

Сравнительный анализ законодательства в сфере туризма в Казахстане и Грузии

Аннотация. Современный мир невозможен без человеческой мобильности, одним из проявлений которой является туризм. По мнению ООН и ряда иных международных организаций, туризм является действенной мерой по противодействию культурным противоречиям, национальной вражде, а также человеческой бедности, инструментом для осуществления обмена культурными традициями и опытом. В данной статье осуществляется анализ туристского законодательства Республики Казахстан и Грузии с целью выявления сильных и слабых сторон такового, а также анализируется влияние такого законодательства и иных применяемых мер на туристскую индустрию соответственной страны. Путём применения концептуального метода была изучена международная договорная база в рамках Всемирной туристской организации ООН. В результате исследования были выявлены положительные и отрицательные стороны законодательств обеих стран, выявлены приоритетные направления туризма в таковых, а также рекомендовано дополнение имеющегося законодательства соответствующими положениями, которые оценены как необходимые, действенные и присущие законодательству одной из стран.

Ключевые слова: туризм, туристская индустрия, Всемирная туристская организация, международные документы, национально-правовое регулирование, закон, законодательство Казахстана в сфере туризма, законодательство Грузии в сфере туризма.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2021-137-4-70-83>

Введение

В современном контексте мировых интеграционных процессов правовое регулирование отношений, связанных с международным туризмом, стало весьма актуальным. Туризм является одним из важнейших источников экономической деятельности, генерируя услуги, товары, иностранную валюту, рабочие места и инвестиции. Следовательно, развитие туристской индустрии требует от государств решения многих проблем [1, с. 5]. Проблемы могут быть решены посредством надлежащего правового регулирования отношений, воз-

никающих в сфере туристской деятельности как на универсальном, так и на региональном уровнях. В международном праве понятие «туризм» было определено на Римской конференции ООН в 1963 году. В частности, указывается, что под туристом следует понимать только временного посетителя какой-либо страны, который находится в такой стране не менее 24 часов. В то же время временным посетителем, который находится в стране менее 24 часов, является экскурсант. Следовательно, под туризмом нужно понимать путешествие лица, определяющими мотивами которого являются релаксационные, оздоровительные,

религиозные, образовательные, познавательные, коммерческие цели, а кроме того, визит к родным, друзьям, посещение различных мероприятий и т.д. При этом первичной единицей туристского продукта выступает тур, который, в свою очередь, зависимо от уровня сервиса и программы обслуживания, делится на инклюзивный и эксклюзивный. Под инклюзивным туром следует понимать комплексный, включающий в себя услуги, трансфер, ночлег и т.д. строго согласно программе обслуживания. В то же время эксклюзивный тур является индивидуальным, включающим разнообразную программу обслуживания, возможность использования на выбор дополнительных услуг [2, с. 29].

В казахстанском законодательстве туризм определяется как «путешествие, осуществляемое физическими лицами на протяжении срока от 24 часов до 1 года, а также такое путешествие на протяжении менее 24 часов с ночевкой, целью чего не является занятие оплачиваемой деятельностью» [3]. Согласно грузинскому законодательному толкованию, туризмом является перемещение человека с постоянного места жительства с релаксационной, оздоровительной, культурной и иными целями, осуществляемое на принципах свободы, добровольности, временности [4].

Туризм является важным компонентом глобальной экономики и центральным элементом национальной экономической политики во всех странах. Следует согласиться с позицией ООН и Всемирной туристской организации, что туризм сам по себе способствует, среди прочего, укреплению межкультурных связей и дружеских отношений. Признавая это, законодатели принимают нормативно-правовые акты и разрабатывают законодательство, направленные на создание благоприятных условий для развития индустрии туризма.

Однако в законодательных практиках различных государств существуют различные подходы к пониманию сущности туризма, что в разрезе международных путешествий может иметь как результат коллизии в регу-

лировании тех или иных вопросов, связанных с путешествием. Разность подходов касается в первую очередь темпорального критерия. Касательно темпорального критерия различий в законодательном понимании туризма точкой преткновения выступает срок, на который человек совершает то или иное путешествие. В законодательствах некоторых стран, например, в утратившем силу Законе Республики Казахстан «О туризме» 1992 года, Законе Грузии «О туризме и курортах» 1997 года, Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» 1996 года, под туризмом понимается любое временное путешествие с постоянного места жительства. В свою очередь, в Законе Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 2001 года под туризмом понимается именно такой выезд с места постоянного жительства, которое осуществляется на срок от 24 часов до 1 года или же до 24 часов с ночевкой. Выезд, осуществляемый на срок менее 24 часов и без ночевки в понимании казахстанского законодателя, в отличие от грузинского и российского, не подпадает под понятие туризма.

В связи с тотальной глобализацией современного общества количество туристов постоянно возрастает. По данным Всемирной туристской организации, состоянием на 2019 год в мире было зарегистрировано уже 1,5 миллиарда международных туристских поездок, не учитывая внутригосударственного туризма. Туризм по своей природе не является однообразным, существует множество его видов. В частности, выделяют:

- рекреационный (целью такового является отдых и лечение);
- экскурсионный (предполагающий посещение исторических, культурных и природных достопримечательностей);
- деловой (с целью проведения деловых переговоров);
- научный (с целью посещения научных мероприятий, а также ознакомления с достижениями науки и техники);
- этнический (с целью посещения родины своих предков и родственников).

Кроме этого, выделяют также и детско-юношеский туризм. Также популярными становятся винодельческий, сельский, горный и ряд иных видов туризма. В то время как туризм в значительной степени зависит от природной среды для его дальнейшего выживания, продолжающееся развитие индустрии туризма часто потребляет и истощает те же самые природные ресурсы, от которых он и зависит. Эти и другие объективные причины оправдывают необходимость надлежащего правового обеспечения туристской деятельности как на региональном, так и на универсальном уровнях.

Мотивацией написания данной работы является потребность в повышении эффективности типичного законодательства в сфере туристской деятельности на основе проведения сравнительного анализа соответствующего законодательства Казахстана и Грузии. В свою очередь, целью исследования является выявление преимуществ и недостатков в туристском законодательстве и, следовательно, туристской индустрии данных стран, возможностей взаимного применения положительного опыта обоих государств.

Методы и материалы

В данном исследовании был осуществлен анализ законодательных и организационных механизмов регулирования туристской индустрии в Республике Казахстан и Грузии. Принимался ко вниманию международный опыт правового регулирования данной индустрии на уровне ООН и Всемирной туристской организации. Особое внимание обращалось на законодательные механизмы регулирования туристской сферы в Республике Казахстан и Грузии. В то же время проведен анализ как осуществляемых организационных мероприятий по реализации государственной политики в сфере туризма, так и статистических данных, указывающих на эффективность или неэффективность ведения такой политики в одном из направлений туризма или туризме в целом. Более того, в результате исследования выявлены приоритетные виды туризма,

развивающиеся в каждом из указанных государств. Такой подход позволил всесторонне изучить не только особенности регулирования туризма в таких государствах, но и взаимосвязанность, взаимную обусловленность, а, следовательно, и потенциальную эффективность или неэффективность применяемых мер.

Путём применения концептуального метода была изучена международно-правовая база, касающаяся вопроса регулирования туристской индустрии, проанализированы ее нормы, определена ее роль в регулировании туризма в мире.

С помощью комбинированного применения концептуального и сравнительного методов было проанализировано состояние законодательства в сфере туризма в Республике Казахстан и Грузии для выявления их преимуществ и недостатков. Для этого были изучены нормативно-правовые акты данных государств, выявлены применяемые в них инструменты регулирования, проанализирована их эффективность через анализ статистических показателей развития туризма в каждой из стран. Проведен сравнительный анализ туристского законодательства рассматриваемых стран, осуществляемых в них организационных мероприятий по урегулированию туризма. Кроме того, путём изучения закрепленных в специальных законах положений выявлены приоритетные виды туризма в каждой из стран.

В исследовательском процессе использовались различные методы исследования, включая анализ и синтез, исторические методы, методы обобщения и описания. Сравнительно-правовой метод применялся для формулировки выводов, касающихся двух законодательных систем обеих стран.

Исследование основывается главным образом на работах казахстанских, грузинских и зарубежных ученых, работы которых внесли большой вклад в исследования в области устойчивого развития туризма, вопросов экологического туризма и правового обеспечения туризма в национальном и международном праве.

Обсуждение

Международно-правовое регулирование

Анализируя особенности правового регулирования туризма как отрасли хозяйственной деятельности человека в любом государстве, в первую очередь следует исследовать международно-правовое регулирование данного вопроса. Правовое регулирование международного туризма на многосторонней основе осуществляется в рамках системы Организации объединенных наций (ООН), на которую возложена главная задача международного сотрудничества в решении проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера. На сегодняшний день в рамках системы ООН Всемирная туристская организация (ЮНВТО) играет важную роль в организации международного туристского сотрудничества. Образованная 1 ноября 1974 года в результате преобразования Международного союза официальных туристских организаций (МСОТО) ЮНВТО сегодня является международной межправительственной организацией, которую ООН наделила полномочиями, связанными с регулированием, поощрением и развитием мирового туризма [5, с. 340]. В настоящее время членами ЮНВТО являются 159 государств, 2 постоянных наблюдателя, 6 ассоциированных членов и более 400 аффилированных членов, которые представляют местные органы власти, туристические ассоциации и компании частного сектора. Одним из основных направлений деятельности ЮНВТО является разработка международно-правовых стандартов в области регулирования туристской отрасли. В рамках ЮНВТО со дня ее образования приняты особо значимые международные документы, регламентирующие деятельность и сотрудничество государств в сфере туризма, среди них:

- Манильская декларация по мировому туризму 1980 года;
- Документ Акапулько 1982 года;
- Хартия туризма и ее раздел «Кодекс туриста» 1985 года;
- Гагская декларация по туризму 1989 года;

- Самаркандская декларация о туризме вдоль Шелкового пути 1994 года;
- Осацкая декларация по туризму 1994 года;
- Глобальный этический кодекс туризма 1999 года;
- Осацкая декларация тысячелетия 2001 года;
- Маскатская декларация «Туризм и культура: содействие устойчивому развитию» 2017 года;
- Шаньдунская декларация по туризму и целям устойчивого развития 2017 года;
- Стамбульская декларация по туризму и культуре: на благо всех 2018 года;
- Киотская декларация по туризму и культуре: инвестиции в будущие поколения 2019 года;
- Декларация г. Нур-Султан «Умные города, умные дистанции» 2019 года и другие [6].

ЮНВТО ведет свою деятельность на основании Устава ЮНВТО, принятого 27 сентября 1970 года. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Устава «Основной целью Организации 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 религии. Организация предпримет соответствующие действия для достижения этих целей» [7]. В соответствии со статьей 4 Устава члены делятся на следующие категории:

- Действительные члены;
- Ассоциированные члены;
- Присоединившиеся члены.

По состоянию на 2021 год, как было упомянуто выше, в составе ЮНВТО 159 государств-членов, включая Казахстан и Грузию.

В 1977 году Всемирной туристской организацией было заключено Соглашение с Организацией Объединенных Наций о сотрудничестве и взаимоотношениях. При этом в ч. 2 ст. 1 Соглашения указывается, что Всемирная туристская организация старается в процессе осуществления своей деятельности уделять

особое внимание интересам в сфере туристской индустрии развивающихся государств, к числу которых относятся также Казахстан и Грузия [8]. Кроме того, 23 декабря 2003 года было подписано новое соглашение между ООН и Всемирной Туристской Организацией по тому же вопросу.

Другие значимые основные международно-правовые документы ЮНВТО включают: Соглашение о штаб-квартире между Королевством Испания и Всемирной Туристской Организацией, подписанное 25 июня 2015 года; Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, принятая в декабре 2005 года; Соглашение между Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирной туристской организацией, принятое Генеральной ассамблеей Организации 31 мая 1977 года.

Кроме того, в рамках ЮНВТО также был принят ряд иных международных актов. В 1980 году была принята Манильская декларация по мировому туризму, закрепляющая общие положения о международном и национальном туризме, его развитии и доступности для всех людей. В 1982 году был принят так называемый Документ Акапулько, являющийся конкретизирующим относительно Манильской декларации актом, носящим преимущественно процессуальный характер. В 1989 году была принята Гагская декларация по туризму, которая закрепила десять ключевых принципов осуществления международного туризма. Также в приложениях к декларации были закреплены выводы и рекомендации по итогам проведения Межпарламентской конференции по туризму касательно:

- места туризма в экономическом и социальном развитии международного сообщества;
- процедуры упрощения туризма;
- безопасности как туристов, так и туристских объектов, достопримечательностей.

В 1999 году был подписан Глобальный этический кодекс туризма, который в очередной раз перечислил все преимущества туризма для каждого отдельного человека, государства и мирового сообщества в целом, а также

закрепил принципы международного туризма, права и обязанности туристов. В 2017 году была подписана Шаньдунская декларация о туризме и целях в области устойчивого развития, содержащая рекомендации для государств в сфере осуществления туристской политики. Также был принят ряд иных международно-правовых актов, однако все они носят сугубо рекомендационный характер. Каких-либо международных договоров, содержащих императивные нормы материального права касательно урегулирования туристской индустрии в процессе исследования данного вопроса выявлено не было. Объяснением этому можно считать специфику данной отрасли хозяйственной деятельности человека, поскольку туристская индустрия является сугубо индивидуальной в зависимости от конкретной страны, ее экономического развития, географических, культурных особенностей и т. д. [9, с. 149]. С другой стороны, отсутствие какого-либо императивного международного акта в сфере туристской деятельности вызывает дискуссии в попытках урегулирования такового различными государствами.

Национально-правовое регулирование туризма в Республике Казахстан

В Казахстане туристская индустрия регулируется как законами, так и подзаконными актами. В частности, специальным законом по данному вопросу является Закон Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 2001 года. В статье 1 данного закона даются определения различных терминов, кроме того, в пункте 4 статьи 6 закона перечисляются различные виды туризма, в числе которых социальный, экологический, охотничий, спортивный, деловой, религиозный, медицинский и ряд иных. Также в ст. 6 называются такие организационные формы туризма, как внутренний и международный, который, в свою очередь, делится на въездной, то есть путешествие в рамках Казахстана иностранцев и лиц без гражданства, а также выездной, то есть путешествие за границей граждан Республики Казахстан. В законе предоставляется определение общего понятия туристской индустрии. Согласно

норме статьи 4 закона, туристская индустрия является совокупностью средств размещения туристов и транспорта, объектов общественного питания, развлечения, познавательного, оздоровительного, делового, спортивного и прочего назначения, а также осуществляющих туристскую деятельность и предоставляющих экскурсионные услуги и услуги гидов организаций. Видами туристской индустрии являются услуги по предоставлению туров, мест проживания, питания, а также информационные, транспортные услуги, развлечения и иные согласно пункту 2 статьи 4 закона. В статье 9 закона урегулирован вопрос целей, приоритетных направлений и способов государственного регулирования туристской деятельности. В частности, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 закона, целями государственной политики в данной сфере являются:

- наделение лиц правами на свободу передвижения, отдых;
- охрана окружающей среды;
- развитие такой туристской деятельности, основными направленностями которой являются обеспечение всех потребностей туристов;
- развитие туристской индустрии государства;
- создание международных контактов при совершении такой деятельности.

При этом для осуществления заявленных целей по развитию туристской индустрии в пункте 2 статьи 9 закона перечисляются приоритетные направления развития туризма. Согласно указанной норме, такими направлениями являются:

- определение туристской индустрии как высокорентабельной экономической отрасли;
- развитие различных видов туризма;
- создание условий для удовлетворения потребностей внутреннего и международного туризма;
- соблюдение интересов государства, защита его исторического, природного, культурного наследия;
- установление льготных условий для организации туристской деятельности, про-

водимой относительно детей, молодежи, а также инвалидов и малообеспеченных верст населения;

- способствование инвестированию в туристскую отрасль.

Кроме прочего, в законе также закреплены права и обязанности туристов. Согласно статье 24 закона, туристы имеют право на:

- защиту со стороны консульств, дипломатических, туристских представительств в случае наличия фактов посягательств на жизнь, здоровье или имущество;
- информацию о правилах въезда, выезда и пребывания на территории Казахстана, о законодательных, культурных, религиозных и прочих особенностях данного государства;
- свободу передвижения и доступа к различным туристским ресурсам с учетом ограничительных мер, а также к средствам связи;
- компенсацию в случае нанесения убытков и морального вреда;
- экстренную медицинскую помощь;
- содействие органов государственной власти Казахстана в процессе решения различных вопросов в процессе путешествия.

В то же время в статье 25 закреплены такие обязанности, как: соблюдение казахстанского законодательства во время путешествия, охрана окружающей среды и природных, исторических, культурных достопримечательностей, правила въезда, выезда и пребывания в Казахстане, а также правила личной безопасности. То есть в сравнении с предоставляемыми туристам правами обязанности носят сутобо общий характер, не возлагая каких-либо дополнительных обязательств на путешествующих. Кроме того, в статьях 26 и 27 закона закреплены отдельные положения о гарантировании государством безопасности туристов во время пребывания на территории Республики Казахстан, а также гражданам Казахстана – во время их пребывания с целью туризма за пределами данного государства, а также положение об обязательном страховании при осуществлении туристской деятельности.

Данный закон является вторым специальным законом Республики Казахстан в этой

сфере. Его предшественником был Закон Республики Казахстан «О туризме» 1992 года, который, как утверждают некоторые исследователи, в сравнении с действующим законом, носил характер как регулятивного, так и концептуального нормативно-правового акта [10]. Отличительной чертой нового закона является, среди прочего, новое определение понятия «туризм», которое теперь имеет ограниченный временной характер, а именно: путешествие от 24 часов до 1 года либо до 24 часов, но с ночлегом. В сравнении, в предыдущем законе под туризмом понимался любой выезд за место постоянного жительства без привязки к временным ограничениям. Однако фактически оба закона представляют новую модель туристской индустрии, отличающейся от советской, что выражается в первую очередь в различных пониманиях сущности туристской отрасли. Уже законом от 1992 года туристская индустрия была выделена в отдельную от других ветвей экономики, что указывало на перспективность ее развития в рамках данного государства [11, с. 5].

Кроме законодательства, осуществление политики в сфере казахстанского туризма также осуществляется на подзаконном уровне. Следует отметить, что много внимания отводится именно детскому туризму, на что указывает ряд факторов. Важная роль данному виду туризма отводится в Посланиях Президента Назарбаева «Построим будущее вместе!», «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана», «Казахстанский путь – 2050».

В настоящее время в Казахстане приняты государственные программы развития регионального туризма. Наиболее актуальные направления развития туристской отрасли закреплены в Концепции развития туристской отрасли Республики Казахстан до 2023 года, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан № 406 от 30 июня 2017 года. В ней обновлены семь ключевых направлений реализации, уделено особое внимание развитию детского туризма - еще раз обозначена нацеленность правительства на этот вид туризма на национальном уровне.

Казахстан занял 55-е место из 141 стран по индексу глобальной конкурентоспособности в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) в 2019 году. Данный факт взят за основу первой Государственной программы развития туристской отрасли Республики Казахстан на 2019-2025 годы, утвержденной 31 мая 2019 года Правительством Республики Казахстан. Цель программы - обеспечить к 2023 году долю туризма в общем ВВП Казахстана не менее 8%.

В соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2019 года № 360 «Об утверждении Государственной программы развития туристской отрасли Республики Казахстан на 2019-2025 годы» «в современных условиях развития мировой экономики туризм становится одной из ведущих и динамично развивающихся отраслей. Туризм вносит вклад в развитие ключевых секторов экономики (транспорт, связь, строительство, сельское хозяйство, производство товаров массового потребления) за счет налоговых поступлений в бюджет, увеличения числа рабочих мест, притока иностранной валюты. Казахстан с ее обширной территорией, выгодной с точки зрения торговых отношений между Европой и Азией, географического положения, богатого культурного и исторического наследия, традиций, сохранившихся до наших дней, занимая выгодное геополитическое положение, обладая значительными природно-рекреационными ресурсами и объектами мирового культурного и исторического наследия (в список всемирного культурного наследия ЮНЕСКО включены 11 объектов), уникальным природным разнообразием, имеет потенциал развития новых туристских продуктов и все необходимые базовые предпосылки, чтобы стать крупным игроком на карте мирового туризма» [12]. Туристская отрасль выделена в отдельный кластер и входит в перечень приоритетных направлений экономики страны.

В Концепции развития туристской отрасли РК до 2023 года очень четко изложены ключевые социально-экономические предпосылки необходимости развития туризма в Казахстане:

- увеличение доходов населения, поступлений в государственный бюджет, улучшение социального самочувствия, возможность создания новых рабочих мест, в том числе обеспечение занятости населения сельских и отдаленных районов, молодежи без отрыва от традиционного образа жизни;

- содействие развитию культуры предпринимательской деятельности среди широких слоев населения путем создания возможности ведения семейного, малого и среднего бизнеса, в том числе за счет реализации якорных туристских проектов в наиболее перспективных районах туристских кластеров;

- содействие созданию положительных и продуктивных межкультурных отношений, способствующих продвижению национального и межгосударственного взаимопонимания, включая продвижение социально-культурного, этнографического, медицинского, спортивного, культурно-познавательного, научного, детско-юношеского и других видов туризма, способствующих пропаганде ценностей общенациональной идеи «Мәңгілік Ел»;

- повышение узнаваемости республики на региональном и мировом рынках за счет активного странового маркетинга и продвижения бренда Великого Шелкового пути;

- богатое историко-культурное наследие Казахстана, включенное в Список всемирного культурного наследия ЮНЕСКО, и Государственный список памятников истории и культуры республиканского значения [13].

Национально-правовое регулирование туризма в Грузии

В Грузии специальным законом в сфере туристской деятельности является Закон Грузии «О туризме и курортах» от 1997 года. Закон имеет стандартную структуру, состоит из 18 статей. В законе присутствуют определения понятий экономической деятельности и финансирования отрасли, что с разных сторон освещает функционирование туристской индустрии. В частности, экономическая деятельность рассматривается как признак прибыльности субъектов туристской деятельности, тогда как источники финансирования отрасли – способность приносить прибыль в государ-

ственный бюджет от осуществления данной деятельности. Также присутствует раздел, посвященный международному сотрудничеству и участию Грузии в международных организациях по туризму. Кроме того, в данном законе прослеживается одно из приоритетных направлений грузинского туризма, по аналогии с казахстанским законодательством, а именно – лечебный туризм. Об этом свидетельствуют соответствующие положения статьи 2, пункта 5 статьи 3 и ряд иных положений в своей совокупности. В частности, в соответствии с пунктом 3 статьи 2 закона, лечебный туризм подразумевает использование курортов с целью медицинского обследования, лечения, а также получения иного медицинского обслуживания [4].

В то же время популярными видами туризма в Грузии являются сельский и винный туризм. Это объясняется тем, что большинство населения страны живут в сельской местности. К примеру, грузинский аграрный район Ушгули отнесен Комиссией ЮНЕСКО к уникальным культурным наследиям. На сегодняшний день сельский, а также винный и экотуризм предоставлены семью индивидуальными ассоциациями в г. Тбилиси, а также правительственной организацией в Батуми. Данные организации при осуществлении своей деятельности поддерживаются целевыми международными фондами. Целевой аудиторией сельского и связанных с ним видов туризма являются в первую очередь городские жители, которые в процессе потребления данной услуги отдыхают от городской суеты, шумной жизни и т.д. [14]. Однако, несмотря на приоритетность данного вида туризма в Грузии, какой-либо прямой ссылки на него в законе «О туризме и курортах» либо же отдельного закона, регулирующего данный вопрос, нет. Бесспорно, данный факт является пробелом в урегулировании как данного вида туризма, так и туризма в целом в Грузии.

В то же время винный туризм имеет большую ценность для Грузии. Это объясняется важностью винодельческой индустрии для данного государства, его географическими, историческими особенностями, о чем, среди

прочего, указано в преамбуле к закону Грузии «О лозе и вине». Более того, в соответствии со статьей 3-1 данного закона, в Грузии функционирует центральный орган государственной власти, регулирующий вопросы виноградарства и виноделия [15]. К примеру, в 2016 году Грузия заняла 23 место среди стран – производителей вина; доля экспорта вина по состоянию на данный период составляет 42,5 %. В 2019 году туристы потратили личные денежные средства преимущественно на дегустацию грузинских вин и блюд национальной кухни (74,8 %). Также успеваемость винного туризма подчеркивается тем, что каждый год примерно 8% туристов прибывают со стран западной Европы.

Однако, по аналогии с сельским туризмом, специального закона либо же ссылки в законе «О туризме и курортах» нет, что также является значительным пробелом, затормаживает развитие указанных видов туризма, несмотря на их потенциальную выгодность для государства. Сельский туризм имеет большой потенциал в силу преимущественно сельскохозяйственной природы данного государства. К тому же большинство сельских районов размещены в высокогорье, что является еще одним привлекающим туристов фактором. Винный туризм выгоден для Грузии в силу исключительной важности виноделия для ее экономики. Но отсутствие законодательного урегулирования этих видов туристской индустрии Грузии нивелирует возможность функционирования данной сферы в рамках правового поля, что в некой степени лишает защиты ее субъектов. Как результат, Грузия имеет отсутствие полноценного, целенаправленного развития данных видов туризма [16]. Туристская индустрия в Грузии растет каждый год, увеличивая показатель посетителей данной страны. В то же время следует заметить, что примерно с 2013 года количественный показатель развития несколько приостановился. Указывая на главные проблемы в развитии туристской индустрии данного государства, большинство исследователей сходятся в том, что наиболее значительными являются две. К числу таких проблем относят:

- демографические конфликты, что связано с регионом (например, конфликты между азербайджанцами и армянами);
- маркетинговые проблемы, связанные с плохим, нерегулярным рекламным продвижением грузинского туризма как внутри страны, так и за ее пределами.

При этом вторая проблема является ключевой и требует немедленного решения. Одним из способов решения указанной проблемы является внесение в Закон «О рекламе» соответствующей нормы, стимулирующей рекламирование грузинского национального туристского продукта.

Обсуждение

Согласно целям исследования, изучению подлежит не только проблематика законодательной регламентации туристской деятельности в Казахстане и Грузии, но также и меры по реализации туристской политики, их результативность. Сравнивая специальные акты в сфере туризма в Казахстане и Грузии, еще раз следует отметить, что таковыми являются: Закон Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» 2001 года и Закон Грузии «О туризме и курортах» 1997 года. Казахстанский закон является более детально прописанным и в целом большим по объему (29 статей против 18 статей). Это является его преимуществом, поскольку максимально возможная и допустимая на законодательном уровне регламентация ключевых моментов позволяет максимально координировать государственную политику в данной сфере, регулировать функционирование субъектов туристской деятельности, а также вовремя реагировать на факты отклонений или правонарушений в данной отрасли. Например, в отличие от грузинского аналога, в казахстанском законе определено понятие туристской индустрии, что позволяет включать или не включать в ее число ту или иную хозяйственную деятельность. Значительным пробелом грузинского закона в сравнении с казахстанским аналогом является полное отсутствие регламентации прав и обязанностей

туриста. С одной стороны, такие права и обязанности должны максимально корреспондировать закрепленным в Конституции правам, однако, учитывая наличие в некоем роде специального субъекта (туриста), все же необходима дополнительная законодательная регламентация его прав и обязанностей.

В то же время грузинский закон имеет свое преимущество в виде законодательного закрепления экономической сущности туристской деятельности, а именно: экономической деятельности и источников финансирования отрасли. Важным такое закрепление определяется из соображений необходимости законодательного закрепления двусторонней природы туристской деятельности. В таком случае, с одной стороны, субъекты предоставления туристских услуг должны самостоятельно стремиться к повышению качества предоставляемых услуг, что даст возможность получать более высокую прибыль, с другой стороны, государство должно заботиться о хороших условиях для развития туристского сектора, которые выражаются в адекватной налоговой политике и законодательных гарантиях деятельности. И все же государство должно стремиться к созданию благоприятных условий для развития туристского бизнеса при установлении налоговой политики и правовых гарантий, связанных с этой деятельностью.

В Казахстане на законодательном уровне особое внимание оказывается туризму, организованному для детей, целью чего определяется ментальное, культурное, патриотическое воспитание подрастающего поколения. Такой подход объясняется тем, что дети должны иметь возможность развиваться, реализовывать себя как личность, свои интересы и мотивационный потенциал, что в последующем приводит к развитию общества и государства в целом. При этом реализация такого подхода осуществляется через обеспечение разностороннего развития ребенка, пропаганду здорового образа жизни, создание условий для занятия туристско-краеведческой, экскурсионной деятельностью и, как результат, воспитание подрастающего поколения в па-

триотичном духе. Таким образом, приоритет в данном случае предоставляется именно внутреннему туризму. Такая позиция кажется логичной, необходимой и правильной, поскольку выражает перспективность, осмотрительность государственной политики, так как действительно подрастающее поколение является залогом успеваемости государства в последующем. В то же время, несмотря на попытки законодательного урегулирования туристской деятельности, в Казахстане имеют место такие проблемы, как:

- неразвитая инфраструктура, в том числе недостаточное развитие инженерной транспортной и социальной инфраструктуры в местах туризма;
- труднодоступность туристских объектов;
- невысокий уровень сервиса в местах отдыха туристов;
- недостаточное количество и качество сервиса объектов придорожной инфраструктуры;
- нехватка квалифицированных кадров в сфере туризма;
- недостаточное финансирование туристской деятельности и ряд иных проблем.

В Грузии, как следует делать вывод из положений Закона Грузии «О туризме и курортах», приоритетным является лечебный туризм, а также сельский и винный туризм. В силу географического расположения и климатических, географических и экономических особенностей Грузии такой подход является обоснованным. Однако, несмотря на приоритетность сельского и винного туризма в Грузии, отсутствие законодательной регламентации всех ключевых или приоритетных для страны видов туризма не обязывает, с одной стороны, обязанность органов государственной власти уделять им особое внимание, с другой стороны, развиваться работающим в них субъектам туристской деятельности. В то же время, несмотря на сравнительный «проигрыш» грузинского законодательного урегулирования казахстанскому, международный туризм в Грузии является значительно более развитым в сравнении с таковым в Казахстане.

Это объясняется в первую очередь значительно большим финансированием данной отрасли, что дает возможность значительно лучше ее развивать.

Выводы

Проведенным исследованием установлено, что туризм – это путешествие лица, определяющими мотивами которого являются релаксационные, оздоровительные, религиозные, образовательные, познавательные, коммерческие цели, а кроме того, визит к родным, друзьям, посещение различных мероприятий и прочее. В результате проведенного исследования было установлено, что состояние нормативно-правовой базы, регулирующей туристскую индустрию, а также непосредственно состояние самой индустрии в Казахстане и Грузии, являются несколько различными. С одной стороны, это можно объяснить различными подходами, видениями самой туристской сферы правительствами данных стран. При анализе тематического казахстанского законодательства очевидным становится понимание казахстанским правительством туристской индустрии как максимально регулирующейся государством, которое, в свою очередь, должно обеспечивать не только ее постоянное развитие, но и гарантировать субъектам указанной деятельности их защищенность в рамках правового поля. Особенно такое видение подтверждается на примере детского туризма, для которого правительство Казахстана пытается создать наилучшие условия для развития, максимально привлекения к нему детей и подростков. В свою очередь, в туристском законодательстве Грузии прослеживаются противоположные тенденции, указывающие на рыночную ориентацию туризма в стране. Это подчеркивается, во-первых, сокращением до минимума законодательной регламентации индустрии, во-вторых, положениями уже упомянутых статей 9 и 10 грузинского Закона «О туризме и курортах», где подчеркивается двойственный характер туризма в Грузии, а именно: самообеспечение субъектов деятельности, а также

уплата налогов для формирования необходимого целевого бюджета государства. Однако, анализируя состояние казахстанского и грузинского законодательства в сфере туризма, следует констатировать, с одной стороны, результативность, обоснованность, необходимость применяемых мер относительно приоритетного направления туризма в Казахстане, с другой - неполное соответствие применяемых в Грузии организационных мер. Таким образом, в результате проведенного анализа были определены сильные стороны обоих законодательных актов, которые следует вынести как рекомендации для дополнения, совершенствования существующей законодательной базы по данному вопросу. Таким образом, рекомендуется следующее:

- необходимость принятия единого международно-правового акта, регулирующего международный туризм и обеспечивающего безопасность туристов на международном уровне;
- максимальное определение всевозможных понятий и терминов, связанных с туризмом, а именно: непосредственно туризм, туристская деятельность, туристская индустрия, определение видов туризма, а также возможное определение приоритетных для той или иной страны видов туристской деятельности;
- детализация в дефинициях целей, приоритетных направлений и способов государственного регулирования туристской деятельности, последовательная регламентация организации туристской деятельности;
- регламентация детального, по возможности, полного перечня прав и обязанностей туриста с дополнительной регламентацией прав и свобод субъекта туристской деятельности с целью их максимальной регламентации, конкретизации;
- закрепление понятий экономической деятельности и финансирования отрасли, поскольку слаженное, постоянное развитие туристской индустрии возможно при обязательном присутствии двух составляющих, а именно: 1) мотивированности, заинтересованности в результатах, успеваемости субъектов туристской деятельности; 2) слаженной, четко

определенной, конкретизированной государственной политики, четко устанавливающей направления развития отечественной туристской индустрии.

Примечание. Данное исследование было проведено в рамках международного проекта № 870647 «Право Центральной Азии: правовая культура и деловая среда в Центральной

Азии» Лундского Университета, Швеция, в рамках программы Мероприятий Марии Кюри Горизонт 2020, финансируемого Европейским Союзом.

Acknowledgement. This research was supported by a Marie Curie Research and Innovation Staff Exchange scheme within the H2020 Programme (grant acronym: Central Asian Law, no 870647).

Список литературы

1. Kala, N. (2021). Chronological review of the adoption of the world tourism organization basic international regulatory acts on tourism. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24 (Special Issue 1), 1–9.
2. Смыкова, М. Р. (2014). Туризм: экономика, менеджмент и маркетинг. Издательство «NURPRESS»: Алматы, 246.
3. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 года N 211 «О туристской деятельности в Республике Казахстан». [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 30 октября 2021 года, URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000211_
4. Закон Грузии от 6 марта 1997 года «О туризме и курортах». [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 30 октября 2021 года, URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/33370?publication=8>
5. Кала Н.С. (2016). The United Nations World Tourism Organization: Issues of the Legal Status. *Научный журнал Вестник Евразийского национального университета Серия гуманитарные науки*, № 5 (114), 339-342.
6. UNWTO Declarations | Déclarations de l'OMT | Declaraciones de la OMT. [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 8 ноября 2021 года, URL: <https://www.e-unwto.org/toc/unwtodeclarations/28/3>
7. Всемирная туристская организация (2016), Основополагающие документы ЮНВТО, Том I – Устав, правила процедуры, соглашения, второе издание, версия на русском языке, ЮНВТО, Мадрид.
8. Agreement on co-operation and relationship between the United Nations and the World Tourism Organization. UN. General Assembly (32nd sess. : 1977). [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 8 ноября 2021 года, URL: <https://digitallibrary.un.org/record/188037?ln=ru>
9. Middleton, A. (2013). *Managing Ecological Balance in Sustainability in Tourism*. Springer Gabler: Wiesbaden, Germany, 157.
10. Дощанова, А. С. (2015). Вопросы развития законодательства Республики Казахстан о туристской деятельности. *Вестник КазНУ*, 1-14. [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 10 ноября 2021 года, URL: <https://articlekz.com/article/14814>
11. Сансызбайкызы, С. (2009). Развитие управления туризмом в РК: историко-теоретический анализ. *Вестник КазНУ*, 1-9. [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 10 ноября 2021 года, URL: <https://articlekz.com/article/6832>
12. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2019 года № 360 «Об утверждении Государственной программы развития туристской отрасли Республики Казахстан на 2019-2025 годы». [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 10 ноября 2021 года, URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000360#z65>
13. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 406 «Об утверждении Концепции развития туристской отрасли Республики Казахстан до 2023 года». [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 10 ноября 2021 года, URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000406#z93>
14. Khartishvili, L., Muhar, A., Dax, T., & Khelashvili, I. (2019). Rural tourism in Georgia in transition: challenges for regional sustainability. *Sustainability*, 11(2), 410-419.

15. Закон Грузии от 1998 года «О лозе и вине». [Электронный ресурс]. - Дата обращения: 15 ноября 2021 года, URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/28102?publication=11>

16. Paresashvili, N., Chitaladze, K. (2019). Main Challenges of Tourism Development Management in Georgia. 37th International Scientific Conference on Economic and Social Development – Solo Economic Problems of Sustainable Development. Baku, 14-15 February, 120-132.

Н.С. Кала

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Нұр-Сұлтан, Қазақстан

Қазақстан және Грузияның туризм аясындағы заңнамасына салыстырмалы талдау

Аңдатпа. Қазіргі заманды адамдардың орын алмасуынсыз, туризмсіз елестету мүмкін емес. БҰҰ және басқа да бірқатар халықаралық ұйымдардың пікірінше туризм мәдени қайшылықтарға, ұлттық араздыққа, сонымен қатар кедейлікке қарсы әрекеттің тиімді шарасы, мәдени дәстүр мен тәжірибе алмасу құралы болып табылады. Мақалада Қазақстан Республикасының және Грузияның туристік заңнамасына, оның оң және теріс жақтарына талдау жасалды, сонымен бірге бұл заңнаманың сәйкес елдің туристік индустриясына ықпалы талданды. Концептуалдық әдісті қолдана отырып, БҰҰ Дүниежүзілік туристік ұйымы шегінде халықаралық шарттар базасы зерттерді. Зерттеу нәтижесінде екі елдің заңнамасының жағымды және жағымсыз жақтары, туризмнің басым бағыттары анықталып, әрекет етуші заңнамаға керекті, тиімді және тиесілі деп бағаланатын тиісті ережелермен толықтыру ұсынылды.

Түйін сөздер: туризм, туристік индустрия, Дүниежүзілік туристік ұйым, халықаралық құжаттар, ұлттық-құқықтық реттеу, заң, Қазақстанның туризм аясындағы заңнамасы, Грузияның туризм аясындағы заңнамасы.

N.S. Kala

L.N. Gumilyov Eurasian National University, Nur-Sultan, Kazakhstan

Comparative analysis of legislation in the sphere of tourism in Kazakhstan and Georgia

Abstract. A modern world is impossible without human mobility. Tourism is one of its manifestations. According to the UN and several other international organizations, tourism is an effective measure to counter-cultural contradictions, national enmity, as well as human poverty, an instrument for exchanging cultural traditions and experiences. This article analyses the tourism legislation of the Republic of Kazakhstan and Georgia to identify the strengths and weaknesses of such legislation and analyzes the impact of such legislation and other applied measures on the tourism industry of the country concerned. By applying the conceptual method, the international treaty base was studied within the framework of the UN World Tourism Organization. The study revealed the positive and negative aspects of the legislation in both countries, identified priority areas of tourism in such countries, and recommended the addition of existing legislation with relevant provisions that are assessed as necessary, effective, and inherent.

Keywords: tourism, tourism industry, World Tourism Organization, international documents, national legal regulation, law, legislation of Kazakhstan in the field of tourism, legislation of Georgia in the field of tourism.

References

1. Kala, N. (2021). Chronological review of the adoption of the world tourism organization basic international regulatory acts on tourism. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24 (Special Issue 1), 1–9.
2. Smykova, M.R. (2014). *Turizm: ekonomika, menedjment i marketing* [Tourism: economics, management and marketing]. Izdatelstvo «NURPRESS»: Almati, 246. [in Russian]
3. Law of the Republic of Kazakhstan of June 13, 2001 N 211 «On tourism activity in the Republic of Kazakhstan». [Electronic source]. - Retrieved: October 30, 2021, URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000211_

4. Law of Georgia of March 6, 1997 «On tourism and resorts». [Electronic source]. - Retrieved: October 30, 2021, URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/33370?publication=8>
5. Kala, N.S. (2016). The United Nations World Tourism Organization: Issues of the Legal Status. Herald of Eurasian National University Humanitarian Series, № 5 (114), 339-342.
6. UNWTO Declarations | Déclarations de l'OMT | Declaraciones de la OMT. [Electronic source]. - Retrieved: November, 8, 2021, URL: <https://www.e-unwto.org/toc/unwtodeclarations/28/3>
7. World Tourism Organization. (2016). UNWTO Basic Documents, Volume I – Statutes, Rules of Procedure, Agreements, second edition, UNWTO, Madrid, 84.
8. Agreement on co-operation and relationship between the United Nations and the World Tourism Organization. UN. General Assembly (32nd sess. : 1977). [Electronic source]. - Retrieved: November, 8, 2021, URL: <https://digitallibrary.un.org/record/188037?ln=ru>
9. Middleton, A. (2013). Managing Ecological Balance in Sustainability in Tourism. Springer Gabler: Wiesbaden, Germany, 157.
10. Doshchanova, A. S. (2015). Voprosi razvitiya zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan o turistskoy deyatel'nosti [Issues of developing the legislation of the Republic of Kazakhstan on tourism activities]. Bulletin of the Kazakhstan National University, 1-14. [Electronic source]. - Retrieved: November, 10, 2021, URL: <https://articlekz.com/article/14814>
11. Sansyzbaykyzy, S. (2009). Razvitie upravleniya turizmom v RK: istoriko-teoreticheskiy analiz [Tourism management development in Kazakhstan: historical and theoretical analysis]. Bulletin of the Kazakhstan National University, 1-9. [Electronic source]. - Retrieved: November, 10, 2021, URL: <https://articlekz.com/article/6832>
12. Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan of May, 31, 2019 № 360 «On approving the state program for tourism branch development in the Republic of Kazakhstan for 2019-2025». [Electronic source]. - Retrieved: November, 10, 2021, URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000360#z65>
13. Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan of June, 30, 2017 № 406 «On approving the Concept of tourism branch development in the Republic of Kazakhstan until 2023 ». [Electronic source]. - Retrieved: November, 10, 2021, URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000406#z93>
14. Khartishvili, L., Muhar, A., Dax, T., & Khelashvili, I. (2019). Rural tourism in Georgia in transition: challenges for regional sustainability. Sustainability, 11(2), 410-419.
15. Law of Georgia of 1998 «On vine and wines». [Electronic source]. - November, 15, 2021, URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/28102?publication=11>
16. Paresashvili, N., Chitaladze, K. (2019). Main Challenges of Tourism Development Management in Georgia. 37th International Scientific Conference on Economic and Social Development – Solo Economic Problems of Sustainable Development. Baku, 14-15 February, 120-132.

Сведения об авторе:

Кала Нагима Сункарбековна – PhD, и.о. доцента кафедры международного права юридического факультета Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева, Сатпаева 2, Нур-Султан, Казахстан.

Kala Nagima Sunkarbekovna – Ph.D., Associate Professor at the International Law Department, Law Faculty, L.N. Gumilyov Eurasian National University, 2 Satpayeva str., Nur-Sultan, Kazakhstan. 87025207370, e-mail: kala_ns@enu.kz