

Обоснование необходимости принятия
постановления Совета Министров Республики Беларусь
”Об оказании туристических услуг“

1. Цель и правовые основания подготовки проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь ”Об оказании туристических услуг“ (далее – проект).

Проект подготовлен во исполнение пункта 1 плана мероприятий по реализации Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2021 г. № 129-З ”О туризме“, утвержденного Заместителем Премьер-министра Республики Беларусь Петришенко И.В. (план от 30 ноября 2021 г. № 05/211-377/389, далее – план), и направлен на утверждение:

Правил оказания туристических услуг (далее – Правила);
типовую форму договора оказания туристических услуг (далее – типовая форма).

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 абзацев пятого и шестого статьи 10 Закона Республики Беларусь ”О туризме“ Совет Министров Республики Беларусь:

утверждает Правила оказания туристических услуг;

утверждает типовую форму договора оказания туристических услуг.

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.

Одним из основных нововведений Закона Республики Беларусь ”О туризме“ введение способов обеспечения исполнения обязательств по договорам оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма.

Частью первой пункта 1 статьи 27 названного Закона предусмотрены три таких способа:

вступивший в силу договор добровольного страхования ответственности туроператора за причинение имущественного вреда участникам туристической деятельности в связи с наступлением случаев невозможности исполнения туроператором обязательств;

банковская гарантия, выдаваемая банком на основании вступившего в силу договора между туроператором и банком о выдаче банковских гарантий;

участие в формировании фонда ответственности туроператоров.

Данные способы действуют исключительно в отношении обязательств туроператора в сфере международного выездного туризма, поскольку данная форма туризма является наиболее рискованной в плане обеспечения безопасности туристов, экскурсантов, и только по строго определенному перечню случаев.

Справочно:

В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Закона Республики Беларусь "О туризме" к случаям невозможности исполнения туроператором обязательств относятся:

открытие конкурсного производства в отношении туроператора;

прекращение туроператором деятельности в сфере международного выездного туризма или туроператорской деятельности в целом;

принятие решения о ликвидации туроператора в соответствии с законодательством о государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

наличие решения (постановления) о приостановлении операций по счетам и (или) постановления (определения) о наложении ареста на денежные средства, находящиеся на счетах туроператора, принятых (вынесенных) уполномоченным органом (должностным лицом);

обстоятельства непреодолимой силы (чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства), возникшие и признанные таковыми в стране (месте) временного пребывания (транзитного проезда), - в отношении договоров оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма, предполагающих совершение туристического путешествия в эту страну (место);

принятие иностранным государством решения об ограничении въезда туристов, экскурсантов в страну (место) временного пребывания (транзитного проезда) или возникновение обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания (транзитного проезда) туристов, экскурсантов угрозы причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу.

Помимо этого, на туроператоре лежит обязанность совершить определенные действия при наступлении таких случаев. Так, туроператор обязан в течение трех рабочих дней со дня их наступления:

направить в Министерство спорта и туризма или уполномоченную им государственную организацию информацию о наступлении таких случаев;

разместить информацию о наступлении таких случаев на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет;

уведомить о наступлении таких случаев участников туристической деятельности по договорам оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма.

Одновременно способы обеспечения исполнения туроператором обязательств являются одним из существенных условий договора оказания туристических услуг при международном выездном туризме. В число сведений, составляющих данное существенное условие, входят:

сведения об организации, обеспечивающей исполнение туроператором обязательств по договорам оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма: наименование организации, место нахождения, контактные данные;

перечень расходов, возмещаемых участникам туристической деятельности, в том числе дополнительных расходов, когда ответственность туроператора застрахована или обеспечена банковской гарантией;

порядок и сроки обращения участника туристической деятельности с письменным заявлением (по банковской гарантии – с письменным требованием) о выплате денежной суммы в счет возмещения имущественного вреда, причиненного в связи с наступлением случаев невозможности исполнения туроператором обязательств.

Справочно:

Частью второй пункта 3 статьи 26 Закона Республики Беларусь "О туризме" определено, что организациями, обеспечивающими исполнение туроператором обязательств по договорам оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма, могут являться:

*страховые организации;
банки, небанковские кредитно-финансовые организации;
ассоциации (союзы), сформировавшие фонд ответственности туроператоров.*

Более того, информация о способах обеспечения исполнения туроператором обязательств составляет объем сведений, которые исполнитель или его уполномоченный турагент (далее – уполномоченный турагент) должен предоставить участникам туристической деятельности, в том числе изложив соответствующий порядок в самом договоре оказания туристических услуг.

В этой связи проект предусматривает соответствующие нововведения в Правилах и в типовой форме.

Еще одним нововведением Закона Республики Беларусь "О туризме" является введение претензионного порядка регулирования споров, вытекающих из договора оказания туристических услуг. В частности, претензионный порядок распространяется на случаи своевременности предоставления оказываемых услуг, их объема и качества, а также иные вопросы, которые могут возникнуть в процессе реализации договора оказания туристических услуг.

В этой связи проект уточняет нормы о претензионном порядке регулирования споров, предусматривая порядок подачи претензии,

приложения к ней документов для подтверждения фактов, описанных в ней, сроков рассмотрения претензии.

Одновременно проект определяет порядок действий участников туристической деятельности при отказе исполнителя от удовлетворения требований по претензии, при этом к отказу также относятся случаи ненаправления исполнителем официального ответа.

В то же время норма части первой пункта 1 статьи 25 Закона Республики Беларусь "О туризме" предусматривает возможность определения иного регулирования. Однако с целью соблюдения прав, свобод и законных интересов потребителей туристических услуг в типовой форме проектом закреплена возможность определить иной досудебный порядок регулирования споров с соблюдением сроков удовлетворения требований потребителей, предусмотренных законодательством о защите прав потребителей.

При этом в типовой форме сделана оговорка, что претензионный порядок не действует на случаи невозможности исполнения туроператором обязательств, поскольку здесь действует иной порядок (в частности, на основании норм статей 27 – 31 названного Закона, который также отражается в договоре оказания туристических услуг). Данная норма соответствует положению части второй пункта 1 статьи 25 Закона Республики Беларусь "О туризме".

Нововведениями Закона Республики Беларусь "О туризме" также являются:

определение роли и ответственности туроператора как исполнителя по договорам оказания туристических услуг, поскольку данный субъект является единственным, кто вправе формировать туры, составлять в них комплексы туристических услуг и программу туристического путешествия;

распределение ответственности турагентов и туроператоров в силу вышеуказанного нововведения.

В этой связи проект предусматривает, как происходит реализация туров (туроператором лично или через турагента), при этом предусматривается основания совершения турагентом юридически значимых действий.

Так, уполномоченный турагент действует на основании доверенности, выданной исполнителем, либо договора, заключенного между турагентом и исполнителем.

При этом уполномоченный турагент в рамках реализации туров наделяется полномочиями:

заключения от имени исполнителя договоров оказания туристических услуг;

предоставления участникам туристической деятельности информации о туристических услугах;

подбора туров участникам туристической деятельности, оформления и (или) бронирования выбранных туров, в том числе при использовании автоматизированных информационных систем;

приема от заказчиков денежных средств за приобретенные туры;

приема от заказчиков документов, необходимых для оформления виз, если законодательством страны (места) временного пребывания (транзитного проезда) требуется оформление визы;

представления интересов исполнителя в период совершения туристами, экскурсантами туристического путешествия;

совершения иных юридических значимых действий, вытекающих из доверенности, выданной исполнителем, либо договора, заключенного между турагентом и исполнителем.

Одновременно проектом определяются вопросы ответственности исполнителя и турагента.

Так, исполнитель несет ответственность:

за полноту и достоверность информации о туристических услугах;

за полноту объема оказываемых туристических услуг, их качество и безопасность;

за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязательств по договору оказания туристических услуг.

Уполномоченный турагент в свою очередь несет ответственность:

за подбор туров участникам туристической деятельности в соответствии с их потребностями и интересами, а также за ошибки и (или) неточности при оформлении и (или) бронировании выбранного тура, в том числе при использовании автоматизированных информационных систем;

за прием от заказчиков денежных средств за приобретенные туры и своевременность их перевода на расчетный счет исполнителя.

Описанные нововведения также наложили отпечаток на типовую форму, скорректировав права и обязанности Сторон, а также предусмотрев основания для совершения юридически значимых действий уполномоченным турагентом.

Еще одним нововведением Закона Республики Беларусь "О туризме" является возможность заключения договора оказания туристических услуг в электронном виде. Для этого должна использоваться информационная система, обеспечивающая обмен информацией в электронной форме между участниками и субъектами туристической деятельности с соблюдением требований законодательства об информации, информатизации и защите информации, а также в сфере использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет.

В качестве таковой может использоваться официальный сайт исполнителя либо уполномоченного турагента.

Проект в отношении данного нововведения вносит уточнения в части:

определения доступа к информационной системе;

выдачи участнику туристической деятельности подтверждения из информационной системы при заключении, изменении, расторжении договора оказания туристических услуг или одностороннем отказе от исполнения обязательств по договору оказания туристических услуг в электронном виде.

Проектом также вносятся изменения в отношении оказания отдельных видов услуг. Так, экскурсионное обслуживание может осуществляться как с привлечением аттестованных экскурсоводов, гидов-переводчиков, так и аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсий), также прошедших аттестацию.

Справочно:

В настоящее время Минспортом совместно с государственным учреждением "Национальное агентство по туризму" подготовлен и проходит согласование проект постановления Совета Министров Республики Беларусь, направленный:

на актуализацию Положений о порядке и условий проведения профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов и гидов-переводчиков и о порядке ведения Национального реестра экскурсоводов и гидов-переводчиков Республики Беларусь;

на утверждение Положения о порядке аттестации аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсий) и их последующем учете.

В этой связи субъектами туристической деятельности могут привлекаться только физические лица, которые соответствуют квалификационным и иным требованиям (в частности, требованиям об аттестации экскурсоводов, гидов-переводчиков), равно как могут быть использованы только аттестованные аудиогиды (мобильные сопровождения экскурсий).

Одновременно информацию об экскурсионном обслуживании субъект туристической деятельности также предоставлять участникам туристической деятельности наряду с иной информацией, предусмотренной пунктом 17 Правил в редакции проекта.

В отношении услуг, связанных с организацией туристического путешествия, проект:

исключает из Правил определение данного понятия, поскольку такое предусмотрено абзацем двадцать пятым пункта 1 статьи 1 Закона Республики Беларусь "О туризме";

определяет, что если данные услуги предоставляются не в комплексе туристических услуг, то тогда составляется индивидуальный заказ посредством заключения договора возмездного оказания услуг, связанных

с организацией туристического путешествия. Данное положение соответствует части второй пункта 3 статьи 23 названного Закона.

Помимо положений проекта, связанных с реализацией основных нововведений Закона Республики Беларусь "О туризме", проект также корректирует Правила в части:

исключения положений об обязанности субъектов туристической деятельности по согласованию режима работы, поскольку соответствующая административная процедура прекратила свое существование в связи с утверждением нового единого перечня административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548;

регулирования вопросов изменения и расторжения договоров оказания туристических услуг ввиду существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. Здесь особенно актуальным является вопрос изменения маршрутов туристических путешествий на фоне меняющихся полетных программ на фоне нынешних событий. Это вызывает необходимость в обеспечении дополнительной защиты прав, свобод и законных интересов потребителей, поскольку изменение условий перевозки зачастую влечет изменение стоимости туристических услуг, с чем порой не согласны потребители, а оказание услуг на прежних условиях становится невозможным.

Проект фактически поглощает сферу нормативного правового регулирования постановления Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064, на основании которого утверждены действующие Правила оказания туристических услуг. В этой связи проект предусматривает признание утратившими силу:

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

постановления Совета Министров Республики Беларусь от 13 апреля 2017 г. № 282 "О внесении изменения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064".

Проект предусматривает вступление в силу соответствующего постановления Совета Министров Республики Беларусь с 1 января 2023 г., поскольку с этой даты вступает в силу Закон Республики Беларусь "О туризме" (абзац второй статьи 42 данного Закона).

4. Результаты анализа:

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

Подготовка проекта осуществлялась с учетом положений законов Республики Беларусь "О защите прав потребителей" и "О туризме",

а также практики правоотношений между субъектами и участниками туристической деятельности.

Противоречий норм проекта с названными законодательными актами не отмечено.

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

таковые отсутствуют;

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 оказании туристических услуг" не повлечет изменение величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов, доходов и расходов юридических и физических лиц.

Поскольку основные нововведения относительно оказания туристических услуг предусмотрены Законом Республики Беларусь "О туризме", а проект направлен лишь на их детализацию, ухудшение условий осуществления предпринимательской деятельности не предвидится.

В проекте не содержатся положения, реализация которых может оказать вредное воздействие на окружающую среду и (или) связана с нерациональным использованием природных ресурсов.

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 законные интересы субъектов и участников туристической деятельности при оказании последним туристических услуг и услуг, связанных с организацией туристического путешествия, в том числе вопросы защиты прав потребителей.

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 выносится на публичное обсуждение на сайте "Правовой форум Беларуси" в глобальной компьютерной сети Интернет.

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 оказании туристических услуг" повлечет:

А) внесение изменений в Положение о Министерстве спорта и туризма Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963, в части исключения компетенции Минспорта на утверждение порядка проведения инструктажа о соблюдении правил личной безопасности туриста, экскурсанта;

В) признание утратившими силу:
постановления Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064 "Об утверждении Правил оказания туристических услуг";
постановления Совета Министров Республики Беларусь от 13 апреля 2017 г. № 282 "О внесении изменения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2014 г. № 1064";

С) подготовку Минспортом постановления Министерства спорта и туризма Республики Беларусь, которым будут признаны утратившими силу постановление Министерства спорта и туризма от 10 июля 2007 г. № 17 и постановления, на основании которых вносились изменения в указанное постановление. Соответствующее мероприятие предусмотрено подпунктом 6.1 пункта 6 плана.