УДК 343.27:338.488

Т. П. Афонченко (atp76@mail.ru),
канд. юрид. наук, доцент
Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации
г. Гомель, Республика Беларусь

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Развитие туристической отрасли является стратегическим направлением национальной экономики, способствующим привлечению инвестиционного капитала как за счет внутренних ресурсов, так и из-за рубежа. В подобных условиях обеспечение ее эффективного функционирования не только с точки зрения прибыльности, но и соответствия высокому уровню законности в целях формирования необходимого уровня доверия со стороны потребителей представляется весьма важным.

The development of the tourism industry is a strategic priority for the national economy, helping to attract investment capital from both domestic and foreign sources. In this context, ensuring the sector's effective operation – not only in terms of profitability but also regarding strict adherence to the law to build necessary consumer trust – is of great importance.

Ключевые слова: туризм; контроль; туристическая деятельность; законность; права потребителя.

Key words: tourism; oversight; tourism activity; legality; consumer rights.

Согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь в 2025 г. въездной туристический поток в страну составил 7,4 млн поездок, внутренний туристический поток – 20,3 млн поездок, выездным туристическим потоком охвачено 4,7 млн поездок, а стоимость оплаченных туров составила более 2 345,6 млн бел. р. Вклад сферы туризма в национальный ВВП превышает 2,4%, число занятых в указанной сфере – 230,9 тыс. человек (5,5% общей численности занятых в экономике) [1, с. 7].

Значительной вехой в развитии национальной туристической отрасли стало создание самостоятельного регулятора путем выделения из юрисдикции Министерства спорта и туризма Республики Беларусь туристической деятельности (указанное ведомство реорганизовано в Министерство спорта Республики Беларусь) и создания Государственного учреждения «Национальное агентство по туризму». Национальное агентство по туризму является государственным учреждением, осуществляющим государственное регулирование и проведение единой государственной политики в сфере туризма, действует на основе Устава, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь 13 ноября 2025 г. № 637 [2], и подчиняется в своей деятельности непосредственно Правительству Республики Беларусь.

В целях изучения функциональной составляющей деятельности Национального агентства по туризму представляет интерес анализ положений его Устава. В частности, Национальное агентство по туризму в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2021 г. № 129-З «О туризме» [3], иными актами законодательства, осуществляя свою деятельность во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, другими государственными органами, общественными организациями (объединениями), ассоциациями (союзами) субъектов туристической деятельности и иными организациями.

Национальное агентство по туризму наделено полномочиями самостоятельного юридического лица, ввиду чего имеет в оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, имеет самостоятельный баланс, текущие (расчетные) банковские счета и другие счета в банках, печать и бланки с изображением Государственного герба Республики Беларусь со своим наименованием, а также другие реквизиты, необходимые для осуществления деятельности.

С согласия Совета Министров Республики Беларусь Национальное агентство по туризму вправе создавать представительства, филиалы и иные обособленные подразделения, расположенные вне места его нахождения, действующие на основании положений, утверждаемых директором Национального агентства по туризму; допускается участие Национального агентства по туризму в создании объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

В то же время Национальное агентство по туризму не вправе выступать гарантом, поручителем третьих лиц – юридических лиц негосударственной формы собственности (в том числе

доли (акции) в уставных фондах которых находятся в государственной собственности) и физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей) по исполнению этими лицами своих обязательств по возврату кредитов, предоставленных банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями.

Национальное агентство по туризму вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, необходимую для обеспечения его уставных целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям. Доходы, полученные от предпринимательской деятельности, а также приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в оперативное управление Национального агентства по туризму, учитываются на едином балансе указанного государственного учреждения и используются в порядке, установленном законодательством.

Основными целями деятельности Национального агентства по туризму являются:

– создание условий для устойчивого развития туризма в Республике Беларусь и повышение вклада сферы туризма в рост экономики;

– государственное регулирование и проведение единой государственной политики в сфере туризма;

– формирование представления о Республике Беларусь как о стране, привлекательной для туристов, экскурсантов;

– улучшение качества туристических услуг, экскурсионного обслуживания и услуг в сфере агроэкотуризма;

– продвижение туристического потенциала Республики Беларусь, а также конкретных предложений по туристическим услугам на внешнем и внутреннем туристических рынках;

– участие в реализации проектов государственно-частного партнерства.

Задачами Национального агентства по туризму являются:

– координация деятельности республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов в сфере туризма;

– подготовка, рассмотрение и оценка предложений по реализации проектов государственно-частного партнерства;

– разработка и реализация международной технической помощи;

– получение безвозмездной (спонсорской) помощи для реализации возложенных на Национальное агентство по туризму задач;

– подготовка предложений по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере туризма, и содействие их реализации;

– разработка проектов и принятие в пределах компетенции нормативных правовых актов в сфере туризма, обязательных для субъектов туристической индустрии, в том числе технических нормативных правовых актов, анализ практики применения принятых нормативных правовых актов в сфере туризма и разработка на его основе предложений по совершенствованию этих актов, участие в разработке проектов нормативных правовых актов в иных смежных сферах;

– осуществление функций ответственного заказчика при формировании, финансировании, выполнении и оценке эффективности реализации государственных программ в сфере туризма;

– организация и координация выполнения мероприятий иных программ развития туризма в Республике Беларусь;

– обобщение и продвижение инвестиционных предложений для развития туристической индустрии и доведение их до заинтересованных, в том числе на международных туристических выставках, ярмарках, форумах и других мероприятиях;

– обеспечение взаимодействия инвесторов с республиканскими органами государственного управления и иными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами;

– информирование в пределах своей компетенции участников и субъектов туристической деятельности по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов участников туристической деятельности, прав и законных интересов субъектов туристической деятельности;

– информирование участников и субъектов туристической деятельности о странах (местах), посещение которых в данное время представляет угрозу безопасности туристов, экскурсантов, посредством размещения соответствующих сведений на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет, а также иными не запрещенными законодательными актами способами на основании информации, размещенной на официальных сайтах Министерства иностранных дел Республики Беларусь или иных государственных органов в глобальной

компьютерной сети Интернет либо предоставленной Министерством иностранных дел Республики Беларусь или иными государственными органами, в течение 72 ч с момента ее получения;

– запрос у субъектов туристической деятельности в целях анализа проблемных вопросов осуществления туристической деятельности документов, отчетов, сведений или иных материалов по вопросам, связанным с осуществлением туристической деятельности, за исключением информации, распространение которой ограничено;

– анализ состояния и проблем развития туризма, организация разработки концепций, основных направлений и перспективных планов развития туризма;

– содействие установлению контактов с международными организациями, подготовка предложений по заключению международных договоров в сфере туризма, обеспечение реализации международных договоров Республики Беларусь в сфере туризма;

– организация и проведение республиканских и международных семинаров, форумов, симпозиумов, конкурсов в сфере туризма и иных мероприятий по вопросам туризма, формирование календарных планов их проведения, организация и проведение обучающих курсов, семинаров, информационных встреч для экскурсоводов, гидов-переводчиков и руководителей туристических групп;

– участие в международных туристических выставках, проведение презентаций туристических ресурсов Республики Беларусь в рамках событийных мероприятий, на международных туристических выставках и национальных выставках Республики Беларусь за рубежом;

– содействие развитию туристической индустрии в Республике Беларусь;

– участие в развитии и совершенствовании системы подготовки кадров в сфере туризма;

– рассмотрение в пределах своей компетенции обращений граждан и юридических лиц;

– учет туристических информационных центров;

– организация работы по формированию и ведению Единой классификации видов туризма в Республике Беларусь;

– формирование и ведение реестра субъектов туристической деятельности;

– организация работы и ведение интернет-ресурса для проведения онлайн-выставок;

– взаимодействие со средствами массовой информации в Республике Беларусь и за рубежом;

– продвижение, совершенствование функционала, ведение и наполнение контентом интернет-ресурсов о туристических возможностях Республики Беларусь в глобальной компьютерной сети Интернет, в том числе на своем официальном сайте;

– организация и проведение профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов, гидов-переводчиков;

– организация и проведение аттестации аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсий), используемых при экскурсионном обслуживании;

– ведение учета аттестованных аудиогидов (мобильных сопровождений экскурсий), используемых при экскурсионном обслуживании;

– организация работы по разработке новых и обновлению контрольных текстов и технологических карт экскурсий по Беларуси для прохождения профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов и гидов-переводчиков, а также для дальнейшего проведения данных экскурсий;

– организация работы по созданию аудиовизуальных произведений о туристическом потенциале Республики Беларусь;

– обеспечение производства, размещения (распространения) рекламы, социальной рекламы в соответствии с законодательными актами, информационных материалов о туристическом потенциале Республики Беларусь в средствах массовой информации, на бумажных, электронных и цифровых носителях, включая мультимедийные презентации и видеоматериалы, сувенирной продукции;

– подготовка, издание, тиражирование и распространение брошюр, пособий и методических рекомендаций по актуальным вопросам развития туризма и экскурсионного обслуживания, по подготовке к профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов, гидов-переводчиков;

– организация и проведение обучающих курсов, семинаров, информационных встреч для экскурсоводов, гидов-переводчиков и руководителей туристических групп;

– организация проведения маркетинговых исследований в сфере туризма;

– проведение сертификации услуг гостиниц и аналогичных мест для кратковременного проживания;

– проведение сертификации оказания туристических услуг.

Национальное агентство по туризму осуществляет взаимодействие по вопросам, отнесенным к его компетенции с республиканскими органами государственного управления, иными государственными органами и организациями в пределах их компетенции; с местными Советами депутатов по вопросам определения основных задач и направлений развития туризма на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь; внесения предложений по формированию государственных программ в сфере туризма; с местными исполнительными и распорядительными органами, в том числе со структурными подразделениями областных, Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющими государственно-властные полномочия в сфере туризма на территории административно-территориальной единицы, по вопросам создания условий для развития туризма на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь; согласования в установленном порядке положений о структурных подразделениях экономики областных, Минского городского исполнительных комитетов, наделенных государственно-властными полномочиями в сфере туризма, если такое право предоставлено Национальному агентству по туризму законодательными актами; внесения предложений председателям областных, Минского городского исполнительных комитетов по назначению на должности (освобождению от должностей) руководителей структурных подразделений, ответственных за реализацию государственно-властных полномочий в сфере туризма (при наличии таковых), если такое право предоставлено Национальному агентству по туризму законодательными актами; формирования и внесения для утверждения в местные Советы депутатов региональных комплексов мероприятий, обеспечивающих реализацию государственных программ в сфере туризма, финансирование которых предусматривается за счет средств местных бюджетов; осуществления защиты прав, свобод и законных интересов участников туристической деятельности, прав и законных интересов субъектов туристической деятельности; иным вопросам осуществления туристической деятельности.

Изучение компетенции Национального агентства по туризму позволяет сделать вывод о том, что контрольно-надзорных полномочий в отношении субъектов хозяйствования, оказывающих услуги в сфере туристической деятельности, у рассматриваемого государственного учреждения нет, и его деятельность в большей степени сосредоточена на стимулировании предпринимательской и деловой активности субъектов, предоставляющих туристические услуги. В свою очередь, согласно ст. 13 Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З «О лицензировании» [4] лицензированию подлежит исключительно деятельность, связанная с оздоровлением детей за рубежом. Иными словами, оказание туристических услуг, в том числе несовершеннолетним, путешествующим группами в сопровождении взрослых в иных целях, не связанных с оздоровлением, например участие в спортивных мероприятиях, не требует лицензии, т. е. выведено из сферы воздействия с помощью административного инструментария.

Несмотря на отсутствие официальной информации об обращениях потребителей, связанных с качеством оказания туристических услуг, а также тенденцию к повышению уровня правосознания, возможности разрешения конфликтных ситуаций в досудебном и судебном порядке не всегда позволяют обеспечить восстановление нарушенных прав туристов, и реализация потенциала административного ресурса в рассматриваемой сфере представляется весьма востребованной.

В отличие от административно-деликтного законодательства Российской Федерации, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [5] специальной ответственности субъектов, действующих в сфере туристических услуг, не устанавливает.

В качестве предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере туристических правоотношений представляется необходимым отметить следующее:

1. Предоставить Государственному учреждению «Национальное агентство по туризму» контрольно-надзорные полномочия в отношении деятельности субъектов, оказывающих услуги в сфере туризма, в том числе с возможностью исключения в необходимых случаях из Реестра субъектов туристической деятельности в связи с систематическими и грубыми нарушениями.

2. Дополнить Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях ст. 13.11^1 следующего содержания:

«Статья 13.11^1. Нарушение порядка оказания туристических услуг

1. Нарушение законодательства об оказании туристических услуг населению, –

влечет наложение штрафа в размере до десяти базовых величин.

2. То же деяние, повлекшее причинение существенного вреда потребителю туристической услуги, –

влечет наложение штрафа в размере до пятидесяти базовых величин».

Список использованной литературы

1. **Туризм** и туристический ресурсы в Республике Беларусь : стат. буклет / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. – Мн. [б. и.], 2026. – 31 с.

2. **Устав** Государственного учреждения «Национальное агентство по туризму» : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 13 нояб. 2025 г. № 637 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 20.09.2026).

3. **О туризме** : Закон Респ. Беларусь от 11 нояб. 2021 г. № 129-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 20.09.2026).

4. **О лицензировании** : Закон Респ. Беларусь от 14 окт. 2022 г. № 213-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 20.09.2026).

5. **Кодекс** Республики Беларусь об административных правонарушениях : 6 янв. 2021 г. № 91-З : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. // ЭТАЛОН: информ.-поисковая система (дата обращения: 20.09.2026).