

**НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ
УЗБЕКИСТАН В СФЕРЕ ТУРИЗМА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПО
МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ**

Шарипханова Мохинур

Магистрант Ташкентского государственного юридического университета

Аннотация: в статье проводится комплексный анализ современного состояния национального законодательства Республики Узбекистан в сфере туризма и определяются перспективы его совершенствования в соответствии с международными стандартами. Исследуется правовая база туристической деятельности, включая Закон «О туризме» 2019 года и систему подзаконных актов. Анализируются ключевые нововведения в правовом регулировании: формирование системы государственного управления туризмом, институт туристических зон, механизмы защиты прав туристов, обеспечение безопасности и международное сотрудничество. Выявляются проблемные аспекты действующего законодательства через призму международных стандартов ЮНВТО, включая несоответствие понятийного аппарата, недостаточное развитие механизмов защиты прав туристов, экологических аспектов и цифрового туризма. Предлагаются конкретные направления совершенствования правовой базы для повышения конкурентоспособности туристической отрасли Узбекистана на мировом рынке.

Ключевые слова: туристическое законодательство, международные стандарты, правовое регулирование, туристические зоны, ЮНВТО, цифровизация туризма.

NATIONAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN THE FIELD OF TOURISM: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT ACCORDING TO INTERNATIONAL STANDARDS

Sharipkhanova Mokhinur

Master's student of Tashkent State University of Law

Abstract: *the article provides a comprehensive analysis of the current state of national legislation of the Republic of Uzbekistan in the field of tourism and identifies prospects for its improvement in accordance with international standards. The legal framework of tourism activities is examined, including the Law "On Tourism" of 2019 and the system of subordinate legal acts. Key innovations in legal regulation are analyzed: formation of tourism state management system, institute of tourist zones, mechanisms for protecting tourists' rights, ensuring security and international cooperation. Problematic aspects of current legislation are identified through the prism of UNWTO international standards, including inconsistency of conceptual apparatus, insufficient development of tourist rights protection mechanisms, environmental aspects and digital tourism. Specific directions for improving the legal framework are proposed to enhance the competitiveness of Uzbekistan's tourism industry in the global market.*

Keywords: *tourism legislation, international standards, legal regulation, tourist zones, UNWTO, tourism digitalization.*

Национальное законодательство Республики Узбекистан в сфере туризма представляет собой многоуровневую систему нормативно-правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные

отношения в области туристической деятельности. Эволюция данной системы отражает трансформацию государственной политики в сфере туризма от фрагментарного регулирования к комплексному подходу, учитывающему международные стандарты и передовой зарубежный опыт.

Центральное место в системе национального законодательства занимает Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549, который пришел на смену ранее действовавшему закону 1999 года¹. Новый закон, состоящий из 10 глав и 44 статей, существенно расширил сферу правового регулирования и в большей степени соответствует международным стандартам. Он закрепляет основные понятия, принципы государственной политики, права и обязанности субъектов туристической деятельности и туристов, правовой режим туристических ресурсов и туристических зон, требования к безопасности в сфере туризма, порядок осуществления туристической деятельности, а также основы международного сотрудничества.

Структурно-функциональный анализ Закона «О туризме» позволяет выделить несколько ключевых нововведений, отражающих современные тенденции правового регулирования туристической деятельности:

Формирование целостной системы государственного управления в сфере туризма. Закон четко определяет полномочия Кабинета Министров (статья 5), уполномоченного государственного органа в сфере туризма

¹ Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549 // Национальная база данных законодательства, 19.07.2019 г., № 03/19/549/3464.

(статья 6) и органов государственной власти на местах (статья 8)². Создание Национального межведомственного совета по развитию туризма обеспечило координацию деятельности различных государственных органов, что соответствует рекомендациям Всемирной туристской организации (ЮНВТО) по развитию межведомственного сотрудничества.

Введение института туристических зон. Статья 9 Закона определяет туристическую зону как территорию, располагающую туристическими ресурсами и туристической инфраструктурой, создаваемую в целях формирования благоприятных условий для развития внутреннего и въездного туризма³. Данный подход соответствует международной практике создания специальных туристических территорий с особым правовым режимом, способствующим притоку инвестиций и развитию туристической инфраструктуры.

Расширение прав туристов и механизмов их защиты. Глава 4 Закона (статьи 14-19) детально регламентирует права и обязанности туристов, экскурсантов и субъектов туристической деятельности. Особое внимание уделяется праву туристов на получение необходимой и достоверной информации, праву на безопасность, праву на беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи⁴. Данные положения в целом соответствуют международным стандартам защиты прав потребителей туристических услуг.

² Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549 // Национальная база данных законодательства, 19.07.2019 г., № 03/19/549/3464.

Комплексный подход к обеспечению безопасности туризма. Глава 9 Закона (статьи 35-38) устанавливает принципы и механизмы обеспечения безопасности туристов, включая гарантии безопасности (статья 35), меры по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов туроператорами и турагентами (статья 36), деятельность специализированных, спасательных и экстренных служб (статья 37), а также систему страхования в сфере туризма (статья 38).

Правовая основа для международного сотрудничества в сфере туризма. Статья 39 Закона устанавливает, что международное сотрудничество в сфере туризма осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Узбекистан, а также на основе соглашений с международными туристскими и иными организациями⁶. Данное положение создает правовую основу для активной интеграции Узбекистана в глобальную туристическую индустрию.

Наряду с Законом «О туризме», важную роль в регулировании туристической деятельности играют подзаконные акты, принятые в его развитие. К ключевым документам относятся:

Положение о порядке обеспечения безопасности туристов на территории Республики Узбекистан, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 10 ноября 2019 года № 898⁷;

Правила оказания туристических услуг на территории Республики Узбекистан, утвержденные постановлением Кабинета Министров от 15 января 2020 года № 25;

Положение о порядке сертификации туристических услуг, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 30 марта 2020 года № 18;

Положение о порядке создания и функционирования туристических зон, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 25 мая 2020 года № 321.

Особое значение для развития туристической отрасли имеют Указы Президента Республики Узбекистан, направленные на либерализацию визового режима и создание благоприятных условий для иностранных туристов. Среди них:

Указ Президента Республики Узбекистан от 2 декабря 2016 года № УП-4861 «О мерах по обеспечению ускоренного развития туристской отрасли»;

Указ Президента Республики Узбекистан от 3 февраля 2018 года № УП-5326 «О дополнительных организационных мерах по созданию благоприятных условий для развития туристского потенциала Республики Узбекистан»;

Указ Президента Республики Узбекистан от 5 января 2019 года № УП-5611 «О дополнительных мерах по ускоренному развитию туризма в Республике Узбекистан».

Данные указы существенно упростили визовые формальности для иностранных туристов, включая введение электронных виз, установление безвизового режима для граждан ряда стран, а также упрощение порядка регистрации иностранных граждан. Эти меры соответствуют рекомендациям SJIF:5.219

ЮНВТО по упрощению туристических формальностей и способствуют росту въездного туризма.

Конституционные реформы в Узбекистане оказали значительное влияние на развитие правовых гарантий в сфере туризма. Как отмечает Л. Ачилова, конституционные преобразования способствовали улучшению гарантий права собственности в туристической деятельности, что создало более благоприятную правовую среду для развития отрасли¹⁶. Данные изменения отражают общую тенденцию к укреплению правовых основ экономической деятельности в стране. В этом контексте важны работы М.Б. Касенова о влиянии конституционных реформ на развитие туристического законодательства в странах Центральной Азии.³

Стратегическое планирование развития туризма осуществляется на основе Концепции развития сферы туризма в Республике Узбекистан на 2019-2025 годы, утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан от 5 января 2019 года № УП-5611. Данный документ определяет стратегические цели, задачи и приоритетные направления развития туристической отрасли, включая совершенствование нормативно-правовой базы, развитие туристической инфраструктуры, диверсификацию туристических продуктов, продвижение туристического потенциала страны на мировом рынке, а также подготовку кадров для туристической отрасли.

В последние годы значительное внимание уделяется цифровизации туристической отрасли. Концепция цифровизации туристической отрасли,

³ Ачилова Л. Конституционные реформы Нового Узбекистана в улучшении гарантий права собственности в туристической деятельности // Общество и инновации. 2024. Т. 5. № 1. С. 89-95.

утвержденная постановлением Кабинета Министров от 12 ноября 2020 года № 713, предусматривает создание единой информационной системы «E-tourism», включающей электронный реестр субъектов туристической деятельности, электронную систему сертификации туристических услуг, а также электронную систему мониторинга туристических потоков. Данное направление соответствует глобальным тенденциям и рекомендациям ЮНВТО по цифровой трансформации туризма.

Во время пандемии COVID-19 были приняты нормативные акты, предусматривающие комплекс мер государственной поддержки туристической отрасли, включая налоговые льготы, финансовую помощь, а также упрощение административных процедур. В частности, Указ Президента Республики Узбекистан от 28 мая 2020 года № УП-6002 «О неотложных мерах поддержки туристической отрасли для снижения негативного воздействия пандемии коронавируса» и постановление Кабинета Министров от 19 июня 2020 года № 397 «О дополнительных мерах по развитию сферы туризма при строгом соблюдении требований усиленного режима санитарно-эпидемиологической безопасности» создали правовую основу для антикризисного управления в туристической отрасли.

Анализ соответствия национального законодательства Республики Узбекистан международным стандартам в сфере туризма

Несмотря на значительные успехи в развитии национального законодательства в сфере туризма, сравнительно-правовой анализ выявляет ряд аспектов, требующих дальнейшего совершенствования в соответствии с международными стандартами.

1. Несоответствие понятийного аппарата международным стандартам

Сравнение понятийного аппарата Закона «О туризме» с рекомендациями ЮНВТО и международной практикой выявляет определенные расхождения. В частности, определение понятия «внутренний туризм» в статье 3 Закона не в полной мере соответствует определению, принятому ЮНВТО, поскольку не включает поездки постоянных жителей страны, не являющихся ее гражданами. Кроме того, в Законе отсутствуют определения ряда важных понятий, широко используемых в международной практике, таких как «туристская дестинация», «устойчивый туризм», «доступный туризм». Это создает терминологические барьеры для интеграции Узбекистана в глобальный туристический рынок и затрудняет гармонизацию статистического учета.

2. Недостаточная развитость механизмов защиты прав туристов

В отличие от законодательства развитых туристических стран, в Узбекистане отсутствуют эффективные механизмы финансовых гарантий для туроператоров, системы компенсации ущерба туристам в случае банкротства туристических компаний, а также специализированные механизмы досудебного урегулирования споров между туристами и субъектами туристической деятельности. В соответствии с международными стандартами, в частности, Директивой ЕС о пакетных путешествиях 2015/2302, организаторы туров должны предоставлять финансовые гарантии для обеспечения возврата денежных средств и репатриации туристов в случае своей неплатежеспособности.

3. Недостаточное внимание к экологическим аспектам туристической деятельности

Несмотря на декларирование принципов устойчивого развития туризма, Закон «О туризме» и подзаконные акты не содержат детальных механизмов экологической сертификации туристических услуг, экологического аудита туристических объектов, компенсации экологического ущерба от туристической деятельности. В соответствии с международными стандартами устойчивого развития туризма, в частности, Глобальными критериями устойчивого туризма, разработанными Глобальным советом по устойчивому туризму (GSTC), управление туристическими ресурсами должно осуществляться с учетом экологических, социальных и экономических аспектов.

4. Неразвитость механизмов вовлечения местных сообществ в управление туризмом

В отличие от передовой международной практики, законодательство Узбекистана не предусматривает эффективных механизмов участия местного населения в планировании и управлении туристической деятельностью на своей территории, а также справедливого распределения выгод от туризма. Согласно рекомендациям ЮНВТО, устойчивое развитие туризма должно основываться на широком участии всех заинтересованных сторон, включая местные сообщества.

5. Недостаточное развитие механизмов государственно-частного партнерства в сфере туризма

Несмотря на наличие общего Закона «О государственно-частном партнерстве» от 10 мая 2019 года № ЗРУ-537, механизмы ГЧП в сфере туризма недостаточно детализированы в отраслевом законодательстве. Согласно рекомендациям ЮНВТО и международной практике, эффективное развитие туристической инфраструктуры требует комплексного применения механизмов ГЧП с учетом специфики туристической отрасли.

6. Недостаточная готовность правовой системы к управлению кризисными ситуациями в туристической отрасли

Опыт пандемии COVID-19 выявил недостаточную готовность правовой системы Узбекистана к управлению кризисными ситуациями в туристической отрасли. Законодательство не содержит комплексных механизмов антикризисного регулирования и страхования рисков в сфере туризма. В соответствии с рекомендациями ЮНВТО по кризисному управлению в туризме, эффективная система безопасности туризма должна включать механизмы предупреждения кризисных ситуаций, реагирования на них, а также восстановления туристической деятельности после кризисов.

7. Незрелость правового регулирования цифрового туризма

Несмотря на общий курс на цифровизацию, правовые нормы недостаточно детально регулируют такие аспекты, как деятельность онлайн-платформ бронирования, защита персональных данных туристов в цифровой среде, электронная коммерция в туристической отрасли. В соответствии с рекомендациями ЮНВТО по цифровой трансформации туризма, эффективное правовое регулирование цифрового туризма должно предусматривать создание правовых условий для внедрения цифровых

технологий в туристическую отрасль, защиту прав потребителей в цифровой среде, а также развитие механизмов государственно-частного партнерства в области цифровизации туризма.

Перспективные направления совершенствования национального законодательства Республики Узбекистан в сфере туризма по международным стандартам

На основе проведенного анализа можно определить следующие ключевые направления совершенствования национального законодательства Республики Узбекистан в сфере туризма по международным стандартам:

1. Гармонизация понятийного аппарата с международными стандартами

Гармонизация понятийного аппарата создаст основу для более эффективной интеграции Узбекистана в глобальный туристический рынок и упростит статистический учет и анализ.

2. Развитие механизмов защиты прав туристов

3. Развитие правового регулирования устойчивого туризма

4. Совершенствование правового режима туристических зон

5. Развитие правового регулирования цифрового туризма

6. Развитие механизмов кризисного управления в туристической отрасли

7. Создание механизмов участия местного населения в управлении туризмом.

8. Правовое регулирование новых форм туризма

9. Развитие системы статистического учета в туризме

10. Развитие правовых механизмов международного сотрудничества в сфере туризма

Национальное законодательство Республики Узбекистан в сфере туризма находится в состоянии активного развития, отражая стратегическую ориентацию государства на превращение туризма в одну из ключевых отраслей экономики. За последние годы достигнут значительный прогресс в формировании комплексной правовой базы, в определенной степени соответствующей международным стандартам.

Принятие нового Закона «О туризме» в 2019 году и пакета подзаконных актов в его развитие создало правовую основу для системного регулирования туристической деятельности. Особого внимания заслуживают меры по либерализации визового режима, формированию системы туристических зон, развитию цифровой инфраструктуры туризма, а также поддержке туристической отрасли в условиях пандемии COVID-19.

Вместе с тем сохраняется ряд проблемных аспектов, требующих дальнейшего совершенствования законодательства в соответствии с международными стандартами. Ключевыми направлениями такого совершенствования являются гармонизация понятийного аппарата, развитие механизмов защиты прав туристов, правовое регулирование устойчивого туризма, совершенствование режима туристических зон, развитие цифрового туризма, формирование системы кризисного управления, вовлечение местных сообществ в управление туризмом, регулирование новых форм туризма, развитие статистического учета и укрепление международного сотрудничества.

Как справедливо подчеркивает С. Усманова, перспективы развития международно-правового сотрудничества в сфере туризма связаны с активизацией договорно-правового сотрудничества в рамках региональных организаций⁹. Это особенно актуально для Узбекистана как страны, находящейся на пересечении различных цивилизаций и торговых путей.⁴

Реализация указанных направлений совершенствования законодательства позволит создать благоприятные правовые условия для устойчивого развития туризма в Республике Узбекистан, повышения его конкурентоспособности на мировом рынке, а также максимизации позитивного экономического, социального и экологического воздействия туризма.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549 // Национальная база данных законодательства, 19.07.2019 г., № 03/19/549/3464.
2. Закон Республики Узбекистан «О туризме» от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549 // Национальная база данных законодательства, 19.07.2019 г., № 03/19/549/3464.

⁴ Surayyo Usmanova. (2024). Perspectives of contractual – legal cooperation in tourism development in the framework of the organization of turkic states. The American Journal of Political Science Law and Criminology, 6(12), 30–33. <https://doi.org/10.37547/tajpslc/Volume06Issue12-06>.
SJIF:5.219

3. Ачилова Л. Конституционные реформы Нового Узбекистана в улучшении гарантий права собственности в туристической деятельности // Общество и инновации. 2024. Т. 5. № 1. С. 89-95.

4. Surayyo Usmanova. (2024). Perspectives of contractual – legal cooperation in tourism development in the framework of the organization of turkic states. The American Journal of Political Science Law and Criminology, 6(12), 30–33. <https://doi.org/10.37547/tajpslc/Volume06Issue12-06>.