

ные производственные объекты, за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Аналогично выстраивается соответствующий мотивационный ряд и для других органов государственного управления.

Обстоятельства и широкомасштабные последствия аварийного выброса токсичных газов в Бхопале, катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции и множество других крупномасштабных и малых аварий и инцидентов в условиях обязательного страхования или его отсутствия свидетельствуют об эффективности и необходимости установления обязательного страхования ответственности риска эксплуатации опасных производственных объектов. При этом следует учитывать также значимость экологической безопасности в системе безопасности страны и специфику отраслевой структуры ее хозяйства, объемы эксплуатируемого морально устаревшего и физически изношенного оборудования и неприятие собственниками в условиях реформирования экономики любых экологических затрат. Возможно, на современном этапе социально-экономического развития Беларуси следует предусмотреть обязательное государственное страхование.

Реализация в рамках социального партнерства в полной мере возможностей как действующего законодательства в части добровольного страхования ответственности за причинение вреда физическим, юридическим лицам и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте, так и его совершенствования путем установления обязательного страхования гражданской ответственности организаций за вред, причиненный деятельностью промышленных предприятий, создающих повышенную опасность для окружающих, отвечает директиве президента Республики Беларусь «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины» [6] и целям Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года [3].

Библиографические ссылки

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0.
2. Моткин Г.А. Проблемы развития экологического страхования в России // Охрана окружающей среды и природопользование. 2005. № 2.
3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Минск, 2004.
4. О государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Совета министров Респ. Беларусь, 10 апр. 2001 г., № 495 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2001. № 40. 5/5713.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 141-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1998. № 19.
6. О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины : директива президента Респ. Беларусь, 11 марта 2004 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 41. 1/5393.
7. Об охране труда : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 356-З // Там же. 2008. № 158. 2/1453.
8. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 363-З // Там же. 2000. № 8. 2/138.
9. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономический анализ экологического права // Вопр. экономики. 2003. № 10.
10. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 80. 2/70.
11. Шимова О.С., Соколовский Н.К. Хозяйственный механизм природопользования в условиях становления рыночных отношений. Минск, 2005.

Дата поступления в редакцию: 27.06.10

УДК 347:379.85

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

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Анализ деятельности государственных органов, направленной на правовое регулирование отношений в сфере туризма, позволяет утверждать, что сегодня проводится значительная работа в данном направлении. Вместе с тем в национальном законодательстве отсутствует ряд ключевых определений, которые способствовали бы гармоничному становлению туристической отрасли Беларуси. Любое цивилизованное государство, для того чтобы получать от туристической индустрии

стрии доходы в бюджет, должно четко определить государственную политику и направления государственного регулирования в сфере туризма.

Analysis of the activity directed at legal regulation of tourism indicates that significant work is carried out in this field. At the same time national legislation lacks a number of key definitions which would facilitate the harmonized establishment of tourist business in Belarus. Any civilized state should clearly define government policy and the lines of government regulation in the field of tourism in order to get budget revenue from tourism industry.

Анализ современного состояния туристической деятельности в Республике Беларусь свидетельствует о том, что она еще не занимает такого положения в экономике страны, как в развитых государствах. Несмотря на имеющийся туристский потенциал, выгодное географическое и политическое положение, наличие богатого культурного и природного наследия, Беларусь занимает незначительное место на мировом туристическом рынке, а сам туризм не приносит должного дохода в бюджет государства. Сегодня в Республике Беларусь туризм представляет собой высокодоходную отрасль экономики лишь теоретически.

Только в тех странах, где государство проводит в жизнь надлежащую государственную политику в сфере туристической деятельности, обеспечивает формирование правовых принципов регулирования этого вида деятельности и обеспечивает устойчивое развитие туризма, он приносит значительные доходы в бюджет государства. Такая ситуация характерна, например, для Италии, Испании, Франции и других стран.

Туризм является экономически выгодной и экологически безопасной отраслью национальной экономики, а также составной частью социально-культурной жизни страны. Сегодня туристическая отрасль республики находится в состоянии становления в условиях постоянного повышения требований со стороны туристов и государственных органов к качеству и уровню туристической индустрии и уровню обслуживания.

Туризм способствует диверсификации экономики областных и районных центров, развитию коммуникационных связей, транспорта, торговли, общественного питания, строительства, сельского хозяйства, сувенирного производства, инфраструктуры и т. д.

Как и любое социально-экономическое и политическое явление, являющееся одним из приоритетных отраслей в экономике страны, туризм подлежит четкому законодательному регулированию со стороны государства и активному проведению туристической политики в жизнь. От законодательной базы, которая регулирует данную сферу деятельности, зависит эффективное управление со стороны уполномоченных на то органов. Данное требование является одним из важнейших условий становления туризма на один уровень с другими преуспевающими отраслями экономики.

Специфика правового регулирования туристической деятельности заключается в том, что данная сфера регулируется рядом отраслей права. Вместе с тем еще Гаагской декларацией по туризму 1989 г. была закреплена необходимость воздействия государственных органов на развитие туризма: «Туризм должен планироваться государственными властями, а также властями туристической индустрии на комплексной и последовательной основе с учетом всех аспектов этого феномена» [2, с. 23–28].

Говоря о государственном регулировании сферы туризма, необходимо различать два понятия: «государственная политика» и «государственное регулирование». Государственная политика указывает на то, что необходимо делать, а государственное регулирование заключается в том, чтобы определить, как это делать. Государственное регулирование туристической деятельности осуществляется путем содействия участию туристов, туроператоров, турагентов Республики Беларусь и их объединений в международных туристических программах; лицензирования туроператорской и турагентской деятельности, сертификации туристического продукта и др. [3].

В настоящее время государственная политика Республики Беларусь направлена на содействие развитию и укреплению туристической деятельности, а также на создание благоприятных условий для создания привлекательного имиджа страны как для иностранных туристов, так и для граждан страны. Единая государственная политика в сфере туризма в Республике Беларусь определяется президентом Республики Беларусь. Совет министров Республики Беларусь обеспечивает проведение единой государственной политики в сфере туризма. Министерство спорта и туризма Республики Беларусь проводит государственную политику в сфере туризма, осуществляет координацию деятельности в сфере туризма других республиканских органов государственного управления. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции решают вопросы местного значения в туристической сфере. Межведомственный экспертно-координационный совет по туризму при Совете министров Республики Беларусь создан для проведения государственной политики в сфере туризма и развития конкуренции путем привлечения и эффективного использования финансовых ресурсов для реализации соответствующих целевых программ, проектов, мероприятий [4]. Таким образом, вышеперечисленные органы регулируют управление туризмом путем определения курса развития всей сферы туризма, определения мер по выявлению наиболее перспективных для республики видов туризма, процесса лицензирования, сертификации и др.

На основе государственной политики осуществляется государственное регулирование всех видов деятельности, в том числе и туристической. Так, в соответствии с законом Республики Беларусь от 29 ноября 1996 г. № 326-З «О туризме» государственное регулирование в сфере туризма осуществляется президентом Республики Беларусь, парламентом Республики Беларусь, Советом министров Республики Беларусь, Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами и иными государственными органами в пределах их полномочий в соответствии с законодательством.

Законодательством Республики Беларусь 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 въездного туризма; поддержка малого предпринимательства в туристической сфере; развитие конкуренции, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности на рынке туристических услуг; гласность и открытость разработки, принятия и применения мер государственного регулирования в сфере туризма [4; 5].

Исходя из норм, закрепленных в законе Республики Беларусь «О туризме», можно определить основные цели и приоритетные направления государственного регулирования в сфере туризма. В качестве основных целей государственного регулирования в сфере туризма можно выделить следующие: обеспечение прав физических лиц на отдых, свободу передвижения и иных прав, реализуемых в сфере туризма; формирование представления и имиджа Республики Беларусь как страны, привлекательной для туристов, экскурсантов; рациональное использование туристических ресурсов; развитие туристических зон; упрочение международных контактов.

При этом приоритетными направлениями государственной политики в сфере туризма являются: создание в Республике Беларусь современной высокоэффективной и конкурентоспособной туристической индустрии, обеспечивающей возможности для удовлетворения возрастающих потребностей белорусских и иностранных граждан в туристических услугах, а также внесение значительного вклада в развитие экономики страны;

развитие международного въездного и внутреннего туризма.

В качестве примера одного из приоритетных направлений государственного регулирования туристической деятельности можно выделить тесное сотрудничество Беларуси с рядом стран мира. В этой связи Республикой Беларусь подписаны документы о сотрудничестве в области туризма с такими государствами, как Азербайджан, Армения, Болгария, Вьетнам, Венесуэла, Египет, Индия, Иран, Казахстан, Кипр, КНР, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Россия, Сирия, Судан, Таджикистан, Турция, Туркменистан, Украина, Югославия и иными государствами.

В соответствии с действующим законодательством по организационным формам туризм подразделяется на международный и внутренний. При этом внутренний туризм провозглашен одним из приоритетных направлений туристической индустрии. И это вполне обоснованно. Еще в Манильской декларации по мировому туризму (1980 г.) и в Гаагской декларации, принятой на межпарламентской конференции по туризму в 1989 г., отмечалось, что внутренний туризм (в рамках каждой отдельной страны) способствует более сбалансированному и устойчивому положению национальной экономики, созданию развитой туристической инфраструктуры и подготовке высококвалифицированных специалистов. Исходя из этого можно сказать, что внутренний туризм является одним из важнейших способов физического и духовного оздоровления нации, возможностью реализации закрепленного в Конституции Республики Беларусь права на отдых, а также гарантией возрождения культуры и самобытности страны.

Чтобы добиться развития внутреннего туризма, необходимо совершенствовать законодательство по вопросам его развития, упрощение визовых процедур, таможенного и пограничного контроля. Например, Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) от 29 декабря 2009 г. № 71-З закрепил консульские сборы как один из видов налогов, взимаемых с иностранных граждан. В соответствии с данным нормативным правовым актом могут быть открыты лишь транзитная, краткосрочная и долгосрочная визы, а деловые и туристические отсутствуют [6]. Данный подход значительно усложняет процедуру получения въездных виз на территорию страны.

В настоящее время Беларусь не является единственным государством, которое заинтересовано в развитии внутреннего туризма. Аналогичная политика проводится и Российской Федерацией. Например, в федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ в качестве приоритетных направлений государственного регулирования туристической деятельности закреплены поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самодельного туризма [7].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что для эффективного развития туристической отрасли необходимо внести дополнения в ст. 4 закона Республики Беларусь от 29 ноября 1996 г. № 326-З «О туризме» в части закрепления определения государственного регулирования туристической деятельности. Нам представляется возможным предложить следующее определение данного направления деятельности государства: государственное регулирование туристической деятельно-

сти представляет собой комплекс мероприятий, направленных на установление правовых основ единого туристического рынка в Республике Беларусь, на регулирование отношений, возникающих при реализации прав граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также на определение порядка рационального и бережного использования культурного и природного наследия нашей страны.

Кроме внесения дополнений в закон «О туризме» в виде легального определения государственно-регулирующего туристической деятельности сегодня остро назрела необходимость закрепления на законодательном уровне понятия государственной политики в обозначенной сфере. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере туризма, показал, что ни один из них не содержит в себе определения государственной политики в сфере туристической деятельности. Данная дефиниция необходима для определения направлений деятельности государственных органов, осуществляющих регулирование туризма, по обеспечению прав и свобод граждан в данной сфере посредством создания правовых условий для формирования в Республике Беларусь современной, высокоэффективной и конкурентоспособной туристической индустрии, способной удовлетворить потребности граждан и иностранных туристов в разнообразных и качественных туристических услугах.

По мнению А.П. Дуровича, государственная политика в сфере туризма представляет собой совокупность форм, методов и направлений воздействия государства на функционирование системы туризма в целях ее регулирования и координации, рационального использования туристических ресурсов, повышения экономической эффективности и социальной значимости туризма для населения. Главное в туристической политике – сознательное воздействие уполномоченных органов на развитие туризма [1, с. 118].

В государственной политике в сфере туристической деятельности можно выделить два направления деятельности: политику, направленную на формирование собственно туристического законодательства; политику, направленную на реализацию сформированного законодательства.

С учетом изложенного представляется возможным предложить определение государственной политики в сфере туристической деятельности, как части социально-экономической политики, которая представляет собой систему правовых, политических, экономических, социальных и иных мер, осуществляемых государством и направленных на регулирование туристической деятельности, повышение экономической и социальной значимости туризма для государства и граждан, рациональное использование исторического наследия и туристических ресурсов страны, а также на повышение безопасности в сфере туризма.

Следовательно залогом успешного развития туристической деятельности является эффективное правовое регулирование, позволяющее обеспечить защиту прав и законных интересов участников данных отношений.

В этой связи основной целью законодательных органов должна быть деятельность по совершенствованию национального туристического законодательства; объединению всех нормативных правовых актов, регулирующих туристическую деятельность, в отдельный блок законодательства; гармонизации нормативных правовых актов Республики Беларусь и международных актов в сфере туристической деятельности; повышению «прозрачности» государственного регулирования, проводимой политики в сфере туризма и деятельности субъектов туристической отрасли.

Таким образом, устойчивое развитие сферы туризма и увеличение доходов от данной деятельности в бюджет страны возможны при четком законодательном регулировании со стороны государства и при активном проведении туристической политики в жизнь, что в целом способствует совершенствованию гражданско-правовых отношений.

Библиографические ссылки

1. Дурович А.П. Управление маркетингом в туризме. Минск : БГЭУ, 2000.
2. Гагская декларация по туризму. Межпарламентская конференция по туризму, Гаага (Нидерланды), 10–14 апр. 1989 г. // Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса. Москва : Финансы и статистика, 1998.
3. Об утверждении Национальной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета министров Респ. Беларусь, 21 дек. 2007 г., № 1796 : в ред. постановления Совета министров Респ. Беларусь от 18 авг. 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О туризме [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь, 29 нояб. 1996 г., № 326-3 : в ред. закона Респ. Беларусь от 16 июня 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О рекомендательном законодательном акте «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области туризма» [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, принято в Санкт-Петербурге 29 окт. 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) [Электронный ресурс] : принят Палатой Представителей 11 дек. 2009 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Рос. Федерации, 24 нояб. 1996 г., № 132-ФЗ : в ред. закона Рос. Федерации от 30 июля 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Дата поступления в редакцию: 13.09.10