

## АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Д.В. Каленик, аспирантка  
кафедры государственного  
регулирования экономики  
Академии управления при  
Президенте Республики  
Беларусь*

Для успешного развития в нашей республике экологического туризма необходима разработка институционального механизма как одного из основополагающих рычагов (наряду с экономическим регулированием) управления экотуристской деятельностью. К сожалению, на сегодняшний день возможности регулирования экотуристской деятельности ограничиваются существующими законодательными документами. Практически все правовое регулирование экологического туризма сводится к констатации общетуристских правовых норм. Это ведет к тому, что в законах не учитывается в полной мере специфика экотуризма, и, соответственно, экотуризм не может развиваться и использовать весь свой потенциал. Это обуславливает необходимость принятия правовых актов, учитывающих сущность, особенности, специфику экотуризма, направленных на его регулирование и развитие.

В настоящее время основным документом, регламентирующим отношения в области туризма в республике, является Закон Республики Беларусь «О туризме» № 326-З от 25.11.1999 г. в редакции от 15 декабря 2003 г. № 257-З. Необходимо отметить, что в данном документе экологический туризм определяется как «путешествия, совершаемые с целью экологического воспитания и образования туристов» [1]. По нашему мнению, здесь не учтены основные принципы экотуризма – сохранение биологического разнообразия рекреационных природных территорий, повышение уровня экономической устойчивости регионов и местных жителей, сохранение этнографического статуса рекреационной территории. В определении не учитывается то, что одной из основных ценностей экотуризма является ориентация на природную естественность. Одна из главных особенностей экотуризма – его устойчивость – также не учитывается в определении. Устойчивость подразумевает сохранение в целостности экологических ресурсов рекреационной территории, неизменности уклада жизни местного населения, сохранения его образа жизни, культуры и этнографических особенностей, что является важными составляющими для развития экотуризма.

Закон «О туризме» определяет принципы государственной политики Республики Беларусь в сфере туризма и регулирует отношения, возникающие при осуществлении населением Республики Беларусь, иностранными гражданами и лицами без гражданства туристской деятельности. В законе содержатся основные *принципы* ее государственного регулирования: содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития; определение и поддержка приоритетных направлений; формирование представления

о Республике Беларусь как о стране, благоприятной для туризма; осуществление защиты прав туристов, поддержка наших туроператоров и турагентов. Кроме этого, в законе указываются основные цели государственного регулирования туристской деятельности: обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав, реализуемых в сфере туризма; развитие туристской индустрии как одной из приоритетных отраслей экономики, обеспечивающей удовлетворение потребностей туристов, создание новых рабочих мест, развитие международных контактов, рациональное использование туристских ресурсов; охрана окружающей среды; создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов [Составлено по 1].

Еще одним документом, направленным на развитие туризма в стране, является «Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2006 – 2010 годы» (далее – Программа). В ней учитывается опыт реализации аналогичной программы на 2001–2005 гг. и внесены дополнения и изменения с учетом современных тенденций. В Программе есть пункт, посвященный развитию агроэкотуризма, очевидно, как наиболее перспективного для нашей страны. Программа предусматривает создание туристских деревень с традиционной народной архитектурой на основе существующих сельских поселений, активизацию использования резервов сельского населения посредством организации сельских туров с проживанием и питанием в деревенских домах, создание агротуристских комплексов на базе сельскохозяйственных производственных кооперативов, создание условий для ознакомления с природным потенциалом Республики Беларусь и активного отдыха на природе, в том числе организация туристских походов с проживанием в палатках, организация эколого-образовательных и эколого-просветительных туров для разных возрастных и социальных групп населения, фотоохота на представителей животного и растительного мира [Составлено по 2].

В Программе упоминается, что разнообразием агроэкотуризма может стать водный туризм. По нашему мнению, авторы закона несколько исказили формулировку понятий «агроэкотуризм» и «экотуризм», принимая их за одно и то же. Мы считаем, что «агротуризм» подразумевает экотуризм с проживанием

в сельской местности, а водный экотуризм – это экотуризм, совмещенный с путешествиями по воде. Таким образом, по нашему мнению, водный туризм и агротуризм – отдельные направления экотуризма, которые, исходя из их сути, не сочетаются между собой.

Качество предоставляемых услуг обеспечивается на основе действующих *Декрета Президента Республики Беларусь «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 14 июля 2003 года № 17* и *Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О внесении изменений в Положение о регулировании туристической деятельностью» № 605 от 8 июня 2005 г.*

Согласно данным документам туристская деятельность относится к лицензируемым видам [3, 4]. Но существующее законодательство ставит в невыгодное положение те субъекты рынка туристских услуг, которые хотят ориентироваться на предоставление только экотуристских услуг. В большей степени это касается ООПТ как субъектов экотуризма, ибо в настоящее время именно система белорусских ООПТ имеет достаточный потенциал для реализации и развития устойчивого экотуризма на своих территориях. В данном случае экотуризм будет не только бизнесом, но способом приобщения людей к природе и повышения экологического воспитания населения.

Мы считаем, что было бы целесообразным ввести в действующее Положение о лицензировании ряд норм, определяющих порядок выдачи особого вида лицензии – на осуществление экотуристской деятельности. Он должен обладать целым рядом специфических требований и условий: иметь особых соискателя лицензии (преимущественно ООПТ); осуществлять свою деятельность в строго установленных рамках, соответствующих принципам устойчивого экотуризма; отвечать специальным квалификационным требованиям (иметь экологическое образование, специалистов по туризму); проводить специальный контроль за соблюдением лицензионных требований и условий (осуществляется совместно Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерством спорта и туризма). Данная лицензия должна выдаваться совместно Минприроды и Минспорта, а ее стоимость должна учитывать возможности ООПТ [Составлено по 5].

Серьезным шагом стало создание туристских зон. Для этого Советом Министров Республики Беларусь было принято *Постановление «О создании туристских зон» № 573 от 30 мая 2005 года*. В каждой области выделены объекты, которые могут стать предметом туристской аттрактивности. В *Брестской области* это НП «Беловежская пушча», водная система Днепро-Бугского и Огинского каналов, Еврорегион «Буг». В *Витебской области* – еврорегион «Поозерье», Березинская водная система, НП «Браславские озера»; Международный фестиваль «Славянский базар». В *Гомельской области* – маршрут «Золотое кольцо Гомельщины», НП «Припятский» и этнографический комплекс в д. Хальч Ветковского р-на. В *Гродненской области* – развитие водного туризма в районе Августовского канала; Международный фестиваль творчества малых народов. В *Могилевской области* создается этнографическая деревня XIX века, развивается инфраструктура туризма вблизи объектов показа в городах Могилев, Мстиславль, Шклов, Бобруйск. В *Минской области* объектами аттрактивности являются республиканский горнолыжный центр «Силичи», спортивно-оздоровительный комплекс «Логойск», парк отдыха «Якутские горы», НП «Нарочанский» и т.д. В г. Минске делается упор на развитие делового туризма, фестивалей искусств, международных соревнований, выставочных мероприятий, а также создание конкурентоспособного туристского продукта на базе культурно-туристских зон «Исторический центр города Минска – Верхний город, Троицкое предместье, Раковское предместье, Минское замчище» и «Лошицкий усадебно-парковый комплекс» [Составлено по 6].

Важным документом, направленным на развитие внутреннего и въездного туризма в нашей республике, является *Указ № 371 «О некоторых мерах государственной поддержки развития туризма в Республике Беларусь» от 2 июня 2006 г.*, предусматривающий смягчение налогового бремени для туристских организаций.

В части, посвященной стимулированию въездного туризма, сказано, что от обложения НДС освобождаются туристские организации и индивидуальные предпринимателями, осуществляющие организацию путешествий иностранных туристов в пределах Республики Беларусь и до 1 января 2007 г. не взимаются таможенные пошлины при

въезде на территорию Республики Беларусь автобусов для обслуживания туристов. Также от обложения НДС освобождаются туристские организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие организацию экскурсионного обслуживания в пределах Республики Беларусь. Организации, оказывающие гостиничные услуги, освобождаются от уплаты налога на прибыль в течение трех лет с начала осуществления данной деятельности на туристских объектах, вводимых в эксплуатацию с 2006 г., а высвобождаемые денежные средства должны использоваться на финансирование строительства и реконструкцию туристских объектов, благоустройство прилегающих территорий, а также на погашение банковских кредитов.

Местным Советам депутатов указывается принять решения об освобождении индивидуально юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от уплаты средств при выдаче разрешительной документации на строительство и реконструкцию объектов туристской индустрии, расположенных на территории туристских зон, определенных автомобильных дорог, государственных природоохранных учреждений (НП «Беловежская пушча», НП «Браславские озера», НП «Нарочанский», НП «Припятский», «Березинский государственный биосферный заповедник»), а также белорусской части Августовского канала, городов Несвижа, Полоцка, Турова. Рекомендовано снизить ставки земельного налога на земельные участки, предоставляемые для строительства и реконструкции объектов туристской индустрии.

Совету Министров Республики Беларусь указывается ежегодно при формировании республиканского бюджета на очередной финансовый год предусматривать средства для последующего выделения их Министерству спорта и туризма на финансирование мероприятий по развитию туристских услуг, оказываемых резидентами Республики Беларусь нерезидентам страны и в трехмесячный срок обеспечить приведение актов законодательства в соответствие с данным Указом [Составлено по 7].

Организации агротуристской деятельности посвящен *Указ № 372 «О мерах по развитию агротуризма в Республике Беларусь» от 2 июня 2006 года*. Данный документ регламентирует отношения в сельском туризме, который является одним из разновидностей

экологического и наиболее развит в Беларуси. Мы считаем, что выполнение предусмотренных в нем мер положительно скажется на развитии агроэкотуризма в республике, так как в Указе четко определены условия приема агротуристов в сельской местности на достаточно льготных условиях.

Агроэкотуризм в Указе трактуется как «временное пребывание граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – агроэкотуристы) в сельской местности Республики Беларусь на основании договоров, заключенных с субъектами агроэкотуризма, в целях отдыха, оздоровления, ознакомления с природным потенциалом республики, национальными культурными традициями без занятия трудовой, предпринимательской, иной деятельностью, оплачиваемой и (или) приносящей прибыль (доход) из источника в месте пребывания» [8].

Мы считаем, что данное определение достаточно полно раскрывает понятие агроэкотуризма. Единственным недостатком его можно назвать то, что не упоминается об экологическом компоненте туризма – необходимости бережного отношения к природе и сохранения природного потенциала рекреационной территории.

В определении подчеркнута, что деятельность названных физических лиц и крестьянских (фермерских) хозяйств по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма не является предпринимательской и может осуществляться без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей. Услуги в сфере агроэкотуризма могут оказываться при наличии следующих условий: жилого дома, расположенного в сельской местности, отвечающего установленным санитарным и техническим требованиям; свободных жилых комнат в жилом доме; осуществлении субъектами агроэкотуризма деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, основанной на личном трудовом участии и использовании земельного участка; возможностей для ознакомления агроэкотуристов с природными и архитектурными объектами, национальными культурными традициями соответствующей местности.

В Указе определено, какие услуги в сфере агроэкотуризма могут оказывать его субъекты: предоставление жилых комнат для размещения агроэкотуристов (до пяти комнат,

иначе эта деятельность признается предпринимательской и должна осуществляться с учетом требований законодательства и подлежит налогообложению), обеспечение агроэкотуристов питанием (как правило, продукцией собственного производства), организация познавательных, спортивных и культурно-развлекательных экскурсий и программ, а также иные услуги, связанные с приемом, размещением, транспортным и иным обслуживанием агроэкотуристов.

Качество услуг регулируется заключенным в письменном виде договором между субъектами агроэкотуризма и агроэкотуристами и должно соответствовать условиям договора. Перед осуществлением агроэкотуристской деятельности субъекты агроэкотуризма обязаны уплатить сбор за оказание услуг. В дальнейшем до 31 декабря 2010 г. уплачивается сбор в размере одной базовой величины за календарный год. В течение данного срока доходы от оказываемых услуг не облагаются налогами, сборами и иными платежами. Обязательным условием является ежегодное предоставление в налоговый орган по месту жительства информации о заключенных договорах в сфере агроэкотуризма [Составлено по 8].

По нашему мнению, принятие и выполнение данных указов и постановлений значительно повлияет на дальнейшее развитие агроэкотуризма. Но остаются нерешенными и требуют государственного вмешательства проблемы, тормозящие превращение туризма в отрасль, приносящую реальный доход. К ним можно отнести: недостаточное развитие инфраструктуры туризма, дискриминационную ценовую политику в отношении гостей страны, сложность получения белорусской визы и ее высокая стоимость, недостаточную обеспеченность туристского рынка квалифицированными кадрами, отсутствие экономических стимулов для развития въездного и внутреннего туризма, отсутствие рекомендованной Всемирной туристской организацией системы статистики, позволяющей реально оценивать доходы от туризма. Этот перечень можно продолжать и далее.

Мы считаем, что в последние годы в нашей стране экологическому туризму стало уделяться значительно больше внимания. Это выразилось в разработке нормативных документов, регламентирующих и стимулирующих данный вид туризма, в снижении

налогового бремени как для фирм, занимающихся организацией внутреннего и въездного туризма, так и для сельских граждан, желающих оказывать агроэкотуристские услуги.

Учет представленных нами предложений и дополнений к определению и трактовке сущности категорий эко- и агротуризма поможет развитию не только методического обеспечения этой деятельности, но и ее практической реализации.

### Литература

1. О туризме: Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1999 г. № 326-3 в ред. от 15.12.2003 г. № 257-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 57. 1/274.
2. Национальная программа развития туризма на 2006–2010 гг. // Сайт Министерства спорта и туризма Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа [http://www.mst.by/Minsport5/Arxiv/Turizm/Info/2005\\_08\\_24\\_tur\\_1.htm](http://www.mst.by/Minsport5/Arxiv/Turizm/Info/2005_08_24_tur_1.htm). Дата доступа 11.01.2007.
3. О лицензировании отдельных видов деятельности: Декрет Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 // Официальный сайт Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа <http://president.gov.by/press15444.html#doc>. Дата доступа 10.01.2007.
4. О внесении изменений в Положение о регулировании туристической деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 июня 2005 г. № 605 // Сайт Министерства спорта и туризма Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа [http://www.mst.by/Minsport5/Ministerstvo/Urishi/Pravovaia\\_baza/Turizm/Postanovlenia/2005\\_06\\_08\\_605.htm](http://www.mst.by/Minsport5/Ministerstvo/Urishi/Pravovaia_baza/Turizm/Postanovlenia/2005_06_08_605.htm). Дата доступа 29.01.2007.
5. Гончарук Н. А. Развитие нормативно-правовой базы экологического туризма в Республике Беларусь // Вестник молодежного научного общества. 2004. № 4 (21). С. 21.
6. О создании туристских зон: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2005 г. № 573 // Сайт правовой информации [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа <http://www.kaznachey.com/doc/2139>. Дата доступа 13.01.2007.
7. О некоторых мерах государственной поддержки развития туризма в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 371 // Официальный сайт Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа <http://president.gov.by/press19847.html#doc>. Дата доступа 10.01.2007.
8. О мерах по развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 372 // Официальный сайт Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007. Режим доступа <http://president.gov.by/press19851.html>. Дата доступа 10.01.2007.

### Резюме

Проанализированы нормативные документы, регламентирующие управление экотуристской деятельностью в Республике Беларусь: законы, постановления, декреты, указы. Сделан вывод о том, что практически все правовое регулирование экологического туризма сводится к констатации общетуристских правовых норм, в законах не учитывается в полной мере его специфика. На основе критического анализа содержащихся в нормативных документах определений экологического туризма и его разновидности – агротуризма разработаны предложения по расширению и уточнению трактовки существующих определений. Обоснована необходимость организации специфического лицензирования для объектов экотуристской деятельности, преимущественно в ООПТ. Проанализированы перспективы дальнейшего развития экотуризма в Беларуси в рамках организованных туристских зон.

Выявлены основные проблемы, препятствующие дальнейшему развитию экологического туризма в стране, и представлены предложения, направленные на его эффективное развитие.

**Summary**

Normative documents regulating the management of ecotourism activity in the Republic of Belarus are analyzed: laws, decisions, ordinances, decrees. A conclusion is made that practically all legal regulation of ecotourism is reduced to stating general tourist legal norms and the full specifics of ecotourism is not considered. Based on the critical analysis of definitions of ecotourism and one of its varieties (agrotourism) contained in normative documents suggestions regarding expanding and amending the interpretation of existing definitions are made. The need of an organization with specific licensing for the objects of ecotourism activity (mainly in extra protected natural territories) is proved.

Prospects of further development of ecotourism in Belarus within the framework of organized tourist zones are analyzed. The main problems interfering with the further development of ecotourism in the country are revealed and suggestions directed at its effective development are presented.