

Обоснование необходимости принятия
постановления Совета Министров Республики Беларусь ”Об изменении
постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля
2006 г. № 471 и от 21 октября 2016 г. № 849“

1. Цель и правовые основания подготовки проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь ”Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2006 г. № 471 и от 21 октября 2016 г. № 849“ (далее – проект).

Проект направлен на регулирование вопросов, связанных с гостиничным обслуживанием в части вопросов обязательной сертификации гостиниц и иных аналогичных средств размещения, и подготовлен в целях обеспечения качества гостиничного обслуживания, предоставляемого при совершении туристических путешествий.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

На основании части первой пункта 1 статьи 16 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З ”О нормативных правовых актах“ Совет Министров Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты в форме постановлений на основе и (или) во исполнение Конституции Республики Беларусь, иных законов, актов Президента Республики Беларусь, международных договоров и иных международно-правовых актов.

На основании пункта 4 статьи 33 названного Закона внесение изменений в нормативный правовой акт, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление действия, отмена и признание нормативного правового акта (его структурных элементов) утратившим силу осуществляются принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) нормативного правового акта того же вида, что и этот акт.

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.

В Республике Беларусь законодательно сложилось так, что деятельность гостиниц и иных аналогичных средств размещения представляет собой самостоятельный вид экономической деятельности.

В то же время на практике устоялось, что услуги средств размещения зачастую предоставляются туристам при совершении ими туристических путешествий вне зависимости от способа оказания услуг (в комплексе или вне комплекса туристических услуг).

В соответствии с определениями терминов ”комплекс туристических услуг“ и ”туристическая услуга“, данными соответственно в абзацах шестом и девятнадцатом пункта 1 статьи 1 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2021 г. № 129-З ”О туризме“, услуги по размещению являются одной из составляющих комплекса туристических услуг, позволяющих совершить туристическое путешествие.

В то же время туристическое путешествие может быть организовано самостоятельно или с помощью субъектов туристической деятельности. И в последнее время участились т.н. самостоятельные туристические путешествия граждан (без участия туристических компаний в организации такого путешествия, когда услуги средств размещения приобретаются туристами самостоятельно, в том числе через сеть Интернет и мобильные приложения).

В этой связи весьма актуальным является вопрос качества гостиничных услуг и услуг иных аналогичных средств размещения, что прослеживается из поступающих в Минспорт обращений граждан.

Особенно актуальным данный вопрос является в преддверии проведения различных спортивно-массовых мероприятий во избежание жалоб на качество услуг средств размещения со стороны туристов, участников данных мероприятий и иных гостей.

Кроме того, реализация услуг гостиниц, не включенных в стоимость туров, также является одним из компонентов экспорта туристических услуг Республики Беларусь – сводного целевого показателя государственных программ в сфере туризма.

В этой связи к гостиничным услугам предъявляется высокое требование относительно качества их предоставления вплоть до того, насколько гостиница удобно расположена и какой у нее номерной фонд. Основным механизмом подтверждения качества данных услуг является сертификация.

Работы по сертификации услуг гостиниц и их классификации в Республике Беларусь были начаты в 1999 году. С 1 октября 2020 года на территории Республики Беларусь действует национальный стандарт на услуги гостиниц СТБ 2577-2020 ”Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения. Общие требования и классификация“, который заменил ГОСТ 28681.4-95 ”Туристско-экскурсионное обслуживание. Классификация гостиниц“, действовавший с 1 июля 2001 года, и СТБ 1353-2005 ”Средства размещения туристов. Общие требования“, действовавший с 1 ноября 2005 года.

Настоящий стандарт устанавливает общие требования к гостиницам и аналогичным средствам размещения различных организационно-правовых форм собственности и к оказываемым в них услугам, требования к классификации гостиниц и аналогичных средств размещения

по категориям, порядок классификации гостиниц и аналогичных средств размещения и может быть применен при классификации гостиниц для целей их сертификации.

Национальный стандарт содержит 7 разделов:

область применения;

нормативные ссылки;

термины и определения;

общие требования к классификации гостиниц;

требования к гостиницам всех категорий;

этапы и критерии классификации;

методика проведения балльной оценки гостиницы;

9 приложений (А–Л), из которых 8 обязательных, 1 – рекомендуемое.

Классификация распространяется на следующие средства размещения:

гостиницы (отели), включая мотели, хостелы, акватели, апарт-отели, гостиницы, расположенные в зданиях, являющихся историко-культурной ценностью или находящихся в зонах охраны историко-культурных ценностей, курортные гостиницы (отели), спа-отели, гостиницы с оказанием оздоровительных услуг и аналогичные им средства размещения; пансионаты, дома отдыха;

санатории;

базы отдыха;

дома охотника, дома рыбака, шале, бунгало;

фермерские гостевые дома.

Классификация по категориям не распространяется на дома и помещения, сдаваемые внаем для проживания, средства размещения, используемые для осуществления основной деятельности организаций отдыха и оздоровления детей, организаций социального обслуживания, а также кемпинги, общежития и иные средства размещения, в которых не предоставляются услуги гостиниц.

В стандарте использованы ссылки на следующие технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации:

ТКП 45-2.04-153-2009 (02250) Естественное и искусственное освещение. Строительные нормы проектирования;

ТКП 45-3.02-189-2010 (02250) Общественные здания и помещения административного назначения. Правила проектирования;

ТКП 45-3.02-191-2010 (02250) Здания и помещения организаций отдыха и туризма. Правила проектирования;

ТКП 45-3.02-318-2018(33020) Среда обитания для физически ослабленных лиц. Строительные нормы проектирования;

ГОСТ ISO 18513-2013 Услуги туристические. Гостиницы и другие средства размещения туристов. Термины и определения;

ГОСТ 30335-95 Услуги населению. Термины и определения;

ГОСТ 30494-2011 Здания жилые и общественные. Параметры микроклимата в помещениях.

Классификация гостиниц по категориям основана на комплексе требований к:

материально-техническому обеспечению;

номенклатуре и качеству оказываемых услуг;

уровню обслуживания;

критериям балльной оценки гостиниц;

критериям балльной оценки персонала гостиниц.

Для целей классификации все виды гостиниц классифицируются по "системе звезд", в которой предусмотрено 6 категорий: "пять звезд", "четыре звезды", "три звезды", "две звезды", "одна звезда", "без звезд".

Количество звезд увеличивается в соответствии с повышением уровня качества обслуживания. Категории обозначают символом "звезда". Высшей категорией является категория "пять звезд", низшей – "без звезд". Хостелы классифицируются на категорию "без звезд". Мотели классифицируются по пяти категориям: высшая категория мотеля является "четыре звезды", низшая – "без звезд".

Перечень обязательных требований классификации составлен с учетом:

ТКП 45-3.02-189;

ТКП 45-3.02-191;

Правил гостиничного обслуживания в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2006 г. № 471;

Правил проживания в гостиницах Республики Беларусь, утвержденных постановлением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 17 мая 2006 г. № 23;

Санитарных норм и правил "Требования к устройству, оборудованию и содержанию гостиниц и других средств размещения", утвержденных постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 24 декабря 2014 г. № 110.

Перечень обязательных требований классификации приведен в приложении А Стандарта, перечень дополнительных требований к гостиницам приведен в приложениях Б–Ж, перечень дополнительных требований к персоналу приведен в приложении К.

В настоящее время органами, аккредитованными на право проведения работ по сертификации в Национальной системе аккредитации Республики Беларусь услуг, являются:

Научно-производственное республиканское унитарное предприятие "Белорусский государственный институт стандартизации и сертификации"; государственное учреждение "Национальное агентство по туризму".

Классификация гостиниц проводится органами по сертификации, аккредитованными органами по месту нахождения гостиницы, путем осмотра номеров, общественных зон и служебных помещений гостиницы, оценки технического состояния и оснащения гостиницы, номерного фонда, персонала и качества услуг на соответствие требованиям, содержащимся в приложениях А–К Национального стандарта в следующем порядке:

а) первый этап – проводится оценка соответствия гостиницы одной из категорий согласно приложению А Стандарта, по результатам которой составляется протокол соответствия категории;

б) второй этап – проводится балльная оценка гостиницы на соответствие критериям согласно приложениям Б–Ж Стандарта (в зависимости от вида гостиницы), по результатам которой составляется протокол балльной оценки гостиницы;

в) третий этап – проводится балльная оценка персонала гостиницы на соответствие критериям согласно приложению К, по результатам которой составляется протокол балльной оценки персонала;

г) четвертый этап – на основании вышеуказанных протоколов проводится окончательная оценка соответствия гостиницы заявленной категории, результаты которой указываются в отчете по оценке.

Сертификат соответствия выдается сроком на 5 лет. В течение действия данного сертификата органами сертификации проводится также периодическая оценка средства размещения. Данная оценка проводится не ранее 18 месяцев от предыдущей проверки.

Цели классификации гостиниц:

подведение национальной системы классификации под международные стандарты;

разграничение гостиниц в зависимости от ассортимента и качества услуг;

помощь потребителю в выборе гостиницы, основанном на его потребностях;

повышение конкурентоспособности гостиниц;

развитие туризма в стране.

В СТБ 2577-2020 "Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения. Общие требования и классификация" также учтены российские требования и подходы к европейской классификации.

Стандартизация качества гостиничных услуг также целесообразна в рамках исполнения Союзной программы по унификации законодательства в сфере туристской деятельности между Республикой Беларусь и Российской Федерацией.

Информация об опыте Российской Федерации и других стран представлена в пункте 4.2 раздела 4 настоящего обоснования.

По состоянию на 31 декабря 2022 г. в Республике Беларусь насчитывается 592 гостиницы и аналогичных средств размещения, из них 586 – работают весь год, 6 – работают сезонно. В 2022 году единовременная вместимость данных гостиниц и аналогичных средств размещения составила 37 877 тыс. человек, размещено 1 898 801 человек, из них 797 449 – иностранные граждане.

Согласно данным Национального статистического комитета по состоянию на 31.12.2022 года в Республике Беларусь 592 гостиницы и аналогичных средств размещения.

До 10 номеров имеют 200 гостиниц и аналогичных средств размещения, 11-30 номеров – 198, 31-70 – 110, более 71 номера – 84.

Сертификат соответствия имеют 54 средства размещения (”пять звезд“ – 4 средства размещения, ”четыре звезды“ – 9, ”три звезды“ – 33, ”две звезды“ – 8), что составляет только 9,1% от общего количества средств размещения.

Справочно:

Брестская область – 7 средств размещения;

Витебская область – 6 средств размещения;

Гомельская область – 3 средства размещения;

Гродненская область – 2 средства размещения;

Минская область – 5 средств размещения;

Могилевская область – 6 средств размещения;

г. Минск – 25 средств размещения.

Введение обязательной сертификации гостиниц и аналогичных средств размещения, предусмотренное проектом, позволит повысить уровень гостиничных услуг и необходимо, поскольку классификация гостиниц (средств размещения) определяет место той или иной гостиницы на рынке гостиничных услуг, облегчает клиентам возможность получить представление о гарантированном наборе услуги их качестве, которые могут быть оказаны гостиницей определенной категории (класса).

Прохождение сертификации средствами размещения с присвоением даже низшей категории классификации ”без звезд“ будет свидетельствовать, что средство размещения готово к приему туристов с точки зрения соблюдения требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим нормам и правилам обеспечения безопасности жизни, здоровья гостей. В дальнейшем, такое средство размещения, инвестируя в повышение уровня сервиса, модернизацию материально-технической базы, сможет повысить свой уровень классификации.

Кроме того, проблемным вопросом, выявленным при подготовке проекта, является то, что в настоящее время в Беларуси имеются средства размещения, которые присваивают определенную категорию

”звездности“, не имея при этом сертификата, при этом предоставляемые ими услуги могут не соответствовать заявленному уровню. Это влечет за собой появление жалоб и отрицательным образом отражается на имидже Республики Беларусь как страны для будущих путешествий.

Данная мера является актуальной, так как:

участились самостоятельные туристические путешествия граждан (без участия туристических компаний в организации такого путешествия, когда услуги средств размещения приобретаются туристами самостоятельно, в том числе через сеть Интернет и мобильные приложения);

поступают жалобы и обращения граждан на качество предоставляемых услуг средствами размещения, в том числе от иностранных граждан.

Однако, принимая во внимание количество несертифицированных по настоящее время средств размещения, проект предусматривает поэтапное введение обязательной сертификации гостиниц и аналогичных средств размещения, начиная с гостиниц и аналогичных средств размещения с большим номерным фондом:

2024 год – средства размещения с количеством номеров от 71 и выше;

2025 год – средства размещения с количеством номеров от 31 до 70;

2026 год – средства размещения с количеством номеров от 11 до 30;

2027 год – средства размещения с количеством номеров до 10.

Такая градация обусловлена необходимостью в первую очередь сертифицировать гостиницы, которые могут осуществлять прием автобусных туров (как правило, в одном автобусе туристического класса находится группа 45-50 человек).

С учетом изложенного проект предусматривает внесение изменений:

в Правила гостиничного обслуживания в Республике Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2006 г. № 471;

в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 октября 2016 г. № 849 ”О некоторых вопросах подтверждения соответствия в Национальной системе подтверждения соответствия Республики Беларусь“.

В данные нормативные правовые акты вносятся изменения в части ведения деятельности гостиниц при наличии сертификата соответствия Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь, равно как дополнение соответствующим видом услуг перечня объектов обязательного подтверждения соответствия Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь с определением этапов сертификации гостиниц и аналогичных средств размещения.

Одновременно в Правила гостиничного обслуживания в Республике Беларусь вносятся изменения в части определения договорной базы оказания гостиничных услуг.

В частности, предоставление услуг потребителю осуществляется на основании:

договора гостиничного обслуживания, заключаемого в письменной форме, когда потребителю предполагается оказание только данного вида услуг;

договора оказания туристических услуг при включении гостиничного обслуживания в комплексы туристических услуг.

При этом в случае, предусмотренном в абзаце третьем части первой пункта 6 Правил гостиничного обслуживания в Республике Беларусь в редакции проекта, на гостиничное обслуживание распространяется действие Правил оказания туристических услуг, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 августа 2022 г. № 523.

Исключение указания на публичность договора гостиничного обслуживания не повлияет на его правоприменительную практику, поскольку регулирование института публичного договора предусмотрено в статье 396 Гражданского кодекса Республики Беларусь.

Так, согласно части первой пункта 1 указанной статьи публичным признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание, обязательное страхование и т.п.).

Из указанной нормы следует, что:

публичный договор – это не наименование договора и не его разновидность, это характеристика, свойственная многим договорам, в том числе гостиничного обслуживания. Тем более, что данный договор прямо поименован в указанной норме;

договор заключается коммерческой организацией в целях оказания услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (то есть услуги предоставляются не всем подряд, а только тем, кто прямо выразил такой интерес).

В этой связи нормативное правовое регулирование на уровне Гражданского кодекса Республики Беларусь полагается достаточным, равно как правоприменительная практика останется прежней.

Более того, в соответствии с пунктом 2 статьи 402 названного Кодекса договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

Как разновидность оферты применяется публичная оферта, свойственная, в том числе, сфере гостиничного обслуживания.

Важно также отметить, что письменная форма договора понимается в широком смысле, соответствующее регулирование дано в части первой пункта 1 статьи 404 Гражданского кодекса Республики Беларусь. Письменная форма предполагает как составление одного документа, так и заключение договора в электронном виде.

Более того, характеристика договора гостиничного обслуживания как публичного договора не влияет на количество лиц, которым предоставляются необходимые услуги. В этой связи договор может заключаться как в отношении одного, так и нескольких потребителей.

Относительно закрепления в Правилах гостиничного обслуживания в Республике Беларусь пункта 6¹ в редакции проекта важно отметить, что, как указывалось выше, в силу сложившейся практики комплексы туристических услуг зачастую включают в себя услуги средств размещения.

Поэтому когда гостиничное обслуживание предоставляется в комплексе туристических услуг, исполнителем выступает туроператор, а средство размещения – привлеченным субъектом туристической индустрии. В этой связи на такое гостиничное обслуживание распространяется действие Правил оказания туристических услуг, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 августа 2022 г. № 523.

Важно также отметить, что обязательная сертификация гостиниц и аналогичных средств размещения не является административной процедурой, что связано:

с последними изменениями законодательства в сфере технического нормирования и стандартизации, исключаящими нормативное правовое регулирование по осуществлению административных процедур;

исключением нормативного правового регулирования из единого перечня административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548;

в силу особенностей самого правового механизма сертификации гостиниц и аналогичных средств размещения и мировой практики.

4. Результаты анализа:

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

Подготовка проекта осуществлялась с учетом анализа положений:

Закона Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З "О защите прав потребителей";

Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З "О техническом нормировании и стандартизации";

Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З "Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия";

Закона Республики Беларусь "О туризме";

Указа Президента Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 278 "О мерах по обязательному подтверждению соответствия".

Противоречий с указанными законодательными актами при подготовке проекта не выявлено;

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

С июля 2019 года на территории Российской Федерации сертификация гостиниц является обязательной процедурой. Нарушение запрета на оказание гостиничных услуг в отсутствие свидетельства влечет за собой административный штраф. Закон об обязательной сертификации вводится в несколько этапов.

Помимо обязательного сертификата на гостиничные услуги можно оформить добровольный. Процедура осуществляется на основании "Положения о государственной системе классификации гостиниц и других средств размещения". Прохождение сертификации зависит от выбранной схемы, но чаще всего владельцы отелей получают сертификат качества согласно ГОСТ.

Добровольные сертификаты, как правило, не регистрируются на федеральном уровне.

Система "звезд" — общепринятая система классификации гостиниц, где 5 – наивысшая оценка. На ее основе осуществляется сертификация гостиниц в Российской Федерации. Выделяют следующие классы отелей/гостиниц: однозвездочный, двухзвездочный, трехзвездочный, четырехзвездочный, пятизвездочный.

Азербайджанская Республика является членом Европейской ассоциации отельеров и проводит сертификацию гостиниц по европейским стандартам. Сертификация является обязательной;

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:

таковые отсутствуют;

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам

и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования:

таковые отсутствуют.

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.

Таковые отсутствуют.

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.

Принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь "Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2006 г. № 471 и от 21 октября 2016 г. № 849" не повлечет изменение величины доходов источников республиканского и местных бюджетов.

Оценить изменение величины расходов республиканского и местных бюджетов не представляется возможным в связи с тем, что стоимость сертификации рассчитывается индивидуально и зависит от вида средства размещения, номерного фонда, критериев и требований определенной группы категории, а также трудоемкости работ. Также невозможно рассчитать в связи с тем, что оплата услуги по сертификации средствами размещения будет производиться из средств от приносящей доходы деятельности и из иных источников, не запрещенных законодательством.

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

В соответствии с абзацем вторым части первой пункта 2 статьи 7 Закона Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" проект подлежит публичному обсуждению, поскольку проект затрагивает права, свободы и обязанности субъектов агроэкотуризма.

На основании пункта 4 и 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, проект представляется на публичное обсуждение посредством его размещения на сайте "Правовой форум Беларуси" в глобальной компьютерной сети Интернет.

Подготовке проекта предшествовало проведение заседания общественно-консультативного совета по туризму при Министерстве спорта и туризма, состоявшегося 30 марта 2023 г., по итогам которого одобрена инициатива по переводу добровольной сертификации гостиниц и аналогичных средств размещения на обязательную.

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 постановления Совета Министров Республики Беларусь "Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2006 г. № 471 и от 21 октября 2016 г. № 849" не повлечет внесение изменений в иные акты законодательства.