь, стали накапливать правовой опыт, соответствующий мировым стандартам.

К этому же периоду практически формировалась национальная система законодательства в области регулирования организованного туризма в Российской Федерации. Назрела необходимость создания новой комплексной отрасли российского права – туристское право России.

Источники и литература

1. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Учебник. М.: Издательство НОРМА – ИНФРА – М., 2001 г. – 453 с.

2. Андреев А.Р., Захаров В.А., Настенко И.А. История Мальтийского ордена. XI – XX века. М.: SPSL — «Русская панорама», 1999. – 464 с.

3. Андреев В. Томас Кук (THOMAS COOK): Человек придумавший туризм // Вонд Интернэшнл тур / URL: <http://vand.ru/index.php?page=94> (дата обращения 4 декабря 2010).

4. Бабкин А.В. Специальные виды туризма: учебное пособие. Ростов–на-Дону: Издательство Советский спорт, 2008. – 208 с.

5. Барчукова Н.С. Международное сотрудничество государств в области туризма. – М.: Международные отношения. – 1986. – с. 7.

6. Белов М.И. Арктическое мореплавание с древнейших времен до середины XIX века / Под редакцией: Я.Я. Гаккеля, А.П. Окладникова, М.Б.Черненко Изд-тво «Морской Транспорт» М.: 1956. – 250 с.

7. Берг Е.Б. Юрислингвистика в правотворчестве / Е.Б.Берг // Русская и сопоставительная филология: состояние и перспективы: Международная научная конференция, посвященная 200-летию Казанского университета (Казань, 4-6 октября 2004 г.): Труды и материалы: / Под общ. ред. К.Р.Галиуллина.– Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004. – С. 281-282.

8. Васильев С.В. Право, политика, экономика на этапе становления правового государства в России: проблема взаимосвязи. Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1998. – 168 с.

9. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 1999. – 528 с.

10. Волошин Н.Н. Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности // Журнал российского права.- № 11. – 2002. – С. 38 – 45.

11. Волошин Н.И. Правовое регулирование в туризме. Учебник. 3 изд., испр. и доп. – М.: Советский спорт, 2007. – 504 с.

12. Вокруг света // Развитие туризма в России. Исторический очерк // URL: old.nsaem.ru/Library/Exhibitions/vokrug%20sveta.pp.. (дата обращения 04.09. 2010).

13. Глезеров С. Общественные путешествия во все страны мира // Невское время. № 101 (2561) от 7 июня 2001 г. URL: dux.ru/enpp/newspapers/nevrem/2001/arts/nevrem-2561-art-3.html. (дата обращения 4.10. 2010).

14. Глосарий. Ru: Виды туризма URL: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RCok:lyzwonsg (дата обращения 4.12. 2010).

15. Гурвич Л. Очередные задачи туристского движения. – М.-Л.: Физкультура и туризм, 1931. – С. 103–105.

16. Декрет Совета народных комиссаров от 12 ноября 1920 года «Об учреждении Главного политико-просветительного комитета при народном комиссариате просвещения РСФСР (Главполитпросвета)» // Директивы ВКП (б) и постановления Советского правительства о народном образовании. Сборник документов за 1917 – 1947 гг. Вып. 1. – М.; Л.,

17. Долженко Г.П., Путрик Ю.С. О периодизации истории туризма России // Национальный туристский журнал «Туристские фирмы». Вып. 48. СПб.: Невский Фонд, 2009.

18. Директива Совета 90/314/ЕЭС от 13 июня 1990 года «О комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах» // Туризм: право и экономика. 2010. - № 2. – С. 21 – 24.

19. Дмитриев И. Путеводитель от Москвы до Санкт-Петербурга и обратно. Университетская типография. – М., 1839.

20. Доунс Джон. Правовое регулирование туризма. Выступление на международной конференции ИГТТА, прошедшей 15 – 17 апреля 2010 года в г. Москве // Туризм: право и экономика. – 2010. - № 2, – С. 15 – 18.

21. Звягин Ю. Ю. Путь из варяг в греки. Тысячелетняя загадка истории. М.: Вече, 2009. - 240 с.

22. Зорин И.В., Квартальнов В.А. Энциклопедия туризма: Справочник. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 368 с.

23. Зорин И.В., Зорин А.И. Профессиональное образование и карьера в туризме [Текст]: учебник для вузов / И.В. Зорин, А.И. Зорин; Российская международная академия туризма. – М.: Совет-

ский спорт, 2005. – 528 с. – (Профессиональное туристское образование).

24. Зиборов В. К. О летописи Нестора: Основной летописный свод в русском летописании XI в. / СПбГУ. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1995. - 192 с.

25. Зимин А.А. Слово о полку Игореве.- СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006. – 516 с.

26. Каллиома Л. Туристско-рекреационные зоны должны начать работать быстрее и эффективнее // Российская Бизнес-газета № 723 (39) от 13 октября 2009 г.

27. Квартальнов В.А. Туризм, экскурсии, обмены: Современная практика. М.: Наука, 1993. – 164 с.

28. Квартальнов В. А., Зорин И. В., Каверина Т. П. Менеджмент туризма. Туризм как вид деятельности. Учебник. Издательство: ФИНАНСЫ И СТАТИСТИКА. 2005 г. – 288 с.

29. Кирова М.С. Социально-культурное проектирование в области организованного туризма: диссертация ... кандидата культурологии: 24.00.01 / Кирова Марина Сергеевна; [Место защиты: Гос. акад. славян. культуры] Москва, 2008 – 168 с. : 61 09-24/9 URL: http://www.dissland.com/catalog/sotsialno_kulturnoe_proektirovanie_v_oblasti_organizovannogo_turizma.html (дата обращения 4.12. 2010).

30. Книга Туризма. Этапы развития международного туризма / Развитие туризма в Европе URL: <http://www.goovoo.ru/etapy-razvitiya-mezhdunarodnogo-turizma/#more-33> (дата обращения 20 июня 2010 г.).

31. Князьков С. «Очерки из истории Петра Великого и его времени». Пушкино: «Культура», 1990. Репринтное воспроизведение издания 1914 г. – С. 34 – 48.

32. Козлова Н. Правовая природа учредительных документов юридического лица // Хозяйство и право. – 2004. - № 8. – С. 55 – 74.

33. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации: [Принята общенародным голосованием в 1993г.] // Российская газета. – 1993. - № 248.

34. Кордула Вольмутер. Как приспособиться к новому потребителю – роль маркетингового исследования (Презентация

ЮНВТО Заместителя Регионального представителя для Европы) // Семинар ЮНВТО «Туристский маркетинг в современной конкурентной среде» 21 марта 2007 года г. Москва.

35. Магидович И. П., Магидович В. И. Очерки по истории географических открытий, в 5-ти томах, т. 2., М.: Просвещение. 1983. – С. 300 – 303.

36. Макаренко С.Н., Саак А.Э. История туризма. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2003. – 94 с.

37. Мареев С.Н., Мареева Е.В. История философии (общий курс): Учебное пособие. – М.: Академический Проект, 2004. – 869 с.

38. Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме / М.: Финансы и статистика, 2004. –144 с.

39. Манильская декларация по мировому туризму от 10 октября 1980 г. Принята Всемирной конференцией по туризму, проходившей в Маниле (Филиппины) с 27 сентября по 10 октября 1980 года // Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма «Изд-во Михайлова». – 2005.

40. Мартышин О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Государство и право. 1996. - № 5. – С. 10 – 13.

41. Межпарламентская конференция по туризму Гагская декларация по туризму от 14 апреля 1989 г.

42. Международное право: учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Международные отношения, 2005. – 776 с.

43. Международный форум юристов, специализирующихся в области правового обеспечения туризма и путешествий // Туризм: право и экономика. 2010. - № 2. – С. 10.

44. Международный союз официальных туристских организаций. Все о туризме. Туристическая библиотека. 2002 – 2010 // http://tourlib.net/statti_tourism/msoto.htm (дата обращения 4. 12. 2010).

45. Морщаклова Т.Г. Как пишут законы // URL: <http://slon.ru/blogs/tmorshakova/post/260207/> (дата обращения 4. 07. 2010).

46. Надеждин Н.Я. Походы Александра Македонского // Энциклопедия географических открытий. URL: http://edgeterra.ru/encyclopedia/campaigns_of_alexander_of_macedo.htm. (дата обращения 4. 12. 2010).

47. Назина Н.А. Туризм – не пасынок // Тубизнес. – 2010. - № 13. – С. 8.

48. Новиков В.С. Инновации в туризме. М.: ИЦ «Академия», 2007. – 208 с.

49. Об истории туризма, путешествий и экскурсионной деятельности в России. URL: <http://www.svastour.ru/tour-info.htm> (дата обращения 4. 12. 2010).

50. Пахман С. В. История кодификации гражданского права. Глава первая. Римское право. / В 2 тт. – СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1876. – Т. II. – С. 1 – 34.

51. Писаевский Е.Л. Об актуальных вопросах правового сотрудничества России и Европейского союза в сфере туризма // Интернет-интервью с заместителем руководителя Федерального агентства по туризму Писаревским Евгением Леонидовичем 25 мая 2010 г./ «Гарант». Информационно-правовой портал / URL: <http://www.garant.ru/action/interview/246798/> (дата обращения 26 ноября 2010 г.).

52. Писаревский Е.Л. Правоприменительная практика реализации Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» / Интернет-интервью в Центре информационных технологий компании «Гарант» 3 марта 2009 года. URL: <http://www.russiatourism.ru> (дата обращения 4. 07. 2010).

53. Письма и бумаги императора Петра Великого. СПб., 1887. Т. 1. – С. 118.

54. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том 1. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 г. (в 55 томах). Санкт-Петербург. 1885.

55. Постановление Совета труда и обороны СССР от 11 апреля 1929 года // Федорченко В.К., Дьорова Т.А. Історія туризму в Україні. К.: Вища школа, 2002. – 195 с.

56. Постановление Президиума Комитета молодежных организаций СССР от 1958 года «О создании Бюро Международного молодежного туризма «Спутник» // РГАСПИ. Ф-м 5. Оп. 1. Д. 1. С. 40.

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 года № 177 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, – N 11. – Ст. 1038.

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2007 № 452 «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – N 30. – Ст. 3942.

59. Распоряжение Совета Министров СССР от 3 июня 1958 г. №1731-РС, постановлением Секретариата ЦК ВЛКСМ (протокол № 5 п. 7) от 5 июня 1958 года // РГАСПИ Ф-м 5. Оп. 1. Д. 1. С. 45.

60. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р «Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 48. – Ст. 5639;

61. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (с изменениями от 8 августа 2009 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489;

62. Рекомендации (Проект) Международной юридической конференции «Международного форума юристов в сфере туризма и путешествий (ИФТТА)» 16 – 17 апреля, 2010, Москва // Туризм: право и экономика. - № 2. – 2010. – С. 28 – 29.

63. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 г. N 1230-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2016 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010, - № 30, - Ст. 4146;

64. Рекомендации (Проект) Международной юридической конференции «Международного форума юристов в сфере туризма и путешествий (ИФТТА)» 16 – 17 апреля, 2010, Москва // Туризм: право и экономика. - № 2. – 2010. – С. 28 – 29.

65. Рейтлингер Н. Путеводитель по Ревелю и его окрестностям. Спб., 1839. – 224 с.

66. Романов А.А., Саакянц Р.Г. География туризма: Учебное пособие. 3-е издание. М.: Советский спорт. 2004. – 464 с.

67. Сапрунова В.Б. Туризм: эволюция, структура, маркетинг. М.: “Ось – 89”, 1997. – 160 с., илл.

68. Семенов Л. С. Хронология путешествия Афанасия Никитина. // Хожение за три моря Афанасия Никитина. Л., 1986. – С. 88 – 107.

69. Соколов Ю.Н. Международный туризм и его правовое регулирование: Учебное пособие. М.: Изд-во УДН, 1969. – 300 с.

70. Соколов Б. Альбом графа Северного, или Сады Павла I. / Наше Наследие. Историко-культурный журнал. - № 58, – 2001 // <http://www.nasledie-rus.ru/podshivka/5801.php>. (дата обращения 4 декабря 2010).

71. Соловьев А.А. Зарождение международного молодежного туризма в СССР // URL: <http://www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2006/2/Soloviev.pdf> (дата обращения 29 ноября 2010 г.)

72. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. В 15 книгах и 29 тт. Кн. I. Тт. 1-2. Русь. Издательство: АСТ. 2008. – 943 с.

73. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года // Федеральное агентство по туризму. Москва. 2008. – С.3 – 16.

74. Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. - 2008. - N 2. - С. 105 – 111.

75. Тарасов А. Игумен Земли Русской. 900-летию Хожения игумена Даниила в Святую Землю / Интернет журнал Сретенского монастыря. 16 апреля 2007 г. // URL: <http://www.pravoslavie.ru/jurnal/511.htm> (дата обращения 4 декабря 2010).

76. Твен Марк. Простаки за границей. Серия: Зарубежная классика. Авторский сборник. Издательство: Эксмо-Пресс. 2010. – 640 с.

77. Теджини Патрис. Сотрудничество Всемирной организации туризма (UNWTO), Международного форума юристов, специализирующихся в области туризма и путешествий (IFTTA) и Российской Федерации // Туризм: право и экономика. – 2010. - № 2. – С. 14 – 15.

78. Тимофеев И. В. Ибн Баттута. – М.: Молодая гвардия, 1983. – 270 с.

79. Тоффлер А. Футуршок. СПб.: Издательство «Лань», 1997. – 460 с.

80. Указ Петра I от 20 марта 1719 года «О целительных водах, открытых на Олонце» // Памятные и знаменательные даты 1137 – 1876 гг. Карелия официальная. Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия / URL: <http://www.gov.karelia.ru/Different/Dates/index.html?year=1137> (дата обращения 4 декабря 2010).

81. Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 1994 года № 813 «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении государственной собственности в сфере туризма» // Рос. вести. – 1994. – 27 апр. – С. 3.

82. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1995 года № 1284 «О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации» (в ред. от 9. 07. 1997, от 06.04.2000) // СЗ РФ. 1995. N 52. Ст. 5137; РГ. 1997. N 134; СЗ РФ. – 2000. – N 15. – Ст. 1576.

83. Устав Всемирной Туристской Организации (ВТО) (Мехико, 27 сентября 1970 г. Банк документации ВТО на русском языке / URL: http://www.world-tourism.org/ruso/statutory_documents/wto_status.htm (дата обращения 26 ноября 2010 г.).

84. Устав Кавказского альпийского клуба. СПб., 1878.

85. Устав Крымского горного клуба // Записки Крымского горного клуба. Одесса, 1891. Вып. 1. – С. 3 – 10.

86. Устав акционерного общества «Советский турист» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1928. – Отд. 2. – № 125. – Ст. 196.

87. Усыскин, Г. С. Очерки истории российского туризма. Авторский сборник. М. ; СПб. : Издательский Торговый Дом «Герда». 2007. – 208 с.

88. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в редакции Федеральных законов от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 05.02.2007 № 12-ФЗ, от 30.12.2008 № 309-ФЗ, от 28.06.2009 № 123-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. – № 49, – ст. 5491.

89. Федеральный закон N 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 30, ст.3127; 2006, N 23, ст.2383.

90. Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 28.11.2009 N 283-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, – N 40, – ст. 3822.

91. Федеральный закон от 15 ноября 2010 года «О внесении изменения в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 269-ФЗ [Принят Государственной Думой 1. 11. 2010 г., Одобрен Советом Федерации 10. 11. 2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, – № 47, – ст. 6030.

92. Фролова Т.А. Экономика и предпринимательство в сфере социально-культурного сервиса и туризма. М.; Приор. 2006. – 136 с.

93. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г. – № 5. – Ст. 410.

94. Энциклопедия туриста / Редкол.: Е. И. Тамм (гл. ред.), А.Х. Абуков, Ю.Н. Александров и др. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1993. – 607 с.

95. Этапы развития международного туризма // URL: <http://turtravel.net/europa/20> (дата обновления: 04/08/06 01:58).

96. Baudrillard J. La Transparence du Mal. Essai sur phenomenes extremes. Calilee, 1990. P. 258.

97. Boden D., Molotch H. The Compulsion to Proximity // Now / Here: Time, Space and Modernity / Eds. R. Fried land, D. Boden. Berkeley: University of California Press, 1994. Pp. 257 – 286.

98. Urry J. Sociology Beyond Societies: Mobilities for the First Century. Rout ledge, 2000. Ch.3.

Список сокращений

1. **СТЭ** – Совет по туризму и экскурсиям
2. **ТЭПО** – Туристско-экскурсионное производственное объединение
3. **МКОАПТ** – Международный конгресс официальных ассоциаций пропаганды туризма
4. **МКТО** – Международный конгресс официальных туристских организаций
5. **МСОПТ** – Международный союз организаций и пропаганды туризма
6. **МСОТО** – Международный союз официальных туристских организаций
7. **ВТО (UNWTO)** – Всемирная туристская организация
8. **ИГТТА** – Международный форум юристов, специализирующихся в области правового обеспечения туризма и путешествий
9. **ООН** – Организация объединенных наций
10. **ОЛЕ** – Общество любителей естествознания
11. **«Рус. туринг-клуб»** – Российское общество велосипедистов – туристов
12. **РОТ** – Российское общество туристов
13. **РГО** – Русское горное общество
14. **Главполитпросвет** – Главный политико-просветительный комитет
15. **РСФСР** – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
16. **ВЛКСМ** – Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи
17. **ОПТ** – Общество пролетарского туризма
18. **АО «Совтур»** – Акционерное общество «Советский турист»
19. **Наркомпрос** – Народный комиссариат просвещения
20. **ВАО «Интурист»** – Всесоюзное акционерное общество по иностранному туризму «Интурист»
21. **ВАО «Отель»** – Всесоюзное акционерное общество «Отель»

22. **ОПТЭ** – Всесоюзное Общество пролетарского туризма и экскурсий
23. **ЦИК СССР** – Центральный исполнительный комитет Союза Советских Социалистических Республик
24. **ВЦСПС** – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов
25. **ТЭУ ВЦСПС** – Туристско-экскурсионное управление Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов
26. **ЦК КПСС** – Центральный комитет коммунистической партии Советского Союза
27. **КМО СССР** – Комитет молодёжных организаций Союза Советских Социалистических Республик
28. «Спутник» – Бюро международного молодежного туризма
29. **ЦК ВЛКСМ** – Центральный Комитет Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи
30. **ЦСТ** – Центральный совет по туризму
31. **ЦСТЭ** – Центральный совет по туризму и экскурсиям
32. **ОКОНХ** – Общероссийский классификатор «Отрасли народного хозяйства»

Сведения об авторе



Егоров Вячеслав Елизарович

Кандидат педагогических наук, профессор Российской академии естествознания (РАЕ), Заслуженный работник науки и образования РАЕ.

Имеет высшее юридическое образование (специальность – Правоведение, квалификация – юрист). С 1975 по 2000 годы служил в правоохранительных органах. С 2000 года работает в системе высшего профессионального образования на различных должностях профессорско-преподавательского состава.

В настоящее время является доцентом Псковского филиала Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики (ГУСЭ). Автор книги «Правовое образование в неюридическом вузе» и более 50 научных публикаций в юридических изданиях. Читает курсы учебных дисциплин экономико-правовой направленности (Хозяйственное право, Трудовое право, Коммерческое право, Таможенное право, Правовое регулирование туристской деятельности и др.).

Участник проекта VIPERSON.RU и Энциклопедии «Ученые России».

В.Е. Егоров

**Государственно-правовое
регулирование организованного туризма**

(историко-теоретическое правовое исследование)

Подписано в печать 19.04.2011.
Бумага офсетная. Формат 60х90^{1/16}. Усл. печ. л. 7.
Гарнитура Times New Roman.
Тираж 100 экз. Заказ № 253.

Отпечатано в типографии ООО «ЛОГОС Плюс».
180004, г. Псков, Октябрьский пр., д. 50; тел. 79-37-23.