

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ТУРИСТСКОГО БИЗНЕСА В АБХАЗИИ

Бганба Т.С., соискатель ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ»

В статье рассмотрены основные направления развития институциональной среды туристского бизнеса в Абхазии. Показана необходимость развития институтов саморегулирования туристской деятельности. Рассмотрены российские и зарубежные примеры создания саморегулируемых организаций, выявлены основные формы саморегулирования. Сделан вывод о необходимости сочетания в Республике Абхазия делегированной и добровольной форм саморегулирования.

Ключевые слова: саморегулирование, туризм, Абхазия, институционализм, делегирование полномочий, стандартизация.

UDC 338.49

THE MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF TOURIST BUSINESS IN ABKHAZIA

Bganba T.S., seeker of candidate of economic sciences at FSUE «STANDARTINFORM»

The article describes the main directions of development of the institutional environment of tourist business in Abkhazia. The necessity of developing the institutions of self-regulation of tourist activity. Considered by Russian and foreign examples of the creation of self-regulatory organizations, identified the main forms of self-regulation. The conclusion about the need to combine in the Republic of Abkhazia and the delegated forms of voluntary self-regulation.

Keywords: self-regulation, tourism, Abkhazia, institutionalism, delegation of authority, standardization.

Особенностью туристского бизнеса в Республике Абхазия является большое количество предложений со стороны физических лиц: в условиях послевоенной разрухи именно предоставление туристских услуг стало одной из важнейших форм самозанятости населения.

К развитию институциональной среды можно отнести создание саморегулируемых организаций (СРО) и других форм объединения различных поставщиков отдельных развлекательно-экскурсионных услуг, позволяющих выработать единый график и правила их оказания. Необходимость создания СРО была осознана, в частности, в России (в которой базируются многие туристские фирмы, оказывающие услуги по организации отдыха в Абхазии), еще в 2012 году.

Учитывая, что в Республике Абхазия законодательство, регламентирующее деятельность саморегулируемых организаций, находится на стадии разработки, необходимо проанализировать российский и мировой опыт с целью его адаптации к условиям Абхазии, в т.ч. ее туристской отрасли.

Саморегулируемые организации впервые возникли в США в 1889 г., после создания Конгрессом межштатной торговой комиссии. Позже эта идея была оценена и в Европе. В Великобритании неправительственные исполнительные органы стали именоваться термином «кванго». В утвержденный перечень входят: агентства, которым министерства передали свои полномочия; органы, оказывающие консультативную и научно-техническую помощь министерствам; и другие [1].

Во Франции независимые административные органы управления появились в 1978 г. и были в первую очередь востребованы в областях, для которых важны права граждан, – информация, коммуникации, борьба против бюрократии. Такими органами являются комиссии по безопасности потребителей, комиссии по биржевым операциям, банковские комитеты, советы по конкуренции, комиссии по налоговым нарушениям [2]. На практике саморегулирование подразумевает совместное регулирование конкретных рынков и сфер самими экономическими участниками, без вмешательства государства.

Согласно Федеральному закону от 01.12.2007 г. «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ [3] «под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами

предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил».

Однако теоретическое осмысление сущности саморегулирования не ограничивается указанным определением, поскольку, с одной стороны, в ряде законодательных актов России используются несколько иные подходы к описанию сущности саморегулирования (как это будет рассмотрено далее), а, с другой – опыт саморегулирования в зарубежных странах имеет ряд особенностей, которые необходимо изучить для заимствования лучших практик саморегулирования и их внедрения в туристской отрасли Республики Абхазия.

Зачастую авторы определяют саморегулирование как некий набор правил, которые были созданы без участия государства. Довольно распространенная трактовка саморегулирования формулируется следующим образом: «... установленный и общепризнанный набор правил, не обязательно зафиксированных в письменной форме, в соответствии с которыми регулируется деятельность» [4].

Также в некоторых случаях определение саморегулирования базируется на наборе задач (функций) организаций саморегулирования [5]. В этот набор задач входят: внедрение операционных нормативов, отслеживание соблюдения нормативов и стандартов, наложение санкций, медиационное разрешение конфликтов между самими членами организации, а также между членами организации и прочими участниками деятельности в данной области. Способность осуществлять те или иные определенные функции – достаточный критерий, который позволяет организации получить определение саморегулирующей.

Еще одна группа исследователей рассматривает саморегулирование как вид регулирования в наиболее широком смысле. В виде примера можно привести следующее определение: «Набор коллективных ограничений, отличных

от напрямую накладываемых государством и направленных на получение результата, который не может быть достигнут рынком самим по себе» [6].

Проектом ТАСИС «Содействие Министерству экономического развития и торговли – Саморегулирование» предоставляются консультации по задачам внедрения саморегулирования в Российской Федерации [7]. В Европейском Союзе СРО справляются с подавляющей частью функций контроля и регулирования, которые в России до сих пор возложены в основном на государство.

По итогам воплощения проекта создан документ, содержащий анализ путей развития саморегулирования и, в частности, исследованы возможные способы саморегулирования. Сведения о способах саморегулирования, изложенные в документе ТАСИС «Содействие Министерству экономического развития и торговли – Саморегулирование» обобщены в таблице 1.

При этом обособлены методы реализации, способы контроля и примеры воплощения различных форм саморегулирования. При передаче властных полномочий государство делегирует власть органу, который контролируют члены группы (объекта управления). Локальным законодательством чаще всего предусмотрены системы лицензирования. Некоторые действия нельзя предпринять, если организация не является членом СРО и не следует его правилам. Подобное саморегулирование принято в управлении аудиторами, юристами, бухгалтерами, врачами.

Вторая основная форма саморегулирования – это процесс, при котором организации самостоятельно выражают желание перейти на самоуправление. Участники проекта регулирования добровольно принимают на себя обязательства следовать установленным правилам. По определению ТАСИС подобный вид саморегулирования обычно называется добровольным. Представители данного вида саморегулирования берут на себя обязательства, выходящие за рамки установленных норм и правовых требований в тех областях, в которых нет соответствующих законов.

Компаративный анализ способов саморегулирования, изложенных в документе ТАСИС «Содействие Министерству экономического развития и торговли – Саморегулирование» [7]

Формы саморегулирования	Методы осуществления	Способы регулирования	Примеры реализации
Делегированное	Государство передает власть органу, контролируемому членами группы, которая является объектом управления	Система лицензируется. Определенные действия невозможно предпринимать, если организация не является членом саморегулируемого объединения и не подчиняется его правилам	Великобритания: туристские, юридические, бухгалтерские, медицинские услуги
Добровольное	Представители системы регулирования добровольно берут на себя обязательства поступать согласно установленному порядку	Обязательства выходят за рамки правовых требований или установленных норм в областях, в которых отсутствуют соответствующие законы. Мониторинг за соблюдением добровольно принятых норм, а также применение штрафных санкций в случае их несоблюдения осуществляется соответствующим органом саморегулирования	Схема электронной торговли, осуществляемая Ассоциацией потребителей в Великобритании для управления продажами через Интернет
Смешанное	Государство четко обозначило в законодательном порядке, что соблюдение норм саморегулирования эквивалентно соблюдению закона. Нормы регулирования устанавливаются органом, имеющим представителей в управляемой отрасли	Не предусматривает ни обязательного членства, ни обязательного соблюдения норм. Возможна проверка соблюдения членами установленных норм и применение санкций в отношении организаций, не соблюдающих эти нормы	США – регулирование рекламной деятельности

Контроль за выполнением добровольно принятых обязательств, равно как и за установление штрафов в случае несоблюдения норм, осуществляет соответствующий орган саморегулирования.

Третий вид саморегулирования является смешанным и объединяет два вышеописанных вида. Он используется в странах, где государство законодательно обозначило, что соблюдение установленных норм саморегулирования приравнивается к соблюдению закона. Стандарты регулирования определяются органом, который имеет представителей в управляемой отрасли. Смешанный вид саморегулирования не подразумевает обязательного соблюдения норм или обязательного членства. Возможен контроль за соблюдением членами установленных норм и применение санкций в отношении организаций, не соблюдающих эти нормы.

Крючкова П.В. [8] выделяет два вида саморегулирования – делегированное и добровольное. Автор отмечает, что добровольное саморегулирование подразумевает установление и соблюдение норм членами системы без необходимости одобрения или особой защиты от государства (кроме общих стандартов контрактного права или стандартов, имеющих отношение к объединениям хозяйствующих субъектов). Компаративный анализ саморегулирования согласно ТАСИС и Крючковой П.В. представлен на рис 1.

Как считает Талапина Э.В., крайне важен тот факт, что саморегулируемые организации подвергаются государственному надзору, так как это не допускает их диктата [9]. Согласно п. 5.4 Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике [10], если финансовые агентства осуществляют функции надзора за саморегулируемыми организациями (например, платежными системами), существующие между ними взаимоотношения следует раскрывать общественности.

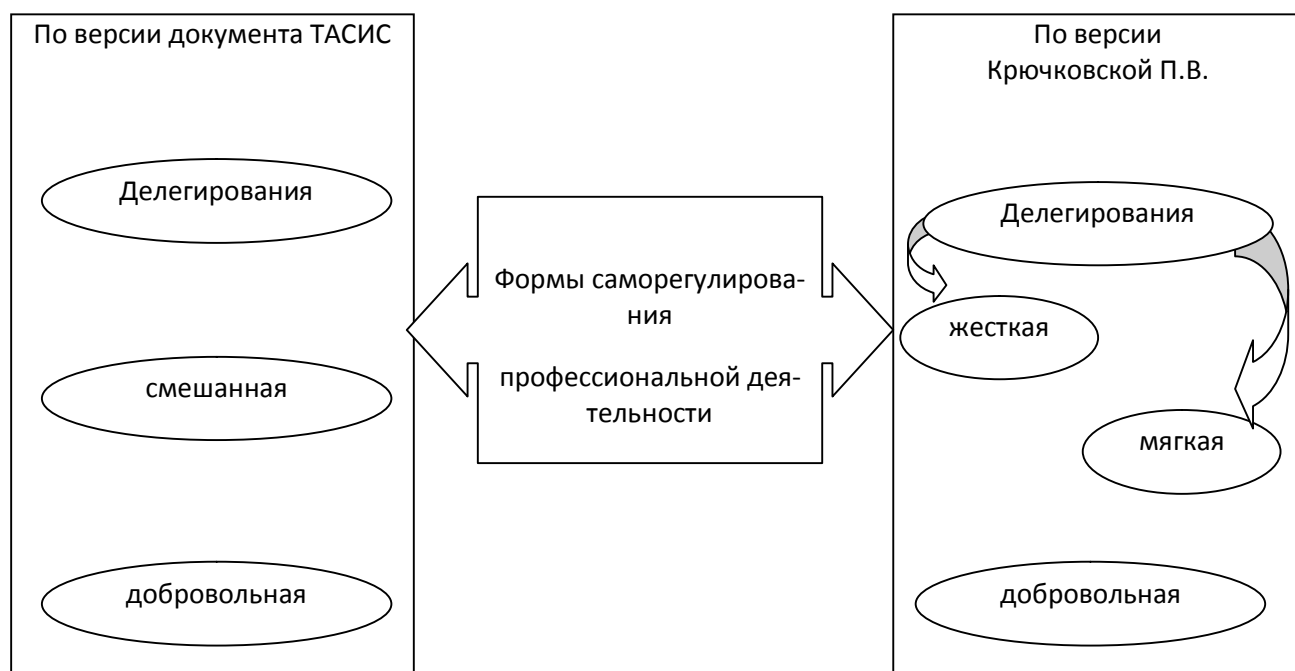


Рис. 1. Компаративный анализ саморегулирования согласно ТАСИС и Крючковой П.В.

В России правительственная стратегия касательно саморегулируемых организаций формировалась поэтапно. Факт наличия саморегулируемых организаций был впервые признан в Указе Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» № 2063 [11].

Образованная согласно названному Указу Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг обладала полномочиями утверждать распоряжения и постановления по проблемам контроля рынка ценных бумаг, деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и их объединений (в том числе СРО), а также и вопросов соблюдения нормативных и законодательных и актов.

В дальнейшем парадигма СРО была оформлена и в законодательном регулировании прочих видов деятельности, например, в оценочной и аудиторской практике, в рекламе. Параллельно с этим в разнообразных программных документах продвигается переход к саморегулированию экономики и увеличению значимости саморегулируемых организаций. В Государственной про-

грамме защиты прав инвесторов [12] шла речь о необходимости дальнейшего внедрения защиты прав инвесторов с помощью негосударственных форм, в том числе о развитии механизма саморегулирования профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р [13], значимым аспектом развития экономики и социальной сферы Российской Федерации выделено дальнейшее развитие аудиторской практики, в том числе совершенствование схемы аттестации auditors, ужесточение нормативов независимой деятельности auditors, строгое следование профессиональным этическим стандартам, развитие саморегулирования в этой области, усиленный внешний контроль.

Проанализировав правовую базу, актуальную для различных сфер деятельности, можно следующим образом систематизировать и классифицировать саморегулируемые организации, существующие в России (см. таблицу 2).

К саморегулируемым можно отнести и такие организации, которые создаются правительством, например, ассоциации экономического взаимодействия, создаваемые на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [14]. Следовательно, СРО законодательно существуют в России более десяти лет. По мнению Салина П.Б. [15], в отечественном законодательстве имеется два варианта легализации СРО.

Первый подход, применявшийся в 1995 – 2002 гг., подразумевал постепенную модернизацию отраслевой правовой базы с помощью принятия поправок о внедрении института СРО в уже действующие законодательные акты.

Второй подход подразумевает модификацию уже действующих законодательных актов о саморегулируемых организациях с помощью принятия од-

ного закона, охватывающего все области деятельности предпринимателей, который и был в итоге принят в декабре 2007 г.

Таблица 2

Виды саморегулируемых организаций, регламентируемых отраслевым законодательством Российской Федерации [16]

Виды саморегулируемых организаций	Закон, регламентирующий деятельность саморегулируемой организации	
	наименование закона	дата принятия закона
Саморегулируемые организации арбитражных управляющих	Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»	26 октября 2002 г. № 127-ФЗ
Саморегулируемые организации управляющих компаний	Федеральный закон «Об инвестиционных фондах»	29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ
Аккредитованные профессиональные аудиторские объединения	Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»	30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ
Саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг	Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»	22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ
	Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»	5 марта 1999 г. № 46-ФЗ
	Постановление ФКЦБ «Положение о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг»	1 июля 1997 г. № 24
Саморегулируемые организации оценщиков	Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»	29 июля 1998 г.
Саморегулируемые организации негосударственных пенсионных фондов	Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах»	7 мая 1998 г. № 75-ФЗ
Органы саморегулирования в области рекламы	Федеральный закон «О рекламе»	от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ

По мнению Салина П.Б. [15] на сегодняшний день законодательство, определяющее правовой статус саморегулируемых организаций, носит отрывочный и противоречивый характер, является несистематизированной совокупностью юридических норм, содержащей ряд нормативных пробелов.

Для эффективного нормативно-правового регулирования деятельности СРО требуется компромиссный подход, содержащий, с одной стороны, некоторое количество обобщений, а с другой – учитывает особенности конкретных рынков и сфер профессиональной деятельности, в том числе туристской. Данный компромисс в достаточно высокой степени реализован в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях», который охватывает самые основные вопросы функционирования СРО, при этом в нем имеется ряд пунктов, которые могут устанавливаться определенными федеральными законами.

Одним из основных начальных итогов легализации института СРО в данных отраслях является кардинальное уменьшение размеров ведомственного нормотворчества, которое было заменено нормативами деятельности, созданными самими саморегулируемыми организациями для своих участников.

По общему правилу, установленному в базовых нормах законодательства о саморегулировании, саморегулирование осуществляется предпринимателями на добровольной основе, за исключением случаев, когда в нормах отраслевых федеральных законов не устанавливаются иные правила, как, например, для строительной отрасли, в которой нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации было установлено, что саморегулирование является обязательной составляющей деятельности в области строительства. Однако на настоящий момент дискуссии о роли и месте СРО в туризме привели к решению выделить из всего спектра их функций компенсационную (в чем-то аналогичную функциям Агентства по страхованию вкладов в банковской системе России) и передать ее специальной некоммерческой организации. По нашему мнению, значимость подобной структуры не отрицает необходимости и добровольно создаваемых СРО, которые могли бы решать более широкий круг

вопросов, которые можно разделить на два основных аспекта: 1) разработка добровольно применяемых стандартов качества туристских услуг с учетом региональной специфики (в т.ч. адаптированных для дестинаций Абхазии); 2) кооперация в бизнес-процессах, имеющих значительный эффект масштаба, например – в реализации согласованной информационно-рекламной политики.

Таким образом, имеет место объективная необходимость сочетания обеих форм саморегулирования туристской отрасли Республики Абхазия – делегированной и добровольной. Делегированная форма должна затрагивать базовые функции регулирования отрасли, обеспечивающие реализацию минимальных императивно-кондициональных требований к качеству, а добровольная – предоставлять возможность совместной разработки и внедрения расширенных стандартов качества туристских услуг. Реализация предложенных мероприятий позволит существенно повысить степень потребительской привлекательности дестинаций Абхазии и, тем самым, послужить мощным драйвером роста экономики Республики.

Список использованной литературы:

1. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / Под ред. В.А. Виноградова. – М., 2000. – 257 с.
2. Guedon Marie-Jose. Les autorites administratives independantes. – Paris: LGDJ, coll. Systemes, 1991.
3. Федеральный закон от 01.12.2007 г. «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.
4. Cane P. Self-Regulation and Judicial Review, Civil Justice Quarterly, vol.6, 1987.
5. Boddewyn J. The Case for Advertising Self-Regulation. – New York: International Advertising Association, 1991.
6. Содействие Министерству экономического развития и торговли – Саморегулирование [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.medt.strategypartner.ru/selfreg.htm>.
7. Сычев Р.А. Сравнительная характеристика саморегулируемых аудиторских объединений России / Тезисы V-ой Международной научно-практической конференции: «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании». – Таганрог. 2007.

8. Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ. – М.: ТЕИС, 2005. – 494 с.

9. Талапина Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций. // Право и экономика, 2003. – № 11.

10. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике, принятый Временным комитетом Международного валютного фонда 26.09.1999 г. // Вестник Банка России, 1999. – № 83. – С. 3-12.

11. Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» № 2063 // СЗ РФ. – 1994. – № 28. – Ст. 2972.

12. Государственная программа защиты прав инвесторов на 1998 – 1999 годы, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 785. // СЗ РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3870.

13. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р. // СЗ РФ. – 2006 – №5. – Ст. 589.

14. Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» № 211-ФЗ // СЗ РФ. – 1999 – № 51. – Ст. 6286.

15. Салин П.Б. Некоторые проблемы правового регулирования саморегулируемых организаций // Информационно-правовая база Консультант-Плюс.

16. Сычев Р.А. Правовое положение саморегулируемых организаций в различных областях деятельности // Ваш Консультант Информ, 2007. – № 7-8.