

УДК 341.1/8:338.48

ПРОБЛЕМА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И РАСШИРЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К СУБЪЕКТАМ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Н. С. НАУМОВА

УО «Белорусская государственная сельскохозяйственная академия»,
г. Горки, Беларусь, 213407

(Поступила в редакцию 19.03.2018)

На современном этапе развития правовое регулирование становится одним из важнейших и необходимых средств целенаправленного государственного воздействия на экономическую и социальную сферы, в том числе и на туризм. Эффективность такого воздействия во многом зависит от разумного и целенаправленного совершенствования механизма государственного управления в данной сфере. Принятие Государственной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2016–2020 годы подтверждает целенаправленность политики государства на увеличение качества оказания услуг в сфере туристической деятельности. Повышение качества оказания услуг напрямую зависит от повышения требований к субъектам туристической деятельности. Статья посвящена актуальной проблеме совершенствования правового регулирования туристической деятельности в Республике Беларусь. Необходимо отметить, что комплексных исследований в области правового регулирования туризма в Республике Беларусь ранее не проводилось. В последние годы в Российской Федерации научным исследованием административно-правового регулирования в сфере туризма занимались такие ученые как Е. А. Амирханова, Л. Е. Калинина, и др. Данная проблема мало изучена и требует дальнейших исследований. Определен комплекс действий и мер, направленных на обеспечение и развитие качества оказания услуг в сфере туризма.

Ключевые слова: ответственность, требования, субъекты туристической деятельности, качество оказания услуг, сертификация.

At the present stage of development, legal regulation becomes one of the most important and necessary means of targeted state influence on the economic and social spheres, including tourism. The effectiveness of this impact largely depends on a reasonable and purposeful improvement of the mechanism of public administration in this area. The adoption of the State Program for the Development of Tourism in the Republic of Belarus for 2016-2020 confirms the purposefulness of state policy to increase the quality of services rendering in the field of tourism. The improvement of quality of services provision directly depends on increasing the requirements for the subjects of tourism. The article is devoted to the urgent problem of improving the legal regulation of tourism in the Republic of Belarus. It should be noted that there have not been any comprehensive studies in the field of legal regulation of tourism in the Republic of Belarus. In recent years in the Russian Federation, scientists such as E.A. Amirkhanova, L.E. Kalinina, and others have been engaged in scientific research into administrative and legal regulation in the sphere of tourism. This problem has been little studied and requires further research. We have determined a set of actions and measures aimed at providing and developing the quality of services rendering in the sphere of tourism.

Keywords: responsibility, requirements, subjects of tourist activity, quality of services rendering, certification.

Введение

Совершенствование государственного регулирования относится к особому виду управленческой деятельности, которая всегда осуществляется в отношении конкретных объектов соответствующими субъектами.

Некоторые способы административно-правового регулирования в сфере туризма требуют определенной оптимизации, однако этот процесс не должен носить абсолютный универсальный характер и в максимальной степени должны учитываться все его специфические особенности.

Основная часть

К способам государственного регулирования туристской деятельности, требующим определенной корректировки, следует отнести сертификацию в сфере туризма и формирование и ведение единого реестра субъектов туристической деятельности.

Значение совершенствования сертификации туристских услуг связано с тем, что сфера туризма характеризуется высокой степенью конкурентной борьбы его участников: одним из главных инструментов эффективной политики в этой области, является качество предоставляемых услуг. Туристские услуги являются главным элементом туристской индустрии в Республике Беларусь. Усиленное развитие туристской инфраструктуры, улучшение качества сервиса в туризме – одна из основных задач административно-правового регулирования этой области, что подтверждается принятием государственной программы развития туризма, принятой на 2016–2020 годы [1].

В последние годы в Республике Беларусь активно проходит сокращение административных процедур, совершаемых государственными органами в отношении субъектов хозяйствования. Сфера туризма не исключение. Отмена лицензирования туристической деятельности 01.01.2011г.,

обязательной сертификации 18.07.2016 г. внесли нестабильность в данную сферу, несмотря на то, что субъекты туристического бизнеса активно добивались отмены обязательной сертификации, так как порядок её проведения дублировал процедуру получения лицензии.

Необходимо отметить, что лицензирование туристской деятельности — действенная мера по недопущению проникновения на туристский рынок недобросовестных предпринимателей.

В настоящее время все большее количество стран вовлекается в международный рынок туристических услуг, возникает потребность в оценке надежности и качества работы турфирм. Такой оценкой и выступает сертификация. В условиях рыночных отношений она гарантирует, что данный турпродукт или услуга соответствуют установленным требованиям. Это защищает потребителей от недобросовестных компаний, способствует повышению конкурентоспособности предоставляемых ими услуг.

В странах Западной и Восточной Европы сертификации туристических услуг нет. Однако прежде чем получить лицензию или разрешение на осуществление туристической деятельности, юридическое или физическое лицо должно доказать свою финансовую состоятельность — продемонстрировать, что оно обладает необходимым стартовым капиталом, включая страховые вклады и банковские гарантии. В некоторых странах обязательным для субъектов в области туризма является составление отдельного ежегодного баланса по туристическим услугам, заключение независимой аудиторской проверки. Нормой является предъявление высоких требований к персоналу: введена его аттестация на государственном уровне с выдачей соответствующих сертификатов.

Законом Литовской Республики «О туризме» № VIII-667 от 2017 года, вступающий в законную силу с 1 июля 2018 года [2], установлен порядок выдачи, приостановления, продления и отмены свидетельства (сертификата, лицензии) организатора поездки: содержится требование о безупречной репутации организатора поездки. Обязательства туроператора, созданного в Литовской Республике, гарантируются действующим полисом страхования или финансовой гарантией, предоставляемой финансовым учреждением. Сумма обязательства местного туристического туроператора должна составлять не менее 3 000 Евро при этом, объем выполнения обязательств исходящего туроператора не должно превышать 50000 Евро без организации поездок на чартерных рейсах; 200000 Евро на организацию поездок на чартерных рейсах.

Согласно Закону Франции «Об установлении условий, регулирующих осуществление деятельности, связанной с организацией и продажей туров» № 92-645 от 13 июля 1992 года [3], деятельность физических или юридических лиц, участвующих (оказывающих помощь, независимо от условий их вознаграждения) в туристической деятельности осуществляется на основании лицензии туристического агента. Эта лицензия выдается физическим или юридическим лицам, которые обосновывают свои профессиональные способности; предоставляют достаточную финансовую гарантию по осуществлению своей деятельности, включая любые расходы на репатриацию, которая в необходимом случае может быть немедленно мобилизована на национальной территории; предоставляют действующий полис страхования; имеют соответствующие офисы (недвижимые объекты) на национальной территории или на территории другого государства-члена Европейского экономического сообщества.

Проведенный сопоставительный анализ основных законодательных актов в области туризма стран Содружества Независимых Государств, а именно Закона «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» №132-ФЗ от 24.11.1996г. [4], Закона Азербайджанской Республики «О туризме» № 674-IQ от 04.06.1999г. [5], Закона Республики Армения «О туризме и туристической деятельности» от 14.01.2004г. [6], Закона Республики Таджикистан «О внутреннем туризме» № 1450 от 18.07.2017г. [7], Закона Республики Казахстан «О туристической деятельности в Республике Казахстан» № 211-II от 13.06.2001г. [8], Закона Кыргызской Республики «О туризме» №34 от 25.03.1999г.[9], Закона Республики Молдова «Об организации и осуществлении туристической деятельности в Республике Молдова» № 352 от 24.11.2006г. [10], Закона Туркменистана «О туризме» №107-IV от 10.05.2010г. [11], Закона Республики Узбекистан «О туризме» № 830-134 от 20.08.1999г. [12], позволяет говорить о том, что: требование об обязательной сертификации и лицензировании туристической деятельности отменены в Российской Федерации 01.01.2007г., в Республике Кыргызстан 21.10.2003г; необходимость обязательного лицензирования закреплена законодательством Республик Узбекистан, Таджикистан, Казахстан и Туркменистан; в Республике Армения содержится требование о получении лицензии на осуществление деятельности экскурсовода и гида; туристическая деятельность туроператора и туристического агентства в Республике Молдова осуществляется на основании полученной лицензии; положения об обязательной сертификации туристического продукта и туристических услуг содержатся в законодательствах Республик Таджикистан,

Туркменистан и Азербайджан. В Республике Азербайджан также предусмотрена обязательная выдача специального разрешения в области инфраструктуры туризма.

В Республике Беларусь сертификация туристических услуг является добровольной [13], что несомненно способствует увеличению возможности оказания их некачественно. Согласно Правил оказания туристических услуг [14], туристические услуги предоставляются посредством заключения договора оказания туристических услуг. Ответственность при этом за нарушение условий договора оказания туристических услуг возлагает на исполнителя по договору [13, 14]. В свою очередь нарушение законодательства о туризме влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь [13]. Статьей 23.74. Кодекса об административных правонарушениях [15] предусмотрена лишь ответственность за нарушение порядка осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма. Иной ответственности субъектов туристической деятельности непосредственно за нарушение законодательства о туризме законодательно не предусмотрено. Отсутствие одинаковой ответственности участников туристической деятельности ставит их в неравноправное положение и ущемляет права субъектов агроэкотуризма.

В Республике Беларусь в целях учета и систематизации информации о субъектах туристической деятельности формируется реестр субъектов туристической деятельности, в который включаются сведения о субъектах туристической деятельности, осуществляющих свою деятельность на территории Республики Беларусь. Формирование и ведение реестра осуществляются Министерством спорта и туризма Республики Беларусь в порядке, определенном этим Министерством. Включение сведений в реестр, внесение изменений и (или) дополнений в сведения, содержащиеся в реестре, и исключение таких сведений из него осуществляются на основании информации субъекта туристической деятельности, которая должна им представляться в Министерство спорта и туризма Республики Беларусь по формам, установленным Министерством спорта и туризма Республики Беларусь. Представление информации субъектом туристической деятельности в Министерство спорта и туризма Республики Беларусь осуществляется в письменной форме или в виде электронного документа. Сведения о субъектах туристической деятельности, содержащиеся в реестре, размещаются Министерством спорта и туризма Республики Беларусь на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет. Основанием для исключения сведений о субъекте туристической деятельности из реестра является исключение субъекта туристической деятельности из Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо прекращение им туристической деятельности [13]. При этом ответственности за непредоставление указанных выше сведений законодательно не предусмотрено.

Законом Республики Беларусь «О туризме» [13] регламентируется обязанность субъектов туристической деятельности по обеспечению безопасности туристических услуг, а также проведение инструктажа в порядке, установленном Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта. При этом ответственности за непроведение инструктажа о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта не предусмотрено.

Заключение

Результаты проведенного в настоящей статье исследования позволяют сделать следующие выводы.

1. Повышение качества оказания услуг напрямую зависит от повышения требований к субъектам туристической деятельности. В целях усиления ответственности, считаем необходимым предусмотреть равную ответственность всех участников туристической деятельности. Предлагаем внести изменения и дополнения в ст. 23.74 Кодекса об административных правонарушениях и изложить в следующей редакции: «Статья 23.74. Нарушение порядка осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере туризма.

1. Осуществление физическим или юридическим лицом деятельности по оказанию услуг в сфере туризма без проведения инструктажа в порядке, установленном Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от одной до пяти базовых величин.

2. Осуществление физическим или юридическим лицом деятельности по оказанию услуг в сфере туризма без предоставления в Министерство спорта и туризма Республики Беларусь информации о субъекте туристической деятельности, которая должна им представляться по формам, установленным Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от одной до десяти базовых величин.

3. Осуществление физическим лицом или сельскохозяйственной организацией деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма без уплаты сбора за осуществление деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма, и (или) без подачи заявления в налоговый орган о постановке на учет, и (или) без извещения соответствующего Совета депутатов первичного территориального уровня, и (или) без заключения договора на оказание услуг в сфере агроэкотуризма влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от одной до десяти базовых величин.

4. Непредставление физическим лицом или сельскохозяйственной организацией в налоговый орган информации по установленной форме о договорах на оказание услуг в сфере агроэкотуризма, заключенных в истекшем году, влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от одной до пяти базовых величин.

II. В целях повышения качества оказания услуг, усиления ответственности участников туристической деятельности, считаем необходимым законодательно предусмотреть обязательную сертификацию туристических услуг. Предлагаем: разработать и принять нормативно правовой акт содержащий общие положения, правила процедуры (порядок) проведения обязательной сертификации туристических услуг, оказываемых субъектами туристской деятельности, — «Порядок сертификации туристических услуг»; дополнить Закон Республики Беларусь «О туризме» статьей 12 следующего содержания: «Статья 12. Сертификация туристских услуг

Туристические услуги подлежат обязательной сертификации.

Сертификация туристских услуг и выдача сертификата осуществляется в порядке, установленном законодательством.

1) Внести изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О туризме» и исключить последний абзац ч.2 ст. 14-1.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Государственной программы «Беларусь гостеприимная» на 2016 – 2020 годы»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 23.03.2016г. № 232: в ред. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.08.2017 г. № 665 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 05.09.2017, 5/44142.

2. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymo Nr. VIII-667 nauja redakcija [Электронный ресурс] / Lietuvos Respublikos Seimas. — Режим доступа: <https://www.lrs.lt/>. — Дата доступа: 05.12.2017.

3. L'établissement des conditions réglant la réalisation de l'activité, lié à l'organisation et la vente des tours : la Loi de la France de 13.07.1992, № 92-645. [Электронный ресурс] / Textes législatifs et réglementaires. — Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/>. — Дата доступа: 05.12.2017.

4. Об основах туристической деятельности в Российской Федерации: Федер. Закон Рос. Федерации, 24 нояб. 1996 г., № 132-ФЗ в ред. Федер. Закон Рос. Федерации от 03.08.2012 г // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.11.2017.

5. О туризме: Закон Азерб. Респ., 4 июня 1999г., №674-1Г: в ред. Закона Азерб. Респ. от 05.06.2007 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

6. О туризме и туристической деятельности: Закон Респ. Армения, 14 января 2004 г., №6НО-11 : в ред. Закона Респ. Армения от 08.12.2010 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

7. О туризме: Закон Респ. Таджикистан, 18 июля 2017 г., № 1450 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

8. О туристической деятельности в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан, 13.06.2001г., № 211-П // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

9. О туризме: Закон Кыргызской Республики, 25.03.1999г., № 34 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

10. Об организации и осуществлении туристической деятельности в Республике Молдова: Закон Республики Молдова, 24.11.2006г., № 352 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

11. О туризме: Закон Туркменистана, 10.05.2010г., №107-IV // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

12. О туризме: Закон Республики Узбекистан, 20.08.1999г., № 830-134 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru/>. — Дата доступа: 05.10.2017.

13. О туризме: Закон Республики Беларусь от 25.11.1999 г., № 326-3: с изм. и доп.: текст по состоянию на 24 января 2017 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 23.07.2016, 2/2408.

14. Об утверждении Правил оказания туристических услуг: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 12.11.2014г. № 1064: в ред. Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 13.04.2017 №282 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 15.04.2017, 5/43592.

15. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апреля 2003г. № 194-3 в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2017г., № 16-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.01.2017, 2/2454.