Яхновец, И. Н. Генезис гражданского законодательства в сфере туристической деятельности с 1991 года до нашего времени / И. Н. Яхновец // Право. by. — 2011. — № 2. — С. 97—101.

ГЕНЕЗИС ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С 1991 ГОДА ДО НАШЕГО ВРЕМЕНИ

ЯХНОВЕЦ И.Н.,
адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

В работе предложена периодизация законодательства о туризме в зависимости от его роли, значения и правового регулирования на определенных исторических этапах. Рассматривается генезис законодательства в туристической сфере в период с 1991 по 2010 год.

The article proposed a periodization of the civil legislation on tourism based on its role, importance and legal regulation in certain historical periods. The genesis of the legislation in the tourism sector in the period from 1991 to 2010 year is considered.

Туристическая сфера, как и любое другое социально-экономическое и политическое явление, – одна из приоритетных отраслей в экономике страны, подлежит четкому законодательному регулированию со стороны государства. От законодательной базы, которая регулирует данную сферу деятельности в конкретный исторический период, зависит определение курса развития всей сферы туризма, выбор мер по выявлению наиболее перспективных для республики его видов, процесса лицензирования, сертификации, границ рационального использования исторического наследия и туристических ресурсов страны, а также уровня безопасности в названной сфере.

В научной литературе ученые в основном исследуют периодизацию туризма как исторического, географического или экономического явления. В статье «Периодизация гражданского законодательства о туризме от зарождения белорусской государственности до нашего времени» туризм рассмотрен с точки зрения социально-экономического явления, которое возникло в ходе исторического развития общества. Предложена следующая периодизация развития гражданского законодательства по туризму: первый период – до XIII века; второй – XIII век – 1917 год; третий – 1917–1957 годы; четвертый – 1969–1991 годы; пятый – 1991–2010 годы, а также подробно рассмотрены четыре первых этапа. В данной статье рассматривается пятый период развития гражданского туристического законодательства – с 1991 по 2010 год. Характерными чертами начального (переходного) этапа данного периода являются широкая «разбросанность» норм, регулирующих туристические отношения, отсутствие единого нормативного правового акта в данной сфере.

В 1990 году Верховный Совет БССР принял Декларацию о суверенитете, а в 1991 году провозгласил независимость Республики Беларусь. С этого времени начинается новый этап в развитии туризма.

Начало 90-х годов XX века характеризуется таким явлением, как спад въездного туризма и феноменальный рост выездного. Например, если в 1980 году число иностранных туристов, приезжавших в СССР, составляло 5 миллионов, то число туристов, выезжавших за рубеж из СССР, – 4 миллиона [1, с. 296, 302]. В 1992 году число туристов, выезжающих за пределы Республики Беларусь, составляло 315 816 человек, а число въезжавших – 41 396 [2, с. 43]. Данный факт можно объяснить тем, что большинство наиболее развитых по инфраструктуре рекреационно-оздоровительных учреждений находилось на территории других союзных республик.

Кроме этого кризис в туризме Республики Беларусь начала 90-х годов можно также объяснить следующими причинами:

внешними: распадом СССР, политической нестабильностью в новых независимых государствах постсоветского пространства, нестабильностью экономических связей, отсутствием собственного систематизированного законодательства;

внутренними: разрушением единого туристического пространства СССР и межрегиональным разрывом связей между туристическими организациями, входившими ранее в единую сеть всесоюзных маршрутов [2, с. 35].

Руководство страны начало предпринимать определенные шаги по выходу из сложившейся ситуации. Статья 30 Конституции Республики Беларусь 1994 года закрепила право граждан Республики Беларусь свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно [3].

В связи с возрастающим значением туризма во всех странах бывшего СССР возникла необходимость иметь разработки национальной законодательной базы, определяющей становление и развитие туризма. Наличие таких нормативных правовых актов поспособствовало бы благоприятному становлению и совершенствованию туристической деятельности во всех сферах экономической, социальной и

политической жизни, а также усилению ее роли в жизни страны и общества. Первым шагом в реализации данного направления стало принятие в 1994 году Межпарламентской Ассамблеей государств – участников (МПА) СНГ законодательного акта «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области туризма», который, однако, носит только рекомендательный характер. Данным нормативным актом определены основные дефиниции в сфере туризма и принципы государственного регулирования туристических отношений [4]. Продолжением разработки законодательства в данной сфере явилось принятие таких документов, как решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 9 сентября 1994 г. «О Совете по туризму государств – участников Соглашения о сотрудничестве в области туризма»; постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 4 декабря 2004 г. № 24-12 «О модельном законе «О детском и юношеском туризме»; постановление Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 12 июня 2000 г. № 10-16 «О модельном законе «О социальном туризме».

Сохранившаяся со времен СССР нормативная правовая база в сфере туризма уже не соответствовала новым условиям социального и экономического развития Республики Беларусь. Это обусловлено тем, что в советское время законодательная база была представлена нормативными правовыми актами, регулирующими только идеологически обоснованные виды туризма: самодеятельный, детский, курортный, семейный, спортивный. Поэтому на данном этапе для создания условий развития рынка туристических услуг принят Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. № 326-З «О туризме» [5]. Этот Закон ознаменовал собой новую веху в правовом развитии туризма. Он стал основой правовой системы в сфере туризма. В данном нормативном правовом акте уточнены место и роль туризма как одного из приоритетных направлений развития национальной экономики и культуры, сформирован понятийный аппарат. Принятие Закона «О туризме» заложило правовую основу для дальнейшего развития и совершенствования национального законодательства в обозначенной сфере. Названный Закон определил начало пути, тождественному тому, который прошли многие зарубежные страны, имеющие свое внутреннее туристическое законодательство. Например, в Германии есть Закон «О туристских контрактах», действующий с 1979 года, а в Германском Гражданском уложении есть отдельная глава, посвященная договору о туристическом обслуживании [6, с. 272–278].

В середине 90-х годов XX века возрастает конкуренция между туристическими организациями, которые предлагают разнообразные туристические услуги, ориентированные на выездной туризм, изменяется соотношение спроса и предложения. При этом внутренний туризм остается по-прежнему в ненаилучшем положении и ему не уделяется должного внимания. Еще не сформирован национальный туристический продукт, недостаточно развита инфраструктура туризма и, как следствие, не реализуется экономическая функция туризма в национальном, региональном и местном масштабе. В конце XX века экономическую ситуацию на рынке туризма в Беларуси можно охарактеризовать как «рынок покупателя».

В настоящее время можно говорить о том, что законодательство о туризме является достаточно развитым, основывается на Конституции Республики Беларусь [3] и состоит из Гражданского кодекса Республики Беларусь [7], Закона Республики Беларусь от 29 ноября 1999 года № 326-З «О туризме», Закона Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З «О защите прав потребителей» [8], Указа Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [9], Указа Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 371 «О некоторых мерах государственной поддержки развития туризма в Республике Беларусь» [10], который предоставил ряд налоговых льгот в данной сфере, Указа Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 372 «О мерах по развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь», который определил порядок осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма и закрепил понятие «агроэкотуризм» [11].

Наряду с указанными нормативными правовыми актами действует ряд постановлений Правительства Республики Беларусь, Министерства спорта и туризма, а также отдельных норм таможенного, налогового, земельного, экологического, административного законодательства. В частности, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 октября 2003 г. № 1377 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности в сфере игорного бизнеса и туристической деятельности» [12]; постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 818 «Об утверждении Типового договора на оказание услуг в сфере агроэкотуризма» [13]; постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 июня 2004 г. № 730 «Об утверждении Положений о порядке создания туристских зон и ведения Государственного кадастра туристских ресурсов Республики Беларусь» [14]; постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2005 г. № 573 «О создании туристских зон» [15]; постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 13 июля 2007 г. № 18 «О туристическом ваучере» [16].

С 17 мая 2002 г. при Совете Министров функционирует Межведомственный экспертно-координационный совет по туризму. Основными его целями являются организация взаимодействия между субъектами туристической деятельности и участниками туристической деятельности, а также государственными органами по вопросам совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере туризма; разработка и осуществление мер, направленных на формирование, продвижение и реализацию туристических услуг; содействие развитию связей отечественных и зарубежных общественных

объединений по вопросам туризма; содействие в организации и проведении мероприятий (конференций, симпозиумов, семинаров, конкурсов, ярмарок, выставок и др.) по проблемам туризма; анализ зарубежного опыта государственного регулирования и механизмов саморегулирования туризма; повышение эффективности деятельности в сфере туризма, направленной на увеличение поступлений валютных средств и удовлетворение потребностей населения, сохранение и рациональное использование культурного и природного наследия. При Министерстве спорта и туризма учрежден Департамент по туризму, основными задачами которого являются проведение единой государственной политики в области туризма; разработка концепций развития туризма в республике и методов их реализации; совершенствование научно-технического обеспечения деятельности в области туризма; организация республиканских и международных туристских мероприятий на территории Республики Беларусь; участие в реализации государственной политики по формированию материальной базы туризма; обеспечение развития международного сотрудничества в сфере туризма; осуществление контроля соблюдения законодательства о туризме [17].

В настоящее время государственная политика направлена на содействие формированию туристической деятельности и создание благоприятных условий для ее дальнейшего развития, определение и поддержку приоритетных направлений туристической деятельности, формирование представления о Республике Беларусь как о стране, благоприятной для туризма, осуществление защиты прав туристов и поддержки туроператоров и турагентов. Законом Республики Беларусь «О туризме» закреплены такие основные принципы государственного регулирования в сфере туризма, как защита прав и законных интересов физических лиц, в том числе обеспечение их безопасности в сфере туризма; развитие туризма и туристической индустрии; поддержка малого предпринимательства в сфере туризма; развитие конкуренции, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности на рынке туристических услуг; гласность и открытость разработки, принятие и применение мер государственного регулирования в сфере туризма.

Совершенствование нормативной правовой базы в туристической деятельности направлено на упрощение налогового и лицензионного законодательства, создание современной высокоэффективной и конкурентоспособной туристической индустрии, обеспечивающей как широкие возможности для удовлетворения потребностей белорусских и иностранных граждан в туристических услугах, так и значительный вклад в развитие экономики страны, в том числе за счет налоговых поступлений в бюджет, притока иностранной валюты, увеличения количества рабочих мест, сохранения и рационального использования культурного и природного наследия.

Вместе с тем следует отметить, что для успешного становления и развития необходимо решить ряд проблем, существующих, в том числе, в иных сферах: корректировку терминологии в сфере туризма, единообразие которой все еще не достигнуто; упорядочение использования природной окружающей среды и культурного достояния для развития туризма и исследование территорий в туристических целях; защиту окружающей среды, исторических и культурных ценностей; организацию и эксплуатацию туристических предприятий (гостиниц, кемпингов и других средств размещения, турагентств, туроператоров, транспортных предприятий и др.); закрепление льгот при налогообложении субъектов туристической деятельности; формирование системы рекламы и пропаганды туризма. В настоящее время определенные сложности для развития въездного туризма представляют формальности при пересечении границы как для иностранных туристов, прибывающих в страну, так и для местных туристов, выезжающих за границу. Например, иностранному гражданину, прибывшему из страны, где есть консульство Республики Беларусь, визу в Национальном аэропорту откроют по тройному тарифу (для гражданина Евросоюза это 180 евро, поскольку однократная виза стоит 60 евро). Туристы, прибывшие из стран, где нет белорусских дипломатических представительств, должны уплатить консульский сбор – до 90 евро. Самый большой сбор установлен для граждан Соединенных Штатов Америки – 275 евро.

Для развития туристической индустрии, отвечающей требованиям нынешнего потребителя, необходимо современное туристическое законодательство. В связи с этим основной целью законодательных органов должна быть деятельность по объединению юридических норм и процедур, касающихся туризма, во всеобъемлющее законодательство, предусматривающее совершенствование и проведение в жизнь законов в области туризма.

Неотъемлемой частью интеграции Республики Беларусь в мировое сообщество в области международного туризма должно быть ее тесное сотрудничество со всеми странами мира. В этой связи Республикой Беларусь подписаны документы о сотрудничестве в области туризма со следующими государствами: Азербайджаном, Арменией, Болгарией, Вьетнамом, Венесуэлой, Египтом, Индией, Ираном, Казахстаном, Кипром, Кыргызстаном, Латвией, Литвой, Молдовой, Польшей, Россией, Сирией, Суданом, Таджикистаном, Турцией, Туркменистаном, Украиной, Югославией, КНР и др.

Законом Республики Беларусь от 4 мая 2005 года № 8-З ратифицирован Устав Всемирной туристской организации (ВТО), что способствовало приведению нормативно-правовой базы в сфере туризма в соответствие с мировыми стандартами.

В настоящее время большое внимание уделяется планированию как одной из важнейших функций государства. Бесконтрольное развитие туризма может привести к нерациональному использованию земельного фонда, исторических объектов и в итоге затруднить рост туризма в долгосрочном аспекте из-за

общего ухудшения окружающей среды. Поэтому очень важно комплексный план развития туризма увязать с общим планированием. Это поможет, с одной стороны, скоординировать туризм с другими видами деятельности, особенно на уровне районов, с другой стороны, планирование может способствовать более упорядоченному развитию туризма путем определения районов и зон, предназначенных для его целей.

Любая программа развития требует научных исследований, которые в области туризма являются обязательным условием для претворения в практику новых концепций. Задачи, меры и программы, подготовленные государственными органами, должны основываться на исследовании общей ситуации (национальной, областной и районной), чтобы объективно отвечать туристическому спросу и предложению. Исследовательская работа должна охватывать установление границ туристических зон и их классификацию в зависимости от использования элементов, составляющих их природный потенциал, культуру, историю, инфраструктуру, вместимость средств размещения, достопримечательности, уровень урбанизации, географическое положение и прочее.

В 2000 году принята первая Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2001–2005 годы, в августе 2005 года – Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2006–2010 годы. В ней обозначены основные тенденции и направления развития туризма в государстве.

В Республике Беларусь на данный момент основной программой развития сферы туризма является Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 годы, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 декабря 2007 г. № 1796 «Об утверждении Национальной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 годы». Данный нормативный правовой акт конкретизировал и закрепил основные пути развития туристической деятельности [18]. Каждая область в рамках своей компетенции принимает свои региональные программы по развитию туризма.

На основании изложенного можно говорить о том, что туризм в своем становлении прошел различные стадии развития. Существует множество классификаций этапов развития туризма, но все они даются с точки зрения его исторического становления. Учитывая возрастающий интерес к туристической сфере со стороны государственных и правотворческих органов, представляется целесообразным предложить классификацию туризма именно с точки зрения становления его нормативного правового регулирования.

Предложенная периодизация позволяет, с одной стороны, изучить туризм как социально-экономическое явление не с точки зрения его исторического развития, а именно с позиции его правового регулирования на различных этапах существования нашего государства, а с другой – с использованием исторического опыта и современных достижений юриспруденции сформировать туристическое законодательство таким образом, чтобы туризм стал привлекательной и экономически выгодной отраслью экономики государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соколова, М.В. История туризма / М.В. Соколова. – 5-е изд., стер. – М.: Академия, 2008. – 350 с.

2. Гайдукевич, Л.М. Туризм в Беларуси: пособие для студ. фак. междунар. отношений специальности Э.01.09.00 «Менеджмент» и специализации Э.01.09.10 «Менеджмент междунар. туризма» / Л.М. Гайдукевич [и др.]. – Минск: БГУ, 2001. – 133 с.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005.

4. О рекомендательном законодательном акте «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области туризма»: постановление Межпарламент. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 29 окт. 1994 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

5. О туризме: Закон Респ. Беларусь, 29 нояб. 1996 г., № 326-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 16 июня 2010 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

6. Гражданское уложение Германии = Deutsches Burgerliches Gesetzbuch mit Einfuhrungsgesetz: ввод. Закон к гражд. уложению / В. Бергманн [и др.]; пер. с нем. – 3-е изд., перераб. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 896 с.

7. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: текст Кодекса по состоянию на 8 янв. 2009 г. – Минск: Совр. шк., 2009.

8. О защите прав потребителей: Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2002 г., № 90-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 8 июля 2008 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

9. О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

10. О некоторых мерах государственной поддержки развития туризма в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 июня 2006 г., № 371: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 9 марта 2010 г.

// КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

11. О мерах по развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 июня 2006 г., № 372: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 9 марта 2010 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

12. Об утверждении положений о лицензировании деятельности в сфере игорного бизнеса и туристической деятельности: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1377: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 29 дек. 2007 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

13. Об утверждении Типового договора на оказание услуг в сфере агроэкотуризма: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 818: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 31 июля 2008 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

14. Об утверждении Положений о порядке создания туристических зон и ведения Государственного кадастра туристических ресурсов Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 18 июня 2004 г., № 730: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 19 июля 2007 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

15. О создании туристских зон: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 мая 2005 г., № 573: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 20 дек. 2006 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

16. О туристическом ваучере: постановление М-ва спорта и туризма Респ. Беларусь, 13 июля 2007 г., № 18: в ред. постановления М-ва спорта и туризма от 17 марта 2008 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

17. Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / М-во спорта и туризма Респ. Беларусь. – Минск, 2010. – Режим доступа: // www.mst.by/Minsport5/Ministerstvo/Sentralni_apparat/Upravlenie_turizma.htm. – Дата доступа: 27.07.2010.

18. Об утверждении Национальной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 дек. 2007 г., № 1796: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 18 авг. 2008 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.