

## **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". Согласно пункту 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, статья 1 проекта содержит основные термины и их определения с учетом терминологии, предусмотренной текущей редакцией Закона Республики Беларусь "О туризме", а также новые и измененные термины.

Проект предусматривает внесение изменений в термины "гид-переводчик", "нерезиденты Республики Беларусь", "тур", "туризм", "туристическая зона", "туристические ресурсы", "туристические услуги", "экскурсионное обслуживание", "экскурсия" и "экскурсовод".

Проект, как и текущая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме", предусматривает порядок формирования тура как комплекса туристических услуг, однако не раскрывает сути комплекса туристических услуг. В этой проект предусматривает определение понятия "комплекс туристических услуг", под которым понимается совокупность туристических услуг, включающая не менее двух из следующих четырех услуг: по перевозке, размещению, экскурсионные и иные туристические услуги (по питанию, связанные с организацией туристического путешествия и другие услуги), не являющиеся сопутствующими услугам по перевозке, размещению или экскурсионным услугам, позволяющие совершить туристическое путешествие.

В настоящее время действующая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме" предусматривает данный комплекс включает 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.

Раскрытие понятия "тур" осуществляется через призму "комплекса туристических услуг".

Помимо этого, проект предусматривает понятие "туристическая услуга" вместо термина "туристические услуги", что, с одной стороны, позволяет более четко охарактеризовать услугу, входящую в тур, как туристическую. С другой стороны, туристической может быть признана только та услуга, которая оказывается туристу, экскурсанту исключительно в совокупности с другими услугами, т.е. в комплексе.

В понятиях "комплекс туристических услуг" и "туристическая услуга" используются слова "сопутствующие услуги", однако зачастую в практике применения данных понятий возникает неоднозначное понимание данного словосочетания. В этой связи, а также с учетом предложений представителей субъектов туристической деятельности в части второй пункта 1 статьи 22 проекта нашло отражение понятие "сопутствующие услуги" и его определение.

Так, при формировании тура услуги, стоимость которых включена в стоимость услуг, входящих в тур, и которые не могут быть предоставлены без оказания услуг, входящих в тур, признаются

сопутствующими услугами.

Для целей понятия "сопутствующие услуги" услугами, входящими в тур, могут признаваться услуги по перевозке, размещению или экскурсионные услуги, то есть услуги, без которых невозможно само существование тура как комплекса услуг и туристических услуг как таковых.

Действующая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме" определяет понятие "туризм" как туристическое путешествие, а также деятельность юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, по его организации.

Организация туристического путешествия осуществляется посредством турагентской и туроператорской деятельности, которые являются предпринимательской деятельностью. С учетом норм Гражданского кодекса Республики Беларусь (часть вторая статьи 1 и пункт 1 статьи 22) предпринимательская деятельность осуществляется как с образованием юридического лица, так и без образования юридического лица (в качестве индивидуального предпринимателя). С учетом данных норм в термин "туризм" внесены соответствующие изменения. Принимая во внимание то, что экскурсия – это частная разновидность туристического путешествия продолжительностью не более 24 часов, и то, что экскурсионные услуги могут оказывать как субъекты туристической деятельности, так и иные юридические и физические лица (экскурсоводы, гиды-переводчики, иные лица, наделенные правом проведения экскурсий), термин "туризм" также распространяется на экскурсионное обслуживание.

Применительно к понятиям "экскурсионное обслуживание" и "экскурсия" проект вносит изменения с учетом возможности проведения экскурсии с использованием аудиогuida (мобильного сопровождения 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 раскрывается характер данной квалификации.

В свою очередь проект предусматривает более развернутые определения для терминов "гид-переводчик" и "экскурсовод", под ними понимаются физические лица, обладающие знаниями и профессиональными навыками, необходимыми для проведения экскурсий для участников 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, равно как 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 и как 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 термин "нерезиденты Республики Беларусь" вносятся изменения с учетом перспектив внедрения в Республике Беларусь института филиалов иностранных юридических лиц. Как зеркальное отражение в пункте 1 статьи 1 проекта предусмотрен термин "резиденты Республики Беларусь".

Термин "туристические ресурсы" корректируется с учетом изменений, произошедших в законодательстве о культуре и законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов.

Термин "туристическая зона" корректируется с учетом закрепления в проекте норм о развитии международного въездного туризма и внутреннего туризма и развиваемых в рамках данных форм видов туризма.

Перечень основных терминов дополнен такими понятиями, как "объекты туристической индустрии", "туристический информационный центр", поскольку данные термины также являются основополагающими в законодательстве о туризме.

Проект также закрепляет термины, значения которых установлены иными актами законодательства ("потребитель", "качество услуг" и т.п.). Для понимания иных терминов, используемых в проекте, в значении, установленном актами законодательства, пункт 2 статьи 1 предусматривает соответствующее положение.

В статье 2 проекта предусмотрен предмет правового регулирования законопроекта, которым 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 предусматривает расширение предмета правового регулирования в части обеспечения физическими лицами туристической деятельности, что обусловлено определением в проекте соответствующих основных целей государственного регулирования в сфере туризма, а также все большим вовлечением субъектов туристической индустрии в развитие данной сферы.

В то же время проект устанавливает, что сфера действия Закона наряду с общественными отношениями, предусмотренными частью второй статьи 2<sup>1</sup> Закона Республики Беларусь "О туризме", также не распространяется на общественные отношения, связанные с совершением физическими лицами путешествий (поездки) 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.

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, связанных с применением законодательства о туризме (во избежание многократного толкования и искажения норм законодательства о туризме);

информирование субъектов и участников туристической деятельности по вопросам, относящимся к его компетенции, в том числе по вопросам защиты прав потребителей туристических услуг и потребителей услуг, связанных с организацией туристического путешествия.

Вышеуказанные вопросы охватываются сферой защиты прав потребителей, предоставление соответствующих функций Министерству спорта и туризма представляется целесообразным.

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. По сути, сам белорусский туроператор – ООО "Компания Натали Турс" – послужила фактически передаточным пунктом российского туроператора, не имея возможности отвечать по обязательствам.*

*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 около 1 000 000 евро.*

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, однако не единственным. Здесь также можно упомянуть таких субъектов туристической деятельности, как ЧУП "НЕРОЛИ", ООО "Аврора Тур", ООО "Калипсо Тур" и т.п.

Безусловно, определенным испытанием рынка туристических услуг и индикатором, выявившим полную неспособность данного рынка полноценно реагировать на внешние происшествия, стала ситуация с пандемией коронавируса COVID-19. Вследствие пандемии стали закрываться границы иностранных государств, равно как вводиться ограничительные меры по посещению туристами, экскурсантами стран (мест) временного пребывания. В результате туризм как сфере деятельности оказалась парализованной на довольно продолжительный период времени, поскольку основная масса туров предполагала выезд туристов за пределы Республики Беларусь, следовательно, перевод денежных средств иностранным туроператорам или другим контрагентам.

Вследствие пандемии возникли массовые отмены туров, отказы туристов, экскурсантов от туров, в связи с чем туроператоры оказались неспособными одномоментно удовлетворять требования туристов по возврату денежных средств. Споры по данным вопросам продолжаются и по настоящее время.

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 Министерства спорта и туризма, местных исполнительных и распорядительных органов.

Помимо этого, для целей статистики туризма проект предусматривает установление Единой классификации видов туризма, развиваемых в Республике Беларусь.



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".

Проект, как и текущая редакция Закона Республики Беларусь "О туризме", предусматривает виды туризма, которые уже устоялись в Республике Беларусь. Однако предусмотреть на законодательном уровне все виды туризма не представляется возможным, в связи с чем целесообразно установление соответствующей классификации. Проект также предусматривает, что для статистики туризма единая классификация видов туризма, развиваемых в Республике Беларусь, определяется с учетом туристических целей.

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 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 комплексы и объекты, 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, установленным законодательством.

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 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 – МЭКС). Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2018 г. № 778 внесены изменения в Положение о МЭКС, в соответствии с которыми МЭКС возглавляет Заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, а решения МЭКС 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 МЭКС соответствующие изменения. Проектом корректируется компетенция МЭКС, в частности, из его компетенции исключаются вопросы, связанные с предупреждением, ограничением и пресечением монополистической деятельности и развитием конкуренции в сфере туризма, поскольку данные вопросы регулирует отдельный государственный орган – Министерство антимонопольного регулирования и торговли.

В свою очередь проект дополняет компетенцию МЭКС в части разрешения вопросов по совершенствованию законодательства о туризме.

Проект предусматривает нормативное правовое регулирование туристических информационных центров (далее – ТИЦ). Под ТИЦ понимается юридическое лицо, созданное в любой организационно-правовой форме, за исключением потребительского, производственного кооперативов, крестьянского (фермерского) хозяйства, либо структурное подразделение юридического лица, в том числе обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения (филиал, представительство, иное обособленное подразделение), осуществляющее сбор, накопление, обработку, анализ и распространение информации о туристическом потенциале Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

Проектом закрепляются понятия "объекты туристической индустрии" и собственно "туристическая индустрия", подразумевающие не только совокупность объектов туристической индустрии, т.е. объектов для размещения туристов, общественного питания, оздоровительного, делового, познавательного и иного назначения, транспортные средства, объектов и средств развлечения, используемых для удовлетворения потребностей туристов, экскурсантов, возникающих во время совершения туристического путешествия и (или) в связи с этим туристическим путешествием.

В то же время поскольку данные объекты предполагают удовлетворение потребностей и интересов туристов, экскурсантов, т.е. выступают как туристические ресурсы, проект предусматривает обобщенное регулирование информационной составляющей ТИЦ в части

сбора и распространения сведений о туристических ресурсах. К таковым относятся средства размещения, природные комплексы и объекты, в том числе расположенные на особо охраняемых природных территориях, агроэкоусадыбы и т.п.

Помимо этого, проект предусматривает дополнительное нормативное правовое регулирование в части учета ТИЦ. По данным регионов, по состоянию на март 2020 г. в Республике Беларусь зафиксирована деятельность 67 ТИЦ. Основной целью создания ТИЦ являются формирование и распространение информации о Республике Беларусь и ее туристическом потенциале. ТИЦ могут создаваться местными исполнительными и распорядительными органами, иными юридическими и физическими лицами. В свою очередь норма абзаца шестого статьи 11 проекта обуславливается необходимостью мониторинга информации, распространяемой ТИЦ, а также для ведения системы учета действующих в стране ТИЦ.

С учетом того, что ТИЦ также могут создаваться и распространять информацию о туристическом потенциале Республики Беларусь за ее пределами, что отвечает целям их создания, проект определяет, что ТИЦ за рубежом создаются и функционируют на основании законодательства государства нахождения с учетом особенностей национального регулирования.

*Справочно:*

*Одной из особенностей ТИЦ является обязательное наличие информационного знака, на зеленом фоне которого расположена буква "i" белого цвета и который размещается на вывеске, информационном стенде (табло) по месту нахождения ТИЦ.*

Проект также определяет права и обязанности ТИЦ.

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:

по договору оказания туристических услуг исполнителем определяется туроператор, сформировавший тур, поскольку таковой

фактически и является исполнителем по соответствующему туру, в то время как турагент действует в интересах туроператора и осуществляет поиск потенциальных клиентов;

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;

субъекты туристической деятельности наряду с информацией о программе туристического путешествия и иной информацией, связанной с оказанием туристических услуг, также обязаны предоставить информацию о туроператоре, сформировавшем тур, а также информацию о наличии у туроператора, сформировавшего тур, финансового обеспечения гражданской ответственности, предусмотренного пунктом 1 статьи 27 проекта, а также о порядке обращения участника туристической деятельности за возмещением имущественного вреда.

Следует также отметить, что надлежащее оказание туристических услуг зачастую зависит не только и не столько от действий туроператора, сколько от исполнителя по договору оказания туристических услуг, которым зачастую является турагент. Исполнителем должен быть правильно подобран тур, в точности введены в автоматизированную информационную систему данные о туре, заказчике и третьих лицах, которым оказываются услуги. С учетом механизмов финансового обеспечения ответственности туроператоров участникам туристической деятельности также должна быть предоставлена информация о наличии у туроператора финансового обеспечения гражданской ответственности, а также о порядке обращения участника туристической деятельности за возмещением убытков (вреда), причиненных в результате неисполнения туроператором обязательств по оказанию туристических услуг или прекращения им туроператорской деятельности.

В этой связи проект расширяет объем обязанностей субъектов туристической деятельности, равно как определяет, что информацию участнику туристической деятельности предоставляет исполнитель (туроператор, сформировавший тур) либо турагент, если реализация тура участнику туристической деятельности осуществляется через турагента.

Для работы турагента с участником туристической деятельности проект предусматривает, что турагент обязан предоставить сведения о полномочиях совершать юридические действия по реализации туров, сформированных туроператором, которые подтверждаются доверенностью, выданной туроператором, сформировавшим тур, либо договором, заключенным между турагентом и туроператором, сформировавшим тур

Проектом также 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, либо турагенту, если реализация тура заказчику (участнику туристической деятельности) осуществляется через турагента.

Одновременно с этим проект предусматривает возможность заключения договора оказания туристических услуг в электронном виде. 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 дополнительную возможность для заключения (исполнения) договора оказания туристических услуг. Таковая предусмотрена пунктом 6 статьи 23 проекта, в соответствии с которым "площадкой" для заключения договора оказания туристических услуг может служить официальный сайт субъекта туристической деятельности, где заказчик (участник

туристической деятельности) может ознакомиться с условиями договора оказания туристических услуг, а также выразить согласие путем проставления отметки в соответствующих графах электронной формы.

При работе с т.н. "электронной площадкой" субъектами туристической деятельности должны соблюдаться требования законодательства по защите информации, предоставление и (или) распространение которой ограничено.

Принимая во внимание то, что письменная форма договора оказания туристических услуг предполагает электронный вид, для признания данной формы соблюденной применяются нормы пункта 3 статьи 404 и пункта 3 статьи 408 Гражданского кодекса Республики Беларусь.

При заключении договора заказчику (туристу, экскурсantu) по его желанию субъектом туристической деятельности должно быть выдано подтверждение из информационной системы, содержащее условия заключенного договора.

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

В рамках нововведения о повышении ответственности туроператоров за исполнение обязательств по реализации туров проект предусматривает внесение изменений в порядок 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.

Проект предусматривает изменения в части одностороннего отказа от исполнения обязательств.

На практике заказчик (участник туристической деятельности) 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.

Также проект предусматривает перечень документов, свидетельствующих о наличии фактически понесенных расходов, а также виды расходов, которые могут признаваться фактически понесенными, и те, которые таковыми не признаются.

В отношении одностороннего отказа со стороны исполнителя нормативное правовое регулирование остается прежним.

Проект одним из своих нововведений предусматривает введение институтов финансового обеспечения ответственности туроператора, осуществляющего деятельность в сфере международного выездного туризма, что обусловлено ранее описанными ситуациями с туроператором "Натали Турс", иными субъектами туристической деятельности, а также ситуацией с распространением коронавируса COVID-19.

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 турагентов не освобождается от ответственности за неисполнение 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) действующего договора страхования ответственности туроператора за причинение имущественного вреда заказчику (участнику туристической деятельности) при наступлении случаев невозможности исполнения туроператором обязательств по договору оказания туристических услуг (далее – договор страхования ответственности туроператора);

банковской гарантии (банковских гарантий), выдаваемой (выдаваемых) банком (банками) или небанковской кредитно-финансовой организацией (небанковскими кредитно-финансовыми организациями) (далее – банк) для обеспечения исполнения туроператором обязательств по договору оказания туристических услуг при заключении туроператором договора с банком о выдаче банковской гарантии;

при уплате туроператором взносов в фонд ответственности туроператоров, формируемый ассоциацией (союзом) субъектов туристической деятельности (далее – ассоциация (союз)).

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.

Следует отметить, что у всех трех форм финансового обеспечения ответственности туроператоров имеются некоторые общие подходы нормативного правового регулирования.

Так, возмещению заказчику (участнику туристической деятельности) подлежит исключительно тот имущественный вред, который причинен наступлением случаев невозможности исполнения туроператором обязательств по договору оказания туристических услуг, предусмотренных частью второй пункта 1 статьи 26 законопроекта.

*Справочно:*

*К случаям невозможности исполнения туроператором обязательств по заключенным договорам оказания туристических услуг относятся:*

*признание туроператора экономически несостоятельным (банкротом);*

*прекращение туроператором своей деятельности;*

*наличие решений (постановлений) о приостановлении операций*

*по счетам и/или постановлений (определений) о наложении ареста на денежные средства, находящиеся на счетах туроператоров,*

*вынесенных уполномоченными государственными органами;*

*обстоятельства непреодолимой силы (чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства), возникшие и признанные таковыми в стране (месте) временного пребывания (транзитного проезда).*

Перечень случаев, предусмотренных частью второй пункта 1 статьи 26 законопроекта, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Одновременно с этим проект предусматривает перечень расходов, которые определяются для целей возмещения вреда. Таковыми являются:

расходы на возвращение туриста, экскурсанта из страны (места) временного пребывания в место начала (окончания) туристического путешествия;

расходы, понесенных заказчиком (участником туристической деятельности) на оплату туристических услуг, когда такие услуги не оказаны туроператором.

Еще одним сходством форм финансового обеспечения ответственности туроператора является то, что заказчик (участник туристической деятельности) обращается непосредственно к страховщику, банку или ассоциации (союзу) за возмещением причиненного ему имущественного вреда, минуя при этом обращение к туроператору. Данная особенность обусловлена тем, что заказчик (участник туристической деятельности) выступает применительно к названным субъектам в качестве выгодоприобретателя.

Одновременно в целях защиты прав и законных интересов туристов, экскурсантов проект предусматривает возможность судебный порядок защиты при отказе заказчику (участнику туристической деятельности) в выплате ему возмещения, если на то было соответствующее основание.

Наличие у туроператора той или иной формы финансового обеспечения ответственности туроператора также становится одним из существенных условий договора оказания туристических услуг, в связи с чем в пункте 3 статьи 23 проект предусмотрены соответствующие нормы.

Одновременно с этим формы финансового обеспечения ответственности туроператоров имеют специфику. Применительно к страхованию пункта 2 статьи 28 проекта устанавливает, что страховая сумма (лимит ответственности) по договору страхования ответственности туроператора должна быть не ниже годовой выручки, полученной от реализации туров в сфере международного выездного туризма за предыдущий год.

Лимит ответственности в отношении заказчика (участника туристической деятельности) не может превышать стоимость туристических услуг, предусмотренную договором оказания туристических услуг.

Данные нормы обуславливаются эффективностью реализации предусмотренного проектом механизма страхования ответственности туроператора. Отсутствие же законодательного закрепления данного условия может привести к ситуации, когда туроператор не сможет обеспечить покрытие понесенных убытков.

В то же время целесообразно отметить, что данное условие действия договора страхования ответственности туроператора применимо к действующим туроператорам, т.е. уже зарегистрированным и получающим выручку от реализованных туров. Чтобы учесть категорию недавно созданных туроператоров, проект устанавливает, что в отношении данной категории туроператоров страховая сумма (лимит ответственности) по договору страхования ответственности туроператора определяется по соглашению сторон и должна обеспечивать возмещение заказчику имущественного вреда в связи с наступлением случаев невозможности исполнения туроператором обязательств по договору оказания туристических услуг, предусмотренных частью второй пункта 1 статьи 26 законопроекта. Данный механизм будет функционировать с учетом тарифной политики страховых организаций.

Применительно к банковской гарантии (банковским гарантиям), выдаваемым банком, проект предусматривает, что таковая (таковые) должна соответствовать требованиям законодательства, регулирующего выпуск и обращение банковских гарантий на территории Республики Беларусь, с учетом следующих обязательных условий:

дата вступления в силу банковской гарантии может не соответствовать дате выдачи банковской гарантии;  
срок действия банковской гарантии устанавливается не менее чем на шесть месяцев после даты окончания срока туристического путешествия.

Изменение срока действия банковской гарантии допускается в случаях отказа заказчика (участника туристической деятельности) от своих требований по банковской гарантии (банковским гарантиям) или исполнения обязательств туроператором по договору оказания туристических услуг в полном объеме при представлении туроператором заявления и документов, подтверждающих факт исполнения им обязательств.

Относительно фонда ответственности туроператоров проект устанавливает следующие особенности:

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

уплата не реже одного раза в квартал взноса в размерах, устанавливаемых ассоциацией (союзом), но не ниже двух десятых процента от стоимости туров, оплата которых поступила от туристов,

экскурсантов, выехавших за пределы Республики Беларусь, за предыдущий год. При этом взносы туроператора в фонд персональной ответственности туроператора уплачиваются равными долями не реже раза в квартал до достижения минимального размера фонда персональной ответственности туроператора, установленного Советом Министров Республики Беларусь.

Установление минимального размера фонда персональной ответственности обусловлено необходимостью спрогнозировать и погасить в перспективе последствия возможных негативных ситуаций, подобных туроператору "Натали Турс" и ей подобным. При этом данный минимальный размер будет выполнять функцию т.н. неприкосновенного запаса.

Отчисление туроператором взносов в фонд персональной ответственности туроператора планируется осуществлять за счет его чистой прибыли.

Взносы туроператоров в фонд персональной ответственности туроператора являются единственным источником его формирования, равно как данный фонд имеет строгое целевое назначение, в связи с чем проект предусматривает, что перечисление на специальный счет иных денежных средств не допускается.

В качестве основного целевого назначения денежных средств фонда персональной ответственности туроператора проект предусматривает выплату денежных средств, причитающихся участникам туристической деятельности в целях возмещения имущественного вреда в связи с наступлением случаев невозможности исполнения туроператором обязательств по договорам оказания туристических услуг, предусмотренных частью второй пункта 1 статьи 26 законопроекта.

С учетом данного целевого назначения проект устанавливает, что перечисление денежных средств в фонд персональной ответственности туроператора осуществляется на специальный счет, открытый в банке ассоциацией (союзом), далее – специальный счет. Порядок создания и функционирования специального счета основан на нормах статьи 207<sup>1</sup> Банковского кодекса Республики Беларусь и построен по аналогии с нормами Указов Президента Республики Беларусь от 29 марта 2019 г. № 126, от 12 июня 2019 г. № 236 и от 1 августа 2019 г. № 288.

Проект также предусматривает порядок принятия ассоциацией (союзом) решения о выплатах денежных сумм из фонда ответственности туроператоров, а также порядок действий ассоциации (союза) при достижении минимального размера данного фонда.

Так, при достижении минимального размера фонда ответственности туроператора ассоциация (союз) вправе продолжить пополнение данного фонда либо освободить туроператоров, начислявших взносы в фонд ответственности туроператоров, от уплаты данных взносов. Данная норма направлена на недопущение создания излишней нагрузки на бизнес,

в связи с чем данное решение общее собрание (совет) ассоциации (союза) должно принимать взвешенно.

Проект также допускает возможность использования денежных средств фонда персональной ответственности туроператора для целей развития туризма, что осуществляется по решению общего собрания (совета) ассоциации (союза) при согласии не половины от общей численности туроператоров, являющихся членами ассоциации (союза) и уплачивающих взносы в фонд ответственности туроператоров, а также при отсутствии выплат из фонда персональной ответственности туроператора в предшествующем году.

Например, по решению общего собрания (совета) ассоциации (союза) средства фонда ответственности туроператоров по итогам года могут быть использованы в будущем году на маркетинговые мероприятия, направленные на продвижение туристического потенциала Республики Беларусь за ее пределами.

В то же время отчисление денежных средств на цели развития туризма планируется осуществлять исключительно за счет денежных средств, полученных свыше достигнутого минимального размера фонда ответственности туроператоров. Соответствующее регулирование предусмотрено частью второй пункта 4 статьи 30 проекта.

С учетом характера целевого назначения проект устанавливает, что расходование со специального счета денежных средств на цели, не предусмотренные в частях первой и второй пункта 4 статьи 30 проекта, не допускается.

Проект предусматривает, что при прекращении туроператором туроператорской деятельности или выходе из ассоциации (союза) средства фонда персональной ответственности туроператора подлежат возврату туроператору, если им в полном объеме исполнены обязательства по всем заключенным договорам. С одной стороны, с учетом ситуации с туроператором "Натали Турс" необходим защитный механизм для субъектов и участников туристической деятельности. С другой стороны, в условиях либерализации экономики данная норма выступает своеобразным гарантом прав и законных интересов туроператоров и приводит в равновесие правовое положение туроператоров в части обязанности по формированию фонда персональной ответственности туроператора.

Особенностью правового регулирования специального счета также являются вопросы, связанные с его закрытием. В отличие от нормативного правового регулирования в отношении специальных счетов, создаваемых на основании Указов Президента Республики Беларусь (по аналогии с указами от 29 марта 2019 г. № 126, от 12 июня 2019 г. № 236 и от 1 августа 2019 г. № 288), специальный счет для формирования фонда персональной ответственности туроператора

не ограничен по времени и функционирует столько же, сколько сама ассоциация (союз). Одновременно с этим проект предусматривает нормы о закрытии специального счета в случае ликвидации ассоциации (союза), о порядке распределения денежных средств при его закрытии, а также особенности регулирования специального счета и распределения денежных средств при реорганизации ассоциации (союза).

Порядок формирования, хранения и использования средств фонда ответственности туроператоров, иные вопросы ведения фонда ответственности туроператоров устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь.

Важно отметить, что с учетом норм статьи 121 Гражданского кодекса Республики Беларусь создание ассоциации (союза), участие в таком объединении является добровольным и, следовательно, не установлены из данного правила исключения, равно как формы финансовой ответственности туроператора являются вариативными. В этой связи пункт 1 статьи 30 проекта определяет, что фонд ответственности туроператоров формируется по решению общего собрания ассоциации (союза) в отношении туроператоров-членов, которые не имеют форм финансового обеспечения, определенных абзацами вторым и третьим пункта 1 статьи 27 проекта.

Одновременно проект устанавливает особенности формирования и использования средств фонда ответственности туроператоров в случаях принятия иностранным государством решения об ограничении въезда туристов, экскурсантов в страну (место) временного пребывания или возникновения обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания туристов угрозы причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу.

Данная норма предусмотрена для целей реагирования на случаи, подобные пандемии коронавируса COVID-19.

Как следует из норм статей 27 – 32 проекта, механизмы финансового обеспечения ответственности туроператора направлены исключительно на деятельность в сфере международного выездного туризма, поскольку данная форма туризма сопряжена с максимальным риском для жизни туристов, в то время как для международного въездного туризма и внутреннего туризма такой риск в разы ниже.

Проект устанавливает запрет на осуществление туроператорской деятельности без соблюдения требований, установленных пунктом 1 статьи 27 проекта.

В отношении претензионного порядка разрешения споров, предусмотренного статьей 33, проект устанавливает обязательный характер соблюдения данного порядка до обращения с иском в суд, если иное не установлено договором оказания туристических услуг. Данное

обстоятельство обусловлено частыми случаями пренебрежения заказчиками (участниками туристической деятельности) данным порядком и злоупотреблением правом на обращение, предусмотренным статьей 40 Конституции Республики Беларусь.

В свою очередь предусмотренный проектом претензионный порядок не ограничивает право граждан на обращение, закрепленное в статье 40 Конституции Республики Беларусь, а лишь способствует упорядочению действий по разрешению конфликтных ситуаций с исполнителем. При этом для соответствия норм статьи 33 проекта нормам Конституции Республики Беларусь и иным актам законодательства (Гражданский кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-3 "О защите прав потребителей" и иные акты законодательства) проект устанавливает:

возможность предусмотреть в договоре оказания туристических услуг иное регулирование;

сроки рассмотрения исполнителем претензии, поскольку заказчиком по договору оказания туристических услуг выступает участник туристической деятельности, которым являются как физические, так и юридические лица.

Принимая во внимание, что проект предусматривает возможность оказания такого вида услуг, как услуги, связанные с организацией туристического путешествия, положения пунктов 1 и 4 статьи 33 проекта также распространяются на данный вид 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, статья 33 проекта устанавливает, что заказчик (участник туристической деятельности) направляет претензию исполнителю (туроператору, сформировавшему тур). Если тур реализован турагентом, претензия направляется исполнителю (туроператору, сформировавшему тур) через турагента.

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

Нормы статьи 21 и пункта 1 статьи 34 проекта устанавливают условия осуществления туристической деятельности в Республике Беларусь.

Статья 21 проекта определяет, что осуществлять туристическую деятельность на территории Республики Беларусь вправе исключительно субъекты туристической деятельности – резиденты Республики Беларусь,

если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь.

В настоящее время в Законе Республики Беларусь "О туризме" не содержится критерий резидентства применительно к туристической деятельности, равно как отсутствует прямой запрет (ограничение) на ведение деятельности иностранных субъектов туристической деятельности на территории Республики Беларусь через филиалы и представительства.

Лишь небольшая часть иностранных субъектов туристической деятельности работает на территории Республики Беларусь, создавая свои представительства в виде юридического лица, остальные работают с белорусскими резидентами напрямую, при этом исключая свою ответственность за ненадлежащее исполнение со своей стороны обязательств.

Данное нововведение обосновано с позиции защиты рынка туристических услуг и в свете планируемого присоединения Республики Беларусь к Всемирной торговой организации и проистекает из норм Генерального соглашения о торговле услугами, определяющего формы коммерческого присутствия.

Одновременно с этим проект предусматривает, что правило статьи 21 является применимым, если иное не установлено международными договорами Республики Беларусь. Данное исключение обуславливается обязательствами Республики Беларусь в рамках иных международных организаций, в первую очередь, Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), в соответствии с правом которого данный механизм может быть отнесен к категории барьеров (ограничений).

Изменение Закона Республики Беларусь "О туризме" в части отношений, предусмотренных статьей 21 проекта, а также изменение термина "нерезиденты Республики Беларусь" накладывают отпечаток на порядок формирования и ведения реестра.

Одновременно с этим проект предусматривает общее положение о ведении туристической деятельности (как для туроператоров, так и для турагентов). Таковым является включение в реестр субъектов туристической деятельности (далее – реестр), которое следует за направлением в местный исполнительный и распорядительный орган по месту нахождения (месту жительства) субъекта туристической деятельности в порядке, установленном законодательством, уведомления о начале осуществления деятельности по оказанию туристических услуг в порядке, установленном законодательством.

*Справочно:*

*Порядок направления уведомления о начале осуществления вида экономической деятельности (в том числе оказания туристических услуг) установлен подпунктом 3.1 пункта 3 Декрета Президента Республики*



*Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 "О развитии предпринимательства", а также Положением о порядке направления и учета уведомлений о начале осуществления видов экономической деятельности, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 февраля 2018 г. № 143.*

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 24 июля 2020 г. в реестр включены данные о 1448 субъектах хозяйствования, 17 субъектов исключены из реестра: 13 субъектов – в связи с прекращением ими деятельности в сфере туризма, 4 субъекта – в связи с исключением записи из Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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 части порядка формирования и ведения реестра проект предусматривает:

дополнение сведений о субъектах туристической деятельности, необходимых для включения в реестр, сведениями, предусмотренными пунктом 1 статьи 27 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 включения в реестр сведений, внесения в него 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.

С учетом норм подпункта 3.2 пункта 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 "О развитии предпринимательства", а также для недопущения замораживания деятельности вновь образованных субъектов туристической деятельности (недавно зарегистрированных в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) проект предусматривает следующие сроки подачи сведений в реестр:

субъекты туристической деятельности, вновь зарегистрированные в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, либо ранее не осуществлявшие, но планирующие осуществлять туристическую деятельность, – не позднее двадцати рабочих дней со дня направления уведомления о начале осуществления деятельности по оказанию туристических услуг в местный исполнительный и распорядительный орган по месту нахождения (месту жительства) субъекта туристической деятельности в порядке, установленном законодательством;

субъекты туристической деятельности, осуществляющие или планирующие осуществлять туроператорскую деятельность, осуществляющие или планирующие осуществлять турагентскую и туроператорскую деятельность, – не позднее двадцати рабочих дней с момента получения документов, предусмотренных абзацем двенадцатым пункта 4 статьи 34 проекта.

Проект также предусматривает, что при установлении Министерством спорта и туризма или уполномоченной им государственной организацией факта невозможности исполнения субъектом туристической деятельности своих договорных обязательств перед субъектами и участниками туристической деятельности на основании вынесенного судебного постановления или решения иного уполномоченного органа, Министерство спорта и туризма или уполномоченная им государственная организация вносит соответствующие сведения в реестр. Таковыми обстоятельствами могут считаться признание субъекта туристической деятельности экономически несостоятельным (банкротом), наложение ареста на текущие расчетные (банковские) счета и иные случаи.

Данная норма является прямым продолжением нововведений проекта в части институтов финансовой ответственности туроператора.

В то же время институты, предусмотренные статьей 27 проекта, охватывают лишь отдельную категорию субъектов туристической деятельности. В этой связи, а также для недопущения злоупотребления со стороны субъектов туристической деятельности указать ложные факты невозможности исполнения своих обязательств проект предусматривает исключительно объективные обстоятельства – на основании судебного постановления или решения иного уполномоченного органа. С учетом

интересов бизнес-сообщества данная мера также обуславливается необходимостью избежать излишних оснований для уплаты денежных средств из предусматриваемых финансовых гарантий.

Одновременно проект устанавливает, что при прекращении обстоятельств невозможности исполнения обязательств Министерство спорта и туризма или уполномоченная им государственная организация вносит изменения в реестр.

В рамках формирования и ведения реестра проект также предусматривает право Министерства спорта и туризма 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 предусмотрены нововведения по вопросам экскурсионного обслуживания. Так, по аналогии с договором оказания туристических услуг проект предусматривает возможность заключения договора оказания экскурсионных услуг путем составления одного текстового документа, в том числе в электронном виде (включая электронный документ), или посредством обмена текстовыми документами, включая документы в электронном виде (в том числе электронный документ), которые подписаны сторонами собственноручно либо иным способом, позволяющим достоверно установить сторону по договору оказания экскурсионных услуг.

Проект 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 проходившие 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 сопровождений экскурсии) 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 (мобильное сопровождение экскурсии)", представляющий собой фонограмму на белорусском, русском или иностранном языке, воспроизводимую во время экскурсии в транспортных средствах, организациях культуры, местах выставок и иных местах открыто или индивидуально посредством отдельного технического устройства или приложения для мобильного устройства, предназначенная для ознакомления участников туристической деятельности с туристическими ресурсами, другими объектами, имеющими художественную, историческую и иную значимость.

С учетом планируемого закрепления норм об использовании аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии) проект предусматривает определение понятия "аудиогид (мобильное сопровождение экскурсии)", вносит изменения в понятие "экскурсионное обслуживание", а также применительно к самому аудиогиду (мобильному сопровождению экскурсии) устанавливает две особенности:

сопутствующий характер экскурсионного обслуживания, оказываемого субъектами туристической деятельности в рамках комплекса туристических услуг с использованием аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии), 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;

аттестация и учет текстов аудиогидов (мобильных сопровождений 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 (мобильного сопровождения экскурсии) без прохождения аттестации.

Полагается, что аудиогиды (мобильные сопровождения 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 устанавливает, что его основные положения (статьи 1 – 36) вступают в силу через год после официального опубликования. Данный срок обусловлен масштабом мероприятий, предусмотренных проектом.

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.

Раздел 9 настоящего обоснования содержит перечень нормативных правовых актов, которые будут приводиться в соответствие с положениями проекта, в их числе – названные Правила.

#### 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 электронном виде, единого понимания к использованию аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии) 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 Министерства спорта и туризма, 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 действующей редакцией Закона 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 27, пунктом 4 статьи 36 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 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, с учетом ситуации с коронавирусом COVID-19 Федеральный закон дополнен статьей 11.8 в части особенностей формирования и использования фонда персональной ответственности*

туроператора в случае ограничения въезда туристов в страну (место) временного пребывания.

*Справочно:*

*В соответствии со статьей 11.8 Федерального закона В случае принятия иностранным государством решения об ограничении въезда туристов в страну (место) временного пребывания или возникновения обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания туристов угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, указанных в статье 14 настоящего Федерального закона, Правительством Российской Федерации может быть принято решение о возврате туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм из средств фонда персональной ответственности туроператора. При этом в случае принятия Правительством Российской Федерации такого решения при расторжении договора о реализации туристского продукта, заключенного туроператором или турагентом с туристом и (или) иным заказчиком, до начала путешествия туристу и (или) иному заказчику возвращается денежная сумма, равная общей цене туристского продукта, а после начала путешествия - часть указанной общей цены в размере, пропорциональном стоимости не оказанных туристу услуг.*

*В случае, если Правительством Российской Федерации принято решение, указанное в части первой настоящей статьи, до достижения максимального размера фонда персональной ответственности туроператора денежные средства фонда персональной ответственности туроператора расходуются объединением туроператоров в сфере выездного туризма на возврат туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм.*

*В случае, если Правительством Российской Федерации принято решение, указанное в части первой настоящей статьи, при достижении максимального размера фонда персональной ответственности туроператора денежные средства фонда персональной ответственности туроператора расходуются объединением туроператоров в сфере выездного туризма на возврат туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм.*

*В случае возникновения обстоятельств или принятия иностранным государством решения, указанных в части первой настоящей статьи, Правительство Российской Федерации вправе принять решения:*

*об изменении сроков перечисления ежегодного взноса туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в фонд персональной ответственности туроператора;*

*об уменьшении размера ежегодного взноса туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, в фонд персональной ответственности туроператора.*

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";
- 3<sup>1</sup>) 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 гражданско-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".

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.

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.

В качестве общего условия ведения туристической деятельности проект предусматривает включение сведений о субъекте туристической деятельности в реестр. С одной стороны, формирование и ведение реестра обуславливается необходимостью систематизации и учета всех субъектов хозяйствования, которые осуществляют туристическую деятельность.

С другой стороны, с учетом действующей Методологии разделения препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на барьеры, изъятия и ограничения, утвержденной решением коллегии Евразийской экономической комиссии от 14 ноября 2017 г. № 152, обязательность внесения сведений в реестр для субъектов туристической деятельности государств-участников ЕАЭС может восприниматься как барьер. В этой связи пунктом 3 статьи 3 проекта предусмотрено, что если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены в настоящем Законе, применяются правила международного договора.

Республика Беларусь является участницей Договора о ЕАЭС, ратифицированного в соответствии с Законом Республики Беларусь от 9 октября 2014 г. № 193-З. В отношении обязательств Республики Беларусь в рамках ЕАЭС будут применяться нормы Договора о ЕАЭС.

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.

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

*Справочно:*

*Количество обращений, поступивших в Министерство спорта и туризма, составило:*

*в 2017 г. – 229 обращений, из них 89 жалоб;*

*в 2018 г. – 222 обращения, из них 114 жалоб;*

*в 2019 г. – 230 обращений, из них 108 жалоб.*

*Поступающие жалобы затрагивают вопросы неисполнения/ненадлежащего исполнения 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 Министерства спорта и туризма.

*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, поступающие по телефону, а также устные обращения.*

*С учетом обращений граждан в суд в адрес Министерства спорта и туризма 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 в пункте 1 статьи 1 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 этой связи статьей 33 проекта предусматривается претензионный порядок регулирования споров по договорам оказания туристических услуг.

Блок 4. Вопросы экскурсионного обслуживания, использования аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии) 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 сопровождений экскурсии) у субъектов туристической деятельности нередко возникает вопрос о признании комплекса услуг, состоящего из услуг перевозки и услуг аудиогuida (мобильного сопровождения экскурсии), 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 сопровождений экскурсии), данные услуги скорее носят характер не самостоятельных, а сопутствующих услуг (например, трансляция аудиогuida (мобильного сопровождения экскурсии) во время перевозки туристов);

экскурсионное обслуживание предполагает деятельность юридических и физических лиц по вербальному воспроизведению текста экскурсии непосредственно лицами, обладающими 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 (мобильного сопровождения экскурсии), не может быть признан туром, а услуги туристическими.

Отсутствие законодательного регулирования аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии) является определенным пробелом в отношении экскурсионного обслуживания, поскольку применение аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсии) является положительным опытом. 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 (мобильное сопровождение экскурсии)" 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, 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. 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 около 1,0 млн. евро.

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, Министерство спорта и туризма 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, Министерство спорта и туризма, 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;

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

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

В условиях разработки нового нормативного правового регулирования пункт 1 статьи 27 проекта предусматривает формы финансового обеспечения ответственности 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.

Часть первая пункта 2 статьи 30 проекта устанавливает размер взноса в фонд персональной ответственности в сфере международного выездного туризма – не ниже двух десятых процента от стоимости туров, оплата которых поступила от туристов, экскурсантов, выехавших за пределы Республики Беларусь.

С одной стороны, фонд персональной ответственности туроператора является одним из защитных механизмов и направлен на прогнозирование и предотвращение негативных ситуаций в туризме. С другой стороны, формирование фонда должно осуществляться без ущерба для субъектов и участников туристической деятельности. В этой связи проект дает возможность для постепенного формирования фонда ответственности туроператоров. Критерий стоимости туров, оплаченных туристами, экскурсантами, выехавшими за пределы Республики Беларусь, связан с показателем статистической отчетности 1-тур, которая представляется ежегодно.

Так, по итогам 2018 года стоимость туров, оплаченных туристами, экскурсантами, выехавшими за пределы Республики Беларусь, составила 781,6 млн. рублей. Таким образом, планируемый ежегодный взнос в фонд составит порядка 1,6 млн. рублей, что позволит обеспечить минимальные риски, сравнимые с ситуацией с "Натали Турс".

Формы финансового обеспечения ответственности туроператоров, предусмотренные статьей 27 проекта, предусмотрены в отношении деятельности в сфере международного выездного туризма. Однако это обстоятельство не свидетельствует о неравном положении субъектов туристической деятельности, а объясняется тем, что среди трех форм туризма международный выездной туризм представляет собой вид экономической деятельности с наиболее высоким уровнем риска,

поскольку речь идет о защите прав и законных интересов туристов во время их нахождения за пределами Республики Беларусь.

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, равно как то, что потребители уйдут к информационным системам бронирования услуг (таким, как Booking, Expedia и прочие).

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 негативные ситуации в туризме 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 показали, 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.

Введение институтов финансовой ответственности также позволит устранить отсутствие неравного правового положения между субъектами туристической деятельности, поскольку турагент, выступая простым посредником в продаже туров участникам туристической деятельности, с учетом норм действующей редакции Закона Республики Беларусь "О туризме" вынужден нести полную гражданскую ответственность за действия/бездействие туроператора, выражающиеся в неоказании или ненадлежащем оказании им услуг.

При введении форм финансового обеспечения ответственности туроператоров несколькими годами ранее последние негативные ситуации могли бы быть урегулированы с наименьшими потерями и с меньшим

общественным резонансом.

Помимо этого, с учетом отмечаемого роста правовой грамотности граждан, что отчасти заключается в обращении к сайту Министерства спорта и туризма (изучении ими рекомендаций при обращении в туристические компании, реестра, размещаемого на сайте Министерства спорта и туризма), введение механизмов, предусмотренных статьей 27 проекта, повысит доверие потребителей к субъектам туристической деятельности и ассортименту предлагаемых услуг.

По оценке Министерства спорта и туризма, 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.

Применительно к фонду ответственности туроператоров проект устанавливает основные положения формирования фонда (размер уплачиваемого взноса, целевое назначение, зачисление на специальный счет и прочее).

Прикладные моменты формирования и использования средств фонда ответственности туроператоров будут устанавливаться соответствующим Положением, утверждаемым Советом Министров Республики Беларусь. Изменение доходно-расходной части субъектов туристической деятельности в связи с принятием данного подзаконного акта не предвидится.

В отношении того, что потребители уйдут к информационным системам бронирования услуг (таким, как Booking, Expedia и прочие), важно отметить, что данное обстоятельство больше объясняется не с позиции экономики или изменения нормативного правового регулирования, а развития информационных технологий, поскольку тот же Booking теперь имеет платформу для бронирования услуг посредством мобильного приложения. Развивающиеся информационные технологии, как правило, призваны облегчить жизнедеятельность простых граждан и их постепенное внедрение в настоящее время является неизбежным процессом. В то же время не все категории граждан пользуются информационными технологиями, а прибегают к услугам субъектов туристической деятельности.

Пункт 1 статьи 34 проекта также предусматривает общее условие осуществления туристической деятельности для всех субъектов хозяйствования, занятых в туризме. Таковым является включение субъекта туристической деятельности в реестр.

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 24 июля 2020 г. в реестр внесены данные о 1448 субъектах туристической деятельности при статистике на 2020 год в количестве 1544 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 Министерством спорта и туризма государственной организацией; в качестве таковой может выступить государственное учреждение "Национальное агентство по туризму";

дополнение функций Министерства спорта и туризма 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. Аналогичное правовое положение субъектов туристической деятельности сохранится при принятии постановления Совета Министров Республики Беларусь, утверждающего Положение о порядке формирования и ведения реестра субъектов туристической деятельности.

В настоящее время в сфере туризма действует лишь одна обязательная административная процедура – согласование режима работы субъектов туристической деятельности, их филиалов, представительств, иных обособленных подразделений, расположенных вне места нахождения субъекта туристической деятельности. Соответствующая процедура предусмотрена пунктом 12.3<sup>5</sup> Единого перечня административных

процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156.

С учетом проводимой политики либерализации экономики, предполагающей сокращение административного ресурса в отношении субъектов хозяйствования, в том числе субъектов туристической деятельности, а также для реализации норм проекта полагается целесообразной последующая замена одной обязательной процедуры (согласование режима работы) другой процедурой (включение сведений в реестр). Данный механизм не только не создаст обременений для субъектов туристической деятельности, но и снимет нагрузку с местных исполнительных и распорядительных органов, поскольку таковые призваны проводить процедуру согласования режима работы в соответствии с пунктом 12.3<sup>5</sup> Единого перечня административных процедур.

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, абзацем пятым статьи 11 и статьей 16 проекта предусмотрены нормы о создании туристических зон, имеющих целью развитие международного въездного туризма и внутреннего туризма, одного или нескольких видов туризма, туристической индустрии, охраны и рационального использования туристических ресурсов.

Проект не устанавливает нововведений в данной части, кроме того момента, что из нормативного правового регулирования исключена выдача Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды заключения с учетом компетенции данного государственного органа.

В этой связи пунктом 2 статьи 16 проекта определяется, что решение о создании туристической зоны принимается Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь на основании заключений Министерства спорта и туризма местных исполнительных и распорядительных органов о целесообразности и эффективности ее создания.



Проект также сохраняет нормативное правовое регулирование в части создания туристических зон, 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. Перечень созданных туристических зон установлен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2005 г. № 573.*

*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 и необходимости проведения оценки каждого объекта. В этой связи применительно к вопросу создания туристических зон согласование с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды будет осуществляться в порядке, установленном постановлением Совета

Министров Республики Беларусь от 18 июня 2004 г. № 730.

В свою очередь проект не содержит норм о строительстве (реконструкции) объектов туристической индустрии или иных объектов, загрязнении окружающей среды и ином нерациональном использовании природных ресурсов, в этой связи реализация соответствующего Закона Республики Беларусь не окажет негативное воздействие на окружающую среду.

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

В соответствии с абзацами вторым и третьим части первой 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.

Так, на сайте "Правовой форум Беларуси" в глобальной компьютерной сети Интернет в период с 12 по 28 июля 2019 г. состоялось публичное обсуждение проекта, организатором которого выступило Министерство спорта и туризма.

Наиболее актуальными вопросами в ходе публичного обсуждения проекта стали:

вопросы разграничения ответственности турагентов и туроператоров (порядок определения солидарности ответственности данных субъектов) и внесение в этой связи возможных изменений в договорные отношения между субъектом и участником туристической деятельности;

введение институтов финансовой ответственности туроператоров (договор страхования гражданской ответственности, банковская гарантия, фонд персональной ответственности);

актуальность понятий "турагент" и "туроператор", "турагентская деятельность" и "туроператорская деятельность".

До вынесения проекта на публичное обсуждение проект 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 Министерства спорта и туризма 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 электронном виде, 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 его отдельных положений.

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 электронном виде), а также закрепления в проекте возможности заключения данного договора посредством смарт-контракта.

Закрепление в проекте норм о введении институтов финансовой ответственности туроператора также обсуждалось на заседании Совета, состоявшегося 9 августа 2019 г., по итогам которого принято решение:

о сохранении в проекте трех основных форм финансовой ответственности туроператора;

применительно к фонду персональной ответственности туроператора предусмотреть нормы:

о возврате денежных средств туроператору при прекращении им туристической деятельности и полном исполнении туроператором всех обязательств по заключенным договорам;

о том, что взносы в фонд персональной ответственности туроператора устанавливаются исключительно в отношении деятельности в сфере международного выездного туризма;

статью 21 проекта дополнить нормами о принятии решения по исключению из реестра субъектов туристической деятельности сведений о субъектах хозяйствования при наступлении оснований, предусмотренных абзацами четвертым и пятым пункта 9 данной статьи, с учетом предложений комиссии, формируемой Министерством спорта и туризма (данные нормы были исключены при последующей доработке);

осуществить доработку проекта в части институтов финансовой ответственности туроператоров и разграничения ответственности турагентов и туроператоров с учетом предложений членов Совета.

Обсуждение нововведений проекта с представителями субъектов туристической деятельности также проводилось Министерством спорта и туризма 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.).

Проект также прошел обсуждение с общественным объединением "Белорусский республиканский союз юристов", которым представлено письмо об отсутствии замечаний и предложений по тексту проекта.

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 36 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 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 17 февраля 2012 г. № 156 "Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров 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";

постановление Совета Министров Республики Беларусь "Об утверждении Единой классификации видов туризма"

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

постановление Совета Министров Республики Беларусь "О фонде ответственности туроператоров";

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

В) принятие иных мер нормативного правового характера.

Министра спорта и туризма  
Республики Беларусь

С.М.Ковальчук

10 августа 2020 г.