**Государственное регулирование деятельности по оказанию гостиничных услуг**

Д.А. ЖМУЛИНА,

соискатель кафедры коммерческого права

юридического факультета СПбГУ

В статье на основе детального анализа действующего законодательства исследуется система государственного регулирования деятельности по оказанию гостиничных услуг в Российской Федерации, а также сформулированы предложения по совершенствованию регулирования данной сферы.

В сфере оказания гостиничных услуг задействовано немало людей, которые обслуживают огромное количество потребителей. Это не предпринимательство, рассчитанное на узкий круг, а индустрия, предлагающая современному обществу с его разнообразными запросами условия для отдыха.

Государственное регулирование деятельности по оказанию гостиничных услуг осуществляется путем нормативно-правового регулирования данной сферы, а также с помощью стандартизации и классификации гостиниц и других средств размещения, создания благоприятных условий для инвестиций в гостиничную индустрию.

Правовое регулирование услуг, в частности гостиничных, начинается с Конституции РФ, где указано, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 8), а также закреплены основные права и свободы человека и гражданина, важные для этой сферы, в том числе право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27), право на отдых (ч. 5 ст. 37).

В ГК РФ услуги выделены в качестве самостоятельного объекта прав (статьи 1, 2, 128 и др.). Регулированию договорных отношений по оказанию услуг посвящена глава 39 «Возмездное оказание услуг» ГК РФ, значимость которой состоит в том, что в ней заложен фундамент для гражданских правоотношений, еще не поименованных в данном кодексе. К их числу относятся отношения по оказанию гостиничных услуг. В п. 2 ст. 779 ГК РФ, содержащем перечень услуг, гостиничные услуги не указаны. Однако это не означает, что правила главы 39 ГК РФ не применяются к таким отношениям, так как приведенный перечень услуг не является исчерпывающим.

Следующий источник правового регулирования деятельности по оказанию гостиничных услуг — Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о туристской деятельности). Данный закон распространяется на гостиничную деятельность только косвенно. Из понятийного аппарата Закона о туристской деятельности становится ясно, что гостиничная деятельность не может быть отнесена как к туристской, так и к иной деятельности по организации путешествий.

Вместе с тем Закон о туристской деятельности относит гостиницы к объектам туристской индустрии, а в ст. 4 декларирует развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, т. е. фактически развитие гостиниц, как одну из основных целей государственного регулирования туристской деятельности.

Закон о туристской деятельности определяет также, что услуги по размещению являются составной частью туристского продукта, а деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта есть туристская деятельность. Таким образом, можно сказать, что государственное регулирование сферы туристской деятельности весьма существенно затрагивает деятельность по оказанию гостиничных услуг.

Важную роль в регулировании деятельности по оказанию гостиничных услуг играет Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон о защите прав потребителей), который регламентирует взаимоотношения, возникающие между потребителем и исполнителем услуг, в том числе и гостиничных, устанавливает права потребителей (на приобретение услуг надлежащего качества, безопасных для их жизни, здоровья и имущества; на получение информации об услугах и об их исполнителях; на государственную и общественную защиту интересов потребителей), а также определяет механизм реализации их прав.

Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», федеральные законы от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранный инвестициях» и от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определяют основные гарантии прав инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы и прибыль, условия предпринимательской деятельности инвесторов на гостиничном рынке России.

Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании) чрезвычайно важен для регулирования качества услуг, поскольку регламентирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к оказанию услуг.

Среди источников правового регулирования отношений по оказанию гостиничных услуг ключевыми являются Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 25.04.1997 № 490 (далее — Правила предоставления гостиничных услуг).

Данные правила приняты в соответствии с Законом о защите прав потребителей и содержат нормы, регламентирующие порядок предоставления информации о гостиничных услугах, порядок оформления проживания в гостинице и оплаты услуг, порядок предоставления услуг, ответственность исполнителя и потребителя.

Правила предоставления гостиничных услуг содержат определения ключевых понятий по предоставлению гостиничных услуг. Так, гостиница определяется как имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для предоставления услуг. Однако приведенное определение представляется не вполне корректным и не отвечающим реалиям современных отношений в данной сфере.

Потребителем услуг, согласно Правилам предоставления гостиничных услуг, является гражданин, имеющий намерение заказать либо заказывающий и использующий услуги исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Таким образом, если следовать Правилам предоставления гостиничных услуг, не являются потребителями гостиничных услуг граждане, осуществляющие во время проживания в гостинице какую-либо деятельность, направленную на извлечение прибыли, в том числе граждане, выполняющие свои обязанности по гражданско-правовому договору (например, лекторы, адвокаты, поверенные). Неоднозначным является момент отнесения к потребителям Правилами предоставления гостиничных услуг граждан, направленных по распоряжению работодателя в командировку в соответствии с трудовым законодательством и выполняющих в период проживания в гостинице свои трудовые обязанности. Заказывает гостиничные услуги в такой ситуации работодатель, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, который направляет своего работника в командировку, в том числе и в целях извлечения прибыли, а потребляет услуги работник, который является «инструментом» извлечения прибыли.

Следовательно, Правила предоставления гостиничных услуг, регулирующие ключевые моменты в отношениях по предоставлению гостиничных услуг, рассчитаны только на узкую область отношений, к которым относятся отношения с участием граждан-потребителей на стороне получателя услуги.

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51185-98 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования», утвержденный постановлением Госстандарта России от 09.07.1998 № 286, содержит ряд норм, регулирующих деятельность по оказанию гостиничных услуг. Однако согласно ст. 46 Закона о техническом регулировании вышеупомянутый ГОСТ подлежит обязательному исполнению только в части, обеспечивающей достижение целей законодательства России о техническом регулировании.

ГОСТ Р 51185-98 дает определение таким понятиям, как «средства размещения», «услуги средств размещения», «исполнитель услуги средств размещения», классифицирует средства размещения, ограничиваясь их простым перечислением.

Подводя итог анализу нормативных правовых актов в сфере деятельности по оказанию гостиничных услуг, можно сделать вывод, что современное отечественное регулирование этой деятельности является неполным. Правовая регламентация общественных отношений в данной сфере осуществляется преимущественно на подзаконном уровне.

Качественный уровень правового регулирования деятельности по оказанию гостиничных услуг очевидно невысок и недостаточен для успешного развития гостиничного хозяйства в нашей стране. В целях повышения эффективности правовой регламентации отношений по оказанию гостиничных услуг следует, с нашей точки зрения, доработать Правила предоставления гостиничных услуг, необходимо установить специальные нормы, посвященные регулированию предпринимательских отношений в рассматриваемой сфере. Статья 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержит исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию. Деятельность по оказанию гостиничных услуг в этом перечне не указана, соответственно, лицензирование данной сферы не осуществляется.

Согласно ч. 3 ст. 4 Закона о туристской деятельности государственное регулирование туристской индустрии, к которой, как мы уже отмечали ранее, относятся прежде всего гостиницы, осуществляется путем стандартизации и классификации объектов туристской индустрии. С нашей точки зрения, данное направление государственного регулирования крайне важно и необходимо, так как реализует право потребителей на информацию об исполнителе услуг размещения и о самих услугах в соответствии со ст. 8 Закона о защите прав потребителей.

Статья 5 Закона о туристской деятельности закрепляет норму о том, что стандартизация и классификация объектов туристской индустрии осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стандартизация услуг в нашей стране регулируется Законом о техническом регулировании. Применительно к услугам вообще и к гостиничным услугам в частности данный закон определяет техническое регулирование как правовое регулирование отношений в области установления и применения на добровольной основе требований к оказанию услуг, а также оценки и подтверждения соответствия услуг этим требованиям. Законом о техническом регулировании устанавливается, что такие требования могут существовать в форме стандартов или договоров. Никаких иных форм документов, устанавливающих состав и содержание добровольно принимаемых требований к услугам, данный закон не предусматривает. Закон о техническом регулировании также не до пускает применения процедур обязательного подтверждения соответствия услуг каким-то требованиям и принуждения к добровольному подтверждению соответствия, в том числе в определенной системе добровольной сертификации.

Система добровольной сертификации может быть создана любым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем либо несколькими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями. Система добровольной сертификации может быть зарегистрирована в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, но может и не регистрироваться.

Можно сделать вывод, что в России гостиничные услуги не подлежат обязательной сертификации, необходимо лишь добровольное подтверждение соответствия каким-либо критериям, причем не обязательно регистрировать данные критерии, их может разработать и применять любая организация. Значит, установление и применение стандартов в данной сфере, если следовать Закону о техническом регулировании, полностью выведено из сферы ведения государственных органов.

Однако государство активно участвует в разработке критериев оценки качества гостиничных услуг.

Так, Минэкономразвития России приказом от 21.06.2003 № 197 утвердило Положение о государственной системе классификации гостиниц и других средств размещения. Данная система классификации гостиниц просуществовала два года и была отменена в связи с приказом Ростуризма от 21.07.2005 № 86 «Об утверждении Системы классификации гостиниц и других средств размещения (далее — Приказ № 86). Данная Система классификации гостиниц и других средств размещения (далее — Система классификации) применяется в настоящее время. Рассмотрим этот документ более подробно.

Прежде всего, на наш взгляд, само понятие «система классификации» в контексте документа и в свете понятий и определений Закона о техническом регулировании, а также с позиций лексики русского языка является некорректным. Понятие «классификация» в его энциклопедическом значении — это способ или процесс разбиения множества объектов на классы, в данном случае — на категории, обозначаемые количеством звезд. Под классификацией в рассматриваемой системе понимается процесс отнесения конкретной гостиницы к классификационной группе — категории. Этот процесс состоит из двух последовательных действий: оценки соответствия гостиницы классификационным требованиям; документального подтверждения установленного соответствия категории. Затем гостинице выдается сертификат категории и знака соответствия. Однако согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании подтверждение соответствия — документальное удостоверение соответствия оказания услуг положениям стандартов; сертификат соответствия — документ, удостоверяющий соответствие объекта положениям стандартов; сертификация — форма подтверждения соответствия объектов положениям стандартов. То есть то, что в Приказе № 86 названо «классификацией», по Закону о техническом регулировании — «сертификация».

В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие изменения в Приказ № 86 и заменить понятие «классификация» термином «сертификация», каковой она, по сути, и является.

Система классификации содержит требования к гостиницам и другим средствам размещения, критерии их балльной оценки и требования к номерам различных категорий и критерии их балльной оценки, в соответствии с которыми и осуществляется оценка гостиниц и других средств размещения на соответствие той или иной категории.

Проблема разработки единых требований для оценки средств размещения постоянно находится в центре внимания специалистов во всем мире. С тех пор как туризм стал массовым и сложная проблема сертификации гостиничных услуг встала довольно остро, разные организации неоднократно предпринимали попытки принять единый мировой стандарт для услуг, оказываемых гостиницами. Однако на сегодняшний день эти попытки не увенчались успехом в силу многих причин, прежде всего, национально-исторических особенностей туристской индустрии разных стран. В 1989 году Секретариат Всемирной туристской организации (ВТО) выпустил Рекомендации по межрегиональной гармонизации критериев гостиничной классификации[1]. Именно этот документ можно сегодня рассматривать как международный стандарт гостиничных услуг. Следует отметить, что он носит исключительно рекомендательный характер.

На наш взгляд, упомянутые выше требования к гостиницам и другим средствам размещения и критерии их балльной оценки, а также требования к номерам различных категорий и критерии их балльной оценки Системы классификации соответствуют рекомендациям ВТО. Аналогично документу ВТО Система классификации содержит требования, предъявляемые к зданию гостиницы и прилегающей к ней территории, водо- и энергоснабжению, отоплению, вопросам безопасности, номерам, техническому и сантехническому оборудованию, дополнительным помещениям гостиницы, предоставляемым услугам, обслуживающему персоналу и т. д. Каждый вид требований делится на две группы. Первая предъявляется к гостиницам всех категорий. Выполнение этих требований — необходимое условие для обеспечения безопасности гостя. Ко второй группе относятся требования, предъявляемые к конкретным категориям гостиниц.

Представляется, что существенной недоработкой Системы классификации является отсутствие связи между требованиями к гостиницам и другим средствам размещения и критериями их балльной оценки и требованиями к номерам различных категорий и критериями их балльной оценки. Результат категорирования номеров никак не влияет на категорию, которая присваивается гостинице. Мы предлагаем связать две группы требований неким алгоритмом, предполагающим наличие номеров определенной категории в гостинице определенной категории.

Организационная структура Системы классификации состоит из пяти уровней. Во-первых, это руководящий орган системы — федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма. В терминах Закона о техническом регулировании это — юридическое лицо, образовавшее систему добровольной сертификации. Руководящий орган системы утверждает решения аттестационной комиссии и создает комиссию по апелляциям. Во-вторых, действует центральный орган системы (ЦОС), который создает аттестационную комиссию и утверждает документы системы, принимает заявки на проведение экспертной оценки, ведет единый реестр системы, а также осуществляет координирующие функции, разрабатывает методические документы, производит сбор и анализ информации и т. д. Решение о присвоении или отказе в присвоении средству размещения запрашиваемой категории принимает аттестационная комиссия. Непосредственно экспертную оценку средств размещения производят органы по классификации, которые создаются на базе организации, определенной ЦОС. Также существует комиссия, рассматривающая апелляции по вопросам, связанным с классификацией. Закон о техническом регулировании помимо лица, образовавшего систему добровольной сертификации, предусматривает всего лишь один орган — орган добровольной сертификации.

Несмотря на явные внешние различия с организационной структурой, установленной в Законе о техническом регулировании, радикальной противозаконности в организационной структуре Системы классификации нет. Однако представляются необоснованными и не соответствующими решаемой задаче количество уровней принятия решений и излишняя бюрократизированность процесса. На наш взгляд, это усложняет и завышает стоимость оценки и подтверждения соответствия категории.

В целом Система классификации, хотя и нуждается в ряде доработок, в том числе и концептуальных, представляет собой стройную и целостную систему по сертификации гостиниц и других средств размещения. И она вполне могла бы стать основой и гарантом стабильности и постоянства качества гостиничных услуг в Российской Федерации.

Однако Система классификации обладает, как нам кажется, одним существенным недостатком. Она является добровольной, и никто не может заставить гостиницы получать сертификат категории. Также очевидно, что гостиницы, предлагающие услуги низкого качества, либо вообще не будут проходить сертификацию, либо сделают это в рамках другой системы, созданной согласно Закону о техническом регулировании. И абсолютно законно получат даже самую высокую категорию в рамках собственной системы соответствия.

Сравнивать качество предоставляемых услуг в гостиницах, классифицированных по разным системам, достаточно сложно. Ведь при любой классификации делается некоторая ограниченная выборка из огромного многообразия параметров, которые могут быть подвергнуты оценке. А пострадавшей стороной в сложившейся ситуации оказывается потребитель, который, заказывая гостиницу из другого региона, ориентируется на категорию, указанную в брошюре или на сайте гостиницы, но при этом не знает, на каком основании данная категория присвоена. У него существуют собственные представления, например, о категории «три звезды», а получает он услуги на уровне, по его мнению, «одной звезды». Однако потребитель при этом не может предъявить к исполнителю никаких претензий, ведь у последнего есть сертификат соответствия гостиницы категории «три звезды» в рамках некоей добровольной системы сертификации.

Важно отметить, что была предпринята попытка решить данную проблему со стороны государства. Система классификации была одобрена распоряжением Правительства РФ от 15.07.2005 № 1004-р. Одобрение свидетельствует о том, что государство в лице федерального органа исполнительной власти в сфере туризма выступает гарантом того, что гостиница или другое средство размещения действительно соответствуют всем требованиям, предъявляемым к присвоенной им категории. Однако, на наш взгляд, это не решает проблемы. Даже одобренная Правительством РФ Система классификации не становится обязательной и остается лишь одной из ряда возможных систем сертификации. Потребитель не обеспечен достоверной информацией о категории гостиницы.

В свете вышеизложенного представляется необходимым ввести обязательную сертификацию гостиниц и других средств размещения на территории Российской Федерации. Для этого предлагается в Законе о техническом регулировании деятельность по оказанию гостиничных услуг отнести не к услугам, а к процессам и принять соответствующий закон о техническом регулировании гостиничной деятельности, основу которого может составить переработанная и дополненная Система классификации.