

УДК 346.2

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ

С.В. Ивлев

Новосибирский государственный технический университет
E-mail: hakasec@mail.ru

В статье представлены результаты сравнительного анализа административно-правового статуса группы участников туристской деятельности – туристских предприятий Российской Федерации и Республики Казахстан. Предмет изучения – нормативные средства (нормативно-правовая база) и органы (субъекты) регулирования деятельности в туристском секторе двух стран. Рассмотрены три аспекта заявленной темы: сходство организационно-административного положения туристских фирм России и Казахстана; различия в их правовом статусе; общая оценка преимуществ и недостатков обеих ситуаций. Показано, что типологически механизмы регулирования туризма в этих странах очень близки. Различия имеют характер «фазового» отставания или опережения в одном направлении развития. Использование применяемых в Республике Казахстан инструментов правового регулирования туризма может повысить эффективность этой деятельности в России.

Ключевые слова: правовое регулирование, туристская деятельность, административно-правовой статус субъектов, органы регулирования, нормативные средства регулирования.

COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATORY STATUS OF ENTITIES ENGAGED IN TOURIST ACTIVITY IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN

S.V. Ivlev

Novosibirsk State Technical University
E-mail: hakasec@mail.ru

The article presents the results of the comparative analysis of regulatory status of a group of tourist activity agents – tourist organizations of Russia and Kazakhstan. The subject matter is normative means (statutory conditions) and authorities (agents) of governing of activity in the tourist sector of the two countries. Three aspects of the declared subject are considered: similarity between regulatory status of tourist organizations of Russia and Kazakhstan; differences in their legal status; general assessment of advantages and disadvantages of both situations. It is shown that tourist regulation mechanisms are very close typologically in these countries. Differences are of «phase» gap or lead nature in one course of development. Use of instruments of tourism statutory regulation applied in the Republic of Kazakhstan can improve efficiency of this activity in Russia.

Key words: statutory regulation, tourist activity, regulatory status of agents, regulatory agencies, normative control means.

Особенности правового статуса субъектов туристского сервиса в РФ уже были предметом изучения [1]. С тех пор прошло более 5 лет, и ситуация в этой сфере существенно изменилась. Процессы на отечественном туристском рынке в летнем сезоне 2014 г. обострили актуальность проблем

административно-правового регулирования туристской деятельности. В совершенствовании этого механизма одно из традиционно применяемых средств – заимствование зарубежного опыта. В последние четверть века в качестве базы заимствования брались страны так называемого «дальнего зарубежья». В данной работе предлагается представить опыт изучения регулирующего механизма туристской деятельности одного из наших ближайших соседей «ближнего зарубежья» – Республики Казахстан. Наш выбор обусловлен рядом факторов. Во-первых, экономические и организационно-управленческие процессы в сфере туризма на большей части территорий стран СНГ имеют много общего и проходят в одном направлении (хотя и разными темпами). Во-вторых, из всех стран СНГ Беларусь и Казахстан наиболее близки России во всех отношениях. Из этой пары Республика Казахстан ближе Сибирскому региону территориально.

Мы рассмотрим три аспекта заявленной темы: сходство организационно-административного положения туристских фирм РФ и РК; различия в их правовом статусе; общая оценка преимуществ и недостатков обеих ситуаций.

Административно-правовые условия осуществления любого вида деятельности, наряду с политическими, экономическими, технико-технологическими (инфраструктурными), относятся к важнейшим компонентам внешней среды деятельности. «Правовые» (нормативные) элементы этой среды в Республике Казахстан будут предметом нашего рассмотрения.

Важнейшим фактором, обусловившим выбор Казахстана в качестве объекта изучения, является наше общее историческое «советское» прошлое. «Зависимость от траектории предшествующего развития» зачастую является определяющим фактором последующей эволюции [4]. Мы можем предполагать, что хотя в настоящее время мы движемся по самостоятельным орбитам, в интересующем нас комплексе правовых условий туристского сервиса до сих пор существует много общего.

Существование похожих и даже общих характеристик правового регулирования сервиса поддерживается интеграционными процессами на постсоветском пространстве. Мы имеем в виду Евразийскую интеграцию, прежде всего, Таможенный союз трех постсоветских республик: РФ, Республики Беларусь, Республики Казахстан. В настоящее время процесс Евразийской интеграции приобрел более заверченный характер: 29 мая 2014 г. президенты Белоруссии, Казахстана и России подписали Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) [12]. Всякая межгосударственная интеграция влечет за собой унификацию нормативно-правовой базы.

Казахстан имеет много общего с нашей страной в экономической структуре. Для нашей проблематики особенно важно то, что структура туристского комплекса Казахстана по своим характеристикам сильно похожа на российскую. Мы имеем в виду соотношение внутреннего, въездного и выездного туризма. Для туризма РК характерно преобладание выездного туризма. В прошлом, 2013 г., доминирование выездного туризма в Казахстане резко усилилось по сравнению с РФ. В предшествующие годы эта тенденция проявлялась в казахстанском туризме менее отчетливо, чем в России [13].

Мы можем предполагать с учетом действия двух этих факторов, общности предшествующего развития и близости структуры национального туризма в обеих странах, что комплекс средств административно-правового (нормативного) регулирования туристского сервиса должен иметь черты сходства. Выявление этого сходства, а также различий и преимуществ в организационно-правовых механизмах регулирования туризма в двух странах составляет задачу данной работы.

Поскольку нормативно-правовая база любого вида деятельности имеет базовое значение в регулировании экономической активности, ее обзор сделаем в первую очередь. Как в РК, так в РФ основу правового регулирования в сфере туризма образует национальный (общегосударственный) отраслевой закон. В нашей стране это ФЗ от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [2], в Казахстане – Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 г. № 211-III «О туристской деятельности в Республике Казахстан» [8]. По структуре, основным положениям нормативно-правовые акты довольно похожи. Различие заключается в определении некоторых понятий. В казахстанском законе сохранили существующее у нас понятие «тур» как комплекс туристских услуг (без конкретизации этих услуг) [9]. В соответствующем российском федеральном законе вместо понятия «тур» введено понятие «турпродукт»: услуги по перевозке туристов и их временному размещению, осуществляемые по одному договору [2].

Различия в структуре нормативно-правовой базы туристской деятельности государств определяются федеративным характером государственного устройства России. Поэтому в нашей стране наряду с федеральным законодательством приняты около 50 региональных законов субъектов РФ [7].

Структура органов регулирования туристской деятельностью в РФ и РК также похожа, с поправкой на указанное выше различие в типах государственного устройства. В последние полтора года на федеральном уровне туристская деятельность как объект регулирования из «урезанного» до Министерства спорта, туризма и молодежной политики передана в ведение Министерства культуры (Департамент туризма и региональной политики) [19]. Впрочем, в нашей стране роль национальной туристской организации выполняет Федеральное агентство по туризму. Их регулирующие функции имеют различную направленность: «туристский» департамент Министерства культуры РФ сосредоточен преимущественно на внутреннем и въездном туризме.

Существовавшая до позапрошлого года в Казахстане схема органов правового регулирования туризма представлена на рис. 1 [6]. В настоящее время роль национальной туристской администрации в РК выполняет Комитет индустрии туризма Министерства индустрии и новых технологий РК (рис. 2) [17]. Наряду с этим в стране существует Агентство Республики Казахстан по делам спорта и физической культуры [3].

Характеристики хозяйствующих субъектов в туристской деятельности РК очень похожи на российские. Подавляющее число их относится (как и в РФ) к малым предприятиям. Важнейшее отличие структуры туристских предприятий в Казахстане от российских состоит в том, что в Казахстане

Структура Министерства туризма и спорта Республики Казахстан



Рис. 1. Органы регулирования туризма в РК

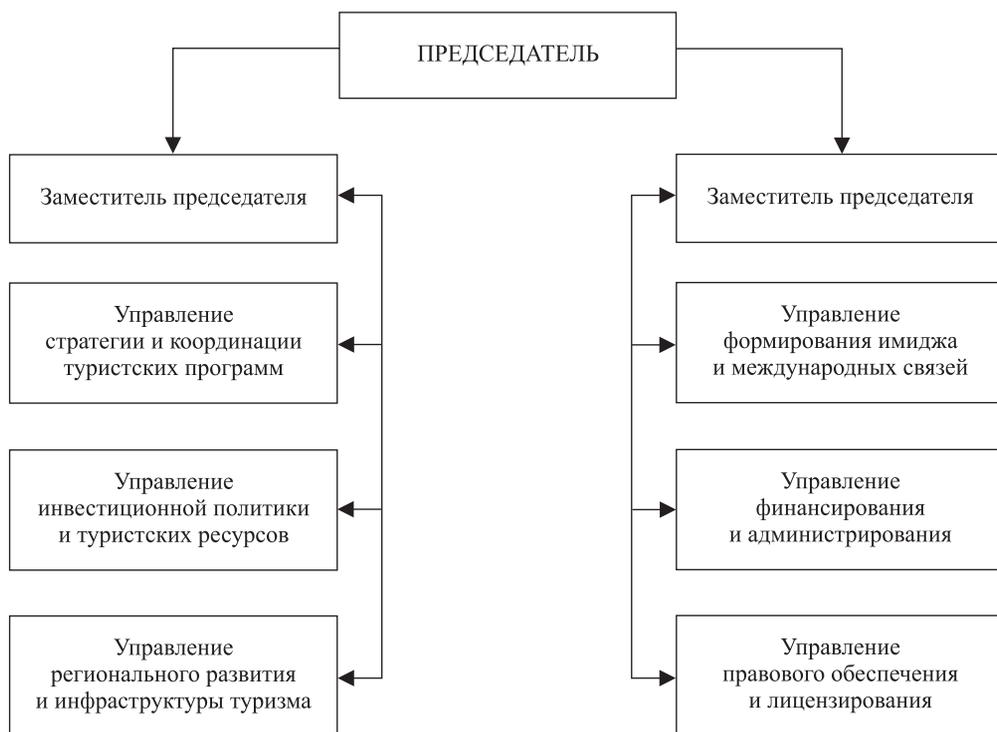


Рис. 2. Структура Комитета индустрии туризма Министерства индустрии и новых технологий РК

«чистые» турагентства (т.е. турфирмы, занимающиеся исключительно реализацией турпродуктов) составляют около 25 % от общего числа турфирм (сюда не входят индивидуальные предприниматели). В РФ соотношение скорее обратное. Впрочем, «чистых» туроператоров в РК всего 5 %.

Отметим, что преобладающей организационно-правовой формой в туризме РК является ТОО – «товарищество с ограниченной ответственностью». В РФ такая ОПФ много лет назад была преобразована в «общество с ограниченной ответственностью» (ООО). Она и является преобладающей количественно ОПФ в российском туризме, исключая ОПФ для реализации предпринимательской (коммерческой) деятельности физических лиц.

Наибольшие различия в административно-правовом регулировании туризма РК и РФ наблюдаются в наборе средств регулирования туристской деятельности.

В Казахстане сохранилось лицензирование туроператорской деятельности [6]. До прошлого года существовало лицензирование турагентской деятельности [14]. У нас лицензирование обоих видов туристской деятельности было отменено в 2007 г.

В Казахстане, как и в России, введено обязательное страхование гражданско-правовой ответственности туроператоров [11]. В России оно является одной из форм (страхование или банковская гарантия) обязательного финансового обеспечения гражданской ответственности туроператоров по договорам о реализации туристского продукта [2].

Количественные параметры этих «обеспечительных» мер безопасности существенно различаются. Однако главное отличие заключается в другом: в Казахстане установлено обязательное страхование гражданско-правовой ответственности турагентов [11]!

В Казахстане 30 января 2012 г. вступили в силу поправки к закону «О туристской деятельности в РК», согласно которым было решено создать ЕРТРК (Единый республиканский реестр турагентов РК (Казахстанский Генеральный реестр туристских агентств)) [18]. Эта мера должна восполнить недостаток регулирующих средств в деятельности турагентов в Казахстане, который возник вследствие отмены лицензирования этого вида туристской деятельности. В России проявились большие проблемы в этой области. Турагентская деятельность оказалась в значительной степени на периферии административно-правового регулирования со стороны государства. Это привело к негативным последствиям. Светлана Макарова, генеральный директор управляющей компании сети офисов продаж «Горячие туры» отмечала, что фактическое отсутствие такого средства государственного контроля на рынке, как и порог для вхождения в турагентский бизнес, приводит к неоправданному избыточному числу турагентских фирм. Эту ситуацию она иллюстрирует примером Екатеринбурга: в городе «числится» 833 турагентства, что только на 14 % меньше, чем парикмахерских (956) [14]. Сравнение потенциального количества потребителей этих двух видов сервиса приводит к однозначному выводу: число субъектов туристского рынка неоправданно велико.

События летнего туристского сезона 2014 г. заставили высшие государственные власти России взяться за решение проблем. На совещании у премьер-министра Д.А. Медведева в сентябре представители Ростуризма пред-

ложили создать государственный реестр турагентств. Условием включения хозяйствующего субъекта в реестр является соответствие определенным требованиям [5]. По существу это средство представляет собою «облегченное» лицензирование.

В Республике Казахстан используется «Типовой договор на туристское обслуживание», утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 октября 2008 г. № 957 [16].

Из вышесказанного можно сделать довольно однозначные выводы. Основные параметры административно-правового механизма регулирования (нормативно-правовая база, система органов регулирования, средства регулирования) туристской деятельности в РФ и РК похожи. Это объясняется в первую очередь общностью исторических судеб правовых систем обоих государств на протяжении длительного периода. А также интеграционными процессами, в которые вовлечены оба государства.

По темпам новаций в сфере регулирования туризма Российская Федерация несколько опережает своего соседа. Однако считать эту торопливость показателем эффективности не стоит. Свидетельством неоправданности поспешности является устойчивые стремление изрядной доли специалистов и практиков российского туризма вернуться в той или иной форме к использованию механизма лицензирования.

Казахстан демонстрирует более богатый арсенал средств правового регулирования туристского сервиса. Особенно заметно это в секторе турагентской деятельности. Всем участникам российского туризма нужно принимать согласованные действенные меры с учетом опыта Казахстана в этой области. Детальная регламентация любой деятельности имеет оборотную сторону: ее можно трактовать как возрастание административно-бюрократического давления на предпринимательскую деятельность. Решения в сфере регулирования должны быть взвешенными, приниматься с учетом всех возможных факторов, в том числе интересов правовой стабильности.

Литература

1. *Ивлев С.В.* Правовое (легальное) оформление производственно-экономического статуса участников процесса реализации туристского продукта // *Сервисные технологии: теория и практика / Сб. научных трудов.* Новосибирск: НГТУ, 2009. С. 45–59.
2. ФЗ от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (С изменениями и дополнениями от: 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 5 февраля 2007 г., 30 декабря 2008 г., 28 июня, 27 декабря 2009 г., 30 июля 2010 г., 1 июля 2011 г., 3 мая 2012 г.) // Система ГАРАНТ. [Электронный ресурс].
3. Агентство Республики Казахстан по делам спорта и физической культуры // Сайт Правительства Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.kz/index.php/ru/agentsva/55-agentstvo-respubliki-kazakhstan-podelam-sporta-i-fizicheskoy-kultury.ht>.
4. *Вольчик В.В.* Зависимость от траектории предшествующего развития и эволюция института собственности в России // *Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент».* [Электронный ресурс]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/16213414/>

5. В России планируют создать отдельный реестр турагентств // Информационно-правовой портал «Гарант». [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru/news/563036/
6. Государственное регулирование развития туризма в Республике Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bestreferat.ru/referat-199560.html>.
7. Законодательство о туризме // Travel Russian news. [Электронный ресурс]. URL: http://www.trnnews.ru/law/?utm_source=yadirect&utm_medium=src.
8. Закон «О туристской деятельности в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.01.2014 г.) // Деловой мир Казахстана. [Электронный ресурс]. URL: <http://law.delovomir.kz/laws/view/13>.
9. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 года № 211-III «О туристской деятельности в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 13-14, ст. 175. [Электронный ресурс]. URL: http://ru.government.kz/docs/z010211_20090717~1.htm.
10. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 г. № 211-III «О туристской деятельности в Республике Казахстан» // Информационная система «Параграф». [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023618.
11. Закон Республики Казахстан от 31 декабря 2003 г. № 513-III «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2012 г.) // Информационные системы «Параграф». [Электронный ресурс]. URL: / http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=104583815.
12. Звоненко Д. Карт-бланш. Евразийский союз будет расширяться и видоизменяться // Независимая газета. [Электронный ресурс]. URL: [//www.ng.ru/world/2014-06-19/3_kartblansh.html](http://www.ng.ru/world/2014-06-19/3_kartblansh.html).
13. Казахстан поднялся в рейтинге стран мира // KIDI – Ежемесячный обзор «Туристская отрасль январь-июль 2013 г.». [Электронный ресурс]. URL: <http://kidi.kz/111222.pdf>.
14. Как регулирование турагентского рынка взаимосвязано с качеством обслуживания туристов // Альянс туристических агентств. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.atarussia.ru>.
15. Лицензирование туристской деятельности в Республике Казахстан // Grata. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gratanet.com/ru/news/recent_publications/2006/june/1910/
16. Об утверждении Типового договора на туристское обслуживание // Сайт «Учет». [Электронный ресурс]. URL: <http://normativ.kz/view/23014/>
17. О Комитете // Сайт Комитета индустрии туризма Министерства индустрии и новых технологий РК. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kit.gov.kz/index.php/ru/about/about-us>.
18. Проект «О создании Единого Республиканского Реестра турагентов РК» (Казахстанский Генеральный реестр туристских агентств) // Энциклопедия знаний Pandia.ru. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/197/83260.php>.
19. Структура // Официальный сайт Министерства культуры РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://mkrf.ru/ministerstvo/struktura/>

Bibliography

1. *Ivlev S.V. Pravovoe (legal'noe) ofornlenie proizvodstvenno-jekonomicheskogo statusa uchastnikov processa realizacii turistskogo produkta // Servisnye tehnologii: teorija i praktika / Sb. nauchnyh trudov. Novosibirsk: NGTU, 2009. P. 45–59.*
2. FZ ot 24 nojabrja 1996 g. № 132-FZ «Ob osnovah turistskoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii» (S izmenenijami i dopolnenijami ot: 10 janvarja 2003 g., 22 avgusta 2004 g., 5 fevralja 2007 g., 30 dekabrja 2008 g., 28 ijunja, 27 dekabrja 2009 g., 30 ijulja 2010 g., 1 ijulja 2011 g., 3 maja 2012 g.) // Sistema GARANT. [Elektronnyj resurs].

3. Agentstvo Respubliki Kazahstan po delam sporta i fizicheskoy kul'tury // Sajt Pravitel'stva Respubliki Kazahstan. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.government.kz/index.php/ru/agentsva/55-agentstvo-respubliki-kazahstan-po-delam-sporta-i-fizicheskoy-kultury.ht>.
4. *Vol'chik V.V.* Zavisimost' ot traektorii predshestvujushhego razvitija i jevoljucija instituta sobstvennosti v Rossii // Federal'nyj obrazovatel'nyj portal «Jekonomika. Sociologija. Menedzhment». [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/16213414/>
5. V Rossii planirujut sozdat' otdel'nyj reestr turagentstv // Informacionno-pravovoj portal «Garant». [Jelektronnyj resurs]. URL: www.garant.ru/news/563036/
6. Gosudarstvennoe regulirovanie razvitija turizma v Respublike Kazahstan. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.bestreferat.ru/referat-199560.html>.
7. Zakonodatel'stvo o turizme // Travel Russian news. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.trnnews.ru/law/?utm_source=yadirect&utm_medium=cpc.
8. Zakon «O turistskoj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan» (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 13.01.2014 g.) // Delovoj mir Kazahstana. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://law.delovoimir.kz/laws/view/13>.
9. Zakon Respubliki Kazahstan ot 13 ijunja 2001 g. № 211-II «O turistskoj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan» // Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2001 g., № 13-14, st. 175. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://ru.government.kz/docs/z010211_20090717~1.htm.
10. Zakon Respubliki Kazahstan ot 13 ijunja 2001 g. № 211-II «O turistskoj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan» // Informacionnaja sistema «Paragraf». [Jelektronnyj resurs]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023618.
11. Zakon Respubliki Kazahstan ot 31 dekabnja 2003 g. № 513-II «Ob objazatel'nom strahovanii grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti turopatora i turagenta» (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 05.07.2012 g.) // Informacionnye sistemy «Paragraf». [Jelektronnyj resurs]. URL: / http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=104583815.
12. *Zvonenko D.* Kart-blansh. Evrazijskij sojuz budet rasshirjat'sja i vidoizmenjat'sja // Nezavisimaja gazeta. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.ng.ru/world/2014-06-19/3_kartblansh.html.
13. Kazahstan podnjalsja v rejtinge stran mira // KIDI – Ezhemesjachnyj obzor «Turistskaja otrasl' janvar'-ijul' 2013 g.». [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://kidi.kz/111222.pdf>.
14. Kak regulirovanie turagentskogo rynka vzaimosvjazano s kachestvom obsluzhivanija turistov // Al'jans turisticheskikh agentstv. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.atarussia.ru>.
15. Licenzirovanie turistskoj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan // Grata. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.gratanet.com/ru/news/recent_publications/2006/june/1910/
16. Ob utverzhenii Tipovogo dogovora na turistskoe obsluzhivanie // Sajt «Uchjot». [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://normativ.kz/view/23014/>
17. O Komitete // Sajt Komiteta industrii turizma Ministerstva industrii i novyh tehnologij RK. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.kit.gov.kz/index.php/ru/about/about-us>.
18. Proekt «O sozdanii Edinogo Respublikanskogo Reestra turagentov RK» (Kazahstanskij General'nyj reestr turistskikh agentstv) // Jenciklopedija znanij Pandia.ru. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/197/83260.php>.
19. Struktura // Oficial'nyj sajt Ministerstva kul'tury RF [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://mkrf.ru/ministerstvo/struktura/>