

ტურისტული მომსახურება და მისი რეგულირების სამართლებრივი საფუძვლები

შესავალი

ტურიზმი როგორც ქვეყნის ეკონომიკის, საერთაშორისო კავშირების თუ საქმიანი აქტივობის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი, საჭიროებს განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეგულირებას. ტურიზმის ინდუსტრიას შეუძლია ხელი შეუწყოს მშვიდობისა და განვითარების გამყარებას ქვეყანაში, შემოსავლების ზრდის, ეკონომიკის დივერსიფიკაციის, გარემოს დაცვისა და კულტურათა დაახლოების გზით. ეს სფერო თანამედროვე ეტაპზე ჩამოყალიბდა, როგორც ეკონომიკის ყველაზე უფრო სწრაფად განვითარებადი დარგი, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ქვეყანაში უცხოური ვალუტის შემოდინებას, სამუშაო ადგილების შექმნას, სიღარიბის დაძლევას, მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ კეთილდღეობას და შესაბამისად, ეკონომიკის დაჩქარებულ განვითარებას. ტურიზმი უფრო სწრაფად ქმნის ახალ სამუშაო ადგილებს, ვიდრე ეკონომიკის სხვა დარგები, იძლევა ეკონომიკური შესაძლებლობების ზრდის დაბალანსების საშუალებას. ტურიზმის განვითარებას მნიშვნელოვნად ასტიმულირებს სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით ეროვნული სტრატეგიის შემუშავება და გონივრული კანონმდებლობის დანერგვა.

ტურისტული მომსახურების სამართლებრივი რეგულირება

საერთაშორისო დონეზე ტურისტულ მომსახურებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება ხდება კონვენციების, საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების საფუძველზე. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები ტურიზმის განვითარების შესახებ საერთაშორისო საზოგადოებაში მიიღეს ჰელსინკის შეთანხმებებში, რომელიც 1975 წლის 1 აგვისტოს იქნა ხლმოწერილი. გაეროსთან დაფუძნებულია მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაცია (World Tourist Organization-WTO), რომელიც დაარსდა 1975 წლის 2 იანვარს და დღეისათვის ყველაზე ცნობილი და აღიარებულია ტურისტულ სამყაროში. აღნიშნული ორგანიზაციის მიზანს წარმოადგენს, ისეთი ნორმებისა და წესების შემუშავება, რომლებიც გაამარტივებს საერთაშორისო საზოგადოებაში ტურისტების გაცვლა გამოცვლას.

მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაციის საქმიანობაში მნიშვნელოვანი მოვლენა გახდა მანილის საერთაშორისო კონფერენცია ტურიზმის შესახებ, რომელიც გაიმართა 1980 წელს და მასში მონაწილეობდა 100-ზე მეტი სახელმწიფოს წარმომადგენელი, კონფერენციამ განიხილა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები როგორცაა: სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობა ტურიზმის განვითარებისათვის; მოთხოვნილებებისა და წინადადებების რეგულირება; კადრების მომზადება ტურიზმის ინდუსტრიისათვის და სხვ [3, 19].

მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მეექვსე სესიაზე 1985 წელს მიღებულ იქნა ტურიზმის ქარტია და ტურისტის კოდექსი, რომელიც აღიარეს ამ საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრმა სახელმწიფოებმა. საქართველოს პარლამენტმა გაითვალისწინა რა მსოფლიო ტურისტულ ორგანიზაციაში საქართველოს გაწევრიანების დიდი მნიშვნელობა, საქართველოში ტურიზმის განვითარების დაჩქარებისათვის და 1994 წლის 27 იანვარს მიიღო დადგენილება მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაციის ქარტიისა და ტურისტის კოდექსის აღიარების შესახებ. [3. გვ-20] ტურისტული ქარტია და ტურისტის კოდექსი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო შეთანხმებებია, მათში გამოკვეთილია ტურიზმის განვითარების ტენდენციები და ნაჩვენებია ტურიზმის ადგილი საერთაშორისო საზოგადოებრიობის ცხოვრებაში ორივე დოკუმენტი 14 მუხლისაგან შედგება, რომლებიც მოიცავენ ტურიზმის ყველა მიმართულებასა და ტურისტის ქცევის წესებს.

ტურიზმის დარგში პირველ პარლამენტაშორისო კონფერენციაზე, რომელიც 1989 წლის აპრილში გაიმართა ჰააგაში, აღინიშნა, რომ ტურიზმი ხელს უწყობს ხალხთა და ცალკეულ პირთა ურთიერთგაგების გადრმავებას, წარმოადგენს მშვიდობის განმტკიცების უმნიშვნელოვანეს ელემენტს [3, 7].

1999 წლის 1 ოქტომბერს კი მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაციის გენერალურ ასამბლეაზე მიღებულ იქნა “ტურიზმის გლობალური ეთიკური კოდექსი” ეს დოკუმენტი ემყარება ამჟამად მოქმედი კოდექსების იდეებს და აყალიბებს მსოფლიო ტურიზმის მდგრადი განვითარების ორიენტირებს [1, 211].

ბევრ ქვეყანაში შემოღებულია ტურიზმის მარეგულირებელი ნაციონალური კანონები, რომლებშიც განსაზღვრულია განვითარების ძირითადი კონცეფციები და პრინციპები.

რაც შეეხება საქართველოში ტურიზმის დარგის ინსტიტუიურ მოწყობას და საკანონმდებლო ბაზას: საქართველოს ტურიზმის დარგის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ტურიზმის ეროვნული სააგენტო. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ძირითადი ფუნქციებია: მდგრადი ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა, მეწარმეებისათვის ხელსაყრელი ბიზნეს გარემოს შექმნა, ტურისტული, სატრანსპორტო და კავშირგაბმულობის ინფრასტრუქტურის განვითარება და ქვეყნის სატრანზიტო პოტენციალის ხელშეწყობა. 2010 წლის 10 აგვისტოდან, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, განხორციელდა სასაქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების-ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის ლიკვიდაცია და, როგორც მისი უფლებამონაცვლე, შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი-საქართველოს ტურიზმის ეროვნული სააგენტო, რომლის მიზნები და ამოცანებია-საქართველოში ტურიზმის განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება და განხორციელება, ტურიზმის განვითარების საფუძველზე, ქვეყანაში საექსპორტო შემოსავლების ზრდისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის

ხელშეწყობა, ინფრასტრუქტურისა და ტურიზმის სფეროში ადამიანური რესურსების განვითარების ხელშეწყობა.

ახლა კი გავეცნოთ უშუალოდ საქართველოს სამართლებრივ ბაზას აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში: 1997-1999 წლებში, საქართველოში, ამ დარგის სამართლებრივად უზრუნველყოფის მიზნით მიღებულ იქნა არაერთი კანონი და ნორმატიული აქტი. 1997 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი “ტურიზმისა და კურორტების შესახებ”, რომელიც ფუძემდებლური აქტია ტურიზმისა და კურორტების კანონმდებლობაში, თუმცა უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ აღნიშნული კანონის მიღების დროს ქვეყანაში რთული და დღევანდელისაგან განსხვავებული ეკონომიკური და პოლიტიკური ვითარება იყო, ტურიზმი კი მსოფლიოში ცნობილია როგორც სწრაფად განვითარებადი დარგი, ცხადია ამ განვითარებას ბევრი ცვლილება მოსდევს, რომლებიც თანხვედრაში უნდა იყოს ქვეყნის, როგორც პოლიტიკურ ისე ეკონომიკურ განვითარებასთან. ქვეყანაში ტურიზმის განვითარების პოლიტიკა და ტურისტული საქმიანობის რეგულაცია უნდა წარმართოს დარგის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანომ-ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ტურიზმის ეროვნულმა სააგენტომ, მაგრამ მოძველებული სამართლებრივი ბაზა ამ საქმიანობის ეფექტურად წარმართვის შესაძლებლობას ზღუდავს. ასევე მნიშვნელოვანია, 1998 წლის 20 მარტს მიღებული საქართველოს კანონი “კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ”. 1998 წლის 24 დეკემბერს კი მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი “საქართველოში შემოსულ და საქართველოდან გასული ტურისტების აღრიცხვის მოწესრიგების შესახებ” მნიშვნელოვანია ასევე 2010 წლის 26 ოქტომბერს მიღებული საქართველოს კანონი “თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ”, რომლის მიზანია საქართველოში ტურიზმის განვითარება და მეწარმეობის ხელშეწყობა, რისთვისაც ეს კანონი ადგენს პირობებს თავისუფალ ტურისტულ ზონებში, სასტუმროების მშენებლობისა და ფუნქციონირებისათვის, ასევე საგადასახადო და სხვა შეღავათებს. რაც შეეხება საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობას: საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში მეთერთმეტე თავი სწორედ ტურისტულ მომსახურებას ეთმობა.

ტურისტულ სააგენტოსა და მოგზაურს შორის გაფორმებული დოკუმენტი, ეს არის დაცვის სამართლებრივი ბერკეტი ორივე მხარისათვის, ამიტომაც იგი უნდა იყოს მომგებიანი და უსაფრთხო. მმოგზაურმა უნდა იცოდეს თუ რისი უფლება აქვს მას კანონით მინიჭებული, ხოლო ტურისტულმა სააგენტომ უნდა იცოდეს რა შეუძლია მოსთხოვოს მას მოგზაურმა და რა გაუთვალისწინებელი ხარჯები შეიძლება დააწვეს მას ხელშეკრულების მეორე მხარის მოთხოვნის თანახმად. ტურიზმის ხელშეკრულება განსაზღვრავს მომსახურების ურთიერთობის მონაწილეთა უფლება მოვალეობებს და იგი საბანკო მომსახურების, გადაზიდვა გადაყვანის, სატრანსპორტო ექსპედიციის და სხვა მსგავს ხელშეკრულებებთან ერთად არეგულირებს მომსახურების კონკრეტულ სფეროს, ამ ხელშეკრულების საგანია, უხარვეზო მოგზაურობის უზრუნველყოფა. ტურიზმის ხელშეკრულების მხარეებია: ერთის მხრივ, მოგზაურობის მომწიფი და მეორეს მხრივ, ტურისტი. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 657-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ ტურისტული საწარმო წარმოადგენს მოგზაურობის

მომწყობს, ამდენად, კანონმდებელი ტურისტულ მომსახურებას მიიჩნევს სამეწარმეო საქმიანობად, რის გამოც მოგზაურობის მომწყობი შეიძლება იყოს მხოლოდ საწარმო, რომელიც “მეწარმეთა შესახებ” კანონის მოთხოვნათა დაცვით ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას ტურისტული მომსახურების სფეროში. აღნიშული ხელშეკრულება ორმხრივი კონსენსუალური ხელშეკრულებაა, რომლითაც ერთი მხარე – ტურისტული საწარმო მოვალეა, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, მოაწყოს მოგზაურობა, ხოლო მეორე მხარე – ტურისტი კი მოვალეა, ხელშეკრულებით დათქმულ ვადაში, გადაუხადოს შესაბამისი საზღაური მოგზაურობის მომწყობს, ტურისტული ხელშეკრულების კონსენსუალური ბუნება კი იმაში მდგომარეობს, რომ ის ძალაშია მხოლოდ ნების თავისუფალი გამოვლენისა და მხარეების მიერ ხელშეკრულებაზე ხელმოწერის მომენტიდან. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ტურისტული მომსახურების ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმები (სამოქალაქო კოდექსის 657-667-ე მუხლები) პირდაპირ მითითებას არ შეიცავენ ხელშეკრულების ფორმის შესახებ, მაგრამ შესაბამისი მუხლების შინაარსით და დამკვიდრებული პრაქტიკით ირკვევა, რომ იგი წერილობითი ფორმით უნდა დაიდოს და მარტივი წერილობითი ფორმაც საკმარისია ასეთი ხელშეკრულების ნამდვილობისათვის. თუმცა დასაშვებია ასევე ასეთი ხელშეკრულების ზეპირი ფორმითაც გაფორმება, მაგრამ ასეთ შემთხვევაში, მხარეები დაცულად ვერ იგრძნობენ თავს, ვინაიდან თუ ერთ-ერთი მხარე დაარღვევს ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს და შემდეგ უარყოფს ასეთი შეთანხმების არსებობას, ხელშეკრულების წერილობითი ფორმით არარსებობის გამო, მსგავსი ტიპის, დავების გადაწყვეტა პრაქტიკაში მთელ რიგ სირთულეებთან არის დაკავშირებული.

საქართველოში ყველაზე დიდ სირთულეს, ტურისტული მომსახურების სფეროში, წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ დღესდღეობით ჩვენს ქვეყანაში ვერ ხორციელდება ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების აღრიცხვა. სათანადო სააღრიცხვო სისტემის და რეგულირების მექანიზმის არარსებობის გამო, ვერ ხერხდება საკურორტო ადგილებში კერძო პირების მიერ გაქირავებული ფართებიდან მიღებული შემოსავლების აღრიცხვა, ოპორტუნისტული კი განაპირობებს იმას, რომ რეალურად ქვეყნის ბიუჯეტში ტურიზმიდან შესული თანხები ძალიან მწირია, ანუ არ მოდის შესაბამისობაში შემოსული ტურისტების რაოდენობასთან. მმოცემული პრობლემა შესაძლებელია მოგვარდეს საქართველოში მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაციის მიერ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად შემუშავებული ტურიზმის სატელიტური აღრიცხვის სისტემის შესწავლით, საქართველოსათვის ადაპტაციითა და შემდგომ მისი ქვეყანაში დანერგვით.

ტურისტული ორგანიზაციების საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია: სტანდარტიზაცია, ლიცენზირება და სერტიფიკაცია. ამგვარად, სახელმწიფომ უნდა განსაზღვროს საქმიანობის ხარისხის შეფასების ხერხები და კრიტერიუმები, რათა მომხმარებელი დარწმუნდეს, რომ მის მიერ მიღებული კომფორტი და მომსახურება შეესაბამება მკაცრად განსაზღვრულ წესებს და ნორმებს. მიუხედავად იმისა, რომ დღეისათვის საქართველოს ტურიზმის სახელმწიფო პოლიტიკა საკმაოდ ქმედითი და დინამიურია, აღნიშნული მიმართულებით სამუშაო ჯერ კიდევ ბევრია: ამ თვალსაზრისით,

ძალიან მნიშვნელოვანია დაბეგვრის გაცილებით ლიბერალური მექანიზმის შემუშავება და ლიცენზირების მკაცრი სტანდარტების დანერგვა. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ასევე სასტუმროების სერთიფიცირების საკითხს, რომელიც უნდა გახდეს მფლობელისათვის სტაბილურობის გარანტი, ხოლო მომხმარებლისათვის ინფორმაციის მიწოდების კარგი საშუალება არსებული მომსახურების ხარისხზე.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულთან ერთად, ჩვენ მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ის ფაქტიც, რომ არსებული კანონმდებლობა, საჭიროებს სერიოზულ გადახედვას, ვინაიდან უკვე ვეღარ პასუხობს თანამედროვე მოთხოვნებს და რეალობებს, ბოლო ათწლეულის მანძილზე აქტუალური გახდა ტურიზმის ახალი მიმართულებები, ახალი ტექნოლოგიები, ახალი მოთხოვნები, ამიტომაც საქართველოში ტურიზმის განვითარებისთვის აუცილებელია არსებული კანონის რევიზია და შესაბამისი ცვლილებების შეტანა, რათა მოხდეს მისი ჰარმონიზაცია, როგორც საქართველოს ამჟამინდელ კანონმდებლობასთან, ასევე საერთაშორისო მოთხოვნებთან და შეთანხმებებთან, აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ტურიზმის განვითარება მულტისექტორული თანამშრომლობის გარეშე შეუძლებელი იქნება, ამიტომაც შესაბამისი დარგობრივი კანონმდებლობაც სასურველია გადაიხედოს პერიოდულად და გატარდეს სათანადო ცვლილებები. კანონმდებლობის გარდა ტურიზმის სფეროში ძალზედ მნიშვნელოვანია კარგად გააზრებული მარეგულირებელი სისტემის და დოკუმენტების ჩამოყალიბება. მმარეგულირებელი ჩარჩო უნდა იყოს რაც შეიძლება მარტივი, თუმცა მაქსიმალურად ითვალისწინებდეს როგორც სახელმწიფოს, ასევე მომხმარებელთა და მიმწოდებელთა ინტერესების დაცვას. ამგვარი სამოქმედო გეგმა, ერთიან კოორდინირებულ სისტემაში მოაქცევს ტურიზმის განვითარებისკენ მიმართულ ყველა ძალისხმევას, რაც გაზრდის ეფექტიანობას და დაზოგავს რესურსებს და დროს.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. მეტრეველი.ი. მ. M 2008წ. *ტურიზმისა და სტუმართმასპინძლობის საფუძვლები*. თბილისი. შ.პ.ს. “ფორმა”.
2. მეტრეველი. მM 2011წ. *ტურიზმის ეკონომიკა და პოლიტიკა* თბილისი. შ.პ.ს “ფავორიტი პრინტი”.
3. ქარუმიძე. ვ 2001წ. *საქართველოს ტურიზმისა და სპორტის სამართალი*. თბილისი, “ცოდნა”.
4. ჭანტურია. ლL 2001 . *სამოქალაქო კოდექსის კომენტარები წიგნი მეოთხე*. თბილისი, “სამართალი”.
5. მსოფლიო ტურისტული ორგანიზაცია. <http://unwto.org/>
6. საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

<http://www.economy.ge/>