

Обоснование необходимости принятия
постановления Совета Министров Республики Беларусь
”Об установлении размера первого взноса в фонд ответственности
туроператоров“

1. Цель и правовые основания подготовки проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь ”Об установлении размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров“ (далее – проект).

Проект подготовлен во исполнение подпункта 3.4 пункта 3 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), и направлен на установление размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров в отношении туроператоров, указанных в части пятой пункта 2 статьи 30 Закона Республики Беларусь ”О туризме“.

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 части пятой пункта 2 статьи 30 Закона Республики Беларусь ”О туризме“ туроператор, вновь зарегистрированный в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо ранее не осуществлявший, но планирующий осуществлять туроператорскую деятельность в сфере международного выездного туризма и являющийся членом ассоциации (союза), сформировавшей фонд ответственности туроператоров, считается участником фонда ответственности туроператоров с даты, когда он уплатил первый взнос в этот фонд в размере, определяемом Советом Министров Республики Беларусь.

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 туроператора 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.

Применительно к фонду ответственности туроператоров следует отметить, что основной механизм регулирования данного способа обеспечения предусмотрен в статьях 30 и 31 Закона Республики Беларусь "О туризме".

Так, данный фонд может формироваться ассоциацией (союзом) при условии наличия:

в составе ассоциации (союза) не менее десяти туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного выездного туризма и планирующих формировать фонд ответственности туроператоров;

в структуре ассоциации (союза) правления ассоциации (союза), уполномоченного в том числе на принятие решений о формировании фонда ответственности туроператоров и об использовании его денежных средств.

Источниками формирования фонда ответственности туроператоров являются взносы туроператоров – участников данного фонда. Частями второй и шестой пункта 2 статьи 30 Закона Республики Беларусь "О туризме" определены размеры взносов, а также периодичность их уплаты. Размер взноса определен в привязке к размеру стоимости туров в сфере международного выездного туризма за предыдущий год.

При этом участником фонда может быть любой туроператор, как уже действующий, так и вновь зарегистрированный либо ранее не осуществлявший, но планирующий осуществлять туроператорскую деятельность в сфере международного выездного туризма. В отношении последних двух категорий туроператоров следует отметить, что у данных туроператоров нет прибыли от продажи туров за предыдущий год, поскольку ими либо вообще не велась никакая деятельность (вновь зарегистрированные туроператоры), либо велась деятельность, с которой не может быть отчислен взнос в фонд ответственности туроператоров (вновь возникшие туроператоры).

Для этих целей проектом определяется размер первого взноса в фонд ответственности туроператоров в фиксированной сумме, равной не менее 1000 базовых величин (на текущий момент – 32 000,00 белорусских рублей). Данная сумма предполагается к установлению с целью:

полноценного формирования фонда ответственности туроператоров для целей исполнения туроператорами своих обязательств по договорам оказания туристических услуг в сфере международного выездного туризма;

обеспечения работы механизма защиты прав потребителей туристических услуг;

недопущения вступления в фонд ответственности туроператоров т.н. "недобросовестных" субъектов хозяйствования, поскольку фонд – это коллективный способ, полноценность которого зависит от деятельности других игроков рынка туристических услуг.

Поскольку это первый взнос, он уплачивается единовременно на специальный счет, открытый ассоциацией (союзом) в банке, и является неприкосновенным для наступления случаев невозможности исполнения туроператором обязательств либо в случаях, указанных в части второй пункта 4, пунктах 5 – 7 статьи 30 Закона Республики Беларусь "О туризме".

Справочно:

Часть вторая пункта 4 статьи 30 Закона Республики Беларусь "О туризме" регулирует возможность использования денежных средств из фонда ответственности туроператоров на организацию выставок, ярмарок и иных мероприятий, направленных на развитие туристического потенциала Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, и (или) участие в них туроператоров, являющихся участниками фонда ответственности туроператоров:

при отсутствии выплат из фонда ответственности туроператоров в течение трех лет;

при согласии не менее половины от общей численности туроператоров, являющихся участниками фонда ответственности туроператоров.

Использование денежных средств фонда ответственности туроператоров на указанные цели осуществляется по решению правления ассоциации (союза).

Пункты 5 – 7 статьи 30 Закона Республики Беларусь "О туризме" регулируют вопросы распределения денежных средств из фонда ответственности туроператоров в случаях:

прекращения туроператором, являющимся участником фонда ответственности туроператоров, деятельности в сфере международного выездного туризма или туроператорской деятельности в целом, его выхода из ассоциации (союза) или изменения способа обеспечения исполнения туроператором обязательств;

ликвидации или реорганизации ассоциации (союза).

При этом важно отметить, что для определения размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров также запрашивалось мнение ассоциаций (союзов) субъектов туристической деятельности, а также велось его обсуждение на рабочих встречах, состоявшихся 4 и 16 августа 2022 г.

По итогам анализа поступивших предложений было решено:

определить размер первого взноса в фонд ответственности туроператоров, исходя из доли туроператора от средней суммы расчета договорных обязательств нового туроператора со своими контрагентами, в том числе иностранными, и предлагаемых туров в течение одного сезона;

установить нижний порог для размера первого взноса в фонд ответственности туроператора с целью предоставить ассоциациям (союзам) субъектов туристической деятельности установить иной размер данного взноса, но не ниже размера указанного порога.

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 статьи 30 Закона Республики Беларусь "О туризме". Противоречий норм проекта с названным законодательным актом не отмечено.

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

При подготовке проекта также осуществлялся анализ зарубежного опыта. В настоящее время способы обеспечения исполнения туроператорами обязательств по договорам оказания туристических услуг в законодательстве предусмотрены государств-участников Евразийского экономического союза (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация) как одно из условий функционирования Единого рынка туристических услуг в соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 г. № 7.

Механизмы, подобные фонду ответственности туроператоров, действуют в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" – резервный фонд и фонд персональной ответственности туроператора.

В соответствии со статьей 11.4 названного Федерального закона туроператор или юридическое лицо, ранее не осуществлявшие туроператорской деятельности в сфере выездного туризма, при вступлении в члены объединения туроператоров в сфере выездного туризма уплачивают вступительный взнос в резервный фонд в размере 100 тысяч рублей.

Согласно статье 11.6 Федерального закона Российской Федерации "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" туроператоры, которые намерены осуществлять туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма и в текущем году не осуществляли такую деятельность, должны перечислить взнос в фонд персональной ответственности туроператора до начала осуществления деятельности в сфере выездного туризма в размере 100 тысяч рублей.

Отличие в размере первого взноса в фонд ответственности туроператоров от подходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обуславливается:

новизной фонда ответственности туроператоров как правового института в законодательстве Республики Беларусь и целесообразностью обеспечения его целевого назначения (в Российской Федерации способы обеспечения исполнения туроператорами обязательств, в том числе, фонд персональной ответственности туроператора, действуют с 2007 года);

предписанием в примечании к пункту 50 перечня секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 110, предусматривающим возможность определения соответствующих правовых механизмов на уровне национального законодательства государств-членов Союза.

Однако в соответствии с частью первой статьи 17.2 Федерального закона Российской Федерации "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" размер финансового обеспечения туроператора в сфере международного выездного туризма не может быть менее:

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;

10 миллионов рублей – для туроператоров, указанных в абзаце втором части второй статьи 11.4 настоящего Федерального закона (у которых показатель количества туристов в сфере выездного туризма за предыдущий год составил не более чем 10 тысяч туристов включительно, а общая цена туристского продукта в сфере выездного туризма за предыдущий год – не более чем 40 миллионов рублей).

В этой связи механизм формирования фонда ответственности туроператоров и определения размера первого взноса в данный фонд для т.н. "новых" туроператоров является сбалансированным и не противоречит международным обязательствам Республики Беларусь в рамках Евразийского экономического союза и Союзного государства;

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 Министерства спорта и туризма, 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.

Для реализации перечисленных положений в части первой пункта 1 статьи 27 Закона Республики Беларусь "О туризме" закреплены три способа обеспечения исполнения туроператорами обязательств в сфере международного выездного туризма, одним из которых является фонд ответственности туроператоров.

Схожие правовые механизмы предусмотрены законодательством Республики Казахстан и Российской Федерации, о чем велась речь в пункте 4.2 раздела 4 настоящего обоснования.

По итогам проведенного анализа можно сделать вывод о соответствии положений проекта международным договорам Республики 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.

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 установлении размера первого взноса в фонд ответственности

туроператоров“ не повлечет изменение величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов.

Расходная часть действующих субъектов туристической деятельности (в особенности – туроператоров) изменится в силу отчисления взносов в фонд ответственности туроператоров в размере, определенном в части второй пункта 2 статьи 30 Закона Республики Беларусь ”О туризме“.

В отношении т.н. ”новых“ туроператоров доходно-расходная часть изменится с учетом планирования расходов по уплате первого взноса в фонд ответственности туроператоров. В то же время данное условие не создаст дисбаланс в среде естественной конкуренции, поскольку данный взнос является единовременным, уплачиваемым на специальный счет ассоциации (союза), равно как фонд ответственности туроператоров является одним из способов обеспечения на выбор.

Уплата взноса в данный фонд является обязательной лишь при решении туроператора быть участником фонда ответственности туроператоров.

Определение высокого размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров обусловлено:

необходимостью обеспечения целевого назначения данного фонда;
обеспечения механизма защиты прав потребителей туристических услуг;

недопущения вступления в фонд ответственности туроператоров т.н. ”недобросовестных“ игроков рынка туристических услуг.

На определение размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров также повлияли результаты опроса, проведенного Минспортом среди субъектов туристической деятельности и ассоциаций (союзов) субъектов туристической деятельности, где, в том числе, также высказано мнение о целесообразности установления высокого размера первого взноса в данный фонд.

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, а также вопросы защиты прав потребителей данных услуг.

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 установлении размера первого взноса в фонд ответственности туроператоров" не потребует внесения изменений в иные акты законодательства.