



УДК 347.457.1
ББК 65.272.21

УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ БАНКРОТСТВА ТУРОПЕРАТОРА

Анатолий Владимирович Гурьев

Аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(Волгоградский филиал)
tolya_gurev@mail.ru
ул. Гагарина, 8, 400131 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье представлен анализ характеристик и возможностей участия публичных и частных организаций в мероприятиях по предупреждению банкротства туроператора, а также деятельность Федерального агентства по туризму. Наиболее эффективным способом мониторинга финансового состояния туроператоров является создание региональных саморегулируемых организаций туроператоров. После этого необходимо на нормативном уровне создать вертикальную цепочку контроля за финансово-хозяйственной деятельностью туроператоров. Нормативно закрепленный указанный алгоритм действий позволит публичным органам и организациям не только эффективно осуществлять контроль и надзор за хозяйственной деятельностью туроператора, но и оперативно реагировать и принимать соответствующие решения в случае выявления у туроператоров признаков банкротства и утраты платежеспособности.

Ключевые слова: туроператор, предупреждение банкротства туроператора, публичная организация, частная организация, Российский союз туриндустрии, Ростуризм, Ассоциация «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь», саморегулируемая организация туроператоров.

Конституционный суд РФ в Постановлении от 19 декабря 2005 г. № 12-П [3] указал, что институт банкротства носит публично-правовой характер.

Государство регулирует общественные отношения по предупреждению банкротства туроператора не только через свои органы, но и через созданные им юридические лица, которые являются неотъемлемой частью государственного механизма. Указанные организации в юридической науке именуется публичными юридическими лицами, публичными организациями или организациями публичного права.

Но прежде чем перейти к анализу характеристик и возможного участия публичных и

частных организаций в мероприятиях по предупреждению банкротства туроператора, по мнению автора, необходимо дать такую характеристику и проанализировать деятельность ключевого субъекта в туристской сфере – Федерального агентства по туризму (далее – Ростуризм, агентство).

Агентство создано и осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 [4]. Согласно Положению Ростуризм является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуще-

ством, а также правоприменительные функции в сфере туризма. Руководство деятельностью Ростуризма осуществляет Министерство культуры Российской Федерации.

По мнению автора, одним из пробелов в действующем нормативном правовом регулировании деятельности Ростуризма является отсутствие полномочий по проведению проверок в отношении туроператоров, а также полномочий запрашивать у туроператоров документы и результаты аудиторских проверок. Указанный пробел не позволяет Ростуризму в полной мере осуществлять правоприменительные функции в сфере туризма.

Как уже было сказано, Ростуризм является органом государственной власти в сфере туризма, что дает ему право осуществлять не только правоприменительную, но и правотворческую деятельность в пределах своей компетенции. Однако, как показали события лета 2014 г., Ростуризм на нормативном уровне не в состоянии разработать комплекс мер, которые бы способствовали оказанию превентивного воздействия на хозяйственную деятельность туроператора с целью недопущения утраты им платежеспособности.

По сути Ростуризм ввиду отсутствия указанных полномочий вместо осуществления функций субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями в сфере туризма, является лишь статистом, объявляющим об очередном банкротстве очередного туроператора.

Представляется, что в сложившейся ситуации контрольно-надзорные функции за финансово-хозяйственной деятельностью туроператора могли бы принадлежать юридическим лицам, не являющимся органами публичной власти, но обладающим властными полномочиями в определенной сфере. Речь идет о публичных организациях.

Одним из важных признаков публичной организации является то, что ее деятельность носит некоммерческий характер, как следствие, такое юридическое лицо наделяется специальной правоспособностью.

Еще одной важной чертой публичной организации является то, что она вправе в пределах своей компетенции давать обязательные для исполнения предписания общего и частного характера, обязательные для третьих лиц.

Исполнение указанных предписаний обеспечивается государственно-властным принуждением. За неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний наступает не частно-правовая, а публично-правовая ответственность.

Публичная организация в предусмотренных нормативными актами случаях может являться субъектом нормотворческой деятельности, то есть деятельности, направленной на принятие, изменение или отмену нормативных правовых актов. Одним из примеров является Банк России (ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ [10]).

На основании анализа и систематизации приведенных признаков можно дать следующее определение понятия «публичная организация»: публичная организация – некоммерческое юридическое лицо, созданное и действующее на основании нормативного правового акта органа публичной власти, которое обладает в пределах своей компетенции правом давать обязательные для исполнения предписания общего и частного характера и может в пределах своей компетенции издавать нормативные акты.

Далее проанализируем деятельность и возможное участие публичных организаций, созданных для координации хозяйственной деятельности туроператора с целью принятия мер по предупреждению его банкротства.

Одной из таких организаций является объединение туроператоров в сфере выездного туризма. Особенностью данного объединения является то, что оно сочетает в себе как признаки публичной организации, так и признаки частной организации.

Порядок создания и деятельности указанного юридического лица регулируется Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ и другими федеральными законами, регулирующими общественные отношения по созданию юридических лиц.

Так, согласно ст. 11 туроператоры, осуществляющие деятельность в сфере выездного туризма, обязаны быть участниками объединения туроператоров в сфере выездного туризма, созданного в соответствии с настоящим Федеральным законом. Член

объединения туроператоров в сфере выездного туризма до внесения сведений о нем в реестр в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе осуществлять туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма [11].

Статья 11.1 дает следующее определение понятия «объединение туроператоров в сфере выездного туризма»: это некоммерческая организация, представляющая собой единое общероссийское объединение, которое основано на принципе обязательного членства юридических лиц, осуществляющих на территории Российской Федерации туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма, и действующая в целях оказания экстренной помощи туристам в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Однако, по мнению автора, законодательное закрепление оказания экстренной помощи туристам в качестве единственной цели создания объединения нельзя назвать эффективным с точки зрения предупреждения банкротства туроператора. Указанная цель направлена лишь на ликвидацию неблагоприятных последствий в виде ненадлежащего исполнения туроператором своих обязательств в отношении потребителя.

Некоммерческая организация приобретает статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма на основании решения Правительства Российской Федерации.

По мнению автора, пробел в законодательстве в виде отсутствия закрепленных критериев присвоения статуса объединения туроператоров в сфере выездного туризма должен быть в ближайшее время устранен. В противном случае могут возникнуть различного рода злоупотребления.

Распоряжением Правительства РФ «О присвоении статуса объединения туроператоров в сфере выездного туризма» от 19 ноября 2012 г. № 2130-р установлено, что в настоящее время объединением туроператоров в сфере выездного туризма является Ассоциация «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» [5].

24 августа 2012 г. утвержден Учредительный договор о создании Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» [6].

Свою эффективность по эвакуации туристов Ассоциация «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» продемонстрировала, в частности, летом 2014 года. На возвращение клиентов «Лабиринта» и «Невы» потрачено почти 150 млн рублей [1].

Как показала практика, деятельность Ростуризма (за исключением предложения создать единую электронную базу данных по всем заключенным договорам с туристами [2]) и Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» была акцентирована на минимизации неблагоприятных последствий несостоятельности туроператоров. Не были предприняты попытки принятия мер по предупреждению банкротства туроператоров. Нежизнеспособность продемонстрировало и объединение туроператоров в сфере выездного туризма, формирующее компенсационный фонд.

Неэффективность указанных учреждений обусловлена как субъективными, так и объективными причинами.

К субъективным причинам можно отнести непроработанный на нормативном уровне механизм контроля и надзора указанных учреждений за финансово-хозяйственной деятельностью туроператора. Субъективные причины можно устранить с помощью квалифицированной нормотворческой деятельности.

К объективным причинам можно отнести, в частности, внушительное количество туроператоров, вследствие чего невозможно отследить, проанализировать и принять превентивные меры по устранению причин возникновения банкротства отдельного туроператора. Устранить указанные объективные причины, в отличие от субъективных причин, не представляется возможным.

Минимизацией негативных последствий объективных причин может служить деятельность частных некоммерческих организаций, которые, в отличие от Ростуризма и Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”», приближены к хозяйственной деятельности туроператоров.

К таким частным организациям можно отнести Российский союз туриндустрии.

Однако ввиду совокупности целого ряда причин (в частности представительство ин-

тересов большого числа организаций) Российский союз туриндустрии не оказал существенного влияния на выявление и предупреждение причин банкротства туроператоров.

Таким образом, Российский союз туриндустрии, так же как Ростуризм и Ассоциация «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”», в силу объективных причин не может в полном объеме осуществлять деятельность по предупреждению банкротства туроператора.

По мнению автора, наиболее эффективным способом мониторинга финансового состояния туроператоров является создание региональных саморегулируемых организаций туроператоров.

В настоящее время общественные отношения, возникшие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением координации деятельности саморегулируемых организаций и их участников, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, регулируются Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ [9].

По п. 1 ст. 3 саморегулируемой организацией (далее – СРО) является некоммерческое юридическое лицо, основанное на членстве, объединяющее субъектов хозяйственной деятельности исходя из единства сферы по производству товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющее субъектов профессиональной деятельности определенного вида [7].

Одним из принципов деятельности СРО является открытость, то есть размещение в общедоступной форме информации о своих участниках, внутренних документах СРО (включая стандарты, правила и условия участия в СРО), о структуре и компетенции органов управления СРО, а также раскрытие иной информации, указанной в ст. 7 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» [8].

Как показал анализ законодательства, регулирующего деятельность саморегулируемых организаций, участие хозяйствующих субъектов в СРО возлагает на них дополнительные обязанности, одной из которых, в частности, является раскрытие информации о своей деятельности.

В свою очередь СРО, помимо законодательно урегулированных способов по осуществлению контроля за деятельностью своих членов, может устанавливать и дополнительные механизмы контроля, позволяющие на начальном этапе выявить признаки несостоятельности своего участника и предпринять меры по восстановлению его платежеспособности.

Таким образом, по мнению автора, необходимо создать в каждом федеральном округе Российской Федерации СРО туроператоров и в качестве одного из условий осуществления туроператором своей деятельности установить обязательное членство туроператора в СРО того субъекта Федерации, входящего в соответствующий федеральный округ, где туроператор создан в качестве юридического лица.

Также в законодательство о туристской деятельности необходимо ввести положение о правах СРО проверять хозяйственно-финансовую деятельность туроператора, являющегося членом СРО.

После создания региональных СРО туроператоров необходимо на нормативном уровне создать следующую вертикальную цепочку контроля за финансово-хозяйственной деятельностью туроператоров:

1) регулярное предоставление туроператором в СРО отчета о своей финансово-хозяйственной деятельности;

2) анализ со стороны СРО представленных отчетов и направление результатов такого анализа в Российский союз туриндустрии;

3) в случае обнаружения признаков банкротства у туроператора Российский союз туриндустрии отправляет указанную информацию в Ассоциацию «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» (в случае, если туроператор осуществляет деятельность в сфере выездного туризма), а также в Ростуризм;

4) по результатам проверки финансово-хозяйственной документации туроператора Ростуризм выдает предписание СРО прове-

ти полноценную проверку финансово-хозяйственной деятельности, по результатам которой совместно с другими учреждениями следует осуществить мероприятия по предупреждению банкротства и восстановлению платежеспособности туроператора.

По мнению автора, нормативно закрепленный указанный алгоритм действий позволит публичным органам и организациям не только эффективно осуществлять контроль и надзор за хозяйственной деятельностью туроператора, но и оперативно реагировать и принимать соответствующие решения в случае выявления у туроператоров признаков банкротства и утраты платежеспособности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильченко, Е. «Сургуткурорт» приостановил работу. Кризис на туристическом рынке продолжается / Е. Васильченко // Утро.ru. – 2014. – 12 авг. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.utro.ru/articles/2014/08/13/1208254.shtml>. – Загл. с экрана.
2. В РФ может появиться единая электронная база туристических договоров // Интерфакс. – 2014. – 13 авг. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.utro.ru/news/2014/08/12/1208081.shtml>. – Загл. с экрана.
3. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» от 19 декабря 2005 г. № 12-П // Российская газета. – 2005. – 28 дек. (№ 293).
4. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» от 31 декабря 2004 г. № 901 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 2. – Ст. 159.
5. Распоряжение Правительства РФ «О присвоении статуса объединения туроператоров в сфере выездного туризма» от 19 ноября 2012 г. № 2130-р // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 48. – Ст. 6724.
6. Учредительный Договор о создании Ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма “Турпомощь”» // Tourprom.ru. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.tourprom.ru/travelers-help/docs/>. – Загл. с экрана.
7. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ : (с

изм. на 24.11.2014) // Российская газета. – 2008. – 25 июля (№ 158).

8. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций» от 7 июня 2013 г. № 113-ФЗ : (ред. от 23.07.2013, с изм., вступ. в силу с 03.08.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2871.

9. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

10. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 13 июля (№ 127).

11. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5491.

REFERENCES

1. Vasilchenko E. “Surgutkurort” priostanovil rabotu. Krizis na turisticheskom rynke prodolzhaetsya [“Surgutkurort” Suspended Its Work. The Crisis in the Tourist Market Continues]. *Utro.ru*, 2014, Aug. 12. Available at: <http://www.utro.ru/articles/2014/08/13/1208254.shtml> (accessed April 28, 2015).
2. V RF mozhet poyavitsya edinaya elektronnyaya baza turisticheskikh dogovorov [A Single Electronic Database of Tourist Contracts May Be Created in Russia]. *Interfaks*, 2014, Aug. 13. Available at: <http://www.utro.ru/news/2014/08/12/1208081.shtml>.
3. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF “Po delu o proverke konstitutsionnosti abzatsa vosmogo punkta 1 statyi 20 Federalnogo zakona ‘O nesostoyatelnosti (bankrotstve)’ v svyazi s zhaloboy grazhdanina A.G. Mezhentseva” ot 19 dekabrya 2005 № 12-P [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation “On the Constitutionality of Sub-Paragraph 8 of Paragraph 1 of Article 20 of the Federal Law ‘On Insolvency (Bankruptcy)’ in Connection With the Complaint of Citizen A.G. Mezhentsev” of December 19, 2005 no. 12-P]. *Rossiyskaya gazeta*, 2005, Dec. 28 (no. 293).
4. Postanovlenie Pravitelstva RF “Ob utverzhdenii Polozheniya o Federalnom agentstve po turizmu” ot 31 dekabrya 2004 № 901 [The Resolution of the Government of the Russian Federation “On Approval of the Federal Agency for Tourism” of December 31, 2004 no. 901]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2005, no. 2, art. 159.
5. Rasporyazhenie Pravitelstva RF “O prisvoenii statusa obyedineniya turoperatorov v sfere

vyezdnogo turizma” ot 19 noyabrya 2012 № 2130-r [The Resolution of the Government of the Russian Federation “On Conferring the Status of Tour Operators Association in the Field of Outbound Tourism” of November 19, 2012 no. 2130-r]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2012, no. 48, art. 6724.

6. Uchreditelnyy Dogovor o sozdanii Assotsiatsii “Obyedinenie turoperatorov v sfere vyezdnogo turizma ‘Turpomoshch’” [Memorandum on the Establishment of the Association of Tour Operators in the Field of Outbound Tourism “Turpomoshch”]. *Tourpom.ru*. Available at: <http://www.tourpom.ru/travelers-help/docs/>.

7. Federalnyy zakon “O vnesenii izmeneniy v Gradostroitelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii” ot 22 iyulya 2008 № 148-FZ : (s izm. na 24.11.2014) [The Federal Law “On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation” of July 22, 2008 no. 148-FL (with amend. as of November 24, 2014)]. *Rossiyskaya gazeta*, 2008, July 25 (no. 158).

8. Federalnyy zakon “O vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosam obespecheniya informatsionnoy

otkrytosti samoreguliruemyykh organizatsiy” ot 7 iyunya 2013 № 113-FZ : (red. ot 23.07.2013, s izm., vstup. v silu s 03.08.2013) [The Federal Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Ensuring Information Transparency of Self-Regulatory Organizations” of June 7, 2013 no. 113-FL: (Amend. of July 23, 2013 With Changes Coming in Force from August 3, 2013)]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2013, no. 23, art. 2871.

9. Federalnyy zakon “O samoreguliruemyykh organizatsiyakh” ot 1 dekabrya 2007 № 315-FZ [The Federal Law “On Self-Regulatory Organizations” of December 1, 2007 no. 315-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2007, no. 49, art. 6076.

10. Federalnyy zakon “O Tsentralnom banke Rossiyskoy Federatsii (Banke Rossii)” ot 10 iyulya 2002 № 86-FZ [The Federal Law “On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)” of July 10, 2002 no. 86-FL]. *Rossiyskaya gazeta*, 2002, July 13 (no. 127).

11. Federalnyy zakon “Ob osnovakh turistskoy deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii” ot 24 noyabrya 1996 № 132-FZ [The Federal Law “On the Bases of Tourist Activity in the Russian Federation”]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1996, no. 49, art. 5491.

PARTICIPATION OF PUBLIC AND PRIVATE REGULATORS IN THE EVENTS ON PREVENTING TOUR OPERATORS BANKRUPTCY

Anatoliy Vladimirovich Guryev

Postgraduate Student, Department of Civil and Legal Disciplines,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Volgograd Branch)
tolya_gurev@mail.ru
Gagarina St., 8, 400131 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The article presents an analysis of the characteristics and opportunities of participation of public and private organizations in efforts to prevent the bankruptcy of the tour operator, as well as the activities of the Federal Agency for Tourism. The most effective way of monitoring the financial condition of the tour operators is to create self-regulating organizations of regional tour operators. After that you need to create the vertical chain of control over financial and economic activities of tour operators at the regulatory level. The presented algorithm of actions secured legally will enable public authorities and organizations to not only effectively control and supervise the economic activity of the tour operator, but also to react quickly and take appropriate decisions in case of signs of tour operators bankruptcy and loss of solvability.

Key words: tour operator, prevention of tour operator bankruptcy, public organization, private organization, Russian Union of Travel Industry, Rosturizm, Association of tour operators in the field of outbound tourism “Turpomoshch”, self-regulatory organization of tour operators.