

Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь "О туризме"

1. Цель и правовые основания подготовки проекта Закона Республики Беларусь "О туризме" (далее – проект).

Проект разработан во исполнение пункта 25 плана подготовки законопроектов на 2019 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 2019 г. № 4, и направлен на совершенствование механизмов ведения туристической деятельности на территории Республики Беларусь, а также правовой защиты прав и законных интересов потребителей туристических услуг.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

В соответствии с частью первой статьи 14 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З "О нормативных правовых актах" Закон – нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

В настоящее время основным законодательным актом, регулирующим общественные отношения в сфере туризма, является Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. № 326-З "О туризме". В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" внесение изменений в Закон Республики Беларусь "О туризме" осуществляется путем принятия (издания) нормативного правового акта того же вида, что и этот акт.

На основании абзацев второго и третьего пункта 1 статьи 33 Закона Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" подготовка проекта нового нормативного правового акта осуществляется, если:

требуется правовое регулирование общественных отношений, ранее не урегулированных, и имеющиеся проблемы не могут быть разрешены без принятия (издания) нормативного правового акта;

нормативный правовой акт, регулирующий соответствующие общественные отношения, устарел и необходимо существенно изменить правовое регулирование этих общественных отношений.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Глава 1 проекта определяет общие положения нормативного правового регулирования в сфере туризма.

Так, в соответствии со статьей 1 проекта предметом правового регулирования настоящего Закона являются общественные отношения, возникающие при:

осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями туристической деятельности;
совершении физическими лицами туристических путешествий;
экскурсионном обслуживании;
организации и обеспечении безопасности в сфере туризма.

Проект также устанавливает, что сфера действия Закона наряду с общественными отношениями, предусмотренными частью второй статьи 2¹ Закона Республики Беларусь "О туризме", также не распространяется на общественные отношения, связанные с совершением физическими лицами путешествий (поездок) на срок, превышающий один год.

Вышеуказанное дополнение обусловлено подходами к определению туриста, действующими в рамках Всемирной туристской организации, членом которой является Республика Беларусь. В частности, под туристом понимается лицо, совершающее туристическое путешествие на период от 24 часов до одного года или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания.

Статья 2 проекта содержит термины и их определения с учетом терминологии, предусмотренной текущей редакцией Закона Республики Беларусь "О туризме", а также новые и измененные термины.

Так, проект предусматривает внесение изменений в термины "гид-переводчик", "тур", "туристические услуги", "экскурсионное обслуживание" и "экскурсовод".

В отношении понятий "тур" и "туристические услуги" проект предусматривает, что тур – это сформированный туроператором для реализации комплекс туристических услуг, включающий не менее двух из четырех услуг: услуги по перевозке, размещению, экскурсионные и иные туристические услуги, не являющиеся сопутствующими услугам по перевозке, размещению или экскурсионным услугам. В то же время действующая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме" предусматривает комплекс, включающий не менее двух из трех услуг.

В качестве самостоятельной услуги, составляющей тур, проектом предусматриваются экскурсионные услуги, что обусловлено практикой формирования туров субъектами туристической деятельности, подразумевающих познавательные цели туристического путешествия. Понятие "туристические услуги" является зеркальным отражением понятия "тур", в связи с чем соответствующее изменение также вносится в указанное понятие.

Применительно к понятию "экскурсионное обслуживание" проект вносит изменение с учетом возможности проведения экскурсии с использованием аудиогuida (мобильной экскурсии), обоснованность введения которого предусмотрена далее в настоящем обосновании.

Проект также вносит изменения в термины "гид-переводчик" и "экскурсовод". Определения указанных терминов, содержащиеся в действующей редакции Закона Республики Беларусь "О туризме", предусматривают наличие у физических лиц соответствующей квалификации для проведения экскурсий на территории Республики Беларусь, в том числе на иностранном языке, однако не раскрывают характер данной квалификации.

В свою очередь проект предусматривает более развернутые определения для терминов "гид-переводчик" и "экскурсовод", под ними понимаются совершеннолетние физические лица, обладающие знаниями и профессиональными навыками, необходимыми для проведения экскурсий участникам туристической деятельности на русском, белорусском или иностранном языке.

Проект также предусматривает закрепление таких терминов, как "турагент", "туроператор", "услуги, связанные с организацией туристического путешествия" и "фактически понесенные расходы".

Понятия "турагент" и "туроператор" являются одними из ключевых терминов, используемых в законодательстве о туризме. Вместе с тем текущей редакцией Закона Республики Беларусь "О туризме" законодательное определение данных понятий не установлено, раскрытие сути турагентов и туроператоров осуществляется через призму понятий "турагентская деятельность" и "туроператорская деятельность".

Отсутствие соответствующих терминов, равно как действующие определения понятий "турагентская деятельность" и "туроператорская деятельность" не позволяют субъектам хозяйствования, особенно тем, для кого туристическая деятельность является новым видом экономической деятельности, однозначно понять, кем может осуществляться тот или иной вид деятельности.

В этой связи проект предусматривает соответствующие понятия, а также вносит изменения в понятия "турагентская деятельность" и "туроператорская деятельность".

Термины "услуги, связанные с организацией туристического путешествия" и "фактически понесенные расходы" в настоящее время предусмотрены пунктом 4 Правил оказания туристических услуг, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064 (далее – Правила оказания туристических услуг).

Так, под услугами, связанными с организацией туристического путешествия, понимаются услуги по оказанию туристу (экскурсанту) содействия в приобретении туристических услуг, в том числе консультирование по вопросам приобретения туров и отдельных туристических услуг, не входящих в программу туристического путешествия.

Ввиду своего широкого значения зачастую вышеуказанный термин понимается неоднозначно и на практике у субъектов туристической деятельности возникают сложности с его применением, равно как с отнесением тех или иных услуг к данной категории, а также вида договора, необходимого для заключения. Нередко отмечаются случаи, когда для оказания услуг, связанных с организацией туристического путешествия, субъекты туристической деятельности прибегают к договору оказания туристических услуг, при этом собственно оказание туристических услуг не предполагается.

В этой связи проект в определении понятия "услуги, связанные с организацией туристического путешествия" предусматривает четкий перечень услуг, относящихся к данной категории: консультирование по приобретению туров и иным вопросам совершения туристического путешествия, подбор туров, бронирование мест в транспортных средствах и средствах размещения, услуги по заполнению (оформлению) документов, необходимых для совершения туристического путешествия, и их подаче в соответствующие органы (организации).

Закрепление в проекте понятия "фактически понесенные расходы" раскрывается через призму нововведений в отношении одностороннего отказа от договора оказания туристических услуг, о чем далее пойдет речь в настоящем обосновании.

В статьях 3 – 5 проекта определены нормативные правовые акты, составляющие законодательство о туризме, организационные формы и виды туризма, туристические цели.

Глава 2 проекта содержит вопросы государственного регулирования сферы туризма. В рамках данной главы определены основные принципы, цели и приоритетные направления государственного регулирования сферы туризма, а также обозначены должностные лица и органы, призванные определять (осуществлять) государственную политику в сфере туризма. Одновременно в этой главе закрепляются функции Министерства спорта и туризма как непосредственного органа-регулятора сферы туризма, местных исполнительных и распорядительных органов (статьи 6 – 12 проекта).

Так, в дополнение к существующим функциям Министерства спорта и туризма, установленным актами законодательства, в особенности – Положением о Министерстве спорта и туризма Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963, данный государственный орган наделяется следующими функциями:

разъяснение вопросов применения настоящего Закона и иных актов законодательства о туризме (во избежание многократного толкования и искажения норм законодательства о туризме);

защита прав потребителей туристических услуг (вопросы туризма охватываются сферой защиты прав потребителей, предоставление соответствующей функции Минспорту представляется целесообразной);

контроль за соблюдением субъектами туристической деятельности законодательства в сфере туризма;

направление предписаний субъектам туристической деятельности о выявленных нарушениях законодательства о туризме и принятии мер по их устранению.

Последние две функции являются прямым продолжением функции Министерства спорта и туризма как органа-регулятора сферы туризма. Функция Минспорта как контролирующего органа также основывается на определении понятия "контролирующий (надзорный) орган", данном подстрочным примечанием к пункту 1 Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 "О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь".

Справочно:

Под контролирующими (надзорными) органами понимаются государственные органы (их структурные подразделения с правами юридического лица, территориальные органы, подчиненные организации) и иные организации, уполномоченные законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства Республики Беларусь на осуществление контроля (надзора).

Аналогичные функции предоставляются местным исполнительным и распорядительным органам. Четкое определение функций органов государственного управления (в особенности – Минспорта, местных исполнительных и распорядительных органов), корректировка основных принципов, целей и приоритетных направлений государственного регулирования сферы туризма обусловлено последними изменениями в законодательстве (в частности, о контрольной (надзорной) деятельности), а также негативными тенденциями, сложившимися на рынке туристических услуг.

С 1 января 2011 г. вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 "О лицензировании отдельных видов деятельности", которым отменено лицензирование в отношении ряда видов экономической деятельности. Одним из них стала туристическая деятельность (турагентская, туроператорская).

Данное обстоятельство, с одной стороны, поспособствовало становлению среды естественной конкуренции в сфере туризма и появлению новых субъектов туристической деятельности.

С другой стороны, после отмены лицензирования не было введено альтернативных механизмов, которые бы способствовали защите рынка туристических услуг, прав и законных интересов субъектов и участников туристической деятельности. Появление же новых субъектов туристической

деятельности отчасти спровоцировало крайне негативную тенденцию на рынке туристических услуг, что заключается в снижении уровня качества оказываемых услуг, росте вследствие этого количества жалоб со стороны туристов, создании условий для мошеннических схем, преднамеренного ввода в заблуждение и обмана потребителей и т.п.

В качестве примера можно привести ситуацию, связанную с деятельностью российского туроператора "Натали Турс".

Справочно:

Суть ситуации, связанной с деятельностью туроператора "Натали Турс", заключается в том, что в июне 2018 года данным туроператором из-за низких финансовых показателей были отменены чартерные программы. В июле того же года главой "Натали Турс" объявлено об аннулировании всех подтвержденных туров до 30 сентября 2018 г.

Туры российского туроператора на территории Республики Беларусь реализовывались его белорусским представительством ООО "Компания Натали Турс" через сеть турагентов.

В числе пострадавших туристов также оказались белорусские граждане, которые приобретали туры данного туроператора через белорусские компании (туристами вносилась оплата за приобретенные туры, однако данными услугами они не смогли воспользоваться). Было отменено свыше 400 туров, общая сумма задолженности составила свыше 600 000 евро (свыше 1,2 млн. бел. руб.).

Описанная ситуация позволяет сделать вывод, что, с одной стороны, требования потребителей, чьи права и законные интересы нарушены действиями туроператора, вполне обоснованы и судами выносились решения в их пользу.

С другой стороны, надлежащим исполнителем и ответчиком перед туристом являлся не российский туроператор "Натали Турс" и даже не белорусская "Компания Натали Турс", а белорусский турагент, который заключал договоры оказания туристических услуг с туристом. Несмотря на то, что фактически вред (материальный и моральный) причинен потребителю действиями туроператора, в силу норм Закона Республики Беларусь "О туризме" турагент несет ответственность за действия/бездействие туроператора как за свои собственные в полном объеме. Для многих белорусских турагентов следствием сложившейся ситуации стали дальнейшая невозможность ведения экономической деятельности и возбуждение процедуры ликвидации.

Таким образом, ситуация с туроператором "Натали Турс" выявила серьезные моменты в законодательстве, которые не позволили в полной мере обеспечить защиту как белорусских потребителей, так и турагентств.

Важно отметить, что ситуация с туроператором "Натали Турс" является довольно крупным происшествием в сфере туризма за последнее время, однако не единственным. Здесь также можно упомянуть таких субъектов туристической деятельности, как ЧУП "НЕРОЛИ",

ООО "Аврора Тур", ООО "Калипсо Тур" и т.п.

В связи с этим в дополнение к основным целям и приоритетным направлениям государственного регулирования сферы туризма, закрепленным в действующей редакции Закона Республики Беларусь "О туризме", проект также предусматривает в качестве таковых защиту прав и законных интересов субъектов и участников туристической деятельности, а также соответствующие полномочия Минспорта, местных исполнительных и распорядительных органов.

В рамках расширения компетенции Министерства спорта и туризма проект предусматривает полномочия Минспорта на утверждение классификации видов туризма.

Как известно, туризм тесно переплетается с другими сферами деятельности: перевозка, культура, история, архитектура, природоведение и прочее. Данная особенность порождает те или иные виды туризма: автомобильный, ностальгический, экологический, агроэкотуризм, событийный, культурно-познавательный и прочие виды.

В настоящее время Закон Республики Беларусь "О туризме" закрепляет три основные формы туризма: международный выездной, международный въездной и внутренний туризм, в то время как применительно к видам туризма содержит отсылочную норму, согласно которой организация отдельных видов туризма регулируются законодательством. Так, в частности, основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма, является Указ Президента Республики Беларусь от 9 октября 2017 г. № 365 "О развитии агроэкотуризма".

Таким образом, предусмотреть Законом Республики Беларусь "О туризме" все виды туризма не представляется возможным, в связи с чем целесообразно утверждение соответствующей классификации. Классификация видов туризма определяется с учетом туристических целей.

Проект исключает нормативное правовое регулирование в отношении Государственного кадастра туристических ресурсов (далее – ГКТР), а также вопросы внешней торговли туристических услуг.

ГКТР содержит сведения о статусе туристических ресурсов, их географическом положении и границах, природопользователях, научной, экономической, экологической и культурной ценности, а также режиме их охраны.

Справочно:

Под туристическими ресурсами понимаются природные, социально-культурные объекты, в том числе недвижимые материальные историко-культурные ценности, удовлетворяющие духовные потребности туристов, экскурсантов и (или) содействующие укреплению и восстановлению их здоровья.

Вместе с тем на практике не каждый объект может быть признан туристическим ресурсом, поскольку он должен соответствовать критериям, устанавливаемым Советом Министров Республики Беларусь. Помимо этого, ГКТР как информационный ресурс не несет большой информационной нагрузки как для субъектов хозяйствования, так и для простых потребителей, а для его формирования вовлекаются административные ресурсы. В свою очередь туристические ресурсы понимаются в широком смысле, поскольку потребности туриста, экскурсанта могут быть удовлетворены в зависимости от целей его путешествия и посещения им конкретных объектов (санаторно-курортные организации, музеи, библиотеки, заказники, магазины беспошлинной торговли, гостиницы и аналогичные средства размещения и т.п.). Для компенсации нормативного правового регулирования в связи с исключением норм о ГКТР проект предусматривает дополнительное регулирование в отношении туристических информационных центров, о чем далее пойдет речь в настоящем обосновании.

Проект исключает нормы о внешней торговле туристическими услугами, поскольку данные нормы регулируются специальным законодательством (в частности, Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. № 178 "О порядке проведения и контроля внешнеторговых операций").

Проект предусматривает корректировку нормативного правового регулирования в отношении государственных программ в сфере туризма.

В настоящее время государственные программы формируются в соответствии с нормами:

Положения о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25 июля 2017 г. № 289;

Положения о порядке работы постоянной межведомственной комиссии по государственным программам, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 октября 2016 г. № 800;

Инструкции о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы, утвержденной постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 19 августа 2016 г. № 51.

В соответствии с Положением о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ формирование расходов по программе осуществляется в соответствии с правовыми актами, обуславливающими обязанности Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц по предоставлению бюджетных средств.

В этой связи проектом определяется, что финансирование мероприятий в рамках государственных программ в сфере туризма осуществляется за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, средств организаций и иных источников, не запрещенных законодательством. Перечень мероприятий государственных программ в сфере туризма, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов, устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

В рамках государственного регулирования сферы туризма проект также охватывает вопросы деятельности Межведомственного экспертно-координационного совета по туризму при Совете Министров Республики Беларусь (далее – Совет). Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2018 г. № 778 внесены изменения в Положение о Совете, в соответствии с которыми Совет возглавляет Заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, а решения Совета носят обязательный характер. В то же время действующая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме" в качестве одной из целей его создания определяет выработку рекомендаций по проведению государственной политики в сфере туризма и иным вопросам, относящимся к его компетенции.

Для устранения коллизии проект предусматривает в нормах о Совете соответствующие изменения. Проектом корректируется компетенция Совета, в частности, из его компетенции исключаются вопросы, связанные с предупреждением, ограничением и пресечением монополистической деятельности и развитию конкуренции в сфере туризма, поскольку данные вопросы регулирует отдельный государственный орган – Министерство антимонопольного регулирования и торговли.

В свою очередь проект дополняет компетенцию Совета в части выработки решений по совершенствованию законодательства о туризме.

Проект предусматривает нормативное правовое регулирование туристических информационных центров (далее – ТИЦ), под которыми понимаются организации, осуществляющие сбор, накопление, обработку, анализ и распространение информации по вопросам, связанным со сферой туризма и, в особенности, туристической индустрией: достопримечательности, памятники искусства, истории и архитектуры Республики Беларусь, особо охраняемых территориях, экскурсиях, расписании движении транспорта и т.п.

Как текущей редакцией Закона Республики Беларусь "О туризме", так и проектом закрепляется понятие "туристическая индустрия", подразумевающая не только совокупность объектов для размещения туристов, транспортных средств, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, но и иных объектов, используемых для

удовлетворения потребностей туристов, экскурсантов, возникающих во время совершения туристического путешествия и (или) в связи с ним.

В связи с этим проект предусматривает расширение информационной составляющей ТИЦ в части сбора и распространения сведений о туристических ресурсах, гостиницах и аналогичных средствах размещения, а также замену термина "объекты агроэкотуризма" понятием "агроэкоусады", поскольку таковой предусмотрен абзацем четвертым пункта 12 Указа Президента Республики Беларусь от 9 октября 2017 г. № 365 "О развитии агроэкотуризма".

Помимо этого, проект предусматривает дополнительное нормативное правовое регулирование в части учета ТИЦ. По данным регионов, в Республике Беларусь зафиксирована деятельность 66 центров. Основной целью создания ТИЦ являются формирование и распространение информации о Республике Беларусь и ее туристическом потенциале. ТИЦ могут создаваться создаются местными исполнительными и распорядительными органами, иными юридическими и физическими лицами. В свою очередь дополнение, предусмотренное пунктом 3 статьи 17 проекта, обуславливается необходимостью мониторинга информации, распространяемой ТИЦ, а также для ведения системы учета действующих в стране ТИЦ.

Проект одним из нововведений предусматривает введение институтов финансовой (материальной) ответственности туроператора, что обусловлено ранее описанными ситуациями с туроператором "Натали Турс" и иными субъектами туристической деятельности.

Данное нововведение затрагивает исключительно деятельность туроператоров, поскольку, во-первых, функция по формированию туров в соответствии с текущим законодательством закрепляется только за ними (этот же подход сохраняется в проекте). Во-вторых, туроператор при реализации собственных туров самостоятельно или посредством сети агентов не освобождается от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по реализации туров и несет основной объем ответственности, в то время как турагент отвечает лишь своим вознаграждением в рамках договора комиссии или иного не запрещенного законодательством договора с туроператором.

Проект предусматривает три формы финансовой ответственности туроператора:

- 1) договор страхования гражданской ответственности туроператора;
- 2) банковская гарантия (банковские гарантии) исполнения обязательств по договору оказания туристических услуг;
- 3) фонд персональной ответственности туроператора.

Проект определяет, что перечисленные формы ответственности носят вариативный характер, т.е. оставляет выбор формы ответственности за туроператором, однако наличие документов, подтверждающих ответственность туроператора, является обязательным.

Вариативность форм ответственности полагается целесообразной с учетом их специфики. Применительно к страхованию часть третья статьи 18 проекта устанавливает, что величина гарантийной суммы по видам финансового обеспечения гражданской ответственности туроператора, предусмотренным частью второй настоящего пункта, не может быть ниже годового дохода или иного годового показателя финансово-хозяйственной деятельности туроператора.

Данная норма обуславливается эффективностью реализации предусмотренных проектом институтов финансовой ответственности туроператора (договора страхования гражданской ответственности, банковской гарантии (банковских гарантий) исполнения обязательств по договору оказания туристических услуг). Отсутствие законодательного закрепления данного условия может привести к ситуации, когда туроператор не сможет обеспечить покрытие понесенных убытков.

Проект устанавливает случаи, когда финансовое обеспечение ответственности туроператора не требуется. Одним из таких случаев является формирование фонда персональной ответственности туроператора.

Относительно данного механизма проект устанавливает следующие особенности:

членство туроператора в ассоциации (союзе) субъектов туристической индустрии (далее – ассоциация (союз));

уплата взносов в размерах, устанавливаемых ассоциацией (союзом), но не ниже двух десятых процента от выручки по реализованным туроператором турам за предыдущий год (при осуществлении деятельности в сфере въездного туризма) и не ниже одного процента от выручки по реализованным туроператором турам за предыдущий год (при осуществлении деятельности в сфере выездного туризма).

Ассоциация (союз) вправе корректировать размер уплачиваемого взноса в сторону увеличения, но не более чем до семи процентов, при наличии экономической обоснованности такого увеличения и с согласия членов ассоциации (союза).

В качестве основного целевого назначения средств фонда персональной ответственности туроператора проект предусматривает выплату денежных средств, причитающихся субъектам и участникам туристической деятельности в целях возмещения реального ущерба, возникшего при неисполнении туроператором своих обязательств по оказанию туристических услуг либо в связи с прекращением туроператорской деятельности по причине невозможности исполнения

возложенных обязательств. Вместе с тем проект допускает возможность использования средств фонда персональной ответственности туроператора для иных целей, но по решению ассоциации (союза) при согласии членов ассоциации (союза). Например, по решению правления ассоциации (союза) средства фонда персональной ответственности туроператора по итогам года могут быть использованы в будущем году на маркетинговые мероприятия, направленные на продвижение туристического потенциала Республики Беларусь за рубежом.

Проект предусматривает, что порядок учреждения, функционирования и ликвидации ассоциаций (союзов), порядок формирования и хранения, а также цели использования средств фонда персональной ответственности туроператора определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Помимо фонда персональной ответственности туроператора, проект устанавливает, что финансовое обеспечение гражданской ответственности туроператора не требуется при осуществлении субъектами туристической деятельности экскурсионного обслуживания на территории Республики Беларусь на период, не превышающий 24 часов подряд, поскольку данный вид деятельности сопряжен с минимальным риском для участников туристической деятельности.

Помимо механизмов финансовой ответственности туроператоров, предусмотренных статьями 18 и 19 проекта, проект также устанавливает общее требование ведения туристической деятельности (как для туроператоров, так и для турагентов). Таковым является включение в реестр субъектов туристической деятельности (далее – реестр) в установленном порядке (подробности формирования и ведения реестра представлены ниже).

Проект устанавливает запрет на осуществление туристической деятельности без соблюдения вышеуказанных требований.

Проект также предусматривает нововведение в части повышения ответственности туроператоров за исполнение обязательств по реализации туров. Действующая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме" определяет, что турагенты и туроператоры выполняют функции по продвижению и реализации туров: туроператоры – как своих, так и сторонних, в том числе нерезидентов Республики Беларусь, турагенты – только сторонних, исключительно резидентов Республики Беларусь.

Вместе с тем для целей оказания услуг участникам туристической деятельности туроператор выступает в качестве третьего лица по договору оказания туристических услуг, что не освобождает турагента от ответственности за его действия/ бездействие и, более того, заставляет нести перед туристами полную ответственность, в т.ч. материальную. Данное обстоятельство ставит турагентов в более невыгодное положение по отношению к туроператорам.

В этой связи проект предусматривает следующие механизмы:

при формировании тура наряду со сведениями о маршруте туристического путешествия, дате времени и окончания туристического путешествия, услугами, составляющими тур, программа туристического путешествия также должна содержать информацию о туроператоре, сформировавшем тур;

при реализации тура субъекту туристической деятельности договоры комиссии и иные не запрещенные законодательством договоры между туроператором и турагентом должны содержать условия, присущие договору оказания туристических услуг (программа туристического путешествия, стоимость услуг, срок и порядок их оплаты и т.п.);

субъекты туристической деятельности обязаны наряду с информацией о программе туристического путешествия и иной информацией, связанной с оказанием туристических услуг, также обязаны предоставить информацию о туроператоре, сформировавшем тур;

исполнитель и туроператор несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из договора оказания туристических услуг;

туроператор несет ответственность за неоказание или ненадлежащее оказание заказчику (участнику туристической деятельности) туристических услуг независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги.

Вышеописанные механизмы предусмотрены пунктами 2 и 4 статьи 20, пунктом 2 статьи 22 и абзацем третьим части первой пункта 3 статьи 26 проекта.

В части претензионного порядка разрешения споров проект также устанавливает обязательный характер соблюдения данного порядка. Данное обстоятельство обусловлено частыми случаями пренебрежения заказчиками (участниками туристической деятельности) данным порядком и злоупотреблением правом на обращение, предусмотренным статьей 40 Конституции Республики Беларусь, что, в свою очередь, создает нагрузку на суды и иные органы, уполномоченные осуществлять защиту прав потребителей туристических услуг.

Принимая во внимание то, что формирование туров осуществляется исключительно туроператорами, а их продвижение и реализация может осуществляться как туроператорами самостоятельно, так и через сеть турагентов, равно как то, что туроператоры не освобождаются от ответственности по собственным турам, часть вторая статьи 28 проекта устанавливает возможность заказчика (участника туристической деятельности) по своему усмотрению направить претензию субъекту туристической деятельности, сформировавшему тур.

Проект устанавливает, что положение об обязательном претензионном порядке распространяется, в том числе, на оказание субъектами туристической деятельности услуг, связанных с организацией туристического путешествия.

Проект предусматривает нормы о порядке формирования и ведения реестра. Как и в текущей редакции Закона Республики Беларусь "О туризме", реестр представляет собой систему учета субъектов хозяйствования, которые осуществляют туристическую деятельность.

По состоянию на 5 июля 2019 г. в реестр включен 1221 субъект хозяйствования, 9 субъектов исключены в связи с прекращением ими деятельности в сфере туризма.

Вместе с тем как показывает практика ведения реестра, субъектами туристической деятельности (как давно действующими, так и недавно зарегистрированными) сведения в реестр подаются в различные временные периоды, поскольку в Законе Республики Беларусь "О туризме" отсутствуют конкретные сроки. Данное обстоятельство отчасти затрудняет ведение реестра, поскольку внесенные в него сведения по прошествии времени становятся неактуальными, что усложняет работу с потребителем.

Практика ведения реестра также показала, что характер сведений, содержащихся в данном ресурсе, говорит о его малоинформативности, что не позволяет субъектам и участникам туристической деятельности определиться с выбором: для одних – с потенциальным контрагентом, для других – с надлежащим поставщиком услуг.

В качестве нововведений в части порядка формирования и ведения реестра проект устанавливает, что осуществление туристической деятельности без включения в реестр является незаконной. Помимо этого, проект предусматривает:

дополнение сведений о субъектах туристической деятельности, необходимых для включения в реестр, сведениями, предусмотренными статьями 18 и 19 проекта, сведениями о руководителе субъекта туристической деятельности и его контактных данных, а также о туроператорах, с которыми субъект туристической деятельности, зарегистрированный в Республике Беларусь, имеет договорные отношения;

сроки для внесения в реестр изменений и исключения из него;

основания отказа внесения субъекта туристической деятельности в реестр. Таковыми являются:

направление сведений без соблюдения установленной формы;

направление заведомо недостоверных сведений;

представление сведений не в полном объеме.

Проект закрепляет дополнительные основания исключения из реестра.

Так, субъект туристической деятельности может быть исключен из реестра при:

систематическом нарушении субъектом туристической деятельности (три и более раз в течение года) законодательства о туризме и защите прав потребителей. В рамках данного основания целесообразно отметить, что исключение будет производиться на основании не факта подачи жалоб на субъекта хозяйствования, а факта нарушения законодательства, что, в частности, может подтверждаться протоколом об административном правонарушении, вынесенном предписанием о выявленном нарушении и его неисполнении, принятом судебном постановлении и т.п.;

невозможности исполнения субъектом туристической деятельности своих договорных обязательств перед субъектами туристической деятельности и участниками туристической деятельности, что подтверждается судебным постановлением или решением иного уполномоченного органа.

Проектом не устанавливаются сроки для включения субъектов туристической деятельности в реестр с учетом нормы части первой подпункта 3.2 пункта 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 "О развитии предпринимательства", а также для недопущения замораживания деятельности т.н. вновь образованных субъектов туристической деятельности (недавно зарегистрированных в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

В свою очередь наличие у туроператоров документов, подтверждающих их финансовую ответственность, и нахождение субъектов туристической деятельности в реестре являются обязательными условиями ведения туристической деятельности с учетом норм статей 18 и 19 проекта.

В рамках формирования и ведения реестра проект также предусматривает право Минспорта или уполномоченной им государственной организации проверять достоверность подаваемых сведений, в частности, запрашивать и получать соответствующую информацию у органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов и иных организаций.

Проектом предусматриваются нововведения в части заключения договора оказания туристических услуг. С учетом принципа свободы договора, установленного статьей 391 Гражданского кодекса Республики Беларусь, такое условие договора оказания туристических услуг, как стоимость услуг, срок и порядок их оплаты, согласовывается исключительно между сторонами данного договора. Вместе с тем на практике субъекты туристической деятельности при составлении договора оказания туристических услуг определяют порядок, когда они

берут денежные средства лишь за агентские услуги, а основная стоимость тура вносится либо туроператору, либо т.н. ”принимающей стороне“, не поименованной в договоре. При этом данная часть средств вносится в автобусе в валюте без выдачи подтверждающих документов.

Данное обстоятельство ущемляет права потребителей, поскольку при возникновении споров о качестве услуг затрудняется доказывание факта внесения денежных средств. Более того, такие механизмы работы позволяют судить о серых схемах, уходе от налогов и оттоку валюты из страны.

Для предупреждения подобных нарушений, а также для защиты и законных интересов прав потребителей туристических услуг проект предусматривает, что заказчик вносит денежные средства субъекту хозяйствования, поименованному в договоре оказания туристических услуг как исполнитель. Для целей данной нормы не имеет значение то обстоятельство, является исполнитель турагентом или туроператором.

Одновременно с этим проект предусматривает возможность заключения договора оказания туристических услуг в электронной форме. Данное нововведение обусловлено целесообразностью облегчения работы с потребителем, развитием информационных технологий, а также с учетом норм статьи 404 Гражданского кодекса Республики Беларусь.

Названная статья Гражданского кодекса Республики Беларусь определяет, что документ в электронном виде (в том числе электронный документ), или путем обмена текстовыми документами, включая документы в электронном виде (в том числе электронные документы), которые подписаны сторонами собственноручно либо с использованием средств связи и иных технических средств, компьютерных программ, информационных систем или информационных сетей, являются разновидностями письменной формы договора.

С учетом вышеуказанной нормы проект предусматривает две дополнительные возможности для заключения (исполнения) договора оказания туристических услуг. Одна из них предусмотрена пунктом 6 статьи 22 проекта, в соответствии с которым ”площадкой“ для заключения договора оказания туристических услуг может служить сайт субъекта туристической деятельности, где заказчик (турист, экскурсант) может ознакомиться с условиями договора, а также для выражения согласия поставить отметки в соответствующих графах электронной формы.

Для защиты прав и законных интересов потребителей туристических услуг проект предусматривает, что к договору оказания туристических услуг применима типовая форма, утверждаемая Советом Министров Республики Беларусь, а также при заключении такого договора должны быть соблюдены существенные условия, присущие договору в письменной форме. Договор оказания туристических услуг в электронной форме

считается заключенным с момента подтверждения сторонами согласия с условиями договора. При заключении договора заказчику (туристу, экскурсанту) по его желанию субъектом туристической деятельности должно быть выдано подтверждение из информационной системы, содержащее сведения и текст заключенного договора.

Порядок выдачи субъектом туристической деятельности заказчику (участнику туристической деятельности) вышеуказанного подтверждения регулируется Правилами оказания туристических услуг, утверждаемыми Советом Министров Республики Беларусь.

Дополнительным нововведением проект предусматривает возможность совершения и (или) исполнения сделок, иных юридически значимых действий при оказании участникам туристической деятельности туристических услуг посредством смарт-контракта.

Справочно:

В соответствии с пунктом 9 приложения 1 к Декрету Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 "О развитии цифровой экономики" (далее – Декрет № 8) смарт-контракт представляет собой программный код, предназначенный для функционирования в реестре блоков транзакций (блокчейне), иной распределенной информационной системе в целях автоматизированного совершения и (или) исполнения сделок либо совершения иных юридически значимых действий.

Развитие информационного общества в настоящее время определено в качестве одного из национальных приоритетов Республики Беларусь и рассматривается как общенациональная задача, требующая объединения усилий государства, бизнеса и гражданского общества.

Одним из факторов его развития является развитие экономики на основе информационно-технологических инноваций. В этой области поставлена задача по обеспечению становления Республики Беларусь в качестве одного из мировых центров по созданию цифровой экономики.

В связи с изданием Декрета № 8 Республика Беларусь стала первым в мире государством, создавшим правовые условия для комплексного регулирования операций на основе технологии блокчейн, совершаемых с участием широкого круга субъектов.

В частности, Декрет № 8 определяет объем прав, в том числе, юридических лиц, не являющихся резидентами Парка высоких технологий (далее – ПВТ), в отношении цифровых знаков (токенов), позволяя указанным субъектам:

- владеть токенами;
- через резидента ПВТ, осуществляющего соответствующий вид деятельности, создавать и размещать собственные токены в Республике Беларусь и за рубежом;
- хранить токены в виртуальных кошельках;

- через операторов криптоплатформ, операторов обмена криптовалютой, иных резидентов ПВТ, осуществляющих соответствующий вид деятельности, приобретать, отчуждать токены, совершать с ними иные сделки (операции).

Помимо этого, в соответствии с подпунктом 5.3 пункта 5 Декрета № 8 резидентам Парка высоких технологий предоставлено право совершать и исполнять сделки посредством смарт-контракта.

Декрет № 8 задал новый вектор развития инновационной сферы и построения современной цифровой экономики в Республике Беларусь.

Следующим шагом на пути расширения правового регулирования использования технологии блокчейн стало принятие Указа Президента Республики Беларусь от 18 апреля 2019 г. № 148 "О цифровых банковских технологиях" (вступает в силу 21 октября 2019 г.).

Согласно подпункту 1.13 пункта 1 названного Указа после его вступления в силу участники межбанковской системы идентификации получают возможность совершать и (или) исполнять сделки, иные юридически значимые действия при осуществлении банковских, других финансовых операций и иной деятельности посредством смарт-контракта.

Но, несмотря на беспрецедентный характер принимаемых законодательных мер, потребность в правовом регулировании отношений, связанных с использованием технологии блокчейн, выходит далеко за пределы IT-сектора и сектора банковских услуг. Последовательно ускоряющийся научно-технический прогресс влечет структурные изменения во всех сферах общественной жизни, и сфера туризма не является исключением. Более того, отдельные игроки на международном рынке туристических услуг уже предпринимают активные действия по внедрению технологии блокчейн в бизнес-процессы.

Применение смарт-контрактов в сфере туризма расширяет возможности для совершения и (или) исполнения договоров оказания туристических услуг. Одновременно с этим проект устанавливает, что порядок совершения и (или) исполнения сделок, иных юридически значимых действий при оказании участникам туристической деятельности туристических услуг посредством смарт-контрактов определяется Правилами оказания туристических услуг, утверждаемыми Советом Министров Республики Беларусь.

На отношения, возникающие при заключении и (или) исполнении такого вида договоров, распространяются положения Закона Республики Беларусь "О туризме" (ныне – проект), а также законодательства о защите прав потребителей.

В рамках нововведения о повышении ответственности туроператоров за исполнение обязательств по реализации туров проект предусматривает внесение изменений в части порядка доведения субъектом туристической

деятельности информации о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта.

Так, наряду со сведениями, предусмотренными частью четвертой статьи 14 Закона Республики Беларусь "О туризме", проект предусматривает предоставление информации о правилах поведения туриста, экскурсанта при наступлении обстоятельств непреодолимой силы или иных непредвиденных обстоятельств. Предоставление субъектом туристической деятельности данных сведений обусловлено его обязанностью по обеспечению безопасности туристических услуг, а также обобщением сложившейся практики при возникновении указанных обстоятельств (природные катаклизмы, террористические акты, забастовки и прочее).

Помимо этого, проект предусматривает, что информация о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта предоставляется не только при заключении договора оказания туристических услуг, но и при реализации туроператором туров субъектам туристической деятельности на основании договоров комиссии или иных не запрещенных законодательством договоров.

В части одностороннего отказа от исполнения обязательств проект предусматривает изменения в части приведения норм Закона Республики Беларусь "О туризме" в соответствие с положениями статьи 38¹ Закона Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-3 "О защите прав потребителей", а также дополнительное регулирование при неподтверждении исполнителем фактически понесенных расходов по реализованному туру.

На практике заказчик (турист, экскурсант) вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения обязательств по договору оказания туристических услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных расходов. Такие расходы возникают как в отношении услуг, оказываемых исполнителем лично, так и в отношении услуг, включенных в программу туристического путешествия и оказываемых третьими лицами, привлеченными исполнителем.

В большинстве случаев при одностороннем отказе заказчика от тура возврат денежных средств исполнителем производится не в полном объеме ввиду непосредственно обстоятельств оказания услуг по туру: с туриста удерживаются проживание в гостинице, услуги перевозки, если перевозчик совершил поездку с пустым креслом, и т.п.

Вместе с тем, несмотря на действующее нормативное правовое регулирование, зачастую встречаются случаи, когда в документах о фактически понесенных расходах отсутствует четкий источник расходов (средство размещения, перевозчик, услуги гида и прочее), а указывается лишь сумма удержания, которая составляет большую часть приобретенного тура. При этом туроператор отказывает субъекту или участнику

туристической деятельности представлять ”расшифровку“ расходов, в том числе ссылаясь на коммерческую тайну.

В связи с этим проект предусматривает понятие ”фактически понесенные расходы“ с закреплением того момента, что документ о таких расходах содержит источник, а также последствия неподтверждения исполнителем данных расходов.

Принимая во внимание, что проект предусматривает возможность оказания такого вида услуг, как услуги, связанные с организацией туристического путешествия, положения статьи 29 проекта также распространяются на данный вид услуг.

Проектом предусмотрены нововведения по вопросам экскурсионного обслуживания. Так, по аналогии с договором оказания туристических услуг проект предусматривает возможность оказания экскурсионных услуг посредством заключения договора в электронной форме.

Проект также устанавливает запрет на осуществление экскурсионного обслуживания без прохождения профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсовода, гида-переводчика (далее – аттестация).

В соответствии с пунктом 3 Положения о порядке и условиях проведения профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов и гидов-переводчиков, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 2007 г. № 895, аттестация представляет собой экзамен, целью которого является проверка знаний претендентов и умения применять их при проведении экскурсий. Аттестация проходит в два этапа: компьютерное тестирование и устное собеседование.

Согласно пункту 29 названного Положения по итогам прохождения аттестации претенденту выдается свидетельство об аттестации экскурсовода, гида-переводчика, бэдж и перечень тем экскурсий, по которым пройдена аттестация. После получения указанных документов лица, прошедшие аттестацию, вправе осуществлять экскурсионное обслуживание.

На практике отмечаются случаи, когда в отсутствие прямого запрета лица, не прошедшие аттестацию и, следовательно, не имеющие свидетельство об аттестации экскурсовода, гида-переводчика, проводят на территории Республики Беларусь экскурсии для туристических групп, в том числе иностранных, преподнося экскурсию в вольном стиле и формируя у туристов тем самым неверное представление о Республике Беларусь. Данное обстоятельство заведомо ставит лиц, прошедших аттестацию, в неравное положение с т.н. экскурсоводами-нелегалами. В этой связи проект устанавливает соответствующий запрет.

В части экскурсионного обслуживания проект одновременно предусматривает возможность использования аудиогидов (мобильных экскурсий) при экскурсионном обслуживании.

Под экскурсионным обслуживанием понимается деятельность субъектов туристической деятельности, а также иных юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, по подготовке, организации и проведению экскурсий.

Данное определение указывает на то, что деятельность, связанная с подготовкой и организацией экскурсий, осуществляется определенным кругом лиц. Как таковые механизмы и способы проведения экскурсий законодательно не определены.

Вместе с тем с учетом практики, а также развития технологий проектом предусматривает понятие "аудиогид (мобильная экскурсия)", представляющий собой фонограмму на белорусском, русском или иностранном языке, воспроизводимую открыто или индивидуально посредством отдельного технического устройства или приложения для мобильного устройства, предназначенную для ознакомления участников туристической деятельности с экскурсиями, воспроизводимыми в транспортных средствах, учреждениях культуры, местах выставок, иных местах.

С учетом планируемого закрепления норм об использовании аудиогидов (мобильных экскурсий) проект предусматривает определение понятия "аудиогид (мобильная экскурсия)", вносит изменения в понятие "экскурсионное обслуживание", а также применительно к самому аудиогиду (мобильной экскурсии) устанавливает две особенности:

сопутствующий характер экскурсионного обслуживания, оказываемого субъектами туристической деятельности в рамках комплекса туристических услуг с использованием аудиогидов (мобильных экскурсий), что направлено на недопущение злоупотребления льготой по освобождению от уплаты налога на добавленную стоимость, предусмотренной подпунктом 1.32 пункта 1 статьи 118 Налогового кодекса Республики Беларусь;

обязательная аттестация текста аудиогuida (мобильной экскурсии) по аналогии с аттестацией вербальных экскурсий в порядке, установленном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 2007 г. № 895, равно как запрет на использование аудиогuida (мобильной экскурсии) без прохождения аттестации.

Полагается, что аудиогиды (мобильные экскурсии) расширят возможности экскурсионного обслуживания, например, при совершении организованными группами туристов, экскурсантов обзорных экскурсий по городу с использованием транспортных средств, а также в учреждениях культуры.

Проект предусматривает дополнительное нормативное правовое регулирование по вопросам безопасности в сфере туризма. Так, частью второй статьи 34 проекта устанавливается, что иностранным гражданам и лицам без гражданства, приобретшим туры субъектов туристической деятельности – резидентов Республики Беларусь, предполагающие совершение туристического путешествия в рамках международного выездного туризма, обеспечивается возвращение в Республику Беларусь при отсутствии правовых препятствий для такого возвращения.

Данная норма обуславливается изменением термина ”международный выездной туризм“, предполагающий возможность приобретения туров у белорусских туроператоров иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе временно пребывающими на территории Республики Беларусь, а также приобретающими туры дистанционно. Особое внимание уделяется первой группе туристов, экскурсантов, поскольку у них не всегда имеются право, возможность и намерение возвратиться в Беларусь (наличие действительной визы, соблюдение порядка пребывания на территории Республики Беларусь в условиях безвизового режима и т.п.).

Проект устанавливает, что его основные положения (статьи 1 – 37) вступают в силу через год после официального опубликования. Данный срок обусловлен масштабом мероприятий, предусмотренных проектом. В этой связи в течение года до вступления в силу соответствующего Закона Республики Беларусь субъекты туристической деятельности обеспечивают соответствие своей деятельности требованиям, установленным проектом, а также подают соответствующие сведения в реестр.

Переходный момент также устанавливается в отношении ТИЦ, созданных до вступления в силу соответствующего Закона Республики Беларусь, в целях мониторинга распространяемой ими информации о туристическом потенциале Республики Беларусь и ведения их учета.

В свою очередь проект определяет, что договоры оказания туристических услуг, заключенные до вступления в силу соответствующего Закона Республики Беларусь, действуют в течение указанного в них срока и не подлежат приведению в соответствие с требованиями проекта. Данная норма обуславливается тем, что Закон Республики Беларусь ”О туризме“ является основным, но не единственным источником нормативного правового регулирования в части договорных обязательств между субъектами и участниками туристической деятельности. Прикладные моменты данных правоотношений устанавливаются, в частности, Правилами оказания туристических услуг, которые наряду с иными актами законодательства будут приводиться в соответствие с требованиями проекта.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения:

При подготовке проекта проведен анализ действующих нормативных правовых актов в сфере туризма, в частности:

Закона Республики Беларусь "О туризме";

Правил оказания туристических услуг;

Инструкции о порядке проведения инструктажа о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта, утвержденной постановлением Министерства спорта и туризма от 10 июля 2007 г. № 17; иных актов законодательства.

Проведенный анализ позволил установить:

наличие определенных пробелов и коллизий в Законе Республики Беларусь "О туризме" (в части заключения договора оказания туристических услуг в электронной форме, единого понимания и использования аудиогидов (мобильных экскурсий) при экскурсионном обслуживании, порядка оплаты туристических услуг и т.п.);

недостаточность мер нормативного правового регулирования Закона Республики Беларусь "О туризме", в частности – отсутствие механизма защиты прав потребителей туристических услуг, недостаточной административной функции Министерства спорта и туризма, местных исполнительных и распорядительных органов в сфере туризма, отсутствие институтов ответственности субъектов туристической деятельности и т.п.

По оценке Минспорта, имеющиеся проблемы нормативного правового регулирования сферы туризма не могут быть разрешены без принятия нового Закона Республики Беларусь. В этой связи разработка проекта представляется целесообразной, поскольку проект призван:

устранить вышеперечисленные недостатки законодательства о туризме;

предупредить негативные ситуации на рынке туристических услуг по аналогии с туроператором "Натали Турс" и иными субъектами хозяйствования;

урегулировать общественные отношения, не охваченные текущим Законом Республики Беларусь "О туризме".

Принятие нового Закона Республики Беларусь повлечет признание утратившими силу Закона Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. № 326-З "О туризме" и законов, посредством которых в данный законодательный акт вносились изменения.

Отдельные нововведения проекта (в части запретов, предусмотренных пунктом 3 статьи 18, части второй пункта 1 статьи 21, части четвертой статьи 31 проекта и т.п.) также повлекут внесение изменений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь

об административных правонарушениях.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения:

В рамках подготовки проекта проведен анализ нормативных правовых актов зарубежных стран. В частности, исследован опыт нормативного правового регулирования сферы туризма государств-участников Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), Латвийской Республики, Польской Республики, Французской Республики.

Так, статьей 4.1 Федерального Закона Российской Федерации от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон) предусмотрены условия осуществления туроператорской деятельности.

Справочно:

Осуществление туроператорской деятельности на территории Российской Федерации допускается юридическим лицом при наличии у него договора или договоров страхования гражданской ответственности за неисполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта и (или) банковской гарантии или банковских гарантий исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта (далее также – финансовое обеспечение ответственности туроператора), если иное не установлено статьей 4.1 Федерального закона, и при условии соответствия лиц, занимающих должности руководителя туроператора, его заместителя, главного бухгалтера, иного должностного лица, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета туроператора, требованиям, установленным частью третьей настоящей статьи.

Туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, должны быть также членами объединения туроператоров в сфере выездного туризма, действующего в соответствии с настоящим Федеральным законом, и иметь фонд персональной ответственности туроператора в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Финансовое обеспечение ответственности туроператора не требуется для:

организации, осуществляющей экскурсионное обслуживание на территории Российской Федерации в течение не более 24 часов подряд;

государственного и муниципального унитарных предприятий, а также государственного и муниципального учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории Российской Федерации в целях решения социальных задач;

туроператора, осуществляющего деятельность только в сфере выездного туризма и имеющего сформированный в соответствии со статьей 11.6 Федерального закона фонд персональной ответственности туроператора в размере не менее семи процентов от общей цены туристского продукта в сфере выездного туризма за предыдущий год. Для туроператора, осуществляющего деятельность одновременно в сфере выездного туризма и в сфере въездного туризма и (или) внутреннего туризма и сформировавшего фонд персональной ответственности туроператора в указанном максимальном размере, не требуется финансовое обеспечение ответственности туроператора,

предусмотренное абзацами третьим и четвертым части первой статьи 17.2 Федерального закона: трех процентов (на 2016 год), с 2017 года пяти процентов общей цены туристского продукта в сфере выездного туризма за предыдущий год, но не менее чем 50 миллионов рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, за исключением туроператоров, указанных в абзаце втором части второй статьи 11.4 Федерального закона; 10 миллионов рублей – для туроператоров, указанных в абзаце втором части второй статьи 11.4 Федерального закона.

Запрещается осуществление туроператорской деятельности юридическим лицом, сведения о котором отсутствуют в едином федеральном реестре туроператоров, а также осуществление туроператором туроператорской деятельности в определенной сфере туризма (въездной туризм, выездной туризм, внутренний туризм), сведения о которой в отношении такого туроператора отсутствуют в едином федеральном реестре туроператоров.

Помимо этого, опыт Федерального закона в рамках подготовки проекта интересен тем, что его нормы также предусматривают возможность и порядок заключения договора оказания туристических услуг (договора о реализации туристского продукта в соответствии с Федеральным законом) в электронной форме. Для целей данного законодательного акта такой договор именуется электронной путевкой.

Справочно:

В соответствии со статьей 10.3 Федерального закона для заключения договора о реализации туристского продукта турист и (или) иной заказчик могут передать туроператору, турагенту информацию в электронной форме (заявку о заключении договора о реализации туристского продукта и иные документы) путем ее размещения на официальном сайте туроператора, турагента в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". При этом указанный официальный сайт туроператора, турагента может использоваться в качестве информационной системы, обеспечивающей обмен информацией в электронной форме между туроператором, турагентом, являющимися операторами этой системы, и туристом и (или) иным заказчиком.

Договор о реализации туристского продукта, составленный в форме электронного документа, считается заключенным туристом и (или) иным заказчиком с момента оплаты туристом и (или) иным заказчиком туристского продукта, подтверждающей их согласие с условиями, содержащимися в предложенном туроператором, турагентом договоре о реализации туристского продукта.

Электронная путевка формируется на основании заключенного договора о реализации туристского продукта и является документом, содержащим основные данные о туристе или туристах и информацию об их путешествии. Форма электронной путевки утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Сформированная электронная путевка размещается в единой информационной системе электронных путевок. Порядок размещения электронных путевок в единой информационной системе электронных путевок и перечень указанных в них сведений определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При использовании электронной путевки турист и (или) иной заказчик вправе потребовать, а туроператор обязан выдать заверенную выписку из единой информационной системы электронных путевок, содержащую условия соответствующего договора о реализации туристского продукта.

Для учета электронных путевок туроператором ведется реестр электронных путевок туроператора. Требования к реестру электронных путевок туроператора утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Порядок создания и функционирования единой информационной системы электронных путевок, ее структура и условия предоставления содержащейся в ней информации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Законодательный опыт Республики Казахстан применительно к туристической деятельности предусматривает следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Закона Республики Казахстан от 13 июня 2001 года "О туристской деятельности в Республике Казахстан" (далее – Закон "О туристской деятельности в Республике Казахстан") государственное регулирование туристской деятельности осуществляется посредством:

1) определения политики по развитию индустрии туризма, инвестиций в туризм;

2) принятия нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в области туристской деятельности;

3) лицензирования туристской деятельности в соответствии с Законом Республики Казахстан "О разрешениях и уведомлениях";

3¹) стандартизации в области туристской деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области технического регулирования.

Одновременно с этим пункт 1 статьи 15 Закона "О туристской деятельности в Республике Казахстан" определяет, что осуществление туроператорской и турагентской деятельности допускается при наличии у туроператора и турагента действительного договора обязательного страхования гражданско-правовой ответственности туроператора, турагента.

Страхование гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан от 31 декабря 2003 года "Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента". Осуществление туристской деятельности в Республике Казахстан без договора страхования гражданско-правовой ответственности запрещается.

Согласно части четвертой пункта 3 статьи 15 Закона "О туристской деятельности в Республике Казахстан" сведения о договоре страхования должны содержаться в агентском договоре на реализацию туристского продукта между туроператором и турагентом. Помимо этого, агентский

договор также должен содержать сведения о туроператоре, сформировавшем туристский продукт, об ответственности туроператора и турагента, а также об ответственности каждой из сторон перед туристом за непредоставление или предоставление недостоверной информации о туристском продукте, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, описание туристского маршрута, достоверную информацию о туристском продукте.

Пункт 3 статьи 16 Закона Латвийской Республики от 7 октября 1998 года "О туризме" устанавливает, что гарантией безопасности внесенных клиентом денежных сумм является:

- 1) страхование или
- 2) банковская гарантия.

Законодательством Республики Польша в качестве института финансовой ответственности субъектов туристической деятельности установлено обязательное страхование в пользу туристов в связи с деятельностью, осуществляемой организаторами туризма и туристическими посредниками (постановление Министра финансов Республики Польша от 22 апреля 2013 г.).

В соответствии с абзацем 1 параграфа 2 названного постановления такое страхование включает в себя покрытие:

- 1) расходов на возвращение клиентов с туристического мероприятия до места отправления или предполагаемого возвращения с туристического мероприятия в случае, когда организатор туризма или туристический посредник, вопреки своей обязанности, не обеспечивает этого возвращения;

- 2) возврата внесенных клиентами оплат за туристическое мероприятие в случае, если по причинам, зависящим от организатора туризма или туристического посредника, а также лиц, действующих от их имени, туристическое мероприятие не будет реализовано;

- 3) возврата части внесенных клиентами оплат за туристическое мероприятие, соответствующих части туристического мероприятия, которая не была реализована по причинам, зависящим от организатора туризма или туристического посредника, а также лиц, действующих от их имени.

При этом страховка покрывает все убытки в пределах, указанных в абзаце 1, в отношении договоров об оказании туристических услуг, заключенных в период страхования, даже если они не были исполнены в этот период, без возможности договорного ограничения ответственности страховщика.

Институт финансовой ответственности субъектов туристической деятельности предусмотрен законодательством Французской Республики. Так, для регистрации субъекту туристической деятельности необходимо предоставить данные о наличии финансовых гарантий и страхования

гражданско-правовой ответственности.

Заявка на регистрацию направляется в письменной форме или в электронном виде в регистрационную комиссию, вместе с документами, подтверждающими выполнение двух обязательных условий:

- 1) наличие финансовых гарантий;
- 2) наличие страхования гражданской-правовой ответственности субъекта туристической деятельности.

Применительно к лицам, осуществляющим деятельность экскурсоводов и гидов-переводчиков, Федеральный закон определяет, что:

экскурсовод – профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания;

гид-переводчик – профессионально подготовленное лицо, свободно владеющее иностранным языком, знание которого необходимо для перевода и осуществления деятельности по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания.

Аналогичный подход к пониманию экскурсоводов и гидов-переводчиков предусматривается Законом "О туристской деятельности в Республике Казахстан", а также Законом Латвийской Республики "О туризме".

Анализ зарубежного опыта также позволил установить, что в сфере туризма действует государственный контроль (надзор) и органы-регуляторы сферы туризма наделены соответствующими полномочиями. Так, государственный контроль (надзор) в сфере туризма осуществляется:

в Российской Федерации – в соответствии со статьей 19.1 Федерального закона и постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 43 "О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма";

в Республике Казахстан – пунктом 8 статьи 11 Закона "О туристской деятельности в Республике Казахстан".

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения:

По оценке Минспорта, нормы проекта соответствуют обязательствам, принятым Республикой Беларусь в рамках международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов. Подробный анализ представлен в пункте 4.4 раздела 4 настоящего обоснования.

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования:

Решением Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 г. № 7 внесены дополнения в перечень секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках ЕАЭС.

Данный перечень дополнен пунктом 50, предусматривающим формирование единого рынка в области услуг бюро путешествий и туристических агентств (услуг туроператоров и турагентов) (из СРС 67811/67812).

В примечании к данному пункту отмечается, что оказание услуг в рамках единого рынка услуг осуществляется в соответствии с законодательством государства – члена ЕАЭС в сфере защиты прав потребителей (получателей) туристических услуг, включая требования о формировании резервных (страховых) фондов и (или) использовании иных финансовых инструментов, обеспечивающих ответственность поставщика услуг одного государства-члена перед потребителями (получателями) услуг, являющимися лицами другого государства-члена.

В целях реализации перечисленных положений проектом предусматривается введение таких финансовых институтов, как страхование гражданской ответственности туроператора, банковской или иной финансовой гарантии, а также в качестве альтернативного варианта – установление фонда персональной ответственности туроператора, если он является членом ассоциации (союза) туроператоров (субъектов туристической деятельности).

Схожие правовые механизмы предусмотрены законодательством Республики Казахстан и Российской Федерации, описание которых предусмотрено пунктом 4.2 раздела 4 настоящего обоснования.

По итогам проведенного анализа можно сделать вывод о соответствии положений проекта международным договорам, участником которых является Республика Беларусь, и иным международно-правовым актам.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З "О международных договорах Республики Беларусь".

Таковая отсутствует.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

Определенную роль в подготовке проекта занимают материалы по обращениям граждан и юридических лиц, поступающих в Министерство спорта и туризма и в Департамент по туризму Минспорта.

Справочно:

В 2018 году в Минспорт поступило 222 обращения по вопросам туризма: 206 – в Минспорт и 16 – в Департамент по туризму Минспорта, из них значительную долю (114 обращений) занимают жалобы на неисполнение/ненадлежащее исполнение субъектами туристической деятельности обязательств по договору оказания туристических услуг.

Среди поступивших обращений можно выделить несколько основных блоков вопросов, решения которых легли в основу подготовки проекта.

Блок 1. Ситуация с туроператором ”Натали Турс“

В числе пострадавших туристов оказались белорусские граждане, которые приобретали туры туроператора ”Натали Турс“ через белорусские компании, включая ООО ”Компания Натали Турс“ (туристами вносилась оплата за приобретенные туры, однако данными услугами они не смогли воспользоваться).

Данная ситуация спровоцировала всплеск обращений граждан и юридических лиц в адрес Минспорта.

Справочно:

Пик жалоб белорусских туристов с требованием о возврате денежных средств за нереализованные туры пришелся на период июль – август текущего года, не принимая в счет обращения, поступавшие по телефону, а также устные обращения.

С учетом обращений граждан в суд в адрес Минспорта также обращались субъекты туристической деятельности для оказания необходимой консультативно-правовой помощи, поскольку в отношении части белорусских компаний выносились судебные определения о принятии мер обеспечения исковых заявлений (арест счетов, ограничение права руководителя компания на выезд с территории Республики Беларусь и прочее). Данные обстоятельства в свою очередь приводили к полной неспособности белорусских турагентов к исполнению иных договорных обязательств.

Ситуация с туроператором ”Натали Турс“ позволяет наблюдать незащищенность как участников, так и самих субъектов туристической деятельности. В связи с этим в проекте целесообразно отражение норм:

о закреплении институтов финансовой ответственности туроператора по аналогии с теми, которые действуют в государствах-участниках ЕАЭС и ряде стран Европейского союза (Республика Польша, Латвийская Республика, Французская Республика и т.п.);

о повышении ответственности туроператора.

Блок 2. Односторонний отказ заказчика от исполнения обязательств по договору оказания туристических услуг

В соответствии с пунктом 1 статьи 736 Гражданского кодекса Республики Беларусь заказчик вправе отказаться от договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Аналогичные нормы предусмотрены частью первой статьи 20 Закона Республики Беларусь "О туризме" и частью первой пункта 46 Правил оказания туристических услуг. В свою очередь под фактически понесенными расходами в соответствии с пунктом 4 Правил оказания туристических услуг понимаются расходы исполнителя по выполнению договора оказания туристических услуг, подтверждаемые документально.

На практике фактически понесенные расходы возникают как в отношении услуг, оказываемых исполнителем лично, так и в отношении услуг, включенных в программу туристического путешествия и оказываемых третьими лицами, привлеченными исполнителем.

В большинстве случаев при одностороннем отказе заказчика от тура возврат денежных средств исполнителем производится не в полном объеме ввиду непосредственно обстоятельств оказания услуг по туру: с туриста удерживаются проживание в гостинице, услуги перевозки, если перевозчик совершил поездку с пустым креслом, и т.п.

Вместе с тем, несмотря на действующее нормативное правовое регулирование, зачастую встречаются случаи, когда в документах о фактически понесенных расходах отсутствует четкий источник расходов (средство размещения, перевозчик, услуги гида и прочее), а указывается лишь сумма удержания, которая составляет большую часть приобретенного тура, и туроператор отказывается представлять "расшифровку" расходов, в том числе ссылаясь на коммерческую тайну.

В связи с изложенным целесообразно закрепление в понятийном аппарате, предусмотренном статьей 2 проекта, понятия "фактически понесенные расходы" с закреплением того момента, что документ о таких расходах содержит четко обозначенный источник, а также последствия неподтверждения исполнителем данных расходов.

Блок 3. Претензионный порядок разрешения споров

Как отмечалось ранее, значительную долю среди поступающих обращений граждан и юридических лиц занимают жалобы на неисполнение/ненадлежащее исполнение субъектами туристической деятельности обязательств по договору оказания туристических услуг. Данные обстоятельства, в частности, предполагают оказание ненадлежащего качества, отступление от программы туристического путешествия, ухудшающее качество услуг, непредставление документов, необходимых для совершения туристического путешествия, непринятие субъектом туристической деятельности мер по защите прав и законных интересов туристов во время совершения туристического путешествия и т.п.

В настоящий момент законодательством о туризме предусмотрены нормы о претензионном порядке регулирования споров (глава 10 Правил оказания туристических услуг). Однако данные нормы содержат порядок составления претензии и алгоритм действий исполнителя при

поступлении к нему претензии. В частности, согласно пункту 58 Правил оказания туристических услуг не допускается перенаправление исполнителем претензий заказчика (туриста, экскурсанта) лицу, оказавшему услуги ненадлежащего качества, в том числе повлекшие за собой причинение вреда жизни, здоровью или имуществу заказчика (туриста, экскурсанта).

Вместе с тем, несмотря на указанное нормативное правовое регулирование, в законодательстве о туризме отсутствуют нормы об обязательном соблюдении претензионного порядка разрешения споров, что зачастую приводит к пренебрежению заказчиками (участниками туристической деятельности) данным порядком и злоупотреблением правом на обращение, предусмотренным статьей 40 Конституции Республики Беларусь. Данное обстоятельство в свою очередь создает нагрузку на суды и иные органы, уполномоченные осуществлять защиту прав потребителей туристических услуг.

В связи с этим статьей 28 проекта предусматривается обязательный претензионный порядок регулирования споров по договорам оказания туристических услуг.

Блок 4. Вопросы экскурсионного обслуживания, использования аудиогидов (мобильных экскурсий) и признания услуг туристическими

Отдельные субъекты туристической деятельности при организации и проведении обзорных экскурсий прибегают к использованию аудиогидов – технических устройств (мобильных приложений), воспроизводящих текст экскурсии. Практика применения данных устройств (приложений) обусловлена спецификой самой экскурсии, равно как развитием мобильных технологий.

С точки зрения использования аудиогидов (мобильных экскурсий) у субъектов туристической деятельности нередко возникает вопрос о признании комплекса услуг, состоящего из услуг перевозки и услуг аудиогuida, туром, а услуг туристическими.

В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь "О туризме" тур представляет собой сформированный туроператором для реализации комплекс туристических услуг, включающий не менее двух из следующих трех видов услуг: по перевозке, размещению, иные туристические услуги (по питанию, организации туристического путешествия, экскурсионные и другие услуги), не являющиеся сопутствующими услугам по перевозке или размещению, позволяющие совершить туристическое путешествие.

В свою очередь туристическими услугами являются услуги по перевозке, размещению, а также иные услуги (по питанию, организации туристического путешествия, экскурсионные и другие услуги), не являющиеся сопутствующими услугам по перевозке или размещению, оказание которых в комплексе услуг, входящих в тур,

позволяет совершить туристическое путешествие в соответствии с его целями и потребностями туриста, экскурсанта.

Понятие "экскурсионное обслуживание" представляет деятельность субъектов туристической деятельности, а также иных юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, по подготовке, организации и проведению экскурсий.

Под экскурсией понимается туристическое путешествие физических лиц на период менее 24 часов, посещение физическими лицами, в том числе туристами, в познавательных целях туристических ресурсов, других объектов, имеющих художественную, историческую и иную значимость, под руководством экскурсовода, гида-переводчика, иного лица, наделенного правом проведения экскурсий.

Из указанных определений следует, что:

комплекс услуг, формируемый туроператором, признается туром, а услуги туристическими, если данный комплекс в обязательном порядке включает услуги перевозки и (или) размещения, а также иные услуги, не являющиеся сопутствующими данным услугам. В то же время, как показывает анализ практики использования аудиогидов (мобильных экскурсий), данные услуги скорее носят характер не самостоятельных, а сопутствующих услуг (например, трансляция аудиогuida (мобильной экскурсии) во время перевозки туристов);

экскурсионное обслуживание предполагает деятельность юридических и физических лиц по вербальному воспроизведению текста экскурсии непосредственно лицами, которые обладают правом проведения экскурсий. Таким правом экскурсоводы и гиды-переводчики, прошедшие профессиональную аттестацию, подтверждающую их квалификацию, а также работающие в организациях при проведении экскурсий в данных организациях, иные лица в соответствии с законодательными актами;

законодательно механизм подготовки, организации и проведения экскурсии как таковой не предусмотрен.

Таким образом, комплекс услуг, состоящий, например, из услуг перевозки и услуг аудиогuida (мобильной экскурсии), не может быть признан туром, а услуги туристическими.

Отсутствие законодательного регулирования аудиогидов (мобильных экскурсий) является определенным пробелом в отношении экскурсионного обслуживания, поскольку применение аудиогидов (мобильных экскурсий) является положительным опытом. В частности, это дает субъектам туристической деятельности возможность для формирования новых предложений по услугам в сфере туризма, а также рационального использования текущих человеческих и материальных ресурсов.

В этой связи проектом предусматривается введение понятия "аудиогид (мобильная экскурсия)" и соответствующее нормативное регулирование в главе 5 проекта.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

При подготовке проекта проведена оценка регулирующего воздействия на осуществление туристической деятельности при принятии соответствующего Закона.

Как отмечалось в разделе 3 настоящего обоснования, с 1 января 2011 г. вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 "О лицензировании отдельных видов деятельности", которым отменено лицензирование в отношении ряда видов экономической деятельности. Одним из них стала туристическая деятельность (турагентская, туроператорская).

Данное обстоятельство, с одной стороны, способствовало становлению среды естественной конкуренции в сфере туризма и появлению новых субъектов туристической деятельности.

С другой стороны, после отмены лицензирования не было введено альтернативных механизмов, которые бы способствовали защите рынка туристических услуг, прав и законных интересов субъектов и участников туристической деятельности. Эта проблема послужила причиной последних событий, связанных с деятельностью отдельных субъектов туристической деятельности, поскольку в условиях повышенной конкуренции на рынке туристических услуг ввиду появления новых субъектов хозяйствования наметилась крайне негативная тенденция. Ее суть заключается в снижении уровня качества оказываемых услуг, пренебрежении субъектами хозяйствования требованиями законодательства об оказании туристических услуг на основании соответствующего договора и т.п.

Следствием описанной проблемы стали ситуации, подобные ситуации с туроператором "Натали Турс".

Если текущее нормативное правовое регулирование останется неизменным, невзирая на возникшую проблему (сохранится т.н. status quo), проблема может усугубиться большим масштабом неисполненных обязательств и, как следствие, причинением большего ущерба как для субъектов, так и для участников туристической деятельности. К примеру, общий размер возникшей задолженности туроператора "Натали Турс" составил свыше 1,2 млн. белорусских рублей.

Заинтересованными сторонами в решении данной проблемы являются:

потребители туристических услуг, поскольку им законодательно гарантировано право на своевременное и надлежащее оказание услуг;

турагенты, поскольку их деятельность зависит от деятельности туроператоров и их добросовестности;

туроператоры, поскольку исключительно они вправе формировать туры, следовательно, они несут основной объем ответственности и должны не перекладывать ее на своих посредников, а отвечать с ними солидарно;

государство, поскольку необходимо создание действенного нормативного правового механизма, призванного защитить рынок туристических услуг, а также обеспечить защиту прав и законных интересов субъектов и участников туристической деятельности.

Для решения проблемы были оценены три варианта:

1) саморегулирование:

данный подход имеет право на существование ввиду проводимой в республике политики либерализации экономики и придания рынку товаров (работ, услуг) большей автономии регулирования. С другой стороны, негативным моментом данного подхода, по сути, является ситуация *status quo*;

2) информирование и образование:

С одной стороны, Минспорт в пределах компетенции проводит мониторинг туристической деятельности и по итогам возникших ситуаций осуществляет консультирование субъектов и участников туристической деятельности и выполнение мер рекомендательного характера. С другой стороны, Минспорт, не обладая функцией контролирующего (надзорного) органа, не вправе принимать меры административного характера в отношении субъектов туристической деятельности.

3) новое нормативное правовое регулирование:

Данный подход представляется наиболее приемлемым, поскольку направлен на реализацию следующих целей:

устранение имеющихся пробелов и коллизий в законодательстве о туризме;

предупреждение негативных ситуаций на рынке туристических услуг по аналогии с туроператором "Натали Турс" и иными субъектами хозяйствования;

регулирование общественных отношений, не охваченных текущим Законом "О туризме".

Таким образом, разработка проекта и принятие на его основе соответствующего законодательного акта представляется целесообразной.

В условиях разработки нового нормативного правового регулирования часть вторая статьи 18 проекта предусматривает институты финансовой ответственности для туроператоров. Их введение после вступления в силу Закона Республики Беларусь "О туризме" изменит доходно-расходную часть туроператоров в сторону увеличения, поскольку ими в перспективе должны планироваться расходы по уплате страховых взносов на основании договоров страхования гражданской ответственности, равно как взносов в фонд персональной ответственности.

Привести конкретные экономические показатели в части изменения доходно-расходной части субъектов туристической деятельности и изменения вследствие этого величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов не представляется возможным ввиду различного оборота услуг у субъектов туристической деятельности.

Вместе с тем принимая во внимание, что формирование туров является исключительно прерогативой туроператоров, введение институтов финансовой ответственности обеспечит защиту рынка туристических услуг и позволит субъектам туристической деятельности своевременно и в полной мере реагировать на ситуации, подобные ситуациям с туроператором "Натали Турс" и иными субъектами туристической деятельности.

Изменение доходно-расходной части туроператоров не предполагает одновременное наличие всех предусмотренных проектом институтов финансовой ответственности, поскольку они носят вариативный характер, т.е. выбор формы ответственности остается за туроператором. Однако наличие документов, подтверждающих его ответственность, является обязательным. Вариативность форм финансовой ответственности туроператоров полагается целесообразной ввиду их специфики, о чем указывалось в разделе 3 настоящего обоснования.

Существует опасение, что введение институтов финансовой ответственности приведет к удорожанию туров и последующему оттоку туристов к субъектам хозяйствования, которые оказывают услуги по более низким ценам, при этом действуя вопреки законодательно установленным требованиям.

В этой связи целесообразно отметить, что любой из вариантов защиты рынка независимо от того, предлагаются они государственными органами (организациями), частными субъектами хозяйствования или ассоциациями (союзами), предполагает увеличение расходов для субъектов туристической деятельности и, как следствие, ведет к удорожанию туров.

В свою очередь для предупреждения и адекватного реагирования на ситуации, подобные туроператору "Натали Турс", белорусские туроператоры подсознательно готовы к созданию и реализации в республике

подобных механизмов. Более того, саморегулирование рынка туристических услуг и обращение потребителей к т.н. "теневым" поставщикам услуг наглядно показала, что "погоня" за недорогими или горящими турами не гарантирует их своевременное и надлежащее оказание, равно как принятие субъектом туристической деятельности мер по соблюдению прав и законных интересов потребителей. Данное обстоятельство в свою очередь провоцирует всплеск жалоб со стороны граждан.

Помимо этого, с учетом отмечаемого роста правовой грамотности граждан, что отчасти заключается в обращении к сайту Минспорта (изучении ими рекомендаций при обращении в туристические компании, реестра, размещаемого на сайте Минспорта), введение механизмов, предусмотренных статьями 18 и 19 проекта, повысит доверие потребителей к субъектам туристической деятельности и ассортименту предлагаемых услуг.

По оценке Минспорта, осуществление субъектами хозяйствования туристической деятельности сохранит характер среды естественной конкуренции, поскольку проект не предусматривает ограничений в части маркетинга, установления цен на туристические услуги и услуги, связанные с организацией туристического путешествия, не создает неравных условий для формирования, продвижения и реализации туров и иных негативных последствий для конкуренции.

Помимо этого, часть первая статьи 18 проекта предусматривает общее условие осуществления туристической деятельности для всех субъектов хозяйствования, занятых в туризме. Таковым является включение субъекта туристической деятельности в реестр в порядке, установленном статьей 21 проекта.

В настоящее время реестр представляет собой систему учета и систематизации информации о субъектах туристической деятельности, формирование и ведение которого обеспечивается Министерством спорта и туризма. В свою очередь данный информационный ресурс не носит обязательный характер, что создает неравные условия для субъектов туристической деятельности.

По состоянию на 5 июля 2019 г. в реестр внесены данные о 1221 субъектах туристической деятельности при статистике на 2019 год в количестве 1482 субъекта. Придание реестру обязательного характера выступает в качестве дополнительного механизма правовой защиты и с учетом обязательств, принятых Республикой Беларусь в рамках ЕАЭС, выступает наименьшим обременением для субъектов туристической деятельности.

В части формирования и ведения реестра проект также предусматривает:

возможность формирования и ведения реестра уполномоченной Минспортом государственной организацией; в качестве таковой может выступить государственное учреждение "Национальное агентство по туризму"; дополнение функций Минспорта или уполномоченной им государственной организации в части проверки достоверности подаваемых субъектами туристической деятельности сведений, в частности, запрашивать и получать соответствующую информацию у государственных органов, местных исполнительных и распорядительных органов и иных организаций.

Включение в реестр, внесение в него изменений и исключение из него будет осуществляться на безвозмездной основе, в этой части изменение величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов, доходов и расходов субъектов хозяйствования не предвидится. Изменение доходно-расходной части субъектов туристической деятельности в сторону увеличения предвидится лишь в отношении расходов, являющихся сопутствующими подаче сведений для включения в реестр, внесения в него изменений или исключения из него, однако данное увеличение будет несущественным.

Иные положения проекта не повлекут изменение величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов, доходов и расходов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Опыт зарубежных стран в части описанных вопросов описан в пункте 4.2 раздела 4 настоящего обоснования. Информация о публичном обсуждении проекта представлена в разделе 8 настоящего обоснования.

Проект будет способствовать улучшению правового положения граждан, являющихся потребителями туристических услуг, поскольку создаст надежный правовой механизм защиты их прав и законных интересов.

В рамках разработки проекта также проведена оценка прогнозирования экологических последствий принятия нормативного правового акта. Так, статьей 15 проекта предусмотрен порядок создания туристических зон, имеющих целью развитие въездного и внутреннего туризма, туристической индустрии, охраны и рационального использования туристических ресурсов.

Проект не устанавливает нововведений в данной части и сохраняет текущее нормативное правовое регулирование, что обуславливается действующей льготой в отношении объектов туристической индустрии, создаваемых в пределах туристических зон.

Справочно:

Подпунктом 4.1 пункта 4 Указа Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 371 "О некоторых мерах государственной поддержки развития туризма в Республике Беларусь" местным Советам депутатов предоставлено право в установленном порядке принимать решения об освобождении индивидуально юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от уплаты средств, взимаемых местными исполнительными и распорядительными органами при выдаче разрешительной документации на строительство и (или) реконструкцию объектов туристической индустрии, расположенных на территории создаваемых в установленном порядке туристических зон согласно схемам их развития, разрабатываемым облисполкомами и Минским горисполкомом и утверждаемым Советом Министров Республики Беларусь.

Порядок создания туристических зон утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 июня 2004 г. № 730.

Под туристической индустрией понимается совокупность объектов для размещения туристов, транспортных средств, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов оздоровительного, делового, познавательного и иного назначения, используемых для удовлетворения потребностей туристов, экскурсантов, возникающих во время совершения туристического путешествия и (или) в связи с этим туристическим путешествием.

Проект распространяет свое действие как на субъектов туристической деятельности (турагенты и туроператоры), так и на субъектов туристической индустрии, включающих названных субъектов, а также иных юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с удовлетворением потребностей туристов, экскурсантов, возникающих во время совершения туристического путешествия и (или) в связи с этим туристическим путешествием. В частности, речь идет о деятельности таких объектов, как гостиницы и аналогичные средства размещения, объекты придорожного сервиса, объекты питания и прочие.

В результате деятельности объектов туристической индустрии возможно воздействие на такие компоненты природной среды, как земля, вода и атмосферный воздух. Оценить конкретные экологические последствия не представляется возможным ввиду многообразия объектов туристической индустрии. Вместе с тем часть вторая пункта 1 статьи 15 проекта предусматривает, что решение о создании туристической зоны принимается Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь на основании заключений Министерства спорта и туризма, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, местных исполнительных и распорядительных органов о целесообразности и эффективности ее создания.

Заключение Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды представляется целесообразным для определения степени негативного влияния названных объектов на окружающую среду,

а также целесообразности создания туристической зоны.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений.

В соответствии с абзацами вторым и третьим пункта 2 статьи 7 Закона Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" проект подлежит публичному обсуждению, поскольку:

затрагивает права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливает новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию сферы туризма;

принятие соответствующего Закона может оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности.

Согласно части первой пункта 5 Положения о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56, публичное обсуждение проекта нормативного правового акта, затрагивающего компетенцию нескольких государственных органов (организаций), осуществляется после его согласования в установленном законодательством порядке, если иное не определено Президентом Республики Беларусь, международными договорами Республики Беларусь.

В свою очередь текст проекта был представлен на рассмотрение общественно-консультативного совета по туризму при Министерстве спорта и туризма (далее – Совет), члены которого принимали участие как в выработке концептуальных подходов проекта, так и непосредственно в процессе подготовки самого проекта.

На заседании Совета, состоявшемся 25 октября 2018 г., обсуждались предложения Минспорта о нововведениях проекта, которые в последующем были одобрены членами Совета. Данные нововведения касались определения условий осуществления туристической деятельности (в частности – об определении механизмов финансовой ответственности туроператоров), порядка формирования и ведения реестра субъектов туристической деятельности в части придания ему обязательного характера, заключения договора оказания туристических услуг в электронной форме, внесения изменений в понятийный аппарат и т.п.

На заседании Совета 23 апреля 2019 г. состоялось обсуждение подготовленного Министерством спорта и туризма проекта, по итогам которого была осуществлена доработка отдельных положений проекта.

В частности, членами Совета были выдвинуты предложения о корректировке понятий "тур" и "туристические услуги", уточнения норм о заключении договора оказания туристических услуг (в особенности – отдельных положений заключения договора в электронной форме), а также закрепления в проекте возможности заключения данного договора

посредством смарт-контракта. Также были выдвинуты предложения об уточнении порядка расторжения договора оказания туристических услуг в одностороннем порядке, в частности, об определении более "мягкого" момента для представления документов, подтверждающих фактически понесенные расходы, поскольку большая часть белорусских субъектов туристической деятельности работают в качестве агентов, реализующих туры сторонних туроператоров.

Обсуждение нововведений проекта с представителями субъектов туристической деятельности также проводилось Минспортом посредством организации "круглых столов" в рамках международной туристской выставки "Турбизнес" (26 – 28 сентября 2018 г.) и международной весенней ярмарки туристских услуг "Отдых" (3 – 6 апреля 2019 г.).

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

Принятие Закона Республики Беларусь "О туризме" повлечет признание утратившим силу Закона Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. № 326-З "О туризме" и законов, посредством которых в него вносились изменения и дополнения. Полный перечень законов и отдельных элементов законов предусмотрен статьей 37 проекта.

Принятие вышеуказанного Закона также повлечет:

А) внесение изменений в:

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях;

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях;

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 августа 2000 г. № 1186 "О Межведомственном экспертно-координационном совете по туризму при Совете Министров Республики Беларусь";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 июня 2004 г. № 730 "Об утверждении Положений о порядке создания туристических зон и ведения Государственного кадастра туристических ресурсов Республики Беларусь";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963 "Вопросы Министерства спорта и туризма Республики Беларусь";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 2007 г. № 895 "Об утверждении Положений о порядке и условиях проведения профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов и гидов-переводчиков, и о порядке ведения Национального реестра экскурсоводов и гидов-переводчиков Республики Беларусь";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064 "Об утверждении Правил оказания туристических услуг";

постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 17 "Об утверждении Инструкции о порядке проведения инструктажа о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта";

постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 19 августа 2010 г. № 35 "Об установлении формы бланка квитанции на экскурсионные услуги";

иные акты законодательства;

Б) разработку и принятие:

постановления Совета Министров Республики Беларусь "О порядке создания и функционирования туристических информационных центров";

постановления Совета Министров Республики Беларусь "О порядке формирования и ведения реестра субъектов туристической деятельности";

постановление Совета Министров Республики Беларусь "О фонде персональной ответственности туроператора";

постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь "Об утверждении порядка организации и проведения мероприятий программ в сфере туризма, а также использования бюджетных назначений, выделяемых на проведение мероприятий указанных программ";

постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь "Об утверждении классификации видов туризма";

В) принятие иных мер нормативного правового характера.