

**Таня Йончева**

**ПРАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА ТУРИЗМА – ИНСТРУМЕНТ  
ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ**

**МОНОГРАФИЯ**

**Пловдив, 2023**

Научни рецензенти  
*проф. д-р Стоян Маринов*  
*проф. д-р Люба Панайотова*

# С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

УВОД .....	4
<b>Глава първа: СЪЩНОСТ НА ТУРИСТИЧЕСКИТЕ ДЕЙНОСТИ И НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОРМАТИВНОТО ИМ РЕГУЛИРАНЕ .....</b>	<b>6</b>
§ 1. Понятие за туристически дейности. Предмет на правното регулиране на туризма.....	6
§ 2. Историческо развитие на нормативната уредба в областта на туризма .....	13
§ 3. Източници на правно регулиране на туризма в България .....	17
§ 3.1. Източници на вътрешното право на туризма.....	18
§ 3.2. Международноправни източници на туризма.....	20
§ 3.3. Актове на Европейския съюз в областта на туризма.....	23
<b>Глава втора: ПРАВНА И ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ТУРИЗМА.....</b>	<b>31</b>
§ 1. Нормативна рамка и политика на ЕС по отношение на туризма.....	31
§ 2. Международни организации по туризъм. Структура, видове, функции.....	36
§ 3. Европейски организации по туризъм.....	40
<b>Глава трета: ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА ТУРИЗМА В БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>42</b>
§ 1. Организация на управлението на туризма.....	42
§ 2. Централни органи на изпълнителната власт за управление на туризма.....	43
§ 3. Местни органи на власт за управление на туризма .....	47
<b>Глава четвърта: НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ТУРИЗМА.....</b>	<b>52</b>
§ 1. Организация за управление на туристически район (ОУТР).....	52
§ 2. Туристическо сдружение.....	61
§ 3. Роля на туристическите сдружения в управлението на туризма в България.....	66
<b>Глава пета: НОРМАТИВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ТУРИСТИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ.....</b>	<b>68</b>
§ 1. Туроператорска и туристическа агентска дейност.....	68
§ 2. Пакетни туристически пътувания.....	80
§ 3. Хотелиерство и ресторантьорство.....	98
<b>Глава шеста: КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ НА ТУРИСТИЧЕСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.....</b>	<b>117</b>
§ 1. Същност и обхват на контрола. Контролни органи в областта на туризма.....	117
§ 2. Правомощия на контролните органи.....	119
§ 3. Административна принуда в сферата на туризма. Видове принуда.....	120
§ 3.1. Принудителни административни мерки.....	122
§ 3.2. Административни нарушения и наказания.....	129
§ 4. Административните нарушения по ЗТ в практиката на съда.....	132
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>138</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>140</b>

## УВОД

Туризмът е важна стопанска дейност, източник на приходи и неговото влияние върху икономическия растеж и трудовата заетост в България е несъмнено. Туризмът се превръща във все по-значим фактор за гражданите на европейските държави, свързан с начина им на живот и личните им интереси. Налице е тясна обвързаност между историческите традиции, културното и природното наследство и туризма, което го издига в елемент от устойчивото развитие на Европейската общност. Туризмът развива и утвърждава един общ европейски ценностен модел и прави възможно прилагането на някои от основните европейски ценности – свободното придвижване на хора, движението на стоки и движението на капитали.

За българския туризъм в частност, дългосрочната цел е държавата ни да стане разпознаваема и предпочитана от български и чуждестранни туристи, да се утвърди като дестинация за устойчив и безопасен туризъм. Стремежът е туризмът да бъде един от водещите отрасли на националната икономика, който използва ефективно наличните ресурси не само в посока нарастване на националния доход и осигуряване на добра трудова заетост, но и създаване на условия за опазване на природната среда и културно-историческото наследство.

През последните десетилетия туристическите дейности у нас продължават да се развиват и разнообразяват, за да се адаптират към повишените стандарти и очаквания на потребителите, а туристическият отрасъл остава един от най-динамичните и бързо развиващи се сектори на икономиката. Определящата роля на туристическата индустрия за националното и световното стопанство поражда редица предизвикателства пред българската държава, включително пред нейното законодателство предвид нуждата от създаване на адекватна и изчерпателна правна уредба. Извършеното присъединяване на страната ни към останалите държави членки на Европейския съюз доведе до въвеждането на по-високи изисквания и изцяло нови критерии към дейността на различните звена на туристическата индустрия и към извършването на отделните туристически дейности – туроператорска и туристическа агентска дейност, хотелиерство и ресторантьорство, предоставяне на допълнителни туристически услуги и др. Същевременно през последните две десетилетия туристическият пазар претърпя значителни промени. В допълнение към традиционните методи интернет и онлайн технологиите се превърнаха във все по-предпочитано средство за предлагане и продажба на туристически услуги. Посочената тенденция налага съобразяване на нормативната уредба със съвременните фактически реалности с

оглед улесняване на функционирането на европейския пазар и подобряване на правната сигурност за потребителите и търговците.

**Предмет** на настоящото изследване е действащата нормативна уредба на обществените отношения, възникващи и развиващи се в сферата на туризма, включително международните и европейските актове, които са в сила за България.

**Целта** на изследването е да се анализира цялостно и задълбочено проблематиката, отнасяща се до правната регламентация на туристическата дейност, както и да се начертаят насоки за нейното подобряване.

За постигане на поставената цел в разработката са поставени за решаване следните **задачи**:

- проследяване на историческото развитие на българското законодателство в областта на туризма и промените в него в отделни исторически периоди;
- определяне на компетентните държавни и недържавни органи и субекти, на които са възложени управлението и контрола върху туристическите дейности; изясняване на правния статут на органите за управление, техните правомощия, функции и задачи;
- характеристика на международните и европейски организации, действащи в областта на туризма;
- коментар на основните понятия, дефинирани в действащото туристическо законодателство;
- изясняване на въпросите относно туристическото райониране и свързаните с него организации за управление на туристически райони – условията за тяхното учредяване, членството в тях и дейността им.
- анализ на законовите условия за извършване на туроператорска и туристическа агентска дейност, хотелиерство и ресторантьорство, изискванията за категоризиране, съответно за сертифициране на определени туристически обекти. Проследени са измененията в уредбата на договора за пакетно пътуване съгласно разпоредбите на Директива (ЕС) 2015/2302;
- третиране на проблема относно контрола за спазване на законодателството в туризма – контролни органи, обхват на контрола, принудителни административни мерки и предвидени административни наказания.

**Методология.** За решаване на преследваните задачи и за постигане на набелязаните цели в монографията са използвани освен общофилософски методи, също и такива, специфични за правната наука: системният метод, при който правните

явления се разглеждат в тяхната взаимна връзка и зависимост и според мястото им в правната система, формално-логическият, историческият, сравнителноправният метод, а също и общонаучните методи на изследване като дедукция и индукция, анализ и синтез.

**Актуалността** на темата произтича, от една страна, от липсата на изчерпателна научна разработка в тази област и, от друга страна, от променливата нормативна уредба – след 1990г. законовите и подзаконовите актове, регулиращи осъществяването на туристически дейности, се изменят и допълват многократно. Изследването има за предмет основно действащата у нас правна уредба, но едновременно са проследени и някои положения, възприети в законодателствата на други европейски държави.

**Научната новост** на монографичното изследване е, че на основата на принципите и постулатите на правната теория и действащото българско законодателство е направен опит за по-цялостен анализ на основните характеристики на нормативното регулиране на отношенията в туризма.

**Теоретичната значимост** на монографията се състои в това, че формулираните в нея изводи и заключения могат да послужат за научна основа за по-нататъшно развитие на теорията на нормативно-правното регулиране на туризма.

**Практическото значение** на изследването се определя от факта, че съдържащите се в него разяснения, тълкувания и коментари могат да бъдат използвани при преподаване на учебната дисциплина „Нормативно-правна уредба на туризма” на студенти от едноименната специалност, както и при подготовка на административни служители, заемащи длъжности в органите на изпълнителната власт, оправомощени в сферата на туризма.

**Структурата** на монографията е предопределена от целите и задачите на изследването и се състои от увод, шест глави и библиографска справка.

## Глава първа: СЪЩНОСТ НА ТУРИСТИЧЕСКИТЕ ДЕЙНОСТИ И НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОРМАТИВНОТО ИМ РЕГУЛИРАНЕ

### § 1. Понятие за туристически дейности. Предмет на правното регулиране на туризма

Туризмът отдавна се е откъснал от традиционното си предназначение да бъде дейност, насочена преимно към оползотворяване на свободното време и осигуряване на физическа почивка и възстановяване на работещите. В днешно време туризмът<sup>1</sup> носи белезите на масов социален феномен, задвижван и обуславян от разностранни фактори и условия<sup>2</sup>. Туристическата дейност<sup>3</sup>, като всяка човешка дейност, съществува в определени форми и разкрива специфични белези, които я отличават от останалите обществени явления. Някои автори поясняват, че туристическата дейност се състои в предоставяне на туристически услуги и продажба на туристически стоки<sup>4</sup>. В основните си текстове и допълнителните разпоредби нашият Закон за туризма<sup>5</sup> никъде не дефинира понятието туристическа дейност, но изчерпателно изброява видовете туристически дейности, които могат да бъдат упражнявани у нас. Съгласно чл.3, ал.1 такива са: турсоператорската и туристическата агентска дейност; хотелиерството; ресторантьорството; предоставянето на тематично ориентирани допълнителни услуги в областта на различните видове туризъм; упражняването на екскурзоводски услуги, воденето на туристи в планинска и природна среда и предоставянето на услуги за спорт и обучение на туристи по снежни спортове.

От изтъкнатото по-горе става ясно, че законодателят възприема туристическата дейност като събирателно понятие, чиято същност се разкрива чрез особеностите на всяка от изграждащите го стопански активности. От гледна точка на субектите, в осъществяването на разнородните туристически дейности са заети поне няколко участници и всеки от тях се стреми да изпълни свои собствени цели и задачи: туристическите предприятия, които подготвят, произвеждат и предлагат стоки и услуги

---

<sup>1</sup> В доктрината са правени множество опити за научно дефиниране на понятието „туризъм”. Вж. **Morgenroth, Wilhelm**. Fremdenverkehr. In: Handwörterbuch der Staatwissenschaften. Jena, Verlag von G. Fischer, 1927. Vol. 2, S.394-409. **Poser, Hans**.

**Hunziker, W., Krapf**. Allgemeine Fremdverkehrslehre. Zurich, 1942, S.83; **Berneker, P**. Fondaments du tourisme. Cours d'Etudes Touristiques. Geneve: UIOOT, 1965, p.47; **Хаджиниколов, Д.** и колектив. Новата правна уредба на туризма в България. С., ИК Труд и право, 2002, с.175.

<sup>2</sup> В исторически аспект като главен, определящ фактор за регулиране на обществените отношения в туризма, както и в останалите сфери на социално развитие, се сочи възникването на държавата. Вж. **Нешков, М., В. Казанджиева**. Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2015, с. 15.

<sup>3</sup> В теорията на туристическата наука наред с понятието „туристическа дейност” се възприемат и употребяват и други названия: „индустрия на гостоприемството”, „туристическа индустрия”. Така **Хаджиниколов, Д.** и колектив. Пак там, с.176.

<sup>4</sup> **Драганов, Р.** Нормативна и правна уредба, терминология в туризма и туристическото право. – В: Научни трудове – Международно висше бизнес училище – Ботевград. 2005/1, с.230.

<sup>5</sup> Обн., ДВ бр. 30/26.03.2013г.

за туристическия пазар, посетителите, които консумират стоките и ползват услугите по време на пътуването и престоя си, както и туристическите фирми, занимаващи се с организаторска и посредническа дейност, намиране на клиенти, провеждане на пакетни пътувания и др. Всички стопански предприятия, участващи в производството, предлагането и продажбата на туристически услуги и продукти, в своята съвкупност изграждат туристическата индустрия. За туристическите предприятия, доколкото са създадени да извършват стопанска дейност<sup>6</sup>, крайната цел от предлагането и продажбата на техните услуги е постигането на печалба, а за туристите – удовлетворяването на лични материални и нематериални потребности от разнообразно естество<sup>7</sup>.

Туристическата дейност по начало следва да се разбира като комплекс от дейности и услуги, които в зависимост от вида на практикувания туризъм и интересите на посетителя, могат да имат по-тесен или широк обхват. Така или иначе в разглежданата дейност присъстват - заедно или поотделно - транспорт, настаняване и хранене, т.е. най-малко една основна туристическа услуга. В повечето случаи при престоя си туристът потребява и разнообразни допълнителни услуги, съпътстващи основните, като развлечения, посещения на културни, спортни и други прояви, опознавателни обиколки и др., които често съставляват главната цел и мотива на пътуването. Всички тези услуги е немислимо да бъдат реализирани, ако в мястото на посещение не са налице определени условия, осигурявани от други отрасли и сфери на дейност – строителство на сгради и съоръжения, изграждане на туристическа инфраструктура, търговия, административно и здравно обслужване, поддържане на чистота и ред в курорта. Става въпрос за множество организационни и стопански дейности, които обезпечават реализирането на същинските туристически услуги. Изтъкнатото налага разбирането за туристическата дейност като съвкупност от

---

<sup>6</sup>Нашето законодателство дефинира понятието „стопанска дейност” в § 1., т. 3 от ДР на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Такава е всяка дейност, която се осъществява с цел печалба, без оглед на правното положение на извършващите я лица. Стопанска дейност може да се упражнява от търговци по смисъла на чл. 1 ТЗ, от лица, определени като нетърговци в чл. 2 от ТЗ, както и от юридически лица с нестопанска цел при спазване на предвидените ограничения. За да се окачестви една дейност като стопанска, е необходимо с извършването ѝ да се задоволяват чужди потребности и да се преследва печалба. В този смисъл **Голева, П.** Търговско право. Книга първа. С., Феня, 2004, с.37.

<sup>7</sup> В специализираната литература се отбелязват няколко белега, характеризиращи туристическите услуги: осъществяват се само при наличие на клиент; представляват следствие от взаимодействието между персонал и клиент; предлагат се перманентно 24 часа, 7 дни в седмицата, за да могат да бъдат изпълнени при поискване. Така **Ракаджийска, С.** Аспекти на усъвършенстване на дуалната връзка между системата на образование и подготовка на кадри за сектор „туризъм“ и тяхната реализация в България. – В: Сборник „Кадрите в туризма – предизвикателства и перспективи“, Петнадесети Черноморски туристически форум, Варна, 2022. Варна, изд. „Фил“, 53 – 73.



дейности и услуги, осъществявани не само от пряко заетите в съответния бранш лица, но и посредством реализирането на много други, предварително или паралелно протичащи косвени дейности<sup>8</sup>.

Впрочем, изложената гледна точка относно съдържанието и обхвата на туристическата дейност се застъпва не само в науката, но и в практиката по изготвянето на редица документи от български и европейски специализирани институции. В своя специален доклад „Подкрепа от ЕС за туризма – необходимост от нова стратегическа ориентация и по-добър подход на финансиране“<sup>9</sup> Европейската сметна палата изяснява, че „секторът на туризма обхваща широка група икономически дейности, предоставящи стоки и услуги, търсени от посетителите за пряко или косвено подпомагане на тяхната туристическа дейност. Това могат да бъдат: транспортни услуги, които улесняват движението на хора, туристически агенции и туроператори; настаняване; ресторантьорски и кетърингови услуги; съоръжения за култура, спорт и развлекателни дейности; както и местни туристически стоки и услуги“.

Комплексният характер на отношенията и явленията, съставляващи туризма, изисква задълбоченото му проучване от всички науки, относими към него – туризмология<sup>10</sup>, икономика, география, социология, статистика, право. Като универсален регулатор на обществените отношения правото урежда широк кръг отношения, възникващи в областта на туризма: 1. функциите и компетентността на държавните органи и недържавните организации, натоварени с организацията и управлението на туристическия отрасъл; 2. учредяването и функционирането на туристическите сдружения; 3. условията и реда за упражняване на отделните туристически дейности; 4. туристическото райониране като инструмент за провеждане на маркетинг в туристическите райони; 5. мерките за въздействие и контрол по спазване на туристическото законодателство, органите, натоварени с него и др.

Нормативната уредба на обществените отношения в туризма се постига чрез няколко различни отрасли на правната система и присъщите им методи на регулиране. Така въпросите, отнасящи се до подготовката и издаването на подзаконови нормативни актове, регистрацията на туроператори и туристически агенти, категоризацията и

---

<sup>8</sup> Пример за косвеното участие на отделни дейности във формирането на туристическата услуга дава **Драганов, Р.**, цит. съч., с.231. Авторът сочи, че авиопревозвачите, корабите и фериботите по начало превозват товари и пътници, голяма част от които не са туристи и пътуването не е с туристическа цел. Същото важи и за фирмите, занимаващи се със строителство, търговия, банкови услуги.

<sup>9</sup> Текстът на доклада е достъпен на [Special Report 27/2021: EU Support to tourism \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/special-reports/sr27-2021-eu-support-to-tourism).

<sup>10</sup> Развитието на науката за туризма през последното столетие е изследвано от **Нешков, М.** Науката за туризма и мястото на политиката в нейния обект и предмет. – В: Годишник на ИУ-Варна, т. 83, „Наука и икономика“, Варна. 2012, 66-120; **Рибов, М.** В търсене на решения на предизвикателствата пред туризма. [https://ibsedu.bg/media/Conference/2014/\\_2014\\_3.pdf](https://ibsedu.bg/media/Conference/2014/_2014_3.pdf).

сертифицирането на туристически обекти, издаването на административни актове от компетентните държавни органи и тяхното обжалване по съответния ред, налагането на глоби и имуществени санкции имат административноправен характер и се уреждат чрез императивния метод на публичното право.

От друга страна, предлагането и осъществяването на пакетни туристически пътувания, предоставянето на основни и допълнителни туристически услуги като настаняване, изхранване, екскурзоводска дейност, посредничеството по издаване на визи и застраховки на туристите поражда гражданскоправни отношения между тях и туристическите фирми. Това са отношения между равнопоставени субекти, които се уреждат чрез сключването на различни видове договори в областта на частното право<sup>11</sup>.

Наблюдава се и трета група отношения. Изпълнението на основната функция по провеждане на целенасочена държавната политика налага министърът на туризма да си сътрудничи с разнородни групи заинтересовани субекти - туристически сдружения, организации за управление на туристическите райони, представители на бранша, Национален съвет по туризъм, областни и общински администрации. В тези случаи министърът не действа като властнически орган, тъй като задачата му е да координира и обединява усилията на участниците в туристическия бизнес, някои от които с доста разнопосочни и противоречиви интереси помежду си. Поради тази причина отношенията между държавната власт и представителите на туристическата индустрия в редица хипотези се изграждат на принципа на равнопоставеност, координация и съгласуваност.

В обобщение, обществените отношения в туризма, които са преминали през призмата на правното регулиране, се определят като туристически правоотношения в широк смисъл. Участници в тях са изброените по-горе държавни органи, частноправни субекти и организации, които си взаимодействат при осъществяване на своите права и задължения. В литературата е изразено виждането, че туристическите правоотношения представляват „особен вид производствени отношения, свързани с производството и реализацията на туристическия продукт”. Пояснява се, че „туристическите обществени отношения са взаимодействия между субектите на туризма в процеса на производство на туристическия продукт и неговата реализация на туристическия пазар”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Двойственият характер на отношенията, попадащи на плоскостта на туризма, се коментира и от **Tomaszewska, M.** About the Identity and Objectives of Tourist Law. Авторката изяснява, че в туристическото право се използват правни институти, типични както за сферата на частното право, така и за обхвата на публичното право. – В: IUS ROMANUM, 2019/2, с. 445. Наличен на: [http://iusromanum.info/wp-content/uploads/2020/10/IUS\\_ROMANUM\\_2019\\_2\\_OFFICIAL.pdf](http://iusromanum.info/wp-content/uploads/2020/10/IUS_ROMANUM_2019_2_OFFICIAL.pdf).

<sup>12</sup> Драганов, Р. Цит., съч., с.233.

Трябва да се изтъкне, че нормативната уредба на отделните звена и дейности от туристическия отрасъл не е в състояние и няма за цел да изчерпи разнородната същност на туризма като явление. Законите и другите източници на правно регулиране, действащи у нас, имат за задача да очертаят основните принципи пред дейността на отрасъла и да посочат конкретните критерии за извършване на туристически дейности и предлагане на туристически услуги. Въпреки това, изследването на нормативните белези и аспекти на туристическата дейност е необходимо, тъй като без него не би било възможно изграждането на цялостен поглед върху съставното понятие „туризъм” и правилното разбиране на останалите негови неюридически свойства и характеристики<sup>13</sup>.

През последните години в науката се поддържа възгледът, че в българската правна система се е обособил самостоятелен правен отрасъл „туристическо право” или „право на туризъм”<sup>14</sup>. Туристическото право поначало се дефинира като система от общи и специални нормативни актове, приети от компетентен държавен орган, които регулират обществените отношения, развиващи се по повод предлагане и реализиране на туристически услуги. Посочва се също, че отношенията, предмет на уредба от туристическото право, имат комплексен характер, тъй като туристическите дейности се регулират чрез норми на различни правни отрасли. В своята съвкупност тези правни норми изграждат туристическото право като специфичен подотрасъл на гражданското право. Основният аргумент в подкрепа на изложената теза е, че отделянето на туризма като самостоятелен отрасъл в икономиката на страната поражда непосредствено нуждата от неговото нормативно регулиране, което се постига именно чрез правилата и нормите на туристическото право.

Наред с изложеното название „туристическо право” би могло да се употребява още и за обозначаване на други понятия: 1. субективните права, предвидени в закона, в полза на потребителите на туристически услуги; 2. правната наука, която изследва и изучава туристическото законодателство; 3. учебната дисциплина, която се залага в учебния план на университетите.

В теорията е прието обособяването на правните отрасли да се провежда въз основа на два главни критерия: предметът и методът на регулиране. С предмета на правно регулиране се означават специфичните обществени отношения, които са

---

<sup>13</sup> Комплексният характер на туризма се изтъква и от **Калинина, Л. Е.** Планирование туризма как элемент программно-целевого метода государственного управления. Туризм: право и экономика. 2013, №2, с.25.

<sup>14</sup> Вж. **Шишков, А.** Туристическо право. Стара Загора, Идея, 2000. Терминът „туристическо право” се среща и при **Драганов, Р.**, цит. съч. Авторът не сочи мотивите си в полза на употребата на този термин.

подложени на правно въздействие (регулиране), а методът е начинът, по който правните норми регулират съответните обществени отношения<sup>15</sup>. Тоест, признаването на туристическото право за отрасъл на българското право предполага преди това ясното очертаване на неговото съдържание и обхват и посочване на използвания метод на регулиране. По този начин ще се открие неговата специфика и ще станат видими особеностите му спрямо други отрасли на действащото право. Що се отнася до първия критерий - предмета, в литературата липсва единодушно установяване какво точно се включва в отрасъла туристическо право и в какви граници се простира обхватът му. Не се спори, че последното регулира отношенията, породени пряко от предлагане и потребление на туристически услуги. С това обаче не се изчерпва в цялост предмета на въпросния „правен отрасъл”. Изхождайки от приложното поле и систематиката на Закона за туризма (ЗТ) – основният нормативен акт в тази материя, към обхвата на туристическото право би следвало да се прибавят още няколко групи отношения: управлението и контрола върху туристическите дейности, услуги и обекти; туристическото райониране на страната и организациите, на които е предоставено управлението на туристическите райони; държавните органи и недържавните структури, натоварени с провеждането на държавната политика в туризма<sup>16</sup>. Видно е, че туристическото право има хетерогенно съдържание, което не може да бъде признак за неговата обособеност спрямо други отрасли в правната система<sup>17</sup>.

Трудности поражда и определянето на метода, чрез който нормите на туристическото право постигат целите си. Традиционно е прилагането на два метода на регулиране: императивен, метод на субординация и диспозитивен, метод на равнопоставеност, които посочват принадлежността на съответния отрасъл към един от двата големи дяла: към обхвата на публичното, съответно на частното право. На плоскостта на туристическото право обаче е по-правилно да се говори за комбинирано използване и на двата метода. Това е напълно обяснимо, предвид разнородния характер на регулираните отношения. Например сключването на договори между фирмите и потребителите за ползване на пакетно пътуване или на отделна туристическа услуга, застраховането на туристите, договарянето между туроператори, хотелиери, превозвачи и доставчици на туристически услуги относно настаняването и престоя на туристи са

---

<sup>15</sup> Вж. **Вълчев, Д.** Лекции по обща теория на правото. Част 1. С., Сиела, 2016; **Бержел, Ж. Л.** Обща теория на правото. Благоевград, 1993; **Тропер, М.** За една юридическа теория на държавата. С., 1998; **Келзен, Х.** Чисто учение за правото. С., 1995.

<sup>16</sup> Вж. чл. 1 от ЗТ.

<sup>17</sup> Подобно гледище застъпва и **Рачев, Р.** Право в туризма. Варна, изд. „Наука и икономика”, Икономически университет – Варна. 2014, с.179.

въпроси от облигационноправно и търговскоправно естество, които се уреждат на основата на свободата на договаряне и равнопоставеността. От друга страна, има редица ситуации, в които охраната на обществения интерес или закрилата на интересите на потребителя изисква прилагането на по-строг метод и мерки на въздействие.

На подобна позиция застава и Е. Александровна<sup>18</sup> в изследването си, посветено на административноправното регулиране на туризма. Тя счита за нецелесъобразно отделянето на туристическото право като самостоятелен клон на руското право. Според нея по-правилно би било адаптирането и допълването на действащото туристическо законодателство като комплексна част от руската правна система.

Сходна теза се открива и в друга разработка от руската юридическа доктрина. Според Е. О. Афонькина<sup>19</sup> правната уредба в сферата на туризма представлява сбор от правни норми, уреждащи отношенията по повод осъществяване на туристическите дейности. С въпросните правни норми целенасочено се въздейства върху отношенията между субектите от сферата на туризма. Елемент на тези отношения са и гаранциите за упражняване на правото на почивка на гражданите, на свободата на придвижване, на правото за участие в културния живот и използване на културните институции с цел туризъм.

В теоретичен аспект интерес представлява и гледната точка на М. Томашевска<sup>20</sup>, която изследва идентичността на туристическото право като научна дисциплина и мястото му в системата на правото. Тя застъпва тезата, че класическите методологични критерии, с които си служи общата теория на правото (а и останалите правни науки), се оказват неефективни при опита да се идентифицира същността на туристическото право. Други проблеми, изтъкнати от авторката, са липсата на точност и яснота в използваната терминология, непрецизност на научните хипотези и неубедителната им аргументация от учените. Все пак, макар да не е признато за автономен клон на правото, отчитайки неговия предмет, предназначение и наличието на подробни научни разработки в тази сфера на познанието, е резонно туристическото право да се схваща като отделна наука.

---

<sup>18</sup> Александровна, Е. Административно-правовое регулирование в сфере туризма. Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“. Москва, 2014, с.145. <file:///C:/Users/Emo/AppData/Local/Temp/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-turizma-2.pdf>.

<sup>19</sup> Афонькина, Е. О. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования сферы туризма. – В: Актуальные проблемы развития российской экономики и управления. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. Самара, 2018, с. 9.

<sup>20</sup> Tomaszewska, M. Цит. съч., с. 445.

Наведените по-горе съображения и доводи по мое виждане обосновават извода, че липсват сериозни научни основания да се възприеме разбирането за туристическото право като самостоятелен отрасъл с присъщите му белези и характеристики, който заема собствено място в структурата на правната система. Става въпрос по-скоро за специфична област на регулиране на отношенията, произтичащи от извършването на туристически дейности и предлагането, реализацията и потреблението на туристически услуги и продукти. Това регулиране се постига чрез съвкупност от законови и подзаконови актове, които могат да бъдат означени с обобщаващото название „туристическо законодателство“.

В нашата теория се срещат и други дефиниции на термина „туристическо законодателство“, които отчасти се припокриват с дадената тук формулировка. А. Шишков приема, че туристическото законодателство е обобщаваща правна категория, която включва цялата система от правно-нормативни актове, независимо от тяхната форма, съдържание, наименование и източник на издаване. Чрез това законодателство се определят правата и задълженията на правните субекти в туризма, тяхната защита и правна отговорност. То е съвкупност от правни норми, които съдържат общи правила за поведение и създават абстрактен модел за поведението на субектите, реализиран в конкретните туристически правоотношения<sup>21</sup>. Впрочем анализираното понятие „туристическо законодателство“ не е ново и неговата употреба се наблюдава не само в юридическата литература, но и в икономически изследвания с идентично или сходно съдържание.

## **§ 2. Историческо развитие на нормативната уредба в областта на туризма**

Основаният през 1895 г. от А. Константинов клуб на българските туристи, който по-късно прераства в първото българско туристическо дружество, се приема за начална форма на организиран туризъм у нас. Отчитайки лечебния потенциал на минералните извори, с които е богата територията ни, още през 1891 г. българският законодател приема Закон за топлите и студените минерални води. За съжаление, през този период развитието на туристическата дейност не е сред основните задачи на държавната ни политика, което в допълнение с липсващата материална база обяснява слабия растеж на отрасъла. По-късно, през 1936 г. се приема Правилник за лечебните (курортни) и почивни места. През 30-те години на 20-ти век българското Черноморие се посещава от международни туристи предимно от централноевропейските държави – Полша,

---

<sup>21</sup> Шишков, А. Цит. съч., с. 34.

Унгария и Чехия, които не разполагат със собствен излаз на море<sup>22</sup>. През този начален етап като специализирани органи по туризъм функционират Постоянният комитет за стопански туризъм, създаден през 1932 г. към Министерство на железниците, пощите и телеграфите. Основната му функция е рекламиране и популяризиране на българските курорти. Другият орган е Бюрото за международен туризъм и пропаганда, което през 1938 г. се трансформира в Служба за международен стопански туризъм към Главна дирекция на железниците и пристанищата.

След края на Втората световна война редица фактори обуславят интензивното развитие и подем на туристическия отрасъл в България: нормализирането на международната политическа ситуация, подобряването на социално-икономическите условия, нарастването на доходите на гражданите и тяхното свободно време. Положителна роля изиграва учредяването на специализирано стопанско предприятие „Балкантурист“ през 1948 г., превърнало се в символ на държавно организиран туризъм, на което се възлагат широк кръг задачи – строителство на почивни и курортни станции, хотели и ресторанти, реклама и привличане на чуждестранни туристи, организиране и провеждане на екскурзии за българи и чужденци<sup>23</sup>. Подобренията в транспорта водят до чувствително увеличаване на посещенията на международни туристи, което налага приемането на отделен нормативен акт относно реда за тяхното влизане и престой в страната – Закон за паспортите и милиционерската контрола на чужденците.

Периодът на социалистическото управление се характеризира с липсата на единен законодателен акт, уреждащ цялостно и всеобхватно отношенията в туризма. Приеманите нормативни актове регламентират отделни страни или звена на туристическата дейност. След 1963 г. ръководството на туристическия отрасъл се поема от специализиран държавен орган, подчинен на Министерския съвет – Главно управление по туризъм, което през 1966 г. се преобразува в Комитет по туризъм. В окръжните градове се създават първите регионални органи за управление.

Политическите и социално-икономически промени в бившите социалистически републики след 90-те години на XX в. обуславят нов период в развитието на родния туризъм. Една от последиците на прехода е, че собствеността върху туристическите

---

<sup>22</sup> Повече за отделните периоди в развитието на туризма в България от древността до наши дни вж. **Василева, В.** Развитие на туризма в балканските страни. – В: Сборник доклади „Понятия, ценности, промени. Историята: време и реалности“. Варна, 2017, 197-204.

<sup>23</sup> Българската туристическа индустрия в годините на социалистическата власт и влиянието на туризма върху българското общество е предмет на подробно изследване от **Иванова, М.** Туризмът под надзор. С., Сиела, 2018.

обекти престава да бъде само държавна, което създава благоприятни възможности за изграждане на нови видове места за настаняване, стопанисвани от частни стопански субекти. Изменя се обликът на туризма – от социален се превръща в пазарно ориентиран. Хотелите стават новото предпочитано място за отдих пред традиционните в миналото почивни станции, санаториуми и къмпинги. Отчасти дейността на туристическия бизнес се регламентира с подзаконови актове – през 1994 г. с Постановление №331 на МС се приема Наредба за лицензиране на туристическите дейности (обн. ДВ бр. 5/13.01.1995г.) и Инструкция №1/1995г. на Комитета по туризъм, които регламентират условията и реда за получаване на лиценз за извършване на туристически дейности: хотелиерство, ресторантьорство, туроператорска и агентска дейност.

В първия Закон за туризма от 1998 г.<sup>24</sup> определящо място заема държавната политика в областта на туризма и контрола, който държавните органи упражняват върху туристическата дейност. Установен е лицензионен режим за извършване на туристически дейности и са определени правомощията на министъра на търговията и туризма по издаването на лиценз. Въвежда се понятието „туристически пакет“<sup>25</sup>, който може да бъде изготвян само от лицензиран туроператор и предлаган директно или чрез друг търговец на потребителите. Липсва уредба на договорните отношения, в които встъпват туроператорите и потребителите по повод закупуването и ползването на туристически пакети.

Следващият Закон за туризма от 2002 г.<sup>26</sup> се отличава с по-широко приложно поле и създава цялостна нормативна рамка на организацията, управлението и контрола на туристическите отношения. На министъра на икономиката се възлагат редица важни правомощия: разработване на стратегия и краткосрочни програми за развитие на туризма, лицензиране на туроператорска и туристическа агентска дейност и категоризиране на туристически обекти, упражняване на контрол върху качеството на туристическите услуги, организиране на национална реклама и др. В системата на органите за управление на туризма се включва и областния управител, който провежда политиката на държавата в поверената му област. Неговите функции са най-вече организационни и координационни.

---

<sup>24</sup> Обн. ДВ, бр.71/23.06.1998 г., отм. ДВ, бр.56 от 2002 г.

<sup>25</sup> В § 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за туризма туристическият пакет се дефинира като „предварително организирана програма, включваща най-малко две основни или допълнителни услуги, продавани с пакетна цена“.

<sup>26</sup> Обн. ДВ, бр.56/07.06.2002 г., отм. ДВ, бр.30 от 2013 г.



Утвърждава се позицията на Националния съвет по туризъм като консултативно и координационно звено в организационната структура на туризма. На този орган се възлага задачата да осъществява връзката между държавната власт, от една страна, и частния бизнес, неправителствените организации, сдружения и всички заинтересовани субекти, от друга страна. По този начин се възприема методът на координация и съгласуваност между участниците в туристическия бизнес, за разлика от строгия административен метод, типичен за отменения закон<sup>27</sup>. Лицензионният режим, на който се подчиняват хотелиерството и ресторантьорството, се заменя с процедура по регистрация. Последната се счита за по-лека форма на административен контрол в сравнение с лицензирането<sup>28</sup>. На подчинение към министъра се създават две специализирани звена, които го подпомагат в процедурата по регистрация на туристически фирми, съответно категоризация на туристически обекти – Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти и Експертна комисия по категоризация на туристически обекти.

Предвижда се учредяването на още един спомагателен орган към министъра на икономиката – Агенция за национална туристическа реклама и информация. Дейността ѝ е насочена към практическо реализиране на националната реклама и поддържане на единна електронна система за туристическа информация.

В периода 2005 – 2009 г. функциите по управление на туристическия отрасъл се поемат от Държавната агенция по туризъм. Това ведомство се намира под йерархическото ръководство на Министерския съвет. След закриването на агенцията в края на 2009 г. неин правоприменник става Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. В министерството се обособява отделна дирекция, ръководена от заместник-министър.

Съществен момент в Закона за туризма е въвеждането във вътрешното ни право на правилата на Директива 90/314/ЕИО относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки (отменена). Регламентирани са правата и задълженията на страните по договора за организирано туристическо пътуване. В унисон с тенденциите в европейското законодателство се възприема принципът на засилена защита на интересите на потребителя. В частност, предвиждат се специални средства за защита на участниците в организирани пътувания при неизпълнение или некачествено изпълнение на договорните задължения на

<sup>27</sup> Анализ на основните положения на ЗТ от 2002 г. е направен от **Голева, П.** Новият закон за туризма. - Пазар и право, 2002/7, 5-13.

<sup>28</sup> Вж. **Казанджиева, В.** Предизвикателства и алтернативи пред туристическите агенти в България. Варна, изд. Наука и икономика, Икономически университет – Варна, 2014, с.98.

туроператора<sup>29</sup>. Прилагането на ЗТ продължава повече от десет години. Тенденциите, действащи през този период в развитието на световния туризъм, пораждат нови потребности и предизвикателства пред българския туристически отрасъл, което налага през 2013 г. приемането на изцяло нов, осъвременен нормативен акт. Конкретните принципи и разпоредби на действащия ЗТ ще бъдат коментирани в хода на настоящото изложение.

### **§ 3. Източници на правно регулиране на туризма в България<sup>30</sup>**

Под източници на правно регулиране на туризма се разбира съвкупността от нормативни и други актове, приети от компетентен орган по установения ред, които уреждат отношенията, пряко свързани с извършване на туристически дейности и предоставяне на туристически услуги. Към източниците се отнасят и актове, чиято материя е странична спрямо отношенията в туризма, но чиито правила се прилагат към отделни участници, сектори или дейности от туристическата индустрия. Тази група актове се определя като субсидиарни, допълнителни правни източници.

Сходно определение на източниците на регулиране на туризма дават М. Нешков и В. Казанджиева. Според авторите източниците представляват разнообразни форми на правно-нормативни актове, в които се определят условията и реда на туристическото и свързаното с него законодателство. Източниците конкретизират правилата за поведение, уреждат връзките и отношенията между правните субекти в туризма<sup>31</sup>.

Трябва да се отбележи, че в специализираните научни изследвания понятието „източници на правно регулиране на туризма“ се среща по-рядко и успоредно с него се използва обозначението „правни регулатори“. Последните се дефинират като установени със закон правила и норми на поведение на стопанските субекти, които регламентират и уреждат специфичните дейности в туризма<sup>32</sup>.

В съответствие с основните класификационни критерии източниците на правно регулиране на туризма се разграничават на две категории: 1. източници на вътрешното право и такива на международното право – съобразно правната система, която изграждат; 2. надзаконови, законови и подзаконови източници – според мястото, което

---

<sup>29</sup> Вж. **Бинева, В.** Некачествено изпълнение на договор за организирано туристическо пътуване – понятие и правни последици. – Правна мисъл, 2009/1. **Йончева, Т.** Отговорност на туроператора за причинени имуществени и неимуществени вреди на потребители на организирани туристически пътувания. – Адвокатски преглед, 2015/4-5.

<sup>30</sup> „Източник на право“ е централно понятие в теорията на правото и неговите особености са анализирани обстойно в доктрината. Вж. **Ташев, Р.** Обща теория на правото. Основни правни понятия. Четвърто издание. С., Сиби, 2010. **Бойчев, Г.** Курс по обща теория на правото. С., унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2010. **Колев, Т.** Теория на правото. С., Сиела, 2015.

<sup>31</sup> **Нешков, М., В. Казанджиева.** Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна, 2015, с.109.

<sup>32</sup> **Нешков, М., В. Казанджиева.** Цит. съч., с. 106.

заемат в нормативната йерархия. Като отделна категория източници следва да се посочат актовете на Европейския съюз, регулиращи отделни аспекти или страни на туристическата дейност.

Някои автори обособяват още една класификация на правните източници на туризма – обща и специална част. Общата част се състои от нормативни актове, които уреждат различни страни на обществените отношения в областта на туризма, а специалната част – правните норми относно определени видове дейности, извършвани от субектите на туристическата индустрия<sup>33</sup>. В българското право подобно деление едва ли е приложимо. Това е така, защото основният източник – Законът за туризма, съдържа не само общите принципи и положения за функциониране на туристическата индустрия, но детайлно регламентира цялата „туристическа” материя.

Нужно е да се отбележи, че основната уредба на обществените отношения в туризма се постига чрез нормативни актове от вида на законите. Това е показател за значимостта на този кръг въпроси и тяхната трайност във времето. Същевременно е налице подробна подзаконова уредба, която детайлизира и допълва законовите разпоредби.

### **§ 3.1. Източници на вътрешното право**

Към **вътрешноправните източници** се отнасят:

- *Конституцията от 1991 г.*<sup>34</sup>. В нея се съдържат основните начала на икономическата система на страната, които имат действие и спрямо участниците в туристическата индустрия – свободната стопанска инициатива, договорната автономия, стопанската самостоятелност и самоуправление на търговските субекти, свободната лоялна конкуренция. В чл. 35, ал.1, изр.1 и чл.48, ал.5 Конституцията закрепва правото на свободно придвижване вътре и извън пределите на страната и правото на почивка на всеки български гражданин. Посочените разпоредби формират правното основание на туризма, чиято конкретизация и проявни форми намира израз в съответните законови и подзаконови актове.

- *Закон за туризма*. Играе ролята на общ организационен и устройствен акт. Урежда отношенията между лицата, извършващи туристически дейности и държавата, както и между потребителите на туристически услуги и търговците, доставчици на такива услуги.

---

<sup>33</sup> Афонькина, Е. О. Цит. съч, с. 10.

<sup>34</sup> Обн. ДВ, бр.56/13.07.1991 г.

- *Закон за устройство на Черноморското крайбрежие*<sup>35</sup>. Предвижда условията и реда за предоставяне на концесии на морски плажове и средствата за контрол върху изпълнението на сключените концесионни и наемни договори.

- *Закон за устройство на територията*<sup>36</sup>. Определя начина, по който е регулирана територията на страната, включително териториите, предназначени за курортно – туристическо и вилно строителство.

- *Закон за културното наследство*<sup>37</sup>. Урежда опазването и закрилата на културното наследство като съвкупност от материални и нематериални културни ценности. Предвижда специален ред, по който в обектите, обявени за недвижими културни ценности, могат да се извършват туристически дейности.

- *Закон за дейностите по предоставяне на услуги*<sup>38</sup>. Съдържа условията за свободно предоставяне на услуги в България, включително туристически услуги от чуждестранни туроператори и туристически агенти, установени в държава членка на ЕС или в държава, страна по СЕИП<sup>39</sup>.

- *Закон за защита на потребителите*<sup>40</sup>. Въвежда специални защитни правила в полза на потребителя на стоки и услуги като по-слаба страна в пазарните отношения, в това число относно ползваните туристически услуги.

- *Закон за чужденците в Република България*<sup>41</sup>. Определя условията за влизане, пребиваване и напускане на страната от чужденци, в това число и чуждестранни туристи. Законът задължава всички хотелиери при приемане на чужденец в туристическия обект да го регистрират в регистъра на настанените туристи и да снемат изискващите се лични данни.

- *Търговски закон*<sup>42</sup>. Регламентира правното положение на търговците и сключваните от тях търговски сделки. Доколкото всички видове туристически дейности са част от търговския оборот, правилата на Търговския закон са приложими и към лицата, извършващи посочените дейности.

## **Подзаконовни нормативни актове в областта на туризма**

---

<sup>35</sup> Обн. ДВ, бр. 48/15.06.2007 г.

<sup>36</sup> Обн. ДВ, бр. 1/2.01.2001 г.

<sup>37</sup> Обн. ДВ, бр. 19/13.03.2009 г.

<sup>38</sup> Обн. ДВ, бр. 15/23.02.2010 г.

<sup>39</sup> Споразумение за европейско икономическо пространство, подписано през 1992 г. Целта му да се разшири обхватът на вътрешния пазар на ЕС. Понастоящем членове на ЕИП са Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

<sup>40</sup> Обн. ДВ, бр. 99/9.12.2005 г., в сила от 10.06.2006 г.

<sup>41</sup> Обн. ДВ, бр. 153/23.12.1998 г.

<sup>42</sup> Обн. ДВ, бр. 48/18.06.1991 г., в сила от 1.07.1991 г.

Подзаконовите актове по правната си природа предпоставят наличието на вече създадени правила в отделен закон. Те се издават винаги въз основа и в изпълнение на закона, за да уреждат конкретни или индивидуални обществени отношения с по-малка важност. Понятието „подзаконов акт“ е родово и към него се причисляват различни по форма, същност и юридическа сила правни актове<sup>43</sup>.

Подзаконовата уредба, посветена на отношенията в туризма, се състои предимно от правилници и наредби с организационен и устройствен характер. С правилници се регулира организацията на работа и функциите на държавната администрация в туризма и нейните звена – Министерството на туризма, Националният съвет по туризъм, Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти, Експертната комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти и Комисията за определяне на вида на ски пистите и тяхната безопасност. С наредби се регламентират специфични въпроси, свързани с туроператорската, хотелиерската дейност, предоставянето на услуги на потребителите и др. Наредбите се издават от ресорния министър самостоятелно или съвместно с друг компетентен орган. Характерно за наредбите е сравнително честото им изменение и допълване, което отчасти отразява промените в европейското законодателство, но може да се разглежда и като отсъствие на целенасочена и единна визия по съответните проблеми у представителите на изпълнителната власт.

Някои автори предлагат свое подразделение на подзаконовите нормативни актове в областта на туризма. Те ги разграничават според държавния орган, който е техен автор, на няколко групи: подзаконови актове, издадени от Министерския съвет; от специализирано ведомство по туризъм; от ведомството по туризъм съвместно с друго ведомство; от местни органи на власт<sup>44</sup>. Подобна класификация, макар да внася повече детайлност в общата картина на правните източници в разглежданата сфера, няма особено теоретично значение. Това е така, тъй като посоченото подразделение изцяло се придържа и следва общоустановената в доктрината система на източниците на право.

По-долу се посочват наредбите, имащи пряко отношение към извършването на съответната туристическа дейност, без да се претендира за изчерпателност:

---

<sup>43</sup> Стойчев, С. Конституционно право. С., Сиела. 2002, с. 452.

<sup>44</sup> Нешков, М., В. Казанджиева. Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна, 2015, с. 110.

- Наредба за детските и ученическите туристически пътувания с обща цена, инициирани от институциите в системата на предучилищното и училищното образование<sup>45</sup>.

- Наредба за изискванията към категоризираните места за настаняване и заведения за хранене и развлечения, за реда за определяне на категория, както и за условията и реда за регистриране на стаи за гости и апартаменти за гости<sup>46</sup>.

- Наредба за изискванията за местоположението, пригодността и оборудването на помещението за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност и за образованието, езиковата квалификация и стажа на персонала<sup>47</sup>.

- Наредба за образованието, практическата подготовка и професионалната квалификация, необходими за придобиване на правоспособност за упражняване на професията „Екскурзовод“<sup>48</sup>.

- Наредба за образованието, практическата подготовка и професионалната квалификация, необходими за придобиване на правоспособност за упражняване на професията „Планински водач“<sup>49</sup>.

- Наредба за условията и реда за сертифициране на „Балнеолечебен (Медикъл СПА) център“, „СПА център“, „Уелнес център“ и „Таласотерапевтичен център“<sup>50</sup>.

- Наредба за изискванията към туристическите хижи, туристическите учебни центрове, туристическите спални и прилежащите към тях заведения за хранене и реда за определяне на категория, отказ, прекратяване и понижаване на определената им категория<sup>51</sup>.

- Наредба за реда за предоставяне на безвъзмездни средства на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19<sup>52</sup>;

- Тарифа за таксите, които се събират по Закона за туризма<sup>53</sup>.

### **§ 3.2. Международноправни източници на туризма<sup>54</sup>**

---

<sup>45</sup> Обн. ДВ, бр.103/2016 г.

<sup>46</sup> Обн. ДВ, бр.59/2020 г.

<sup>47</sup> Обн. ДВ, бр.97/2013 г.

<sup>48</sup> Обн. ДВ, бр.5/2016 г., изм. и доп. ДВ, бр.46/2019 г.

<sup>49</sup> Обн. ДВ, бр.21/2016 г., изм. и доп. ДВ, бр.46/2019 г.

<sup>50</sup> Обн. ДВ, бр.83/2019 г.

<sup>51</sup> Обн. ДВ, бр.37/2015 г.

<sup>52</sup> Обн. ДВ, бр.8/2021 г.

<sup>53</sup> Обн. ДВ, бр.102/2016 г.

<sup>54</sup> Най-важните международни събития и правни актове с историческо значение за развитието на международния туризъм в периода 1954 – 2012 г. са представени от **Нешков, М., В. Казанджиева**. Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна, 2015, с. 295.

Сключването на международни договори и надлежното им изпълнение от държавите, страни по тях, при пълно зачитане на общопризнатите принципи и норми на международното право осигурява благоприятна среда за развитие на международния туризъм. Към категорията на международноправните източници на туризма се включват основно международните конвенции, които нашата държава е приела или към които впоследствие се е присъединила. Съгласно правилото на чл.5, ал.4 от Конституцията международните договори, които са ратифицирани, обнародвани са и са влезли в сила за република България, стават част от вътрешното право на страната. Нещо повече, при противоречие между нашето национално право и норма на международен договор, се прилага предвиденото в международния договор. По този начин се осигурява предимството на международното право пред вътрешното право на отделните държави<sup>55</sup>. Ето някои конвенции, третиращи различни аспекти на туристическата дейност, които са приети от България и са инкорпорирани във вътрешния ни правен ред:

- Конвенция за мерките, насочени към забрана и предотвратяване на незаконен внос, износ и прехвърляне на правото на собственост на културни ценности<sup>56</sup>.

- Монреалска конвенция за уеднаквяване на някои правила относно международния въздушен превоз<sup>57</sup>.

- Бернска конвенция от 1980г. за международни железопътни превози (COTIF)<sup>58</sup>.

- Атинска конвенция относно превоза на пътници и личния им багаж по море, 1974 г., изменена с Протокол от 2002 г.

Към международноправните източници на туризма попадат и двустранните договори за сътрудничество в областта на туризма, които нашата държава е сключила с други държави в Европа, Близкия Изток и Африка. Взаимното сътрудничество между държавите се проявява в различни форми – организиране на туристически изложения, обмен на специалисти, популяризиране на екотуризма, облекчаване на митническите и граничните изисквания при влизане на туристи в съответната страна и др. Общо за всички тези спогодби е, че влизат в сила и пораждат задължения за сключилите ги

---

<sup>55</sup> Повече за ролята на международното право в междудържавните отношения и съотношението между международно и национално право вж. **Раянова, К.** Съвременната международноправна доктрина за взаимодействието между международното и националното право. В: Научни трудове на Русенския университет, 2014, том 53, серия 7, 254-261.

<sup>56</sup> Обн. ДВ, бр. 44/2005 г., издадена от Министерство на културата и туризма, в сила от 24.04.1972 г.

<sup>57</sup> Обн. ДВ, бр. 6/2004 г., издадена от Министерство на транспорта и съобщенията, в сила от 9.01.2004 г.

<sup>58</sup> Обн. ДВ, бр. 69/2006 г.

държави в определен период след одобряването, съответно утвърждаването им от Министерския съвет<sup>59</sup>.

Към разглежданата категория източници следва да се отнесат и още една група актове на международното право, които макар да нямат юридическа задължителност, следва да бъдат прилагани по силата на важността на принципите и целите, заложиени в тях, и авторитета на организациите, които са ги съставили:

- Туристическа харта. Одобрена през 1985 г. на VI сесия на Генералната асамблея на Световната организация по туризъм.

- Монреалска декларация. Приета от Генералната асамблея на Международното бюро по социален туризъм, 12 септември 1996 г.

- Манилска декларация за социално въздействие на туризма. Приета на Световното съвещание на ръководителите в сферата на туризма, Манила, Филипини, 22 май 1997 г.

- Декларация за устойчив туризъм, 1995 г.<sup>60</sup>.

- Глобален етичен кодекс в туризма (Global Code of Ethics for Tourism). Приет от Генералната асамблея на Световната организация по туризъм (СТО), 1999 г.<sup>61</sup>. Състои се от десет раздела, в които са формулирани основни принципи за устойчиво развитие на туризма и са посочени правата и задълженията на участниците в туристическата индустрия – посетители, предприемачи, публични власти и неправителствени институции. При спорове, свързани с прилагането и тълкуването на кодекса, заинтересованите страни могат да се обръщат към независим арбитър в лицето на Световната комисия за етика в туризма (WCTE)<sup>62</sup>. Понастоящем СТО настойчиво призовава своите членове да спазват принципите на кодекса за постигане на по-голям икономически принос от туризма и ограничаване на вредните последици от него в определени сфери като околна среда и др.

### § 3.3. Актове на Европейския съюз в областта на туризма

В доктрината и в практиката на Съда на ЕС единодушно се приема виждането за правото на ЕС като автономна наднационална правна система. В решението си по

<sup>59</sup> Вж. <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/mezhdunarodna-turisticheska-politika>.

<sup>60</sup> Желязкова, Г., Желязкова, С. Към устойчиво развитие на туризма в България. В: Управление и устойчиво развитие. Варненски свободен университет „Черноризец Храбър” – Варна, 2006/1-2, 450-458.

<sup>61</sup> Пълният текст на документа вж. на [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported\\_images/37802/gcetbrochureglobalcodeen.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/37802/gcetbrochureglobalcodeen.pdf).

<sup>62</sup> По своите белези посочените декларации и кодекси стоят се доближават най-много до източниците на soft law. Характерно за тази група актове е, че не притежават задължителна правна сила, създават се от организации, които не са в структурата на държавните правотворчески органи и често се противопоставят на типичните нормативни актове, наричани hard law. В този смисъл **Новкиришка – Стоянова, М.** Римскоправни идеи за едно съвременно понятие (soft law). В: *Soft law* и съвременното право. С. Сиби, 2017, 11-35.



делото *Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (C-26/62, 1963 г.) Съдът е постановил, че: „...Общността представлява нов правопорядък на международното право”. Закрепен е принципът, че правото на ЕС се интегрира в националните правни системи на държавите членки. При конфликт между вътрешното законодателство и правото на ЕС определящи са двата основни принципа – предимство на правото на ЕС и неговият директен ефект (решение на Съда по делото *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* (C-6/64), 1964 г.).

Благодарение на единния вътрешен пазар ЕС позволява на гражданите свободно да търгуват и да извършват стопанска дейност навсякъде в Общността. Формирайки отделните политики относно вътрешния пазар, ЕС приема множество правни актове, част от които са посветени специално на транспортния и туристическия отрасъл. Сред актовете на ЕС в областта на туризма се включват преди всичко регламентите<sup>63</sup> и директивите, приемани от институциите на ЕС. Някои от тези актове третираят непосредствено въпроси на туризма, докато други имат по-скоро индиректно действие върху туристическата индустрия и уреждат странична материя. Поначало актовете от разглежданата категория целят улесняване на преминаването на държавните граници, защита на здравето и сигурността, както и на имуществените интереси на туристите. Най-важните източници на общностното право, с най-голям интензитет поради тяхната задължителност и непосредствено действие във всяка държава членка, са регламентите. Тук са изброени някои от регламентите, регулиращи най-вече отношенията в различните видове транспорт:

- *Регламент (ЕО) №261/2004 относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети*<sup>64</sup>. Установява право на парично обезщетение и грижа за пътниците в случаите на закъснял/отменен полет или отказан достъп на борда на самолет. В обхвата на Регламента са включени полети във въздушното пространство на ЕС, както и Исландия, Норвегия и Швейцария. Размерът на обезщетението за закъснял полет варира между 250 и 600 евро и зависи от разстоянието между летището на излитане и крайната дестинация, както и от продължителността на закъснението.

- *Регламент (ЕС) №181/2011 относно правата на пътниците в автобусния транспорт*<sup>65</sup>. Предвижда определени права за пътуващите с автобус: право на информация, право на обезщетение в случай на смърт или телесна повреда, както и при

<sup>63</sup> Повече за правната природа и отличителните черти на регламента вж. **Семов, А.** Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му. С., 2005, с.34.

<sup>64</sup> ОВ L 46, 17.2.2004 г.

<sup>65</sup> ОВ L 55, 28.2.2011 г.

загуба или повреда на багаж вследствие на използването на автобус или на произшествие с използвания автобус. Условието и размерът на обезщетенията се определят от законодателството на всяка държава членка. Регламентът посочва само определени минимални суми. Наред с горните права Регламентът установява още право на продължаване на пътуването или пътуване с пренасочване и възстановяване на платената цена при отмяна или продължително закъснение; Право на лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност да ползват услуги без допълнителна надценка.

- *Регламент (ЕО) №1371/2007 относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт*<sup>66</sup>. Според правилата на Регламента при отмяна или закъснение на влака пътниците имат право на подходяща информация за това, право на отказ от пътуването и връщане на сумата, платена за билета; при определени условия право на връщане до началната точка на заминаване или превоз до крайната дестинация; право на храна и напитки и настаняване в хотел; право на обезщетение за изгубен или повреден багаж по време на пътуването, както и при нараняване или смърт при злополука с влак.

- *Регламент (ЕС) №1177/2010 относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища*<sup>67</sup>. Прилага се за всички пътници, използващи воден транспорт, които се качват на кораб от пристанище на държава членка на ЕС или пристанище извън територията на ЕС, но слизането от борда е в държава от ЕС, или когато участват в круиз и пристанището на качване на кораба се намира на територията на ЕС. При отмяна на пътуването или закъснение повече от 90 мин. пътниците имат право на възстановяване на цената на билета или превоз по друг маршрут и адекватна помощ; право на обезщетение за късно пристигане или отмяна на пътуването в размер от 25-50% от цената според закъснението.

Към разглежданата група актове следва да се отнесе и *Регламент (ЕС) №692/2011 относно Европейска статистика на туризма*<sup>68</sup>. С него се задължават държавите членки да събират, изготвят, обработват и предават хармонизирани статистически данни за търсенето и предлагането в туризма.

Директивите на ЕС са другият важен инструмент за материализиране на политиките на ЕС по отношение на туризма. За постигане на заложените в тях цели, България е транспонирала текстовете на съответните директиви в националното си

---

<sup>66</sup> ОВ L 315, 3.12.2007 г.

<sup>67</sup> ОВ L 334, 17.12.2010 г.

<sup>68</sup> ОВ L 192, 22.7.2011 г.

законодателство чрез закони. Това е белег за значимостта на регулираните от директивите отношения. Към тази група спадат:

- *Директива (ЕС) 2015/2302 относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги*<sup>69</sup>. Има за цел да въведе високо и единно равнище на закрила на потребителите във връзка с договорите за пакети туристически пътувания и свързани пътнически услуги като взема под внимание нарастващото използване на интернет за резервации на почивка и транспорт. Организаторът на пътуването е длъжен да предостави на потребителя определена информация преди подписване на договора; увеличаване на цената на пътуването е допустимо само при спазване на предвидените условия; пътуващият има право да прекрати договора за туристически пакет по всяко време преди началото на пътуването, както и при форсмажорни обстоятелства, които засягат значително изпълнението на услугите или превоза до дестинацията; организаторът носи отговорност за изпълнението на обещаните услуги, дори ако те се изпълняват от други доставчици. Предвидена е и завишена защита на пътуващите в случай че организаторът изпадне в несъстоятелност.

- *Директива 2008/122/ЕО относно защитата на потребителите по отношение на някои аспекти на договорите за разпределено във времето ползване на собственост, дългосрочни ваканционни продукти, препродажба и замяна*<sup>70</sup>. Целта на директивата е да подобри функционирането на вътрешния пазар и да повиши нивото на защита на потребителите. Регламентира правата и задълженията на търговеца и потребителя при сключването и изпълнението на договор за таймшеъринг (договор със срок над 1г., чрез който срещу заплащане потребителят придобива право да ползва едно или повече места за настаняване с нощувка за отделни периоди на обитаване); договор за дългосрочни ваканционни продукти (договор със срок над 1г., по силата на който потребителят може да ползва отстъпки и други привилегии при настаняване).

- *Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар*<sup>71</sup>. Директивата има за цел да улесни дейността на търговците и предприятията, които предоставят услуги в рамките на единния пазар на ЕС. Създават се общи правила и принципи относно правото на доставчиците свободно да се установяват и да предоставят услугите си навсякъде в ЕС. В обхвата на директивата попадат дистрибуторски услуги, вкл. търговия на едро и дребно, занаятчийски, строителни, адвокатски, счетоводни услуги,

---

<sup>69</sup> ОВ L 326, 11.12.2015 г.

<sup>70</sup> ОВ L 33, 3.2.2009 г.

<sup>71</sup> ОВ L 376, 27.12.2006 г.

туроператорска и агентска дейност, хотелиерство и ресторантьорство, екскурзоводска дейност и др.

- *Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите*<sup>72</sup>. Установява правила относно информацията, която трябва да бъде предоставена на потребителя при сключване на договор от разстояние (сключва се чрез организирана система за продажба на стоки или предоставяне на услуги от разстояние без едновременното физическо присъствие на търговеца и потребителя, при използване на средства за комуникация от разстояние, например поръчка по пощата, по интернет, по телефона), както и договор извън търговския обект, регламентира правото на отказ от договора.

- *Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори*<sup>73</sup>.

- *Препоръка 86/666/ЕИО на Съвета относно противопожарната безопасност в съществуващите хотели*<sup>74</sup>. Има за цел да определи минимална степен на пожарна безопасност за всички хотели в държавите от ЕС. Препоръчва държавите членки да предприемат определени мерки, които да гарантират, че хотелите отговарят на предвидените стандарти. Въпреки незадължителния си характер, препоръката е средство за изразяване на позиция от институциите на ЕС. Придържайки се към заложените в нея принципи и цели, държавите биха постигнали уеднаквяване и синхронизиране на действията и мерките в определена сфера, в частност в хотелиерството.

Тук е мястото да се изтъкне и още един акт с преходен характер, който макар да не е част от европейското законодателство, несъмнено ще окаже политическо и икономическо въздействие върху страните от Общността. Става въпрос за Пакет от мерки на Европейската комисия за туризма и транспорта през 2020 г. (приет на 13.05.2020). Пакетът представлява обща координирана рамка, насочваща държавите членки за стъпките, които е препоръчително да предприемат в условията на съществуваща пандемия с оглед запазването на летния туристически сезон и подготовката за зимен такъв. Целта на мерките като цяло е да се подпомогне възобновяването на икономическата, трудовата и социалната дейност във всяка държава членка и най-вече съживяването на туризма и транспорта след периода на изолация и повсеместен застой. Последното ще укрепи лидерската позиция на ЕС в областта на устойчивия и иновативен туризъм. По своята същност споменатите мерки

---

<sup>72</sup> ОВ L 304, 22.11.2011 г.

<sup>73</sup> ОВ L 95, 21.4.1993 г.

<sup>74</sup> ОВ L 384, 31.12.1986 г.

нямат правна сила и не пораждат конкретни задължения. Въпреки това, ако държавите следват предвидения подход на единство и съгласуваност и прилагат мерките, това ще облекчи поне до известна степен негативните последици от настоящата криза. Пакетът е съставен от следните четири документа<sup>75</sup>:

- Към поэтапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници - COVID-19.
- Насоки относно постепенното възстановяване на транспортните услуги и свързаността - COVID-19.
- Насоки за постепенно възобновяване на туристическите услуги и за санитарни протоколи в обектите в сектора на хотелиерството и ресторантьорството - COVID-19.
- Препоръка за предлагането на ваучери на пътниците и туристите като алтернатива на възстановяването на сумите, заплатени за отменени пакетни туристически и транспортни услуги в контекста на пандемията от COVID-19<sup>76</sup>.

В обобщение може да се каже, че законодателството и неговото прилагане е главният инструмент, с който държавата си служи за регулиране на отношенията в туризма. В българското право е налице изключително детайлна и изчерпателна законова и подзаконова уредба в тази сфера, а прилагането на правилата е възложено на система от административни органи на централно, регионално и местно ниво. Чрез установяването на правила и контрола по изпълнението им държавата присъства във всяко звено на туристическата индустрия, регулира цялостно всички аспекти на отношенията по изготвяне, предлагане, и реализация на дейности и услуги в туризма. Иначе казано, възприема се принципът на правния максимализъм. Централният субект, който определя „правилата на играта” и отговаря за организацията, регулирането и контрола върху туристическите дейности, е държавата. Областите, в които е допустима саморегулация на сектора, са ограничени и се отнасят най-вече до отделни моменти в работата на туристическите сдружения. Отчасти посоченото положение е обяснимо предвид статута на страната ни на член на ЕС и произтичащите от това задължения за въвеждане на императивните разпоредби на правото на Общността във вътрешния ни правен ред. В същото време в държави с развита туристическа индустрия някои важни сфери на дейност са оставени на саморегулиране от бизнеса. Очевидно, при

---

<sup>75</sup> Текстове на цитираните документи са налични на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda\\_20\\_870](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_20_870).

<sup>76</sup> ОВ L 151, 14.5.2020 г. Препоръката отправя важни насоки към държавите членки за облекчаване на проблема с ликвидността на превозвачи и организатори на пакетни пътувания и в същото време за по-добра защита на интересите на пътниците и туристите в ситуацията на пандемия. Въпреки че не са правно обвързващи актове, значението на препоръките не бива да се омаловажава, тъй като според практиката на Съда на ЕС националните институции са длъжни да се съобразяват с тях.

разпределяне на функциите по управление на туристическия отрасъл е нужно да се намери точния баланс между правомощията на държавната администрация, от една страна, и възможностите, правата и задълженията на участниците в туристическия бизнес, сдруженията и останалите заинтересовани субекти, от друга страна.

Въпросът за прекомерното регулиране на туристическата индустрия чрез въвеждане на всеобхватни правила и норми в нея има и своята обратна страна – дерегулирането. То е въздействие, противоположно по съдържание на регулирането. В теорията дерегулирането се определя като „отмяна или опростяване на норми, правила и разпоредби, ограничаващи действия на пазарни сили и субекти“. Дерегулирането обаче не се отъждествява с липса на правов ред и законност, а трябва да се схваща повече като стесняване на държавния контрол върху бизнеса и предоставяне на нужната му свобода. Същевременно, необходимо е да се отграничава дерегулирането от либерализацията на пазарните отношения, която е различно понятие<sup>77</sup>.

Тенденцията към свръхрегулиране и свързаните с нея опасности е отчетена и от страна на институциите на ЕС. В своята Резолюция относно транспорта и туризма от юни 2020, между другото, ЕП подчертава, че е от важно значение да се намали прекомерното регулиране в законодателството, свързано с пазара на туристически услуги, за да се избегнат нормативни противоречия и повторения. Последното е постижимо, ако се постигне по-добра координация между политиките на държавите и тяхното туристическо законодателство.

Проблемът за правилното разпределяне на регулаторни и контролни функции между държавните органи и участниците в състава на туристическата индустрия не е еднозначен и със сигурност не се изчерпва само с приемането на адекватно законодателство. Както във всяка област на правно регулиране, нормативната уредба в туризма отразява равнището на икономическо развитие, политическата конюнктура и националните особености и традиции в правния ред на държавата. Още при съставяне на Закона за туризма от 2002 г. (отм.) се е обсъждала възможността правомощията по лицензиране (сега регистрация) на туристически дейности и категоризиране на обекти да бъдат прехвърлени върху браншовите организации. Това и понастоящем не се е случило. Обособяването на отделна държавна структура в лицето на Министерство на туризма през 2014 г. без съмнение консолидира сектора и е предпоставка за формиране и осъществяване на единна национална стратегия в така важния за българската икономика отрасъл туризъм. Въпреки това очакванията и прогнозите на практикуващи,

---

<sup>77</sup> В този смисъл вж. **Нешков, М., В. Казанджиева**. Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна, 2015, с. 22.

икономисти и изследователи<sup>78</sup> за отдръпване на държавата и засилване на ролята на частния бизнес и неправителствените субекти в туристическата индустрия не се сбъднаха. И понастоящем се запазва водещата позиция на държавната администрация в организирането и контрола на основните туристически дейности.

---

<sup>78</sup> Вж. Хаджиниколов, Д. и колектив. Цит. съч., 162-165.

## **Глава втора: ПРАВНА И ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ТУРИЗМА. ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ТУРИЗЪМ**

### **§ 1. Нормативна рамка и политика на ЕС по отношение на туризма**

Активността на Европейската общност в нормативното регулиране на туризма започва след приемането на учредителните договори. В Договора за учредяване на Европейската икономическа общност (ЕИО) през 1957 г. не се третираат пряко въпросите на туризма, а се говори за създаването на обща транспортна политика като една от основните дейности, влизащи в компетентността на Общността. Специална роля в регулирането на туризма заема Европейската комисия, която непрекъснато напомня важността на този сектор и връзката му с други политики на Общността. През 1982 г. Комисията приема Съобщение относно основните насоки на политиката в областта на туризма. В него анализира дейностите, предвидени в рамките на други политики, които могат да послужат и за целите на туристическото развитие .

През годините органите на ЕС приемат множество разпоредби, пряко или непряко регулиращи туристическата индустрия. В последните тридесет години на 20 век се наблюдава активизиране на законодателството на ЕИО, засягащо туризма. Все по-широк кръг проблеми на сектора биват включени в обхвата на европейските разпоредби: повишаване сигурността на туристите, ограничаване прилагането на нелоялни търговски практики спрямо потребителите на туристически услуги, опростяване на визовите изисквания, хармонизиране на данъчната политика, взаимно признаване на придобита квалификация, стаж и диплома от наетите лица в туризма, изработване на общи санитарни и други стандарти.

Договорът от Лисабон, който внася изменения в Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)<sup>79</sup> отново не предвижда специална компетентност на ЕС спрямо туризма. Правомощията на Съюза в тази сфера остават непроменени. По-конкретно, в текстовете си ДФЕС признава значимостта на туризма като определя допълваща (подпомагаща, субсидиарна) компетентност на ЕС<sup>80</sup> в тази област. На плоскостта на обсъжданата тема принципът на допълващата компетентност предполага всяка държава самостоятелно да разработва и осъществява собствена туристическа политика на национално, регионално и местно равнище. Намеса на Съюза е допустима само при недостатъчна ефикасност на мерките

<sup>79</sup> ДФЕС е един от основните договори на ЕС заедно с Договора за Европейския съюз (ДЕС).

<sup>80</sup> Относно значението и предпоставките за прилагането на принципа на допълващата компетентност вж. **Костов, С.** Компетентността на Европейския съюз и прилагането на правото на ЕС от националните съдилища. С. Национален институт на правосъдието, 2013, 34-38.



или невъзможност тяхната цел да бъде постигната. Същевременно, разпоредбата на чл.195 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) дава право на ЕС да подкрепя, координира и допълва действията на държавите в туристическия сектор. Това става чрез насърчаване на конкуренцията между туристическите предприятия, създаване на благоприятна среда за развитието им, усилване на сътрудничеството между държавите, предимно чрез обмен на добри практики, както и развиване на интегриран подход към туризма чрез включването на туристическия сектор в разработването на другите свои политики.

През последните двадесет години институциите на ЕС отделят голямо внимание на приноса на туризма към стопанството и трудовата заетост в Европа. Още през 2001 г. в съобщението си „Да работим заедно за бъдещето на европейския туризъм” (COM(2001)0665) Европейската комисия (ЕК) предлага действаща рамка и мерки за подпомагане на туристическия отрасъл в ЕС. През следващите години в поредица от съобщения ЕК изяснява политическата си визия за развитието на туризма.

- Съобщение (COM(2007)0621) от 2007 г. – Дневен ред за устойчив и конкурентоспособен европейски туризъм. Изтъква се устойчивото развитие като фактор за осигуряване на конкурентоспособността на туризма в дългосрочен план и се подготвя план за действие за следващите три години.

- Съобщение (COM(2010)0352) от 2010 г. – Европа – водеща световна туристическа дестинация – нова политическа рамка за европейския туризъм. Изследват се условията, които са решаващи за конкурентоспособността на туристическата индустрия в Европа и проблемите за постигане на устойчиво развитие.

- Съобщение (COM(2012)0649) от 2012 г. – Осъществяване и развитие на общата визова политика с цел насърчаване на растежа в ЕС. Стремежът е повишаване на броя на туристите от трети държави чрез налагане на единна визова политика.

- Съобщение (COM(2014)0086) от 2014 г. – Европейска стратегия за по-голям растеж и повече работни места в сектора на крайбрежния и морския туризъм. Цели набелязване на мерки за максимално използване на потенциала на крайбрежните зони за постигане на устойчив икономически растеж.

С подкрепата на ЕП Комисията инициира няколко важни мероприятия, имащи пряко въздействие върху европейския туризъм: програмата „ EDEN”, която цели да подкрепя малко познати и все още неразвити дестинации; инициативата „Калипсо”, насочена към стимулиране на пътуванията на възрастни граждани, младежи и семейства в неблагоприятно положение, лица с намалена подвижност; европейска

мрежа „Зелен пояс”, която включва 6800 км пътища по протежение от Баренцово до Черно море, и има за цел създаване по линията на бившата желязна завеса на международна мрежа от пътеки за вело- и пешеходен туризъм и др.

Отчитайки стратегическото значение на регионите на национално ниво за развитието на устойчив туризъм и заетост, Комисията създава схема от източници на финансиране: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) – подпомага проекти, свързани с туризма, програмата INTERREG, Кохезионният фонд за финансиране на инфраструктурни проекти, свързани с околната среда и транспорта, Европейският социален фонд (ЕСФ) за трудова заетост, програмата „Леонардо да Винчи” за професионално обучение, Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и др.

Както преди, така и след приемането на Договора от Лисабон<sup>81</sup> ЕП гласува редица актове, в които изразява политическата си визия, анализира проблемите и перспективите пред европейския туризъм. През 2011 г. Европейският парламент приема Резолюция относно Европа – водеща световна туристическа дестинация – нова политическа рамка за европейския туризъм<sup>82</sup>. Желанието на ЕП е да се даде нов тласък за конкурентоспособен, модерен, висококачествен и устойчив туризъм, основан на културното многообразие и достъпен за всички. Наред с останалите мерки в резолюцията се предлага ЕК да инициира постепенно хармонизиране на системите за класифициране на настаняването в хотели, къщи за гости и други туристически обекти. Това е възможно чрез съставяне на общи минимални стандарти, като се използва натрупания опит на хотелиерския сектор.

През 2013 г. ЕП и Съвета приемат пакет от европейски регламенти за структурните и инвестиционните фондове, в които туризмът не фигурира пряко като тематична цел. Причината е, че той се възприема като сектор и средство, а не крайна цел. Въпреки това регламентите създават възможности за инвестиране в различни дейности, като особено значение се придава на следните мероприятия: иновации в продукти и услуги, усвояване на информационни и комуникационни технологии най-вече в необлагодетелствани и периферни региони, неразвити индустриално и силно зависещи от туризма, разработване на продукти с висока добавена стойност в нововъзникващи области като здравен туризъм, също така адресиране на продукти към

---

<sup>81</sup> Договор от Лисабон за изменение на договора за Европейския съюз и на договора за създаване на Европейската общност. Договорът от Лисабон включва ДЕС и ДФЕС. Подписан е на 13.12.2007, влиза в сила на 1.12.2009.

<sup>82</sup> ОВ С 56 Е, 26.2.2013 г.

специфични целеви групи, например възрастни хора, насърчаване на културния, екологичния, гастрономическия туризъм и др.

В своята Резолюция от 2015 г. относно новите предизвикателства и стратегии за стимулиране на туризма в Европа<sup>83</sup> ЕП настойчиво препоръчва на ЕК в следващата многогодишна финансова рамка да се обособи раздел, посветен изключително на туризма. Така последният ще бъде признат за отделна икономическа дейност със собствен бюджет, вместо да се финансира от бюджетите на други области. Предлага се приемането на комплекс от незадължителни европейски принципи относно качеството на туристическите услуги, иначе казано налагане на един европейски етикет за качество на туризма. За съжаление предложението на ЕП не получава подкрепата на Съвета и бива оттеглено. Друг съществен момент в споменатата резолюция е призивът за утвърждаване на обща европейска система за класификация на туристическата инфраструктура (хотели, ресторанти и др.). В тази насока се настоява да се даде допълнителна подкрепа на започнатата инициатива от група европейски държави за хармонизирана хотелска класификация с единни критерии и процедури в членуващите страни, известна като Hotelstars Union<sup>84</sup>. По този начин ще се даде възможност на потребителите да сравняват офертите на различни места за настаняване в Европа и ще спомогне за установяване на общи критерии за качество на туристическите услуги.

Както беше отбелязано по-горе през май 2020 г. ЕК прие два важни документа: съобщение, озаглавено „Туризъм и транспорт през 2020 г. и след това” и пакет от мерки за туризма и транспорта, с което направи първа стъпка в подкрепа на възстановяването на транспортния и туристическия сектор от пандемията от COVID-19.

Продължавайки започнатото от Комисията, през юни 2020 г. ЕП гласува Резолюция относно транспорта и туризма през 2020 г. и в бъдеще, в която набелязва комплекс от потенциални действия и мерки за съживяване на европейската икономика. Заслужава да се отбележат няколко ключови момента от този акт. Първият е, че въпреки драматичните си последици, здравната криза открива възможност за преосмисляне и повратно възприемане на понятието „туризъм”, а именно като промишлена екосистема със свой човешки капитал, нужда от технологично обновление и показатели за изпълнение. Предлага се въвеждане на единни правила за използване на ваучерите, издавани от туристическите фирми като алтернатива на възстановяване на разходите за неосъществени пътувания. Общите правила ще предотвратят различното

---

<sup>83</sup> ОВ С 355, 20.10.2017 г.

<sup>84</sup> Повече за системата за класификация, критериите и държавите, които я прилагат, вж. <https://www.hotelstars.eu/>.

третиране на потребителите и нарушаването на конкуренцията на пазара. Запазват се доброволният характер на ваучерите и задължението на предприятията за реално възстановяване на сумите при желание на потребителите. Също така се настоява за приемане на отделен бюджет за устойчив туризъм в многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г. Според европейските депутати е необходимо да се организира специална информационна кампания за пътуванията и туризма с цел насърчаване на пътуванията в рамките на ЕС, възстановяване на доверието в пътуванията и туризма по време на пандемията и по-добра осведоменост на туристите относно съществуващите мерки за безопасност и здраве. Не по-маловажно е да се гарантира, че транзитното преминаване и свободното движение между държавите няма да бъде възпрепятствано от едностранни забрани и споразумения между отделните държави.

В дейността си ЕП се подпомага от Европейската комисия по транспорт и туризъм, негов специализиран орган. Задачите на Комисията са свързани основно с подготовка на законодателството в областта на железопътния, автомобилния, вътрешния речен, морския и въздушния транспорт и хармонизиране на правните и административните норми на държавите след либерализацията на транспортния сектор. След влизане в сила на договора от Лисабон правомощията на Комисията се допълват с разработването на европейската политика по отношение на туризма.

В заключение може да се изтъкне, че туристическият сектор се характеризира с голям брой разнообразни индустрии и дейности. Туристическото предлагане включва отношения по настаняване, транспорт, изхранване, екскурзии и всяко от тези отношения поотделно е предмет на регулиране от нормите на европейското право. Туризмът в цялост обаче не е отделна политика на Общността. Поради това много от предвидените мерки са насочени към други политики, косвено свързани с туристическата дейност (защита на потребителите, екологични норми, данъчно облагане). Дейностите на ЕС относно туризма в някои случаи са разпръснати между различни институции, поради което се извършват несъгласувано и твърде откъслечно. Прилаганият спрямо туризма подход на координиране и допълване според някои автори води до недостатъчна компетентност на Съюза ефективно да регулира отношенията в тази сфера.

В обобщение, туристическата дейност се регулира от нормите на европейското право индиректно, чрез приемане и прилагане на други общи политики, както и чрез допълнителни мерки. Главният механизъм за въздействие върху туристическия отрасъл

са неюридическите актове с препоръчителен характер на Европейската комисия, обозначаващи в теорията като „меко право“<sup>85</sup>.

## § 2. Международни организации по туризъм. Структура, видове, функции

Първите международни организации, свързани с туристическата дейност, възникват през 19 век главно с цел подобряване на транспорта по големите европейски реки. Понастоящем задълбочаващата се глобализация, улеснената комуникация между държавите и постоянното технологично обновление във всички сфери на обществения живот превръщат международните организации в сериозен фактор в развитието на международните отношения. По същността си международните организации представляват постоянни колективни органи на държавите или на недържавни субекти, които трайно са се установили като средство за уреждане на международните отношения<sup>86</sup>. С оглед техния предмет и обхват на дейност международните организации се класифицират на универсални и регионални, политически, икономически, военни, културни и др. Основният разграничителен критерий, прилаган от международното право, е с оглед качеството на субектите, членуващи в съответната организация. Съобразно този критерий международните организации биват два вида: международни правителствени – техни членове са правителствата на държавите, и международни неправителствени, в които членове са други правни субекти.

Някои автори разширяват изброените по-горе и възприети в теорията класификации на международните организации, опирайки се на един допълнителен критерий. Съобразно продължителността си на съществуване едноименните организации се разграничават на постоянни и временни, като временните организации се обозначават като международни конференции<sup>87</sup>. Последните си поставят за задача обсъждането и решаването на даден проблем и след изпълнението на проектираната цел прекратяват съществуването си. За разлика от постоянните организации конференциите не се учредяват с договор, не приемат свой устав и се свикват по инициатива на участващите в тях субекти. Обикновено въпросните организации

---

<sup>85</sup> Повече за съществуващите в литературата становища относно мекото право вж.: **Cohen, A.** Bureaucratic Internalization: Domestic Governmental Agencies and the Legitimization of International Law. *Georgetown Journal of International Law*, Summer 2005, 36, 4; **Shelton, D.** Introduction: Law, Non-Law and the Problem of “Soft Law”, in *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System 1*. Dinah Shelton ed., 2000; **Chinkin, C.M.** The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, Oct., 1989, Vol. 38, No. 4; **Лукашук, И. И.** Международное „мягкое” право. *Государство и право*. 1994, № 8-9, 159—167; **Колодкин Р. А.** Критика концепции „мягкого права”. *Совет. государство и право*. 1985, № 12, 95—99.

<sup>86</sup> **Шарпантие, Ж.** Международните организации. 16-то издание. С., 2008 г. **Борисов, О.** Международно публично право. С. Нова звезда, 2020. **Борисов, О.** Правителствени и неправителствени международни организации. С. Нова звезда, 2014.

<sup>87</sup> **Рибов, М.** Туризм без граници. Организационни структури в туризма. С., Нова звезда, 2004, с. 60.

формират от своя състав оперативни органи, като председател, бюро, президиум, секретариат, комисии и др., които да осигуряват нормалното протичане на събранието. Положителното е, че създадените по време на разискванията отношения между участващите могат да прераснат в трайно сътрудничество.

Изложеното дотук относно видовете и характеристиките на международните организации е валидно на общо основание и спрямо международните туристически организации. Последните представляват обединения между субекти, учредени на основата на договор, които си поставят за цел да отстояват общи или групови интереси чрез решаване на проблеми на туристическото развитие отвъд националните граници на държавите<sup>88</sup>. Всяка международна организация по туризъм разполага със собствено имущество и персонал, които обезпечават нормалното протичане на дейността ѝ. Въпросните организации могат да бъдат стопански субекти, когато преследват постигането на печалба за участващите в тях лица, съответно да функционират като нестопански организации, които си поставят нематериални, неимуществени цели, ориентирани към развитието на туризма или негов сегмент. По-долу са посочени по-важните туристически организации, оказващи влияние върху туристическото развитие в световен мащаб<sup>89</sup>.

- Световна туристическа организация (UNWTO). Несъмнено СТО заема лидерска позиция в организационната структура на обсъжданите международни организации. По правния си статут СТО е правителствена агенция на ООН, която си поставя за своя мисия насърчаването на отговорен, устойчив и общодостъпен туризъм. Конкретните цели на организацията са концентрирани в няколко направления: утвърждаване на туризма като двигател на икономическия растеж и включването му в приоритетите на националните икономики; подобряване на конкурентоспособността на отрасъла чрез прилагане на съвременни мерки и инструменти; подкрепа на политики и практики за устойчиво туристическо развитие; използване на туризма като инструмент за намаляване на бедността; насърчаване на специализирано образование, обучение и изграждане на мрежи за обмен на знания; развиване на партньорства между частния сектор, регионалните и местните туристически организации, академичните среди, изследователските институции и гражданското общество.

Членовете на СТО се обособяват в три групи: 159 държави, действителни членове, 6 асоциирани членове и над 500 присъединени членове, представляващи

<sup>88</sup> **Нешков, М., В. Казанджиева.** Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна, 2015, с. 90.

<sup>89</sup> По-подробен списък на съществуващите международни организации, развиващи активност в областта на туризма вж. у **Рибов, М.** Цит. съч., 59 – 158.

частния сектор, образователни институции, туристически асоциации и местни туристически власти. Органите, които управляват и представляват СТО, са следните: 1. Общо събрание. То е върховен орган на Организацията и включва делегати, които са представители на действителните членове. Общото събрание провежда редовни сесии на всеки две години и извънредни заседания при необходимост. 2. Изпълнителен съвет. В него участват действителни членове, които се избират от Общото събрание в пропорция 1 член на всеки 5 действителни гласове. Асоциирани и присъединени членове имат право да участват в работата на СТО, но не могат да гласуват. 3. Секретариат. Състои се от генерален секретар, подпомаган от административен персонал.

В областта на транспорта и туризма преобладават международните неправителствени организации. Те обединяват вече учредени организации от различни категории – професионални, браншови, национални, регионални, научни и др. Те работят за изграждане на трайно партньорство помежду си, съвместна политика, размяна на идеи и опит. Обикновено организациите формират от своя състав лоби, което се стреми да участва или да влияе при решаване на актуални проблеми в сектора.

- Световна федерация на асоциациите на туристическите агенти (UFTAA). Най-голямата в световен мащаб структура, представляваща туристическата индустрия. Състои се от 114 национални асоциации на туристически агенти и туроператори и членове партньори в общо 121 държави. Структурата на федерацията обхваща три органа: Генерална асамблея – върховен орган, в която всяка национална асоциация се представлява от делегат; Управителен съвет с мандат две години; Изпълнителен комитет, ръководен от президент, вицепрезидент, вицепрезидент по финансовите въпроси и двама съветници. Федерацията има консултативен статут към ООН, асоцииран член е на СТО. Наред с представителство и защита на интересите на своите членове, UFTAA работи в тясно сътрудничество с ЮНЕСКО и СЗО в посока устойчиво развитие и отговорен туризъм.

- Световна асоциация на пътническите агенции (WATA). Основана през 1949 г., с повече от 200 членове в 82 страни. Обединява независими частни пътнически агенции в международна мрежа, чрез която отделните членове добиват популярност и присъствие навсякъде по света. Асоциацията провежда годишна Генерална асамблея, организира семинари, търговски и маршрутни изложения. Дейността на асоциацията се подпомага от постоянен Секретариат, изпълняващ административни и организационни функции.

- Световна федерация на асоциациите на екскурзоводите (WFTGA). Обединява асоциации на екскурзоводи, частни лица, образователни институции по туризъм, конгресни и посетителски бюра. Има за цел да предлага и популяризира дейността на екскурзоводите и техните сдружения като посланици на даден регион.

- Световен съвет за пътувания и туризъм (WTTC). В него членуват участници от всички сектори на туристическия бизнес - хотелиери, авио- и железопътни превозвачи, туроператори и туристически агенти, круизни и rent a car компании и др. Дейността на съвета се фокусира върху проблеми като осигуряване на безопасност при пътуване, готовност при кризи, устойчив растеж.

- Международна организация на гражданската авиация (ICAO). Организацията определя основните принципи на международното въздухоплаване, подпомага развитието на мрежата от международни въздушни линии, модернизирани на летищата и съоръженията за въздушна навигация, участва в изготвянето на конвенции в областта на въздушното право. Нейни членове са над 190 държави, представени от своите правителствени органи по транспорта, включително България чрез Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

- Международна асоциация за въздушен транспорт (IATA). Представява интересите на индустрията на въздушния транспорт като се стреми да осигурява безопасност на полетите, техническо обслужване и авиационна безопасност, формира тарифната политика, изработва международни стандарти за дейността на отрасъла. Асоциацията е разкрила свои представителства в над 100 държави, а от българска страна неин член е националният въздушен превозвач Bulgaria Air.

Освен изброените дотук международни структури в световен мащаб действат и специализирани неправителствени организации, чиято активност е насочена върху научното познание за туризма – Международна асоциация на научните експерти по туризъм (AIAEST), Международна академия за изследвания на туризма, Международна федерация на журналистите и писателите по туризъм (FIJET). Съществуват и организации, тясно специализирани в развитието на различни форми на планинския туризъм – Международна федерация по катерене и алпинизъм (International Mountaineering and Climbing Federation), Международна организация за планинско спасяване (International Commission for Alpine Rescue), Международен спелеоложки съюз (Union Internationale de Spéléologie).

### **§ 3. Европейски организации по туризъм**



В границите на Европа са учредени и функционират множество туристически организации. По правило те се регистрират като неправителствени организации с нестопанска цел, чието поле на дейност далеч не се ограничава само до континента.

- Европейска туристическа комисия (ЕТК). Тя възниква като нестопанска организация със седалище в Брюксел през 1948г. Повече от десетилетие Комисията е стратегически партньор на ЕС в дейностите и инициативите, отнасящи се до туристическия сектор. Главните цели на организацията са да популяризира Европа пред трети страни като уникална туристическа дестинация, да осигурява размяна на опит и добри практики между държавите, както и да събира и предоставя актуална статистика на заинтересованите субекти за състоянието на туристическия отрасъл в Европа. Дейността на ЕТК се осъществява от изпълнително звено под ръководството на Съвет на директорите и с помощта на няколко експертни групи: група за проучване на пазара; маркетингова група и отвъдморски отдел.

Понастоящем ЕТК представлява интересите на 35 национални туристически организации от различни европейски държави<sup>90</sup>. България членува в ЕТК чрез Министерство на туризма. Основната мисия на комисията е да утвърди устойчивото развитие на Европа като туристическа дестинация чрез реклама и стимулиране на туризма на континента като цяло и в отделните страни. ЕТК фокусира дейността си в три области: научни изследвания, маркетинг и сътрудничество между публичните и частните субекти в туристическата индустрия. От 2012 г. насам организацията получава безвъзмездни средства от ЕС за изпълнението на промоционални дейности, целящи привличането на нови туристи от определени трети страни.

- Европейска асоциация на туроператорите (ЕТОА). Организацията се самоопределя като „търговска асоциация за по-добър туризъм в Европа“. Основана през 1989 г., днес в нея членуват повече от 1200 членове, в това число туроператори, онлайн оператори, посреднически фирми, търговци на едро, туристически бордове, хотели, технологични компании и такива, предлагащи атракции, други доставчици на услуги и много присъединени членове. Дейността на асоциацията е подчинена на няколко основни цели: рекламиране на Европа като привлекателна туристическа дестинация отвъд океана; изготвяне на специализирани кодекси за членовете, отнасящи се до безопасността на туроператорите, околната среда, електронната търговия; търсене и разширяване на търговските възможности за участниците в туристическата индустрия. В полза на членовете на асоциацията съществуват редица преимущества:

---

<sup>90</sup> Най-новият член на ЕТК е Украйна, която се представлява от Държавната агенция за туристическо развитие.

реклама на компанията на уеб страницата, включване в годишника на ЕТОА, защита на интересите по въпроси на туристическото законодателство, съвети относно данъчно облагане, достъп до гореща линия и др. Ръководните органи на асоциацията са Борд и Консултативен съвет, който се свиква на тримесечие и отговаря за надзора върху текущата дейност и финансите.

- Комитет по туризъм към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Проучва актуални тенденции в туризма свързани с демографията, промените в климата, глобализацията. Комитетът провежда съвместно с Евростат Световен форум по статистика на туризма, на който се събират статистически данни и информация за отрасъла.

Същевременно на територията на Европа са учредени и други организации, развиващи активност в сферата на планинския, пешеходния туризъм и пещерното дело – Европейско сдружение за пешеходен туризъм (European Ramblers Association). Член на сдружението е Български туристически съюз, чийто принос в организацията е поддръжката на три европейски туристически маршрута – Е3, Е4 и Е8, няколко балкански трансгранични маршрута и други, обхванати в обща мрежа. Други субекти от тази категория са Балкански планинарски съюз (Balkan Mountaineering Union), Европейска асоциация по спелеология (European Speleological Federation).

## Глава трета: ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА ТУРИЗМА В БЪЛГАРИЯ

*„Структурата характеризира разположението, съотношението на частите на някакво цяло, неговия строеж и взаимовръзките на съставките му. Всяка организация притежава определена структура, но не се свежда до нея”.*

М. Рибов

### § 1. Организация на управлението на туризма

Първият Закон за туризма от 1998 г. не третира туристическата дейност като такава с преимуществено значение и важност за българската икономика. Туризмът се възприема като звено от националното стопанство, осигуряващо производството и размяната на комплекс от стоки и услуги, съставляващи туристическия продукт. Тежестта се поставя върху организационната и административната страна на туризма, определят се задължителните изисквания за извършване на туристически дейности и държавният надзор, който се упражнява върху тях. Правомощията по организиране, регулиране и контрол на туристическия отрасъл, включително лицензирането на туристическите фирми и категоризирането на туристически обекти се възлагат на министъра на търговията и туризма. С цел по-ефективно осъществяване на възложените му задачи министърът се подпомага от специализиран консултативен орган – Национален съвет по туризъм (НСТ).

С приемането на Закона за туризма от 2002 г. като цяло се запазва държавният монопол върху управлението на туристическия отрасъл. Като причина за това се сочи икономическата и политическата конюнктура в страната през този период - продължаващ преход, икономическа криза, висок ръст на безработицата, нестабилни финансови институции, незначителни чуждестранни инвестиции<sup>91</sup>. От друга страна, всички дейности по подготовката за присъединяване на България към ЕС предполагат засилена активност на държавната администрация с цел изпълнение на очакваните критерии за членство, включително и относно туристическата индустрия. Разширяват се правомощията на министъра на икономиката като му се възлага представителство на страната пред международни туристически организации, популяризиране на българския туризъм в чужбина, създаване на централизирана система за туристическа информация и др. Конкретизират се съставът и правомощията на Националния съвет по туризъм. Повишават се императивните критерии към материалната база и към квалификацията на лицата, занимаващи се с туристическа дейност, от една страна, и очакванията и потребностите на потребителите относно качеството и разнообразието на получаваните услуги, от друга страна.

<sup>91</sup> Хаджиниколов, Д. и колектив. Цит. съч., с.162.

Ситуацията в страната след 2002 г. е доста динамична и се отличава с периоди на растеж и спадове на националната икономика, което закономерно рефлектира и върху състоянието на туристическата индустрия. Редица обективни причини налагат през 2013 г. приемането на изцяло нов Закон за туризма: нуждата от подобряване на координацията в управлението на отрасъла на централно ниво чрез разширяване на функциите на НСТ; постигане на по-широко участие на представителите на туристическия бранш в основните органи и организации за управление на всички нива; прецизиране на уредбата относно туристическите сдружения – тяхната дейност, условията и реда за вписването им в Националния туристически регистър, участието им в различни органи и организации; необходимостта от въвеждане на туристическо райониране, което ще доведе до включването на регионални звена в структурата за управление на туризма; създаване на нормативна основа за формиране на Национална мрежа на туристическите информационни центрове (ТИЦ); синхронизиране на разпоредбите за извършване на туроператорска и туристическа агентска дейност със законодателството на ЕС и др.

## **§ 2. Централни органи на изпълнителната власт за управление на туризма**

Действащият Закон за туризма установява в пълнота системата и вида на органите, институциите и организациите, натоварени с управлението на туристическия отрасъл, както и взаимодействието и отношенията между тях. И понастоящем продължава водещата роля на държавата в изработването и провеждането на националната политика за развитие на туризма. Изпълнителната власт е субектът на държавно управление, който съсредоточава и упражнява основните правомощия и инструменти за регулиране на туризма. На централно равнище функционират следните държавни органи:

### **Министерски съвет**

Като изпълнително-разпоредителен орган правителството в рамките на своите правомощия организира изпълнението и прилагането на българското законодателство и международните договори, по които България е страна, и упражнява контрол по спазване на нормативните актове. В качеството си на орган с обща компетентност правителството притежава правомощия в социално-икономическата сфера и в частност в областта на туризма. Министерският съвет изготвя и внася за обсъждане проекти на нормативни актове (правилници и наредби), уреждащи отношения в туризма,

разработва политиката на държавата и одобрява Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма<sup>92</sup> и стратегии за развитие на отделните видове туризъм.

### **Министър на туризма**

Обособяването на Министерство на туризма през 2014 г. удовлетвори нуждата от самостоятелно звено в структурата на МС, което да поеме грижата и отговорността за българския туризъм<sup>93</sup>. Като едноличен орган на изпълнителната власт министърът отговаря за цялостното управление на туристическия отрасъл и ефективното осъществяване на политиката на държавата в тази сфера. Правомощията му могат да бъдат систематизирани в няколко основни групи:

- *изработване на подзаконовни актове и стратегически за отрасъла документи.* Издава и предлага на Министерския съвет проекти на правилници и наредби в областта на туризма. Отговаря за съставянето и изпълнението на Националната стратегия за устойчиво развитие, национална маркетингова стратегия, годишна програма за реклама на туризма, концепция за туристическо райониране, програми и проекти, финансирани от ЕС и др.

- *правомощия по разрешаване на туристически дейности.* Извършва регистрация на туроператори и туристически агенти, категоризация и сертифициране на туристически обекти. Вписва в Националния туристически регистър правоспособните лица за упражняване на дейност като екскурзовод, планински водач и ски учител.

- *координационни правомощия.* Оглавява Националния съвет по туризъм. Сътрудничи си с организациите за управление на туристически райони и туристическите сдружения при осъществяване на дейността им, с областните и общинските администрации, организира съвместни дейности с участие на заинтересовани субекти от сектора.

- *правомощия, свързани с туристическата информация.* Има задължение да поддържа и актуализира Единната система за туристическа информация, Националния туристически регистър, Националния регистър на туристическите забележителности, фестивали и събития<sup>94</sup>, Националния интернет портал, създава национална мрежа от туристически информационни центрове и др.

---

<sup>92</sup> Настоящата Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма обхваща периода 2014 – 2030 г. В нея са систематизирани визията, стратегическите цели, приоритетите, дейностите, чиято реализация ще води до утвърждаване на устойчиви схеми за развитие и управление на туристическите дейности. Налична на [https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/strategy\\_2014-2030\\_13\\_05\\_2014-sled\\_ms\\_26\\_05\\_2014.pdf](https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/strategy_2014-2030_13_05_2014-sled_ms_26_05_2014.pdf)

<sup>93</sup> В кратката история на съществуването си Министерството на туризма се оглавява от Николина Ангелкова, Стела Балтова и Мариана Николова – от средата на 2020 г.

<sup>94</sup> Дефиниция на словосъчетанието „туристически забележителности, фестивали и събития“ е дадено в § 1, т.97 от Допълнителната разпоредба на Закона за туризма.

- *контролни правомощия*. Упражнява надзор за законосъобразното учредяване и дейност на организациите за управление на туристически райони. Следи за реално извършване на дейност от туристическите сдружения, вписани в Националния туристически регистър. Отговаря за контрола върху качеството на туристическия продукт. Налага принудителни административни мерки, глоби и имуществени санкции при нарушаване на туристическото законодателство.

- *други важни правомощия*. Представява страната пред международни туристически организации, събира и анализира статистически данни за състоянието на отрасъла, изработва и разпространява рекламни материали, предлага на МС обявяване на национални курорти и др.

Изброените по-горе правомощия очертават ресорния министър като ръководен отраслов орган с административни, организационни, координационни, представителни и контролни функции.

### **Специализирани експертни комисии**

Предвид множеството и разностранни по естеството си задачи, които му се възлагат, министърът се нуждае от сътрудничество от страна на отделни помощни звена. Поради това законът предвижда на подчинение към министъра да се създадат и да функционират няколко експертни органа. Всеки един от тях е специализиран в конкретна сфера от туристическата дейност и го подпомага при изпълнение на задачите му. Такива органи са Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти, Експертната комисия по категоризация на туристически обекти, Експертната комисия по сертификация на туристически обекти, Експертната комисия за регистрация на ски училища и Експертната комисия за определяне степента на сложност на ски пистите. По своя състав посочените комисии са смесени органи, в които участват представители на ресорното министерство/министерства, от една страна, и специалисти, представители на съответния бранш, професия и лица, предоставящи услуги. Комисиите се свикват на заседания от техния председател. Организацията на работа и дейността на комисиите се уреждат с правилници.

### **Областен управител**

Областният управител провежда държавната политика в туризма на територията на областта. Задълженията, с които законът го натоварва, са предимно с организационен и координационен характер. Той разработва областна стратегия и участва в изработването на програми за развитието на туризма в областта. Стратегията и програмите трябва да са съобразени с наличните природни, културни и социално-

икономически ресурси, с потребностите на потребителите и да могат практически да се реализират. Областният управител съдейства на организацията за управление на туристическия район, на туристическите сдружения и на други държавни органи при изпълнение на техните функции. Осъществява контрол в предвидените от закона случаи.

### **Национален съвет по туризъм**

Управлението на туризма не е приоритет единствено и само на държавата, макар тя да владее основните инструменти. Освен органите на изпълнителната власт, в регулирането на отрасъла участва и държавно-обществен орган. Такъв е Националният съвет по туризъм (НСТ), който се сформира като консултативен орган към министъра на туризма. NST е постоянно действащ орган, който се свиква на редовни заседания поне два пъти годишно. Заседанията му са публични. Работата в NST е в обществена полза и за нея членовете на съвета не получават възнаграждение. NST осведомява обществеността за своята дейност периодично чрез публикуване на информация на официалната интернет страница на МС.

Настоящият Закон за туризма прецизира персоналният състав на NST, включвайки в него възможно най-обширен кръг субекти, имащи непосредствено или индиректно отношение към туристическия отрасъл. От страна на държавата в NST участват всички заместник-министри (по един от съответното министерство), ръководителите на Комисията за защита на потребителите, на Българската агенция по безопасност на храните и на Национална агенция за приходите, а от другата страна присъстват частни субекти – представители на различните видове туристически сдружения, на морските, планинските и балнеолечебните национални курорти, на сдруженията на превозвачите и др. Широкият състав на NST създава сигурност, че при решаване на проблемите на отрасъла ще се вземат предвид интересите и нуждите на всички заинтересовани страни от бранша.

Главната функция на NST е да консултира министъра по въпроси от съществено значение за развитието на туризма и да координира действията на държавната администрация с усилията на частния сектор. Въпросите, по които NST се произнася, са свързани с териториалното развитие, изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура, управлението на морските плажове, използването и опазването на ресурсите, данъчното облагане на туристическите дейности, прилагането на визовия режим и др. Поставянето на тези и ред други проблеми за обсъждане пред NST позволява на участниците в туристическия бизнес да изразят своето виждане и да

предложат начини за решаването им. В рамките на НСТ се разглеждат въпроси, които са от компетентността и на други министри, но чието уреждане би се отразило на състоянието на бизнеса. Ето защо е важно всички, извършващи туристически дейности и услуги, да заявят позицията си с цел постигане на по-добра комуникация както между участниците в бранша помежду им, така и между тях и представителите на държавата.

Не само в преходния период, но и понастоящем ролята на НСТ като реално функциониращ съветателен орган се запази. Последното се потвърждава и от факта, че законът постоянно разширява компетентността му като включва допълнителни въпроси за разглеждане и решаване от този орган.

### **§ 3. Местни органи на власт за управление на туризма**

#### **Общини и кметства**

Общините и кметствата са основните структури, които държавата ангажира с развиването и насърчаването на туризма на местно ниво. По подобие на областния управител, общинските съвети са длъжни да съставят собствена програма за развитие на туризма, която е част от общинския план за развитие. Чрез тази програма всеки общински съвет ще определя политиката и насоките за развитие на туризма на територията на общината. Необходимо е програмата за развитие на туризма да бъде синхронизирана и да съответства на целите и приоритетите, заложи в областната стратегия, която се изготвя съгласно Закона за регионалното развитие.

За да отговаря на законовите условия, общинската програма за развитие на туризма задължително трябва да предвижда конкретни проекти, включващи мероприятия в няколко направления:

- изграждане и поддръжка на туристическа инфраструктура, включително местните пътища до туристическите обекти;
- изграждане на туристически информационни центрове за информационно обслужване на посетителите;
- поддържане на туристически обекти, които са предоставени за ползване или са собственост на общината;
- организиране на фестивали, събори и други подобни събития с местно и национално значение;
- рекламна, прогнозна и аналитична дейност и др.

Спазва се принципът на Закона за местните данъци и такси средствата, събрани от туристическия данък, да се разходват само за мероприятия, включени в общинската програма за развитие на туризма. Контролът върху изразходването на тези средства е



значително облекчен чрез посоченото изчерпателно изброяване на видовете дейности, които да бъдат заложили в общинската програма. Нов момент в ЗТ е, че когато на общинска територия е разположен национален курорт, общината се задължава да отделя специални средства за благоустройство на инфраструктурата и за повишаване на качеството на предлаганите туристически дейности, услуги и продукти в курорта.

Тук е мястото да се засегне проблематиката, свързана с регулирането на нашите национални курорти. На тях е посветена новата Глава четвърта „а“ ЗТ. В нея се посочва редът за придобиване на статут на „национален курорт“ на дадена територия. Това става с решение на МС по предложение на министъра на туризма. Решението подлежи на публикуване в Държавен вестник. Отделно от този ред в Закона за здравето се допуска населени места и селищни образувания, притежаващи ресурси и възможности за провеждане на профилактика, лечение, рехабилитация, отдих и туризъм, също да бъдат обявени за курорти. Отличителното в този случай е, че инициативата е на министъра на здравеопазването, а решението се взема на ниво МС. С оглед намаляване на административната тежест и като вид облекчение спрямо хотелиери и ресторантьори, които ще извършват дейност на територията на националните курорти, е установено тези лица да получават желаните административни услуги в срокове, наполовина по-кратки от предвидените. С това законовата уредба се изчерпва. Въпреки предвиденото приемане на подзаконов акт, който да конкретизира условията за получаване на статут „национален курорт“, към средата на 2022 г. такъв все още липсва. Нужно е с наредба на МС да се детайлизират редица въпроси: критериите, на които трябва да отговарят курортите; процедурата за признаването им като такива; управлението на туристическите дейности в курорта; изграждането и поддържането на необходимата инфраструктура; извършването на подобрения и ремонти; мероприятия за реклама и популяризиране на възможностите на курорта; осигуряване на чистота, ред и сигурност на туристите, медицинско и административно обслужване; извършване на контрол на туристическите обекти и определяне на контролните органи, както и всички съпътстващи въпроси.

### **Специализирани общински органи**

Работата на общината се подпомага от два специализирани органа – консултативен съвет по въпросите на туризма и общинска експертна комисия по категоризация на туристически обекти. Те се създават към общините, в които има функциониращи места за настаняване (хотели, стаи за гости и др.). Тези два органа се учредяват към кмета, който е и техен председател. Членове на консултативния съвет по

туризъм са субекти, заинтересовани в една или друга степен от развитието на туризма в общината: представители на местната администрация, на музеите, на туристическите сдружения и бизнеса. Основната функция на консултативния съвет е да прави предложения до кмета и да дава становища по важни финансови, организационни, инфраструктурни, екологични и други проблеми.

С изменения в ЗТ от 2020 г. се разшириха правомощията на консултативните съвети по въпросите на туризма да отправят предложения и да дават становища по широка гама въпроси, свързани с: размера на туристическия данък и неговото изразходване; членство на общината в организацията за управление на туристически район; приоритетно изграждане и поддържане на туристическата инфраструктура; подобряване на съществуващия транспорт, опазване и поддръжка на зелените площи; кадрово осигуряване на нуждите на туризма. Когато в границите на общината е разположен национален курорт, консултативният съвет има за задача да проучва, обсъжда и предлага на общинския съвет изпълнението на набелязаните мерки за устойчиво развитие на съответния курорт като туристическа дестинация. Обсъжданата законова промяна без съмнение трябва да бъде подкрепена. Тя дава възможност за свеждане на държавната политика на местно, локално равнище и за решаване на проблемите според конкретните нужди и потребности на туристическото развитие на съответната община.

Настоящата редакция на ЗТ урежда консултативните съвети като структури с разностранен състав, в които наред с останалите субекти участват и „физически и юридически лица, които имат отношение към развитието на туризма“. По мое мнение е необходимо да се прецизира текстът на чл. 13, ал. 3 ЗТ, като се предвиди изрично, че когато в общината има национален курорт, в консултативните съвети задължително се включват собственици на туристически обекти, както и лица, притежаващи или стопанисващи туристическа инфраструктура в националния курорт. Именно собствениците на обекти и инфраструктура заедно с представители на туристическите сдружения трябва да имат решаващ глас в консултативния съвет, когато последният обсъжда и решава въпроси относно статута и развитието на националния курорт.

### **Кметове на общини**

Кметът, като едноличен орган на власт в общината, също има свои отговорности по туристическото развитие: изготвя програмата за развитие на туризма и я предлага на общинския съвет за одобрение; определя категория на туристическите обекти по чл.128, ал.1 ЗТ; създава и поддържа регистър на категоризираните от него обекти на

територията на общината; предлага определяне на размера на туристическия данък; взаимодействия с други органи на изпълнителната власт, с организацията за управление на туристическия район и с туристически сдружения; осъществява контрол по спазването на закона. С най-голямо практическо значение са правомощията на кмета да упражнява контрол върху туристическите обекти относно наличието или липсата на категоризация, както и относно редовното водене на регистър за настанените туристи от хотелиерите, работещи на територията на общината. Последната е пряко заинтересована хотелиерските регистри да бъдат водени и в тях надлежно да се отразява броя на реализираните нощувки, за да може да бъде събран туристическият данък. Постъпленията от данъка, както беше споменато, трябва да бъдат влагани единствено в полза на туристическите дейности в общината.

### **Общински предприятия „Туризм“**

В някои общини в страната са създадени общински предприятия като специализирани звена към съответната общинска администрация за провеждане на политиката в областта на туризма. По начало въпросното предприятие се учредява с решение на общинския съвет, който издава правилник за неговото устройство и функциониране. Предприятието е второстепенен разпоредител с бюджетни средства, но няма статут на самостоятелно юридическо лице - търговец. Типични за общинското предприятие дейности са популяризиране на съответния град като привлекателна туристическа дестинация чрез презентирание на неговия туристически продукт на национални и международни борси и изложения; инициране и провеждане на маркетингови проучвания; организиране на рекламни кампании, конференции, семинари и други прояви, свързани с туристическия продукт на града. Наред с изброените мероприятия, предприятието участва и в категоризиране на туристически обекти, извършване на проверки по спазване на закона, грижи се за опазване на културно-историческите и природните обекти на територията на общината.

При изпълнение на задачите и целите си общинското предприятие поддържа връзки с останалите структурни и функционални звена на общината, Министерството на туризма, Комисията за защита на потребителя, както и с други държавни, общински и браншови организации в областта на туризма.

В заключение, държавата продължава да бъде централен субект в структурата за управление на туризма, но отстъпва определени свои правомощия по организацията и контрола върху регионалните структури, частния бизнес и неправителствените организации. Утвърждава се концепцията за широко представителство и участие на

всички заинтересовани страни при формиране и осъществяване на държавната политика. Израз на тази концепция са различните консултативни и експертни звена, които се създават на основата на закона с цел подпомагане дейността на ресорното министерство. Всички структури на централно, регионално и местно равнище – Национален съвет по туризъм, организации за управление на туристическите райони, експертни комисии, консултативни съвети при кметовете на общини включват в състава си представители на туристическата индустрия. По този начин се постига яснота, публичност и ефективност и възможност за съвместно формиране на решения с активния принос на туристическия бранш.

## **Глава четвърта: НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ТУРИЗМА**

### **§ 1. Организация за управление на туристически район (ОУТР)**

#### **Понятие за ОУТР. Дефиниция**

Понятието ОУТР беше въведено за пръв път с действащия Закон за туризма като структура, служеща за управление на туристическата дестинация (в чуждестранната литература въпросната организация се обозначава като DMO – Destination Management Organization). ОУТР са субектите, на които заедно с държавните органи, териториалните органи на изпълнителната власт и туристическите сдружения се възлага функцията по формиране и провеждане на политика за устойчиво развитие на туризма. Като регионален орган, ОУТР заема междинно място в структурата за управление на туризма, нареждайки се между централните органи на власт и местната администрация. В своята дейност министърът на туризма осъществява координация и взаимодействия с ОУТР при изпълнението на националната маркетингова стратегия и разработването на маркетингови стратегии на туристическите райони. В същото време министърът си сътрудничи с всяка една ОУТР и упражнява надзор върху тяхното законосъобразно функциониране.

Законът дефинира ОУТР като доброволна организация, която чрез взаимопомощ и сътрудничество в интерес на членовете си и в обществен интерес извършва дейности, свързани с формиране на регионални туристически продукти и осъществяване на регионален маркетинг и реклама на определена територия – туристически район<sup>95</sup>. По своите белези ОУТР е неправителствена, нестопанска организация, чиято дейност е насочена предимно в обществен интерес, но и в защита на частните стопански интереси на предприемачите от съответния туристически район. Нетърговският характер на ОУТР се потвърждава чрез изричната законова забрана организацията да разпределя печалба в резултат от извършваната от нея дейност.

Правната конструкция на ОУТР, очертана в българския ЗТ, не е единственият възможен вариант за учредяване и функциониране на въпросната организация. В литературата се изтъкват няколко основни правноорганизационни форми на ОУТР, които се отличават помежду си най-вече с оглед вида на субектите, участващи в тях. От тази гледна точка се наблюдават следните проявни форми на ОУТР: публичен орган или звено на публичната администрация; съвет или работна група, изградени чрез сътрудничество между публични администрации; държавно или общинско

---

<sup>95</sup> Чл.17, ал.2 ЗТ.

предприятие, основано от орган на публична власт; публичен орган, който прехвърля управлението върху частни организации; смесена организация за публично-частно партньорство; изцяло частна компания, финансирана от субекти от частния сектор<sup>96</sup>.

### **Понятие за туристически район<sup>97</sup>**

Самите туристически райони представляват обособени територии, покриващи цялата територия на страната. Те са съобразени с административните граници на общините като територията на една община не може да бъде разделяна между два района и не може да принадлежи едновременно на два различни туристически района. Всеки от тях има свое наименование, лого и слоган, като броят, наименованието и териториалният обхват на отделните райони се определят от министъра на туризма. Друга особеност е, че на територията на един туристически район може да се създаде и да функционира само една организация за управлението му.

### **Учредяване на ОУТР**

ОУТР са признати от позитивното ни право за юридически лица, които обаче се учредяват и определят своята структура и дейност не в съответствие с предвидения в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) ред, а съгласно специалния режим на ЗТ. В него е предвидена задължителна регистрация на организацията като условие за осъществяване на дейност. ОУТР може да бъде учредено по инициатива на точно определени субекти, изброени изчерпателно в текста на закона, а именно: 1. две туристически сдружения, вписани в Националния туристически регистър, чието седалище е на територията на туристическия район; 2. четири общини от територията на туристическия район, като една от тях е седалище на района; 3. научни организации, институти и училища в областта на туризма, потребителски сдружения, музеи, национални и природни паркове, намиращи се на територията на района. Посоченият смесен състав на учредителите на ОУТР е възприет главно по две съображения. От една страна, това е нуждата от създаване на публично-частно партньорство в сферата на регионалния туристически маркетинг, а от друга – възможността организацията да получава ресурси и финансова помощ от държавата.

---

<sup>96</sup> В този смисъл **Маринов, С.** Мениджмънт на туристическата дестинация. Издателство „Наука и икономика“, ИУ – Варна. 2015, с.262.

<sup>97</sup> Относно използваните критерии за формиране на туристическите райони вж. **Маринов, В.** и колектив. Новото туристическо райониране на България: подходи и резултати. –В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Геолого-географски факултет. Книга 2 – География, том 108, 17-35. **Асенова, М., В. Маринов.** Потенциални маркетингови туристически райони на България. –В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Геолого-географски факултет. 2014, кн. 2, с.106.

Процедурата по учредяване се открива след подаване на заявление-декларация до компетентния държавен орган – министъра на туризма, който упражнява контрол за законност на актовете и действията на учредителите. Министърът е длъжен да се произнесе по постъпилото заявление в 30-дневен срок. Ако в срока постъпи второ заявление за откриване на процедура за същия туристически район, министърът съгласува със заявителите възможността да подадат общо заявление, като ги уведомява, че при непостигане на съгласие процедурата ще бъде открита по заявлението с по-голям брой учредители, а ако техният брой е равен – по заявлението с повече общини на територията на района. И двете групи учредители са длъжни да представят пред министъра съгласувателно становище. Ако такова не бъде депозирано, се приема, че учредителите нямат бележки по съгласуването.

За откриване на процедурата по учредяване на ОУТР министърът издава индивидуален административен акт – заповед, която се обнародва в Държавен вестник. Необходимо е провеждане на учредително събрание, на което се взема решение за създаване на ОУТР и се приема уставът ѝ. В устава се уреждат дейността и начинът на управление, условията за възникване и прекратяване на членство в организацията, правата и задълженията на членовете, както и други въпроси, свързани с предмета ѝ на дейност. Уставът на всяка ОУТР се публикува на интернет страницата на организацията.

### **Вписване на ОУТР**

ОУТР се смята за възникнала от момента на вписването ѝ предназначен за това регистър, който се води от Министерство на туризма. Регистърът е публичен и е част от Националния туристически регистър. Регистрацията на организацията е безсрочна и не се нуждае от подновяване. Може да се каже, че процесът на учредяване на обсъжданите организации в съответните райони вече приключи. Към декември 2019 г. в регистъра са вписани девет организации, създадени за управлението на всичките девет туристически района<sup>98</sup>).

### **Дейност на ОУТР**

---

<sup>98</sup> Вписаните ОУТР са следните: Организация за управление на Дунавски туристически район със седалище гр. Русе; Организация за управление на Старопланински туристически район със седалище гр. Велико Търново; Организация за управление на туристически район „Долината на розите“ със седалище гр. Казанлък; Организация за управление на Тракийски туристически район с център гр. Пловдив; Организация за управление на туристически район „Родопи“ със седалище гр. Смолян; Организация за управление на Рило-Пирински туристически район със седалище гр. Благоевград; Организация за управление на Софийски туристически район, чийто център е София; Организация за управление на Варненски Черноморски туристически район със седалище гр. Варна; Организация за управление на Бургаски Черноморски туристически район със седалище гр. Бургас.

Основните цели, с оглед на които се учредява ОУТР, е чрез общите усилия и средства на нейните членове, да популяризира и утвърждава специфичният туристически продукт<sup>99</sup>, определящ облика на съответния туристически район; да провежда ефективна реклама на района в страната и чужбина съобразно неговата специфика и имидж, характерни ресурси и възможности за практикуване на различни видове туризъм; да защитава и опазва икономическите и социалните интереси на ангажираните в туристическия бранш лица при извършване на тяхната дейност пред административни и други органи. В изпълнение на своите цели организацията работи в няколко различни направления: изработва лого и слоган на района, както и негов бранд; провежда проучвания на туристическия поток, анализи и прогнози; организира обучение на кадрите; въвежда и прилага системи за оценка на качеството на туристическите услуги и др. Дейността на ОУТР трябва да съответства на националната туристическа политика, провеждана от държавата. Областните управители и кметовете на общини сътрудничат на ОУТР при изпълнение на функциите ѝ.

За пълноценното осъществяване на дейността си, организацията се нуждае от постоянен ресурс от средства. Необходимите приходи в бюджета на ОУТР се формират от членски внос, стопанска дейност и предоставяне на платени услуги, средства от участия в европейски, международни, донорски програми и дарения. Организацията може да бъде подпомагана финансово от бюджета на Министерство на туризма по ред, определен от министъра.

### **Членство в ОУТР**

Законът допуска възможност в състава на организацията като нейни членове да се включат широк кръг субекти, пряко или косвено свързани с упражняването на туристически дейности – туристически сдружения, вписани в Националния туристически регистър; представители на общини и на областни администрации; научни организации, институти и училища в областта на туризма; сдружения на потребителите, институции и търговски дружества със седалище на територията на туристическия район; национални, общински и регионални музеи, национални и природни паркове, разположени в границите на района. По този начин се гарантира представителството на всички заинтересовани лица при формиране на политиката и провеждане на дейността на организацията. Трудовите отношения, здравето и

---

<sup>99</sup>Легална дефиниция на понятието „туристически продукт“ се съдържа в § 1, т.66 ЗТ.



социалното осигуряване на лицата, които работят в ОУТР, се уреждат съгласно действащото законодателство.

Всяка ОУТР след надлежното си учредяване избира от своя състав лице, което да я представлява пред Националния съвет по туризъм. Последният, като консултативен орган към министъра на туризма, го подпомага при реализиране на държавната политика и сътрудничи за решаване на проблемите в туристическия сектор.

### **Органи на ОУТР**

ЗТ предвижда четири задължителни органа за ръководство на организацията: общо събрание, управителен съвет, изпълнителен директор и контролен съвет.

**Общото събрание** е върховен орган и включва всички членове на ОУТР. Членуващо туристическо сдружение участва в общото събрание чрез лицето, което има право да го представлява, а общините – чрез кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице. В работата на общото събрание участват представители на всички членове. Всеки член има право на един глас в общото събрание. Заседанията на общото събрание са редовни и извънредни. Редовното общо събрание се провежда всяка година в седалището на ОУТР и се свиква от управителния съвет.

Правомощията на общото събрание могат да се разделят на няколко групи:

1. Правомощия във връзка със съществуването и дейността на организацията: изменя и допълва устава; приема стратегическите документи на туристическия район, включително маркетингова стратегия, годишен план за дейността на ОУТР и отчет за изпълнението му.

2. Правомощия във връзка с имуществото на организацията: определя размера на членския внос; приема бюджета и отчета за изпълнението му.

3. Правомощия във връзка с управлението на организацията: избира и освобождава председателя и членовете на управителния съвет и двама от членовете на контролния съвет.

**Управителният съвет** на ОУТР се състои най-малко от петима членове, чийто мандат е три години. Правомощията на управителния съвет могат да се диференцират в три групи. Първо, правомощия относно вътрешното управление: свиква общото събрание, организира дейността и одобрява организационната структура на ОУТР и др. Второ, правомощия във външните отношения на организацията с трети лица: управителният съвет представлява ОУТР чрез председателя. Всички действия от името на организацията се извършват от него. Други правомощия: взема решения за разпореждане с имуществото на ОУТР. В устава трябва да се конкретизира при какви

условия управителният съвет може да сключва имуществени сделки и евентуалните ограничения за тяхното извършване.

**Изпълнителният директор** осъществява текущата оперативна дейност на организацията. Отговаря за координацията на ОУТР с ресорното министерство и други държавни органи. Играе ролята на работодател като сключва и прекратява трудовите договори със служителите. Решава административни и други въпроси, предвидени в устава.

**Контролният съвет** е орган за контрол на финансовата дейност на ОУТР и се състои от трима членове. Единият от тях задължително е представител на министъра на туризма, другите двама се избират от общото събрание. Функциите на контролния съвет са: контролира изпълнението на бюджета, следи как се разходват средствата и в случай на нарушения е длъжен да уведоми управителния съвет и министъра на туризма, проверява дейността на управителния съвет и докладва за резултатите пред общото събрание.

#### **Принадлежност на ОУТР към видовете юридически лица**

От общотеоретична гледна точка възниква въпросът в коя класификация на юридическите лица трябва да се отнесе една ОУТР съобразно сферата, в която действа: към юридическите лица на публичното право или тези на частното право? Ако изхождаме от систематичното място на уредбата на анализиранията организация, то е в Глава трета, Раздел II на ЗТ, където ОУТР се разглежда като част от системата за управление на туристическия район, оглавявана от ресорния министър и подпомагащите го органи на изпълнителната власт. Наред с горното, при определяне на предмета на дейност на ОУТР, законът ѝ възлага редица функции от публичноправно естество, включително разработване и прилагане на стратегия за развитие на туризма, съобразена с действащата Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма, сътрудничество с областните управители и кметовете на общини, подпомагане на дейността на туристическите информационни центрове и др. Трето, в разпоредбата на чл.17, ал.2 ЗТ, дефинираща ОУТР, се въвежда изискването последната да упражнява своята дейност и в обществен интерес. И още една отличителна особеност в правното положение на ОУТР е контролът, който се упражнява от държавата от момента на учредяването ѝ и през цялата ѝ дейност, включително правото на министъра да се намесва в управлението на организацията, когато са налице основанията за това (вж. чл.46, т.9 ЗТ). Опирайки се на изтъкнатото дотук, логично изглежда ОУТР да се определи като субект на публичното право – недържавна публична организация.

От друга страна, обаче, по редица свои белези ОУТР се доближава до юридическите лица на частното право: 1. организацията се учредява изцяло доброволно, по инициатива на учредителите ѝ и се прекратява по същия начин; 2. ОУТР е корпоративно юридическо лице предвид изискването за определен членски състав, без който не би могла да съществува; 3. В ЗТ изрично е предвидено, че ОУТР функционира „в интерес на членовете си”, т.е. изразява и защитава личния интерес на участващите в нея субекти.

В същото време, може ли ОУТР да се идентифицира като юридическо лице с нестопанска дейност, въпреки че не попада под режима на ЗЮЛНЦ? Както беше изяснено, основната цел на създаване на ОУТР е провеждането на съвместна маркетингова и рекламна дейност в даден туристически район, която дейност не е непосредствено насочена към извличане на печалба или доход. Освен това, действащата уредба не предвижда ОУТР да разпределя печалба между членовете си. ЗТ, обаче, подобно на ЗЮЛНЦ, допуска възможността ОУТР да извършва стопанска дейност, при условие че последната подпомага, допълва или съпътства основния ѝ предмет на дейност. Няма пречка, също така, организацията да бъде бенефициент по Кохезионния фонд и Структурните фондове на ЕС.

Изхождайки от посочените съображения, ОУТР следва да се определи като смесено юридическо лице, действащо едновременно в сферата на публичното и на частното право. В подкрепа на това твърдение са обстоятелствата, че ОУТР изразява и защитава стратегически интереси на обществото, възможността за получаване на държавна субсидия, държавният контрол, упражняван върху нея. Същевременно организацията работи в частна полза, без да прилага публична принуда и без да се стреми да извлича печалба от своята дейност. Изброените белези дават основание да се проведе паралел между ОУТР и други подобни субекти, познати и уредени в правната ни система, каквито са частните училища и университети и някои професионални сдружения като Нотариалната камара, Български лекарски съюз, адвокатските колегии и др. Всички те изпълняват специфична и важна за обществото роля, което налага да осъществяват наред с присъщата си дейност и някои публични функции.

### **Прекратяване на ОУТР**

Организацията преустановява съществуването си по два начина: доброволно, по решение на общото събрание, депозирано пред министъра на туризма, и принудително, при извършване на противозаконна дейност. И в двата случая министърът издава заповед за прекратяване. След ликвидация на имуществото на ОУТР следва нейното

заличаване от НТР. Прекратяването на дадена ОУТР, независимо от основанието за това, поражда някои допълнителни последици. От една страна, няма съмнение, че ОУТР е доброволно образувание, израз на свободата на сдружаване и може да възникне само чрез взаимната воля и усилия на своите учредители. От друга страна, ОУТР е една необходимост, предвид императивното изискване всеки туристически район да се управлява от нарочно създадена за целта организация. Последната изпълнява ролята на управително тяло, ръководен субект, в чиято компетентност попада съответният район. Важността на организацията за развитието на туристическия район е видна и от факта, че ОУТР е замислена и уредена от законодателя като постоянно действащ орган. Ето защо, преустановяването на съществуването ѝ би отворило сериозна празнота в действащата организационна система на туризма, която няма как да бъде запълнена с други средства и механизми.

В обобщение, създаването на туристическите райони и организациите за тяхното управление запълни отдавна съществуващата необходимост от въвеждане на туристическо райониране в България. В този смисъл ползите от функциониране на ОУТР са несъмнени и се откриват в следните насоки:

- балансирано разпределяне на функциите по управление на туристическата дестинация между местните органи и централната власт;
- обединяване на усилията и ресурсите и съгласуване на действията на заинтересованите страни за постигане на конкурентоспособен туристически продукт;
- децентрализация на националния маркетинг – България да се рекламира не само като единно цяло, но и като съвкупност от туристически райони, всеки със свои специфични дадености и възможности за развитие на различни видове туризъм;
- финансово подпомагане на туристическите райони от държавата чрез предоставяне на средства за реклама на регионално ниво.

Настоящата регламентация на ОУТР, съдържаща се в ЗТ, наред с положителните си страни, разкрива и някои несъвършенства. Цялостната дейност на организацията подлежи на контрол от страна на държавата в лицето на министъра на туризма. Като контролен орган последният разполага с широки властнически правомощия, изразяващи се в следните насоки: произнася се по подаденото заявление-декларация, като открива процедурата по учредяване на ОУТР или отказва да направи това, когато не са спазени условията на закона; одобрява устава на организацията, вписва ОУТР в Националния туристически регистър; определя представител на Министерство на туризма, който да участва в контролния съвет на ОУТР; има право да изисква доклади,

преписки и други документи, свързани с текущата дейност на ОУТР, да отстранява членове на управителния съвет при виновно неизпълнение на правомощията им, както и да извършва всички други действия, установени в закона. Отгук явно проличава желанието на законодателя за упражняване на всеотраслен надзор и администриране на дейността на този вид организации, което води до тяхното третиране като подчинени на централната власт звена. Подобен централистичен подход едва ли е най-правилният в такъв динамичен и постоянно развиващ се сектор като туристическата индустрия. Необходимо е *de lege ferenda* да се предостави по-голяма свобода на ОУТР самостоятелно да ръководи общите си дела чрез ограничаване на контролните правомощия на държавата, включително правото на министъра да извършва промени в управителния орган на организацията.

Друг момент, който заслужава внимание, е персоналният състав на ОУТР. Според действащия ЗТ учредители и членове на организацията могат да бъдат разностранен кръг субекти, развиващи своята дейност в сферата на туризма - както частноправни, така и публичноправни лица, които обаче са признати за юридически лица. Т.е. ако едно лице извършва туристическа дейност като физическо лице (например хотелиерство, ресторантьорство, туроператорска дейност и др.), то не може да членува в организацията в това си качество. Единствената възможност за участие и защита на неговите интереси в ОУТР е да се включи в някое от сдруженията, влизащи в нейния състав. С оглед постигане на по-голяма представителност на ОУТР е оправдано да се допусне право за участие в нея на всяко физическо и юридическо лице, извършващо определен вид туризъм или желаещо да допринесе за развитието на туризма в съответния туристически район.

При обсъждане на въпросите, свързани със съществуването на ОУТР, е необходимо да се отбележи, че през 2021 г. Министерство на туризма инициира промени в ЗТ, засягащи правния статут на организацията. Прецизира се уредената в закона възможност ОУТР да получава финансово подпомагане от Министерство на туризма като се предвижда това да става при спазване на правилата относно държавните помощи. Конкретните критерии и процедура за предоставяне на средствата трябва да се определят от ресорния министър. Имайки предвид, че развиването на маркетингова, рекламна и организационна дейност от страна на ОУТР изисква немалък персонален и материален ресурс, както и че функционирането ѝ зависи от нейната самоиздръжка, получаването на финансови средства от бюджета е целесъобразна мярка. Според мен обаче държавата трябваше вече да е създала ясен и работещ механизъм за

подпомагане, от което организациите да могат да се възползват непосредствено след учредяването си. По този начин ще се подсигури тяхната текуща административна дейност и те ще бъдат стимулирани в бъдеще да се изградят като ефективен и стабилен субект на полето на туристическия сектор.

Друг въпрос от кръга на обсъжаните промени се отнася до контрола върху ОУТР. Вече беше изяснено, че още от момента на учредяването си, както и в хода на дейността си, ОУТР подлежат на държавен контрол, който се осъществява чрез фигурата на министъра на туризма. С предложеното изменение контролните функции се отнемат от ресорния министър и се прехвърлят върху сметната палата. Последната ще има задачата да проверява доколко законосъобразно, ефективно и икономично се управляват публичните средства, получени от всяка ОУТР.

## **§ 2. Туристическо сдружение**

### **Същност и особености на туристическото сдружение**

Туристическите сдружения са доброволни, независими, неправителствени организации, които се създават, за да съдействат за развитието на туризма в България. Те са структурите, които съвместно с централните и териториалните органи на изпълнителната власт и с ОУТР отговарят за разработването и реализирането на политика за устойчиво развитие на туризма. В своята дейност ресорният министър си взаимодейства с вписаните туристически сдружения и може да ги подпомага при изпълнението на инициативи, стига последните да съответстват на националните цели и приоритети в областта на туризма за съответния период.

По правния си статут туристическите сдружения представляват юридически лица с нестопанска цел<sup>100</sup>. Този извод произтича от разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗТ, където се казва, че туристическите сдружения по смисъла на ЗТ се учредяват, регистрират, управляват и прекратяват по реда на ЗЮЛНЦ. В зависимост от това в каква насока развиват дейността си, сдруженията могат да се самоопределят като организации за извършване на дейност в обществена или в частна полза. Ако сдружението избере да осъществява общественополезна дейност и се впише в регистъра като такова, впоследствие то не може да се преобразува и да работи в частен интерес (арг. от чл. 2, ал.2 ЗЮЛНЦ). Дейността на туристическите сдружения поначало не е ограничена със срок.

---

<sup>100</sup> Режимът на юридическите лица с нестопанска цел е разгледан подробно от **Белазелков, Б.** Нестопанските организации в България. Правни проблеми. С., 1997; **Златарева, М.** Юридически лица с нестопанска цел. С., Сиела, 2013; **Златарева, М.** Организации за общественополезна дейност. – Търговско право. 2000/5, 26-35.

## Учредяване и вписване на сдружението

Както беше изяснено, възникването на туристическото сдружение и условията за неговото функциониране и дейност се подчиняват не на нормите на специалния закон – Законът за туризма, а на режима на ЗЮЛНЦ<sup>101</sup>. Според него учредители на сдружение могат да бъдат дееспособни физически лица и юридически лица (български и чуждестранни). Необходимо е в учредяването да участват поне три лица, а ако сдружението е за общественополезна дейност – най-малко седем физически лица или три юридически лица. Сдружението възниква като правен субект с вписването му в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. Членството в туристическо сдружение е свободно и доброволно. Общините могат да бъдат членове на сдружения след решение на общинския съвет. Няма пречка туристическо сдружение да членува в други регионални, национални и международни организации и асоциации. От друга страна, за да се гарантира независимостта на сдружението и за да се предотврати намеса при осъществяване на целите и дейностите му, за определени правни субекти се създава забрана да членуват в туристическо сдружение. Такива са политическите партии, синдикалните организации и религиозните институции.

След учредяването на сдружението като юридическо лице Законът за туризма разпорежда същото да се впише и в предназначения за това регистър. Той е публичен и е част от Националния туристически регистър. Вписването се извършва от министъра на туризма въз основа на подадено заявление-декларация. В 14-дневен срок от подаването ѝ компетентният орган е длъжен да разгледа документите и да издаде заповед, с която да определи вида на сдружението, да го впише в регистъра и да издаде удостоверение за това. По начало всяко сдружение изработва свой отличителен знак и печат.

## Видове туристически сдружения

На основата на различни критерии туристическите сдружения се подреждат в няколко основни класификации:

- според територията, на която извършват дейност, те се определят като **местни** и **регионални**. Местно сдружение се учредява за развитие и реклама на туризма на територията на една община и негови членове са лицата, извършващи туристически дейности или предоставящи услуги и други заинтересовани лица и организации. Регионално е сдружението, което функционира в границите на две или повече съседни общини и в него членуват местни сдружения, физически и юридически лица.

---

<sup>101</sup> Обн. ДВ, бр.81/2000 г.

- според това чии интереси представляват и защитават, сдруженията се разграничават на **браншови, продуктови и професионални**. Браншовото сдружение се създава за развитие на туризма на национално ниво и обединява извършващите туристическа дейност лица в два сектора – хотелиерство и ресторантьорство; туроператорска и туристическа агентска дейност. В сдружението могат да членуват само лица, които извършват дейност в категоризирани туристически обекти или са регистрирани по надлежния ред като туроператори и/или туристически агенти. Другото условие на закона е наименованието на браншовото сдружение да съдържа ясно означение, че представлява обединение на лица на браншови принцип, както и да не въвежда в заблуждение и да не накърнява добрите нрави. При разработване на проекти на нормативни актове, свързани с административното регулиране и административния контрол на туристическите дейности, компетентните държавни органи изискват становища от съответните браншови сдружения. Ако в срок до 14 дни от получаване на искането не постъпи становище, се приема, че сдружението няма бележки по проекта.

Продуктово сдружение е сдружение, което се създава за развитието на даден вид туризъм на национално ниво. То обединява лица, чиято дейност е насочена към развитие на съответния вид туризъм (морски, културен, планински и т.н.)<sup>102</sup>.

Професионално сдружение е това, което обхваща физически лица, упражняващи определена професия в сферата на туризма, и юридически лица, предоставящи допълнителни туристически услуги, свързани със съответната професия. Основните професии в туризма, които са нормативно регламентирани, са екскурзовод, аниматор, планински водач, ски учител и воден спасител<sup>103</sup>.

- според целите, които си поставят, и насочеността на тяхната дейност, сдруженията биват такива за **общественополезна дейност** и **в частна полза**. Посоченото разграничение не е характерно само за сдруженията по ЗТ, а е приложимо спрямо всички юридически лица с нестопанска цел и произтича пряко от въведеното от ЗЮЛНЦ деление.

### **Дейност и имущество на сдружението**

След надлежното си вписване туристическото сдружение може да извършва широк кръг нестопански дейности в различни направления, като: представителство на членовете си пред държавни органи и юридически лица; участие в подготовката на

---

<sup>102</sup> Неизчерпателно изброяване на видовете туризъм, които могат да се практикуват у нас, се съдържа в чл.3, ал.1, т.4 ЗТ.

<sup>103</sup> Образованието, практическата подготовка и професионалната квалификация, необходими на лицата за придобиване на правоспособност за упражняване на изброените професии в туризма са конкретизирани в отделни наредби.



нормативни актове; подпомагане на членовете си чрез популяризиране на дейността им, оказване на услуги, посредничество при уреждане на възникнали спорове; маркетинг и реклама на туристическия продукт на съответната територия<sup>104</sup>. Други въпроси, в които сдружението може да насочи активността си, са разработване на етични кодекси, регламентиращи професионалната етика на заетите в туризма, както и сътрудничество с компетентните органи срещу прояви на нелоялна конкуренция от участници в туристическия бизнес.

Като всеки правен субект туристическото сдружение не може да съществува без собствено имущество. Имуществената обособеност е задължителна предпоставка, за да може сдружението нормално да функционира и да изпълнява задачите си. Няколко са източниците, от които сдружението може да реализира собствени приходи: членски вноски (встъпителни, годишни и допълнителни); участие в европейски, международни и донорски програми; дарения; лихви по депозити на парични средства и др. Изрично се допуска възможността сдружението да развива собствена стопанска дейност и да използва приходите от нея при условията на чл.3, ал.3 от ЗЮЛНЦ, т.е. тази дейност да е свързана с основния предмет на сдружението и получените приходи да служат за постигане на определената му цел.

### **Участие на туристическо сдружение в други организации**

Следвайки принципа на широко участие на туристическия бизнес в провеждането на политиката в туризма, законодателят е предвидил членство на туристическите сдружения в редица органи и организации на различни нива:

**В организация за управление на туристически район.** Туристическите сдружения могат да членуват в ОУТР, на чиято територия е седалището им.

**В Националния съвет по туризъм.** Съгласно чл. 7, ал.2, т.6-7 ЗТ сред членовете на НСТ са по един представител на всяко браншово сдружение, съответно по един представител на регионалните, продуктовете и професионалните сдружения, вписани в Националния туристически регистър.

**В експертни комисии към министъра на туризма.** В състава на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти и на Експертната комисия по категоризация на туристически обекти се включват с равен брой гласове представители на министерство на туризма и представители на браншовите сдружения на туроператорите и/или туристическите агенти, съответно на хотелиерите и/или

---

<sup>104</sup> Ролята на туристическите сдружения и гражданските организации за изграждане на публично-частно партньорство е анализирано от **Алексиева, С.** Връзките с обществеността в неправителствените организации в туризма – активизиране на партньорството с държавната и общинската администрация. <http://ebox.nbu.bg/pa2016/S.ALEXIEVA.pdf>.

ресторантьорите. В останалите три комисии представителството е както следва: в Експертната комисия по сертификация на туристически обекти – представители на продуктови и/или професионални сдружения в сферата на балнеолечебни, СПА, уеленес и таласотерапевтични услуги; в Експертната комисия за регистрация на ски училища, както и в Експертната комисия за определяне степента на сложност на ски пистите – представители на продуктови и/или професионални сдружения в сферата на снежните спортове.

За разлика от предишната уредба, сега действащият Закон за туризма въвежда сериозни изисквания относно наличието и периодичното проследяване на членската маса, организационния живот и приноса към туристическото развитие на всяко отделно сдружение. Ето защо ежегодно до 31 май представляващият сдружението е длъжен да подава в Министерство на туризма декларация, която да отразява определени данни: списък на редовните членове; информация за платения членски внос за предходната година; доказателства, че сдружението реално осъществява дейност. Според § 1, т.12 от ДР на закона като доказателства могат да послужат документи и/или декларираны обстоятелства за редовно извършване на обществена дейност за развитие на туризма през съответната година съгласно устава на сдружението.

### **Заличаване на сдружението**

В случай че дадено туристическо сдружение желае да прекрати дейността си и да не функционира повече като такова, то може да бъде заличено от Националния туристически регистър. Това става след писмено заявление на представляващия сдружението, отправено до министъра на туризма. Освен доброволно, прекратяването на туристическото сдружение може да бъде и принудително в предвидените от закона случаи. Хипотезите за това са няколко: непредставяне на декларация за промяна в обстоятелствата относно сдружението, за да бъде вписана в НТР или непредставяне на доказателства за реално извършване на дейност; промяна на основния предмет на дейност на сдружението извън нормативно установения. Заличаването на сдружението се извършва със заповед на министъра, която по правната си природа представлява индивидуален административен акт. Заповедта не е окончателна и може да се обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс. И в двата случая – при доброволно и при принудително заличаване на сдружението, издаденото по-рано удостоверение за регистрация се обезсилва. Ако едно сдружение бъде заличено, то може да възобнови дейността си като поиска отново да бъде вписано в регистъра. Това е възможно едва след изтичане на една година от влизане в сила на заповедта за заличаването му. Тъй

като законът не разграничава основанията за заличаване, се налага изводът, че посоченият едногодишен срок се прилага както когато сдружението е било заличено принудително, така и доброволно.

### **§ 3. Роля на туристическите сдружения в управлението на туризма в България**

В заключение, туристическите сдружения запълват важна ниша в туристическия живот на страната. На основата на принципите на публичност, прозрачност, диалог и гражданска инициатива сдруженията участват наравно с останалите субекти в провежданата от държавата политика в областта на туризма. В началото на 2021 г. в НТР са вписани повече от 200 туристически сдружения, представляващи интересите на отделните браншове, професии и заетите в туризма лица. Сред сдруженията има и такива, които не се ограничават само до защита и представителство на преките си членове, но се ангажират с работа върху публично значими проблеми, каквито са опазването на природните ресурси в посещаваните курорти, осъвременяването на инфраструктурата, налагането на позитивен имидж на страната ни като устойчива туристическа дестинация и др.

Въпреки това е нужно да бъдат отбелязани и някои проблеми и пропуски, свързани с дейността на туристическите сдружения. Факт е, че в много случаи липсва единомислие в позицията на отделните сдружения относно важни въпроси на туристическото развитие, последните действат сами за себе си, независимо едно от друго, като се ръководят и отстояват предимно свои лични стопански или други интереси. От една страна, това е напълно логично и е следствие от свободното упражняване на дейност от всеки един субект в частния сектор, учреден на основата на доброволност и равнопоставеност. От друга страна обаче, тази свобода пречи на формирането и отстояването на обща воля пред компетентните административни органи, от които зависи разрешаването на актуалните проблеми, изпълнението на програми или други мерки от значение за туристическия сектор. Ето защо е необходимо в българското законодателство да бъде предвидена възможност за създаване на национални туристически сдружения по подобие на синдикалните и работодателските организации, чиято цел е на национално ниво да защитават трудовите права и интереси на работещите, съответно на работодателите. Така ще се постигне обединяване на интересите на сектора в единни туристически структури, които ще привличат в своя състав съществуващите браншове, професионални и продуктови сдружения. Същевременно, следва да бъдат прецизирани определени критерии и условия, при които едно национално туристическо сдружение може да бъде признато за

представително на национално равнище. Предвид специалната роля, която му се възлага, само такова сдружение, което е признато за национално представително, ще може да осъществява представителство на целия бранш и да комуникира с държавните органи. Въпросното сдружение задължително следва да осигури свое присъствие в централните и регионалните органи за управление на туризма – Национален съвет по туризъм и организациите за управление на туристически райони, както и да участва във вътрешни и международни програми и проекти. Наред с горното, трябва да се предвиди възможност националното туристическо сдружение при определени условия да има право да действа като пълномощник на своите членове (физически или юридически лица) пред съда по заведени от тях искове. По аналогия на уредбата в Кодекса на труда е целесъобразно да се регламентира, че признаването на съответното туристическо сдружение за национално представително ще става с акт на Министерския съвет за срок от четири години по искане на заинтересованото сдружение. Считаю, че въвеждането на ред и процедура за национално представителни туристически сдружения ще подобри комуникацията между представителите на бизнеса и държавата и по този начин ще съдейства за стабилизиране и укрепване на туристическия отрасъл като цяло.

## **Глава пета: НОРМАТИВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ТУРИСТИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ**

### **§ 1. Туроператорска и туристическа агентска дейност**

#### **Същност на туроператорската и туристическата агентска дейност. Правно положение на туроператора**

Още в чл. 2, т. 3 като една от основните си цели ЗТ провъзгласява въвеждането на единни критерии за извършване на туристически дейности и предоставяне на туристически услуги. Самите видове туристически дейности, които могат да бъдат упражнявани у нас, са туроператорска и туристическа агентска дейност; хотелиерство; ресторантьорство; предоставяне на тематично ориентирани допълнителни услуги в областта на отделните видове туризъм; екскурзоводска дейност, водене на туристи в планинска и природна среда, спортни услуги и обучение на туристи по снежни спортове.

Регламентацията на туроператорската и туристическата агентска дейност се намира в Раздел I на Глава седма от ЗТ, а легални дефиниции на двете дейности се съдържат в § 1, т. 59 и т. 61 от Допълнителните разпоредби на закона. Съгласно текста на т. 59 туроператорска дейност е организирането на туристически пакети, предлагани за продажба пряко или посредством туристически агент с цел туризъм, отдих, развлечение или с друга цел. От своя страна, туристическата агентска дейност се състои в посредничество при продажба на туристически пакети на крайни потребители; пасажерски авиационен, воден и автобусен превоз; резервационни, визови и други допълнителни услуги, както и застраховки, свързани с туристическото пътуване.

Принципно положение на ЗТ е, че осъществяването на туроператорска и агентска дейност е подложено на постоянен контрол от страна на държавата. Контролът е както предварителен, преди започване на дейността, така и текущ, по време на функционирането на търговеца, с оглед съблюдаване на законовите изисквания. По този начин се цели преди всичко запазване на интересите на потребителя и, от друга страна, гарантиране на държавния и обществен интерес като цяло.

Традиционно туроператорът се възприема като организатор и продавач на туристически пътувания. Названието „туроператор“, което идва от английското „tour operator“, се е наложило в българската практика и науката за туризма<sup>105</sup>. В по-редки

---

<sup>105</sup> Терминът „туроператор“ се използва и в руското законодателство, във Федералният закон „Об основах туристкой деятельности в Российской Федерации“. Като синоним на разглежданото понятие в държавите членки се предпочитат различни наименования: „organisateur“ (Франция), „Reiseveranstalter“, (Германия), „organizzatore“ (Италия).

случаи се среща и словосъчетанието „туристически оператор“. Ако се обърнем към Директива (ЕС) 2015/2302, като първоизточник на уредбата на пакетните туристически пътувания, в нея е възприет терминът „организатор“. Тук трябва да споменем и още едно обозначение, въведено в българското законодателство в съответствие с посочената директива – „търговец“. По смисъла на директивата „търговец“ е събирателно понятие и в неговия обхват се включва не само туроператорът, но и всеки субект, чиято стопанска дейност е обвързана по някакъв начин с договори за туристически пакети или свързани туристически услуги (т. 68б. от Допълнителните разпоредби на ЗТ).

От общотеоретична гледна точка една от утвърдените дефиниции на понятието „туроператор“ е следната: „предприятие, което осъществява дейността си в обособени организационни рамки, за задоволяване на туристически и свързани с тях потребности чрез обвързване на чужди услуги в своеобразна комбинация и предлагането им на пазара от свое име и за своя сметка”<sup>106</sup>.

По правните си белези туроператорът е самостоятелен търговец, който по занятие организира туристически пътувания и ги предлага и продава на потребителите под формата на готови туристически пакети. Той изготвя програмата на пътуването, сключва необходимите за реализацията му договори с преките изпълнители на услугите и отговаря пред потребителя за цялостното изпълнение на договора. Поради характера на извършваното от туроператора занятие дейността му се подчинява най-напред на общите правила на търговското право относно търговците и сключваните от тях сделки. А специфичните условия за упражняване на туроператорска дейност, сключването и изпълнението на договора за туристически пакет, както и отговорността за неизпълнение на договорените услуги са предмет на специалния закон - ЗТ. Самото туристическо пътуване се осъществява след надлежното сключване на договор с потребителя – или директно между него и туроператора, или чрез посредничеството на негов агент.

По смисъла на т. 60 от Допълнителните разпоредби на ЗТ туроператорът е дефиниран като лице, регистрирано и вписано по надлежния ред, което изготвя туристически пакети и ги продава или предлага за продажба на потребителите. Посочената дефиниция позволява да се очертаят основните белези на туроператора, отличаващи го като правен субект. Той може да бъде физическо или юридическо лице, което следва от употребения в закона термин „лице“. Туроператорът по начало осъществява своята дейност трайно, системно, за продължителен период от време,

---

<sup>106</sup> Вж. **Hebestreit, D.** *Tourist Marketing*. Berlin, 1975, S. 11.

макар че не е изключено неговата активност да има инцидентен или временен характер. Той предлага, организира и осъществява туристическите услуги като професионалист, което предполага притежаването от него или от неговия персонал на знания, умения, опитност и други качества, нужни за изпълнението на неговите задачи. Туроператорът трябва да разполага с обособено имущество, тъй като при съвременните пазарни реалности трудно бихме могли да си представим организирането и провеждането на някаква дейност без материална осигуреност, без имущество. Като професионален търговец туроператорът е в по-благоприятна позиция при договарянето и сключването на сделки в сравнение с потребителя, което обуславя прилагането спрямо него на специалните защитни норми на потребителското право.

Предлагането на комплекс от услуги, подредени и опаковани като туристически пакет, представлява същината на туроператорската дейност. Но преди да пристъпи към предлагане на завършен туристически продукт, туроператорът е изправен пред редица задачи, формиращи организационно-техническата страна от неговата дейност. Икономически погледнато, през този период активността му е насочена към внимателно проучване и анализ на пазара при отчитане на специфичните нужди на отделните сегменти от потребители. Следва провеждане на преговори и сключване на договори с отделни доставчици на туристически услуги – превозни организации, хотелиери, ресторантьори, аниматори, фирми, специализирани в предлагането на атракции, спортни, развлекателни и разнообразни допълнителни туристически услуги. За да реализира целия комплекс от включените в пакета дейности, туроператорът нормално прибегва до сътрудничеството на други лица, компетентни в извършването на съответния вид услуга или дейност. При планирането и подготовката на туристическото пътуване като организатор той е свободен да избере кои да бъдат негови договорни партньори и кому да възложи изпълнението на конкретните услуги, от които е изграден пакетът. Във всички случаи обаче от него се изисква да договаря с доставчици, които са професионално подготвени да предоставят съответните услуги и да встъпва в правоотношения само с търговци, хотелиери, ресторантьори, застрахователи, превозвачи и др., които надлежно са удостоверили правото си да извършват съответната дейност съобразно българското или друго национално законодателство. В случай че туроператорът притежава достатъчен материален и организационен ресурс, както и персонал с необходимите умения за това, е възможно и сам да изпълнява част от посочените услуги.

Понастоящем пакетните пътувания са основното направление, в което туристическите фирми развиват търговската си активност. Все пак обаче трябва да отбележим, че в последните години практикуването на класическото пътуване, подготвено и изпълнено от специализирана фирма – туроператор, все по-силно се конкурира с други способности и канали за уреждане на индивидуална почивка или екскурзия от потребителя<sup>107</sup> (за тях ще стане въпрос в § 2. от настоящата глава).

### **Съпоставка между туроператорска и туристическа агентска дейност**

Ясно е, че в стопанския оборот туроператорът изпълнява ролята на търговец, който в кръга на упражняването от него занятие организира и провежда туристически пътувания. Докато същинската дейност по планиране и изготвяне на туристическия пакет попада изключително в границите на неговата компетентност, предлагането и продажбата на пътуването директно на потребителя по начало се извършва със съдействието и посредничеството на други лица. Такъв е туристическият агент. В текстовете на Директива (ЕС) 2015/2302 никъде не се среща понятието „туристически агент“, вместо него се предпочита обобщаващото наименование „търговец на дребно“ – чл.3, т. 9.

Белезите, които обединяват туроператорската и туристическата агентска дейност, са няколко: и организаторът, и агентът се занимават главно с продажба на туристически пътувания; и двамата подлежат на регистрация и вписване по законоустановения ред, за да получат правото да осъществяват туристическа дейност; и двамата трябва да се регистрират като търговци в някоя от възможните правно-организационни форми. В същото време, между туроператора и туристическия агент се разкриват съществени различия. Основният разграничителен критерий между двамата следва да се търси в обема на задълженията, които всеки от тях поема спрямо потребителя на пътуването. Туроператорът е изпълнителят по договора, т.е. той отговаря за обезпечаването на транспорта, настаняването, и въобще за цялата поредица от дейности и услуги, за които се е задължил с договора. Докато задълженията на туристическия агент са съсредоточени главно в осъществяване на контакт, даване на необходимите разяснения и информация и когато е постигнато съгласие – сключване на договора с потребителя. Тоест, агентът не е организатор и непосредствен изпълнител на туристическото пътуване и не той отговаря за фактическото предоставяне на обещаните услуги.

---

<sup>107</sup> Влиянието на съвременните технологии върху поведението на туриста е коментирано от **Рибов. М.** Туризмът в променящия се свят. – В: Туризмът в епохата на трансформация. Сборник с доклади от юбилейна международна научна конференция, посветена на 50-годишнината от създаването на специалност „Туризмът“ в Икономически университет – Варна. 2015, 57-63.



Като страна по договора за туристически пакет туроператорът се задължава за съвременното и качествено осъществяване на пътуването, съответно върху него лежат правните последици от неизпълнението, включително и отговорността за претърпените от потребителите вреди. Поради това законът го задължава, под страх от заличаване на регистрацията, непременно да застрахова своята професионална отговорност, така че участниците в пътуването да бъдат надеждно гарантирани при евентуално настъпване на вреди. Такова задължение туристическият агент няма и липсва основание да му бъде възлагано.

Нашият Закон за туризма не урежда в пълнота вътрешните отношения между туроператора и неговия агент по повод реализацията на туристически пътувания. Двамата сключват помежду си договор за туристическо агентство, който по същността си е разновидност на договора за поръчка. С договора туроператорът възлага, а агентът се съгласява срещу възнаграждение да посредничи за продажбата на туристически пакети, изготвени от туроператора, на крайните потребители (туристи). В договора подробно се описват задълженията на агента да предлага подготвените туристически пакети, да дава нужната информация и рекламира продуктите на туроператора, обемът на сключените договори, който трябва да достигне, както и начина, по който се определя неговото възнаграждение. Независимо от конкретните клаузи на агентския договор, туристическият агент е длъжен да изпълнява задълженията си по него с грижата на добър търговец и да не уронва доброто име на туроператора. Длъжен е също да действа в интерес на туроператора и да се съобразява с търговската му политика. При договаряне с потребители агентът може да бъде упълномощен от туроператора да действа от негово име. Ако липсва упълномощаване, туристическият агент действа от свое име при сключване на договори за туристически пакет, след което е длъжен да прехвърли получените по тях права и задължения на туроператора.

### **Изисквания за регистрация за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност**

Упражняването на туроператорска и туристическа агентска дейност в страната се предшества от процедура по регистрация, условията и реда за чието извършване ЗТ подробно регламентира. Получаването на регистрация по предвидения в закона ред е безусловно задължително както при първоначално стартиране на дейността, така и когато въпросната дейност е била преустановена и се иска нейното възобновяване. Регистрационният и лицензионният режим са механизмът, чрез който държавата контролира определени стопански дейности. Обикновено дейностите, които са

подчинени на споменатите два режима, са обществено значими и са от публичен интерес – медицинска, застрахователна, превозна, хазартна и др. или пораждат определен риск за гражданите – производство и търговия с оръжия, тютюневи изделия, упойващи вещества и др. По отношение на туроператорската и агентската дейност регистрационният режим беше въведен през 2004г. с изменение на ЗТ, обн. ДВ бр. 39/2004 и така замени съществуващата до тогава процедура по лицензиране<sup>108</sup>. В следващите редове ще бъдат коментирани конкретните условия, които кандидатът за туроператор и/или туристически агент трябва да изпълни.

**1. Да бъде субект от изброените в чл. 61, ал.2, т.1 и 2 ЗТ.** В посочените текстове се разграничават три правноорганизационни форми, във всяка от които туроператорът е свободен да осъществява своята дейност.

### **1.1. Търговец по смисъла на Търговския закон (чл. 61, ал. 2, т. 1, пр. 1 ЗТ)**

Предоставянето на туристически услуги попада в обхвата на упоменатите в чл. 1, ал. 1 ТЗ сделки, които при всички положения се считат за търговски сделки, стига да се извършват от дадено лице по занятие. Туроператорската дейност е именно такава, доколкото организаторът я упражнява с цел печалба и тя е неговото типично, нормално занятие. ЗТ повтаря общото изискване туроператорът да има търговска регистрация, без да добавя повече или по-строги условия. Липсват специални изисквания към правно-организационната форма на туроператора/туристическия агент, нито към начина на тяхното управление и т.н., поради което всеки едноличен търговец, или търговско дружество в някоя от неговите разновидности, както и кооперациите могат да кандидатстват за извършване на такива дейности. Освен това не е необходимо осъществяването на туроператорска или туристическа агентска дейност да бъде единственото занятие, с оглед на което лицето придобива търговско качество. При своето учредяване туроператорът и туристическият агент са свободни да включат в кръга си на дейност и други услуги и дейности, каквито имат интерес да предлагат. Тоест, валиден е общият принцип на търговското право за свободно упражняване на каквато и да е дейност, стига тя да не е изрично забранена със закон (арг. от чл. 64, ал. 4 ТЗ ). Съществуват и някои специфични ограничения: първо, в помещенията, където се осъществява туроператорска и/или туристическа агентска дейност, могат да се извършват само дейности, пряко или косвено свързани с предлагането на туристически

---

<sup>108</sup> Регистрацията, в сравнение с лицензирането, се счита за по-лека форма на административен контрол. Вж. **Казанджиева, В.** Предизвикателства и алтернативи пред туристическите агенти в България. Варна, изд. Наука и икономика, Икономически университет – Варна. 2014, с. 98.

услуги; второ, недопустимо е съвместното използване на едно и също помещение от двама или повече туроператори/туристически агенти.

По аргумент от чл. 2 ТЗ не могат да бъдат туроператори и туристически агенти други физически и юридически лица, които нямат търговскоправно качество: физическите лица, занимаващи се със селскостопанска дейност, занаятчиите, лицата, извършващи услуги с личен труд или упражняващи свободна професия, освен ако тяхната дейност може да се определи като предприятие по смисъла на чл.1, ал.3 ТЗ, както и лицата, извършващи хотелиерски услуги чрез предоставяне на стаи в обитаваните от тях жилища.

### **1.2. Юридическо лице, което има право да извършва търговска дейност по силата на отделен закон (чл. 61, ал. 2, т. 1, пр. 2 ЗТ )**

В тази категория попадат субекти, които нямат качеството търговци, но са учредени като юридически лица със специфичен предмет на дейност, на които специален закон изрично разрешава осъществяването на допълнителна стопанска дейност. За разлика от първата хипотеза – търговците, чиято правна организация и видове се изчерпват с уредбата по Търговския закон и Закона за кооперациите, втората група съсредоточава разностранен кръг лица. Тяхното създаване, условията за съществуване и извършване на дейността им са подчинени на различни нормативни актове.

Освен че трябва да има статут на юридическо лице, съответната социална организация трябва да отговаря и на още едно изискване – да има право да извършва стопанска дейност по силата на специален закон. Кои са юридическите лица, които изпълняват посоченото условие? На първо място, тези юридически лица, които се създават съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел<sup>109</sup>. Това са сдруженията и фондациите, които се учредяват в защита на различни обществени или частни интереси<sup>110</sup>. Според чл.3, ал.3 от ЗЮЛНЦ те могат да извършват допълнителна стопанска дейност<sup>111</sup>, при условие, че е свързана с предмета на основната дейност, за

---

<sup>109</sup> За правните белези на юридическите лица с нестопанска цел, техните видове и учредяване вж. **Голева, П., Цв. Каменова, Кр. Стойчев.** Юридически лица с нестопанска цел. Правен режим. С.: ИПН – БАН, 2003. **Златарева, М.** Юридически лица с нестопанска цел. С.: Сиела, 2013.

<sup>110</sup> Разграничението между двете правни форми на ЮЛ с нестопанска цел в доктрината се обяснява с това, че докато „сдруженията са организации от взаимна полза, където гражданите се обединяват да служат на собствените си интереси, ... фондациите са свързани с предоставяне на имущество за обществено ползване в името на конкретна цел, в повечето случаи с обществена ползност”. – **Златарева, М.** Цит. съч., с.256.

<sup>111</sup> Терминът „стопанска дейност”, използван от ЗЮЛНЦ, се употребява в смисъл на търговска дейност. А кога една дейност е търговска - вж. **Герджиков, О.** Коментар на Търговския закон. Книга първа. С., 1991, с.50. **Христофоров, В.** Курс по търговско право, т.1, ООД, С., 1991, с.191. За съотношението между

която са регистрирани, и ако използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния им акт цели. В чл.3, ал.3 и ал.6 ЗЮЛНЦ очертава допустимите предели на стопанската дейност на организацията: първо, тази дейност трябва да е допълнителна, тоест да е свързана с основния предмет на дейност, за която е регистрирано юридическото лице; второ, приходът от нея да е предназначен за постигане на заявените цели; трето, юридическото лице, което я извършва, да не разпределя печалба, и четвърто, осъществяването на стопанска дейност е необходимо да е отразено в устава или учредителния акт на ЮЛ.

На второ място, за юридически лица, попадащи в настоящата категория, са признати висшите училища. Съгласно Закона за висшето образование висшите училища в съответствие със своята специфика имат право да развиват научно-производствена, художествено-творческа и друга дейност, включително и стопанска, стига последната да е пряко свързана с основната им дейност. В тази група влиза и Българска академия на науките, на която специално се предоставя правото да развива търговска дейност, свързана с провежданите научни изследвания и приложението на научните резултати (чл. 2, ал. 2, т. 6 от ЗБАН).

### **1.3. Лице, което има право да извършва туроператорска или туристическа агентска дейност по законодателството на друга държава – членка на ЕС ( чл. 61, ал. 2, т. 2 ЗТ)**

Третата възможност е кандидатът за туроператор и/или туристически агент да притежава търговскоправно качество или статут на юридическо лице с право за упражняване на стопанска дейност и да е установено като туроператор или туристически агент в някоя от държавите – членки на Европейския съюз или държава – страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство. Предоставената в ЗТ възможност чуждестранни търговци и юридически лица да развиват дейност у нас всъщност представлява пряко изпълнение на изискванията на Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12.12.2006г. относно услугите на вътрешния пазар. Съгласно една от целите, заложи в Директивата, държавите-членки са длъжни да осигурят свобода за търговците и предприемачите, действащи на вътрешния пазар, чрез признаване на правото им да се установяват в която и да е държава-членка с цел извършване на услуги<sup>112</sup>. Разглежданата хипотеза касае търговци и предприемачи от друга държава-членка на ЕС, които желаят да разширят стопанската си активност чрез

---

понятията „търговска” и „стопанска дейност” вж. **Голева, П.** Търговско право. Обща част. Търговци. С.: Апис, 2014, с.42.

<sup>112</sup> Вж. чл.14, § 2 от Договора за създаване на Европейската общност и т.5 от мотивите за приемане на Директива 2006/123/ЕО.

извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност на българска територия. При кандидатстването си за регистрация лицата са задължени да представят копие от документ, удостоверяващ правото им за извършване на съответната туристическа дейност съгласно законодателството на държавата, в която са установени, или да посочат нормативния акт и съответното правно основание, даващо им право да извършват дейността си. Освен това тези лица трябва да предоставят гаранция пред компетентния орган по регистрацията от кредитна или застрахователна институция, покриваща отговорността им за причинени вреди в случаите на неплатежоспособност и несъстоятелност – чл. 63, ал. 4, т. 2, б. ”а” и „б” ЗТ.

#### **1.4. Лице, свободно предоставящо услуги на територията на Република България (чл. 62, ал. 1 – ал. 3 ЗТ)**

Разгледаните дотук хипотези очертават основния кръг лица, на които законът разрешава осъществяването на туроператорска и/или туристическа агентска дейност. С чл. 62, ал.1 ЗТ обаче се създава една допълнителна възможност, като се допуска туроператорска и туристическа агентска дейност да бъде извършвана от субекти извън трите основни варианта при условията на свободно предоставяне на услуги. Свободното движение на услуги представлява една от основните свободи на вътрешния пазар като единно пространство без вътрешни граници. Правото да се предоставят услуги свободно и без ограничения в рамките на Общността е уредено и гарантирано в чл.56-62 от ДФЕС.

В § 1., т. 63 от Допълнителните разпоредби законът конкретизира кога е налице свободно предоставяне на услуги – когато лице, оправомощено да упражнява туроператорска и/или туристическа агентска дейност по законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, ще извършва тази дейност временно или еднократно без установяване на територията на Република България. Следователно разпоредбата на чл.62 ЗТ ще се прилага само в случаите, когато желаещите да извършват дейност в България са установени като туроператори или туристически агенти основно в друга държава-членка на Европейския съюз и имат намерение да организират инцидентни или еднократни прояви у нас, без да се регистрират по предвидения за това ред.

Дейностите по временно предоставяне на услуги представляват един от компонентите на свободното движение на услуги и свобода на установяване на доставчиците им на територията на Европейския съюз. Възможността за временно предоставяне на услуги в рамките на страната е уредена в Глава четвърта, Раздел I от

Закона за дейностите по предоставяне на услуги (обн. ДВ, бр.15/2010). В чл.9 от същия закон е закрепен принципът, че достъпът до услуги и упражняването на дейност по предоставяне на услуги се извършва свободно, освен когато акт на Европейския съюз или специален закон, въвеждащ изисквания на актове на Европейския съюз, предвижда друго. Постановено е в чл.19, че когато доставчикът, притежаващ право да упражнява дейност по предоставяне на услуги по законодателството на друга държава-членка, възнамерява да извършва тази дейност временно или еднократно без установяване, той е свободен в осъществяването на дейността си на българска територия, без да подлежи на разрешителен режим. В случая, предвид инцидентния или краткосрочен характер на дейността на тази категория субекти и с цел намаляване на административната тежест, Законът за туризма не въвежда за тях изискването за регистрация като един от законоустановените елементи на фактическия състав, пораждащ правото за упражняване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност. В тежест на лицата обаче лежи задължението предварително да уведомят министъра на туризма за започването на дейността си<sup>113</sup>.

2. Да има подходящо помещение и/или онлайн платформа за извършване на дейността, персонал с изискуемото образование и езикова квалификация, като за управленския персонал се изисква и стаж<sup>114</sup>.

3. Да има валидна застраховка, покриваща отговорността му за причинени вреди вследствие на неразплащане със своите контрагенти, включително при неплатежоспособност и несъстоятелност<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Уведомяването трябва да стане в тримесечен срок преди да е започнало предоставянето на услугите. Това става с писмена декларация, в която се уточняват видът и времетраенето на извършваната туристическа дейност и се вписват следните обстоятелства: наименование и данни за контакт (адрес, телефон, адрес на електронна поща), видът на туристическите услуги, които лицето смята да осъществява на територията на Република България, данни за наличие на застраховка или гаранция, покриваща отговорността на туроператора за причинени вреди вследствие на неразплащане със своите контрагенти, включително при неплатежоспособност и несъстоятелност. Към декларацията се прилага документ, удостоверяващ правото на кандидата да извършва съответната дейност според законодателството на държавата, в която е установен, или се посочват нормативният акт и съответното правно основание, по силата на което същият има право да извършва дейността. След получаване на уведомлението, министърът на туризма е задължен да впише лицето в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти, както и конкретната дейност, с която ще се занимава – туроператорска, туристическа агентска дейност или и двете.

<sup>114</sup> Изискванията относно помещението, длъжностите от персонала и необходимото образование са конкретизирани в Наредба за изискванията за местоположението, пригодността и оборудването на помещението за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност и за образованието, езиковата квалификация и стажа на персонала, обн. ДВ бр. 97/08.11.2013г.

<sup>115</sup> Предназначението на застраховката е да осигури гаранция на потребителите, които ще бъдат възмездени в случаите на неизпълнение или лошо изпълнение на дължимите туристически услуги. Отношенията по повод сключване на застрахователния договор, застрахователното покритие, лимитите на отговорност, правата и задълженията на страните по него са регламентирани в Раздел трети на глава седма от ЗТ. Наличието на валидна застраховка е формално изискване за осъществяване на туроператорска дейност, поради което неизпълнението на това условие има за последица заличаване на

4. Да не е обявено в несъстоятелност и да не се намира в производство по ликвидация или несъстоятелност.

5. Да няма задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, освен ако е допуснато разсрочване или отсрочване.

6. Собственикът, членовете на управителния и контролния орган, както и управителят трябва да отговарят на няколко отрицателни условия: да не са осъждани; да не са лишавани от право да заемат материалноотговорна длъжност; да не са участвали в управителния орган на обявен в несъстоятелност туроператор или такъв, намиращ се в процедура по несъстоятелност през последните три години.

7. При извършване на дейност само по електронен път кандидатите установяват собствеността си върху интернет адреса в съответния домейн<sup>116</sup>.

С оглед намаляване на административната тежест върху бизнеса отпада изискването за представяне на някои документи в процедурата по регистрация и по-конкретно: декларация, че лицето е регистрирано като търговец, като е достатъчно единствено посочване на ЕИК; декларация, че едноличният търговец не е поставен под запрещение<sup>117</sup>. Тъй като дееспособността е задължително условие за регистрация като едноличен търговец, законът презумира, че едноличният търговец, кандидатстващ за регистрация като туроператор, е дееспособен<sup>118</sup>.

Кандидатите подават заявление за регистрация до министъра на туризма. Постъпилото заявление с приложенията към него се разглеждат от определени длъжностни лица в 14-дневен срок. Когато представените документи са редовни и липсва законова пречка, те се изпращат за разглеждане на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА). В 14-дневен срок след провеждане на заседание ЕКРТТА се произнася с мотивирано предложение до министъра за извършване на регистрация или за отказ за извършването ѝ. Въз основа на

---

съответния туроператор от регистъра - решение №7008/17.05.2012г. по адм. д. №3854/2012 на ВАС, цитирано по ПИС „Лакорда”. Относно субекта на задължителната застраховка „отговорност на туроператора”, нейния предмет, особеностите на застрахователния договор вж. **Атанасова, Х.** Задължителна застраховка „Отговорност на туроператора”. – Търговско и облигационно право, 2014/2, с.21, **Голева, П.** Задължителна застраховка на отговорността на туроператора. – Търговско и конкурентно право, 2007/5, 2-16.

<sup>116</sup> При предлагането на туристически услуги и сключването на договори с потребители туроператорите, извършващи дейност онлайн, изцяло се подчиняват на императивната уредба на Закона за електронната търговия (обн. ДВ бр.51 от 23.06.2006) и Закона за защита на потребителите.

<sup>117</sup> За основанията за поставяне под запрещение и правните му последици вж. **Джеров, А.** Гражданско право. Обща част. С.: ИК Труд и право, 2012, с.178 и сл.

<sup>118</sup> Въведените облекчения в производството по регистрация следва да се разглеждат като една от стъпките в посока на изпълнение на Решение №338 на Министерския съвет от 23.06.2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител.

предложението на ЕКРГТА министърът или оправомощено от него длъжностно лице издава заповед, с която извършва регистрацията и издава удостоверение или отказва регистрацията. Заповедта за отказ представлява индивидуален административен акт, който трябва да бъде мотивиран. Отказът за извършване на регистрацията, независимо изричен или мълчалив, може да се обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс<sup>119</sup>. Издаденото удостоверение за регистрацията е безсрочно, но правата, които предоставя регистрацията, не могат да се прехвърлят или да се отстъпват на друго лице. Допустимо е правата по регистрацията да се прехвърлят или преотстъпват само по начините, предвидени в закона, а именно: когато туроператорът се преобразува чрез вливане, сливане, разделяне, отделяне, промяна на правната форма, при прехвърляне на търговското предприятие или наследяване и при условие, че лицето, на което се прехвърлят правата, отговаря на всички изисквания за туроператор.

За вписване в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти и за издаване на удостоверение лицето заплаща дължимата държавна такса, чийто размер е фиксиран в отделна тарифа. След получаване на удостоверението за регистрацията туроператорът е длъжен да го постави на видно място в офиса си, съответно да го обяви по подходящ начин на интернет страница си, когато извършва дейност по електронен път. Ако едно лице е регистрирано като туроператор, няма пречка да кандидатства и да получи регистрацията и като туристически агент.

Извършената регистрацията, нейното прекратяване или заличаване, както и последващите промени в обстоятелствата, подлежащи на вписване, се отразяват в специално създаден Регистър на туроператорите и туристическите агенти. Той е публично достъпен и е част от Националния туристически регистър.

В заключение, туроператорската и туристическата агентска дейност продължават да са основно звено, съставен елемент на туристическата индустрия. И двете са правно регламентирани дейности, попадащи под императивния режим на ЗТ. Упражняването на обсъжданите туристически дейности е свободно, но при съблюдаване на законовите изисквания и след получаване на разрешение от

---

<sup>119</sup> Възниква въпросът как трябва да се постъпи, при положение че министърът е пропуснал да се произнесе в законовия срок? Принципът в дейността на администрацията е непроизнасянето в срок да се смята за мълчалив отказ за издаване на искания акт. Мълчанието може да има последиците на съгласие само в случаите и при условията, предвидени в специални закони – чл.58, ал.4 АПК. В Закона за туризма е предвиден точно такъв случай: в ал.6 на чл.66 се постановява, че при липса на мотивиран отказ за извършване на регистрацията след изтичане на законовия срок министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице извършва вписването и издава удостоверение за регистрацията. Излиза, че дори и да не са удовлетворени всички условия на закона, свързани с регистрацията, изтичането на установения срок води до саниране на недостатъците. Формулираната по този начин фикция цели да дисциплинира компетентните органи при разглеждане на документите и да ги мотивира акуратно да се придържат към законовите срокове.



компетентния държавен орган. С транспонирането на Директива (ЕС) 2015/2302 във вътрешното ни право българските туроператори и турагенти са изправени пред необходимостта да синхронизират дейността си с новите, по-високи изисквания, свързани с начина на предлагане и продажба на туристически пътувания и осигуряването на определено равнище на защита на потребителите. В крайна сметка, окончателната цел от въвеждане на споменатата директива в националните законодателства на държавите членки е улесняването на туроператорите и туристическите агенти да се установяват и да развиват дейност навсякъде в ЕС и осигуряването на равнопоставеност на всички търговци и доставчици на услуги на туристическия пазар.

При съпоставка с други държави от ЕС се вижда, че в някои от тях правилата за организиране и продажба на туристически пътувания са по-либерални. Например в Обединеното кралство туристически пътувания има право да предлага всеки търговец, без да е нужно специално разрешително или лиценз. Въпреки това обичайна практика е след учредяването си туроператорът да се присъедини към професионална търговска асоциация, ползваща се с широко признание и доверие сред потребителите (такава е АВТА).

Подобно е положението в Германия, където един туристически агент може да предлага услугите си, без да се снабдява с разрешение за дейността си. Според действащия Търговски регламент обаче туристическите агенции са сред дейностите, изискващи държавен надзор. Поради това компетентният орган е длъжен да проверява надеждността на всеки туристически агент веднага след неговата търговска регистрация. За целта търговецът трябва да се снабди с удостоверение за добро поведение, което да представи пред съответния орган.

## **§ 2. Пакетни туристически пътувания**

Пакетните туристически пътувания (познати в законодателството ни и като „организираните пътувания с обща цена“) са неизменна част от стопанската дейност на туроператорите и техните агенти и са традиционна форма за предлагане на туристически услуги на потребителите. Въпросите, свързани с организирането и осъществяването на пакетни пътувания за пръв път бяха регламентирани в правото на ЕС посредством Директива 90/314/ЕИО на Европейския парламент и на Съвета от 23.06.1990 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически

ваканции и пакетните туристически обиколки<sup>120</sup>. През 2015 г. правната уредба на пакетните пътувания претърпя значителни изменения в посока на цялостно осъвременяване и допълване на съществуващите правила. Това стана с приемането на Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, за изменение на Регламент (ЕО) 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС на ЕП и на Съвета и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета (наричана за краткост Директива (ЕС) 2015/2302)<sup>121</sup>. Изискванията на Директива (ЕС) 2015/2302 са транспонирани във вътрешното ни право в разпоредбите на Глава седма, Раздел II „Договори за туристически пакети и свързани туристически услуги” и Раздел III „Отговорност на туроператорите и търговците, улесняващи предоставянето на свързани туристически услуги при неплатежоспособност и несъстоятелност” на ЗТ. Директивата внася промени и в съществуващата терминология – досегашното понятие „договор за организирано туристическо пътуване с обща цена” се заменя с „договор за туристически пакет”, „потребител на организирано пътуване” – с „пътуващ”, а с понятието „организатор” се означават както туроператорът, продаващ туристически пакети, така и търговецът, който посредничи за закупуването на свързана туристическа услуга. Провежда се разграничение между понятието „туристически пакети”, с оглед на които се сключва договора за туристически пакет, и понятието „свързани туристически услуги”, които макар да притежават подобни характеристики, не представляват туристически пакет.

### **Понятие за „туристически пакет”**

Пакетното пътуване има за свое основно съдържание туристическият пакет, който определя и спецификата на това пътуване. Понятието „туристически пакет” е дефинирано в § 1., т. 67 от Допълнителните разпоредби на ЗТ като *комбинация от най-малко два различни вида туристически услуги за целите на едно и също пътуване или ваканция*, при условие че тази комбинация попада в някоя от следните хипотези:

- а) туроператорът подготвя и съчетава предварително въпросните туристически услуги, а потребителят ги закупува от него чрез един общ договор, или
- б) независимо дали потребителят сключва един-единствен договор или няколко отделни договора с всеки от доставчиците на съответната услуга, тези услуги:

---

<sup>120</sup> Директива 90/314/ЕИО е публикувана в ОВ L 158, 23.06.1990, 59 – 64. Изискванията на Директивата са въведени в българското право в Глава четвърта, Раздел II „Организирано групово и индивидуално туристическо пътуване с обща цена” от Закона за туризма (ЗТ), обн. ДВ, бр. 56/2002 г., отм. със ЗТ, обн. ДВ, бр. 30/26.03.2013 г.

<sup>121</sup> Директива (ЕС) 2015/2302 е публикувана в ОВ, L 326 от 11.12.2015г., в сила от 31.12.2015г.

- се закупуват от потребителя от един и същ офис на туроператор/турагент;
- се предлагат или продават на пакетна или обща цена;
- се рекламират или продават като „туристически пакет” или подобно название;
- се закупуват с опцията след сключването на договор потребителят да избере кои от предложените му услуги да ползва;
- се закупуват от отделни търговци чрез свързани процеси за онлайн резервации, при които името на пътуващия, информацията за неговото плащане и адреса на електронната му поща се предават на друг търговец/търговци и до 24 часа от резервацията на първата услуга се сключи отделен договор с този търговец (туристически пакет чрез „кликване” – click trough пакет)<sup>122</sup>.

Нужно е да се уточни, че за квалифицирането на дадена комбинация от услуги като туристически пакет е достатъчно едно от изброените в б. б) условия да е налице, т.е. тези условия се прилагат алтернативно.

От легалната дефиниция, дадена в §1., т. 67 от ДР на ЗТ, е видно, че туристическият пакет се образува от отделни туристически услуги<sup>123</sup>, които са негови съставни части. Услугите, които могат да бъдат включени в пакета, са неизчерпателно изброени в закона и са следните:

- транспорт на пътуващите;
- настаняване, което не е част от превоза и не е за жилищни нужди;
- отдаване под наем на автомобили и други моторни превозни средства;
- всякаква друга туристическа услуга, която не е неразделна част от горните три.

Следователно, не се считат за туристическа услуга и не са елемент на туристическия пакет: а) настаняването за жилищни цели, включително за провеждане на дългосрочна квалификация или обучение; б) застраховките – задължителни и доброволни, които се сключват във връзка с пътуването; в) услуги, които са елемент от друга туристическа услуга и нямат самостоятелен характер – превоз на багаж при превоза на пътуващите, трансфер между летище и хотел и обратно, превоз по време на организирана обиколка с екскурзовод, достъп до хотелски съоръжения като басейн, фитнес зала, сауна и спа процедури, които се предоставят на всички хотелски гости.

<sup>122</sup> Например потребител закупува самолетен билет от интернет сайта на авиокомпания. Тя, на свой ред изпраща името, адреса на електронната поща и данни от кредитната карта на потребителя към конкретен хотел. След това на потребителя се отправя оферта да резервира този хотел, който вече има достъп до личните му данни. Ако потребителят желае, може до 24 часа да направи резервация, при което сме изправени пред туристически пакет.

<sup>123</sup> За спецификата на туристическите услуги и отликите им спрямо други видове услуги вж. по-подробно **Magnus, U., H. Micklitz.** Comparative Analysis of National Liability Systems for Remedying Damage Caused by Defective Consumer Services. Insitut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht. 2004, p.4. [ec.europa.eu/consumers/archive/cons\\_safe/serv\\_safe/liability/](http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_safe/serv_safe/liability/), последно посетен на 9.06.2021.

За да не бъдат натоварвани търговците с прекомерно голяма тежест, Директива (ЕС) 2015/2302 изключва определени пътувания от обхвата на туристическите пакети:

**1.** пътувания с продължителност, по-малка от 24 часа, които не предвиждат настаняване. Основанието за това е, че предвид краткия срок на въпросните пътувания потребителите им не се нуждаят от специална закрила. **2.** туристически пакети, предлагани или организирани не по занятие и с нестопанска цел единствено за ограничена група пътуващи. Такива са примерно проявите, организирани инцидентно от читалища, училища, благотворителни организации, спортни клубове в полза на техните членове, които не се предлагат публично и от които организаторът не реализира печалба (посочените мероприятия се определят като „случайни пътувания”). **3.** служебни пътувания, организирани въз основа на общо споразумение, сключено между търговец и фирма работодател в полза на неговите служители.

Във връзка със законовите изисквания при формиране на туристически пакет следва да се изтъкнат още няколко негови особености:

- когато се съчетава една туристическа услуга, например настаняване, с друга допълнителна услуга, като обиколка с екскурзовод или посещение на футболен мач, съчетанието между двете услуги се третира като туристически пакет, само при условие че допълнителната услуга съставлява поне 25% от общата цена на пътуването или върху тази услуга пада основната тежест на пътуването.

- ако потребителят е избрал и е закупил допълнителна услуга, след като е започнало изпълнението на основната туристическа услуга (транспорт, настаняване и др.), такава хипотеза не се счита за туристически пакет.

### **Свързани туристически услуги**

Свързаните туристически услуги наподобяват стандартните туристически пакети като комбинират две отделни услуги от различен вид, с оглед ползването им в рамките на едно и също пътуване. Основното, което ги отличава обаче е, че търговецът, независимо дали предлага въпросните услуги в офис или онлайн, не поема задължение за надлежното им изпълнение, а само посредничи на потребителя при избора или закупуването на конкретна услуга/и. Това посредничество може да се изразява в:

а) *съдействие при избора и заплащането на всяка туристическа услуга, при което се сключват отделни договори с всеки от доставчиците на съответната услуга.* Такава е следната ситуация: потребителят посещава офиса на туристически агент, с чиято помощ резервира и заплаща самолетно пътуване. След резервацията на билета агентът по искане на пътуващия проверява наличността на свободни места в

хотел в избраната дестинация, след което резервира стая, а потребителят заплаща изисканото капаро. По този начин чрез последователен избор и плащане на всяка от туристическите услуги поотделно с посредничеството на търговеца се стига до продажба на свързани пътнически услуги.

б) улесняване по целенасочен начин на закупуването на поне една допълнителна туристическа услуга от друг търговец, договорът с когото се сключва до 24 часа от потвърждението на резервацията на първата услуга. Такъв е случаят, когато чрез уебсайт на авиокомпания потребителят резервира самолетен билет. На електронната си поща той получава потвърждение за направената резервация и едновременно с това линк към уебсайт за туристическо настаняване, от където при желание може да избере хотел в мястото на посещение. Ако потребителят кликне върху сайта и най-късно до 24 часа от получаване на потвърждението за резервирания полет направи резервация в хотел чрез посредничеството „по целенасочен начин“ на самолетната компания, приема се, че пътуващият е закупил свързани пътнически услуги.

Не се смятат за свързани туристически услуги следните случаи: връзките към други интернет сайтове, които нямат за цел сключването на договор; посочването на доставчици на туристически услуги на собствения сайт на търговеца; показването на реклами при ползване на сайта.

Като търговци, улесняващи предоставянето на свързани туристически услуги могат да действат освен самите посредници, още и туроператорите, турагентите и доставчиците на туристически услуги. Поради посредническия характер на дейността на търговците, извършващи подобен род услуги, за тях се прилагат само някои от разпоредбите, установени за туроператорите.

### **Договор за туристически пакет. Същност, съдържание, особености**

В ЗТ е закрепено принципното правило, че пакетни пътувания могат да предлагат и осъществяват само регистрирани по надлежния ред туроператори и туристически агенти (включително и търговци при условията на свободно предоставяне на услуги<sup>124</sup>) на основата на договори, сключени между тях, от една страна, и потребителя, от друга страна – чл. 61, ал. 2 ЗТ.

Договорът за туристически пакет се определя като договор, по силата на който едната страна – туроператор, се задължава да предостави комбинация от туристически услуги, съставляваща туристически пакет, на другата страна – пътуващ, срещу

<sup>124</sup> Относно изискванията за свободно предоставяне на услуги у нас от чуждестранни туроператори вж. **Йончева, Т.** Неизпълнение на договора за организирано туристическо пътуване и отговорността на туроператора за вреди. Дисертация за придобиване на образователна и научна степен „доктор”. Пловдив, 2017, с. 48 и сл.

задължението му да заплати определената пакетна или обща цена. Законът изрично подчертава, че за да се окачестви дадено съглашение като договор за туристически пакет, то трябва да обхваща всички услуги от предлагания пакет и да съставлява едно цяло, а когато туристическият пакет се предоставя чрез отделни договори, в договора за туристически пакет се инкорпорират всички договори за туристическа услуга – § 1., т. 92 от ДР на ЗТ. Договорът може да се сключи директно между пътуващия и туроператора или чрез туристически агент, извършващ посредническа дейност.

Туроператорът, както беше изяснено в § 1.3., е търговец, който е регистриран по реда на закона и е вписан в регистъра на туроператорите и туристическите агенти с цел упражняване на туроператорска дейност. Той изготвя туристически пакети и ги продава или предлага за продажба пряко, или с посредничеството/съдействието на друг търговец.

Пътуващият е физическо лице, което има право да пътува въз основа на сключен договор за туристически пакет.

Императивно изискване на ЗТ е договорът да бъде сключен в писмена форма, което е условие за неговата валидност, и да съдържа информация по определени клаузи. Когато договорът се сключва в присъствието на страните, пътуващият има право да получи екземпляр от него. Наред с традиционната писмена форма, законът допуска договорът да бъде сключен по телефон и извън търговския обект по см. на чл. 44 от Закона за защита на потребителите<sup>125</sup>. В тези случаи върху туроператора тежи задължението да предостави на пътуващия потвърждение за сключения договор на траен носител.

Разпоредбите относно пакетните пътувания по Глава Седма, Раздел II на ЗТ се прилагат и за детски и ученически туристически пакети в системата на предучилищното и училищното образование. Детските и ученическите пакети имат за своя особеност участниците в тях – пътуващите са лица до 19 годишна възраст и се придружават от представител на училищна/предучилищна институция. При превозите на деца и ученици туроператорът е длъжен да извърши пътуването в светлата част на денонощието и да осигури минимум 10 часа почивка на денонощие в категоризирано

---

<sup>125</sup> Повече за изискванията относно договора, сключен извън търговския обект, и договора, сключен от разстояние, и характеристиките на двата договора вж. **Сукарева, З.** Потребителско право. С., Нова звезда, 2015, с. 139 и сл.

място за настаняване. Условието за осъществяване на такива пътувания са конкретизирани в отделна наредба на Министерския съвет<sup>126</sup>.

### **Задължения на туроператора преди сключването на договора**

По подобие на останалите потребителски договори, при разглеждания вид договор особена важност се отдава на осигуряването на потребителя с достатъчна и надеждна информация, позволяваща му да направи своя осъзнат избор. В чл. 82, ал. 1 ЗТ задължава туроператора/туристическия агент преди сключването на договора да предостави на потребителя стандартен формуляр, който съдържа необходимата информация за пакетното пътуване („преддоговорна информация“). След като пътуващият бъде запознат с цялата преддоговорна информация, тя се превръща в неразделна част от договора за туристически пакет. Тази информация не може да бъде изменяна до началото на пътуването, освен по взаимно съгласие на договарящите страни. Ако туроператорът реши да промени някои от условията в преддоговорната информация, необходимо е да уведоми потребителя за промяната по ясен и разбираем начин преди сключването на договора. Информацията в стандартния формуляр е обособена в няколко основни пункта, както следва:

**Първо**, информация относно основните характеристики на туристическите услуги: дестинацията, маршрута, периодите на престой, броя на включените нощувки; вида и категорията на превозното средство, местата, датите и часовете на отпътуване и връщане, продължителност на междинните спирания и местата, където те се правят; местоположението и категорията на местата за настаняване; предвидените хранения; посещенията, екскурзиите или другите услуги, включени в общата цена; когато някои от туристическите услуги се предоставят на пътуващия като част от група – и приблизителния брой на групата; когато използването на дадени туристически услуги от пътуващия зависи от ефективната устна комуникация – езика, на който тези услуги ще бъдат извършени; дали пътуването като цяло е подходящо за лица с ограничена подвижност и дали е подходящо за потребностите на конкретния пътуващ.

**Второ**, индивидуализиращите белези на страните по договора. В тази група се включват фирмата, седалището, адресът на управление, регистрационния номер на туроператора и/или на туристическия агент, телефонният му номер, адресът на електронната поща, както и името, адресът и данни от личния документ на потребителя.

---

<sup>126</sup> Наредба за детските и ученическите туристически пътувания с обща цена, инициирани от институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Приета с ПМС №365/2016, обн. ДВ, бр. 103/2016.

**Трето**, общата цена на туристическия пакет, посочена и в лева, включваща всички такси, плащания и други разходи или когато тези разходи не могат да се изчислят с точност – посочване на вида на допълнителните разходи, които може да се наложи да заплати пътуващият.

**Четвърто**, условията за плащане, включително сумата или процент от цената, която трябва да се заплати като първоначална вноска, и график за плащане на останалата част от цената.

**Пето**, минималният брой участници, необходим за провеждане на пътуването и крайният срок за евентуално прекратяване на договора преди започване на пътуването, в случай че изискуемият брой участници не е набран.

**Шесто**, информация за паспортните и визовите изисквания, включително приблизителни срокове за получаване на визи, и относно здравните изисквания в посещаваната държава.

**Седмо**, правото на пътуващия да прекрати договора по всяко време преди започване на изпълнението, като заплати съответните разходи за прекратяването.

**Осмо**, информация за сключения договор за задължителна застраховка, покриваща отговорността на туроператора за причинени вреди на пътуващия, както и за правото му да сключи доброволен договор за застраховка за покриване на разходите, в случай че пътуващият сам се откаже от пътуването. При пътувания извън страната туроператорът задължително сключва в полза на пътуващия и застраховка „медицински разходи при болест и злополука”.

Неизпълнението на задължението за осигуряване на предоговорна информация на пътуващия или несвоевременното ѝ предоставяне влече сериозни негативни последици за туроператора. Според текста на чл. 83, ал. 3 ЗТ в случай че туроператорът преди сключването на договора пропусне да информира пътуващия за всички такси, плащания и допълнителни разходи, които може да се наложи да бъдат заплатени по време на пътуването, то последният не е длъжен да заплаща тези такси. Освен че ще бъде натоварен с допълнителни плащания, търговецът може да понесе и немалка по размер имуществена санкция. Наличието на цитираната разпоредба на ЗТ би следвало да въздейства предупредително върху организаторите на пакетни пътувания и да ги мотивира към лоялно и отговорно отношение спрямо потребителите.

#### **Задължения на туроператора след сключването на договора**

**Първото** и основно задължение на туроператора е да осъществи организираното пътуване по начина, по който е конкретизирано в договора. Той трябва да обезпечи



пътуването по посочения маршрут, в посочените в договора транспортни средства, да осигури на потребителя нощувките, храненията, посещенията, екскурзиите, трансферите, както и да изпълни специфичните изисквания на пътуващия, ако такава уговорка е постигната между страните.

**Второто** задължение на туроператора, предвидено в закона, има организационен характер и целта му е да обезпечи провеждането на пътуването. Туроператорът се задължава да предостави на пътуващия своевременно, преди започване на пътуването необходимите документи за ползване на туристическите услуги, като разписки, ваучери, билети и други, както и часовете на отпътуване, междинните спирания и пристигането по разписание.

**Третото** задължение на туроператора е да предостави на пътуващия сертификат, издаден от застрахователно дружество, който доказва наличието на валиден застрахователен договор. Сертификатът се представя до седем дни преди началото на пътуването.

**Четвърто.** Туроператорът е задължен да окаже съдействие на пътуващия, ако по време на пътуването той изпадне в затруднение - чл. 93 ЗТ. Затруднението може да е причинено от външни, обективни фактори, независещи от волята на потребителя (заболяване или травма, загуба на лични вещи и документи), но не е изключено то да се дължи на негови лични действия – арг. от чл. 93, ал. 2 ЗТ. Начините и средствата за оказване на дължимото съдействие не са предварително определени и зависят от конкретната ситуация. Това може да стане чрез предоставяне на важна информация относно здравните услуги, местните власти, консулската служба в мястото на настаняване; съдействие за провеждане на телефонни разговори, за намиране на алтернативни услуги, каквито туроператорът сам не е в състояние да предостави. Задължението за оказване на съдействие не отпада дори когато затруднението е причинено умишлено или небрежно от самия пътуващ. Но в този случай организаторът е в правото си да претендира заплащането на разумна такса. Размерът на таксата трябва да покрива само действителните разходи, направени от туроператора за оказаната помощ.

Специфична форма на съдействие е уредена в чл. 90, ал. 13 ЗТ. Текстът предвижда, че ако по време на пътуването възникнат непреодолими и извънредни обстоятелства, които препятстват обещаното в договора завръщане на пътуващите, туроператорът е длъжен да ги настани в туристически обект по възможност с

равностойна категория като поеме разходите за настаняване за не повече от три нощувки.

### **Права на туроператора по договора за туристически пакет**

**Първо**, след сключване на договора туроператорът може при определени условия да промени предварително фиксираната обща цена. Във всички случаи промяната на цената е допустима преди започване на изпълнението на туристическия пакет. За да бъде надлежно упражнено посоченото право, е необходимо едновременното изпълнение на условията, визирани в чл. 87 ЗТ:

1. да е настъпила промяна в някоя от следните величини:
  - а) цената на пътническия превоз поради промяна в цената на горивото;
  - б) размера на данъците и таксите върху туристическите услуги, включително туристически такси, летищни и пристанищни такси;
  - в) обменните курсове на валутата, в която се изчисляват цените на услугите.
2. увеличението на цената не може да надхвърля 8 % от общата цена на туристическия пакет;
3. възможността за промяна на цената трябва да е изрично предвидена в договора и в него да е определен начинът на изчисляване на промяната в цената;
4. туроператорът е длъжен да уведоми пътуващият за увеличението на цената по ясен и разбираем начин в срок до 20 дни преди началото на пътуването.

**Второ**, туроператорът има право да извърши съществена промяна в основни характеристики на уговорените туристически услуги. Това негово право може да се осъществи само при стриктно спазване на специалните условия и ред, предвидени в ЗТ. Недопустима е едностранна промяна на отделна договорна клауза/клаузи (извън цената съгласно чл. 87 ЗТ), без отчитане на волята и съгласието на потребителя. Ако все пак такава промяна бъде предприета, тя ще повлече нищожност на съответната уговорка в договора на основание чл. 26, ал. 1, предл. 1 ЗЗД.

**Трето**, туроператорът разполага с правото да прекрати договора за туристически пакет преди започване на пътуването. Преди въвеждането на Директива (ЕС) 2015/2302 в българското законодателство правото на прекратяване на договора се третираше като отмяна на организираното пътуване с обща цена от туроператора - чл. 90 ЗТ (отм.). В анализирания хипотеза прекратяването не бива да се свързва с вина или неправомерно поведение на една от страните по договора. Основанието за прекратяване има характер на обективно настъпила пречка или обстоятелство, което прави неизгодно или безполезно по-нататъшното продължаване на действието на договора. Въпросната

пречка трябва да е възникнала след сключване на договора и преди започване на изпълнението на туристическия пакет. Реализирането на правото на едностранно прекратяване на договора от туроператора се предполага от наличието на едно от двете условия, дадени алтернативно в чл. 89, ал. 7 ЗТ:

а) набраният брой участници за пътуването е по-малък от минималния брой, посочен в договора. В този случай туроператорът е длъжен да уведоми пътуващия за прекратяването на договора в определения в него срок;

б) организаторът е възпрепятстван да осъществи пътуването поради възникване на непреодолими и извънредни обстоятелства и е уведомил пътуващия своевременно преди началото на пътуването.

При прекратяване на договора за туристически пакет на някое от горните основания туроператорът е длъжен да възстанови на пътуващия направените плащания в 14-дневен срок, след като приспадне предвидената такса за прекратяване.

Важно законово изискване, установено по отношение на пакетните туристически пътувания, е **отговорността на туроператора за неизпълнение на неговите задължения, породени от договора**. Отговорността му е както за извършените лично от него услуги, така и за действията или бездействията на третите лица, на които е възложил осъществяването на услугите, или които е привлякъл за съдействие. По-конкретно, такива са доставчиците на туристически услуги – превозвачи, хотелиери, ресторантьори, екскурзоводи и т.н.) Тоест, става въпрос за безвиновна, обективна отговорност. Тази отговорност отпада само при наличие на посочените в чл. 91, ал. 3, т. 1 – 3 ЗТ основания.

### **Права и задължения на потребителя по договора**

**Първо**, основното задължение на потребителя, което произтича от сключения договор, е задължението му за плащане на общата цена на пътуването. Тя може да бъде платена по време на сключване на договора или във фиксиран период след сключването му като в този случай се конкретизира началната вноска и графикът за заплащане на останалата част от цената. Условията и редът на плащането зависят от волята на страните и от клаузите на договора.

**Второ**, потребителят е задължен да изпълни всички законови и договорни изисквания за осъществяване на пътуването. Такива условия могат да бъдат например притежаване на валидна виза за пътуване извън страната, представяне на декларация с оформено по съответния ред съгласие от родител или настойник, когато участникът в пътуването е непълнолетен, извършване на ваксинация при посещение в държави с

повишен риск от инфекциозни заболявания и др. По време на пътуването и престоя потребителят е задължен да спазва правния ред, порядките и традициите в посещаваното място, да се явява на определените места, с поведението си да не застрашава нормалното протичане на пътуването.

**Третото** задължение на потребителя е да плати неустойка на туроператора в случаите, когато се отказва от договора (чл. 89, ал. 2 ЗТ). Законно право на потребителя е да прекрати договора за туристически пакет по всяко време преди началото на пътуването, но ще бъде принуден да понесе последиците от отказа си, като заплати съответната такса. Размерът на неустойката трябва да бъде уточнен в договора и като цяло зависи от момента на прекратяването.

**Четвърто**, договорно задължение на потребителя е да уведоми туроператора или туристическия агент, че преотстъпва своето пътуване на трето лице. Той може да упражни правото си на прехвърляне при условие, че заместващото го лице отговаря на всички изисквания за участие в пакетно пътуване. Чл. 86, ал. 1 ЗТ разпорежда, че прехвърлянето на пътуването може да се осъществи най-късно до 7 дни преди неговото започване, като пътуващият уведоми туроператора по подходящ начин за това.

**Пето**, задължение на потребителя е да сключи с лицензиран застраховател чрез туроператора или туристическия агент застраховка “медицински разходи при болест и злополука на туриста”, когато пътуването се осъществява извън страната. Задължението за застраховане отпада, ако пътуващият представи валидна полица за сключена дългосрочна застраховка, чийто период на валидност обхваща и периода на конкретното пътуване. В този случай туроператорът прилага копие от застрахователната полица към сключения договор за туристически пакет.

**Шесто**, пътуващият е задължен незабавно да уведомява туроператора във всеки отделен случай, когато по време на пътуването установи, че има несъответствие между уговорките в договора и действително предоставените услуги. За организатора възниква насрещно задължение да отстрани недостатъците в разумен срок.

Наред със задълженията, вследствие от сключването на договор за туристически пакет се пораждаат и **конкретни права** в полза на потребителя<sup>127</sup>. Тук ще бъдат посочени някои по-важни от практическа гледна точка права по договора:

---

<sup>127</sup> Подробен анализ на правата на пътуващия по сключен договор за туристически пакет вж. **Йончева, Т.** Новата директива относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги. – Търговско и облигационно право. 2019, кн.5, 30-43.

**Първо**, пътуващият има право да прекрати сключения договор, когато преди започване на пътуването в мястото на дестинацията или в близост до него настъпят непреодолими и извънредни обстоятелства, които могат съществено да засегнат изпълнението на услугите или превоза до дестинацията (чл. 89, ал. 5). В тази хипотеза туроператорът е длъжен да възстанови на потребителя всички разходи, които е направил за туристическия пакет. Туроператорът не може да изисква заплащане на такса за прекратяването.

**Второ**, пътуващият има право на намаление на цената на туристическия пакет, когато след сключване на договора и преди началото на пътуването се понижи размера на някой от трите вида разходи (цената на горивото; цената на туристически, летищни и пристанищни данъци и такси; обменните валутни курсове). Видно е, че основанията, изискуеми от закона, за да се пристъпи към намаляване, съответно увеличаване на цената на пътуването, са едни и същи. В случая обаче промяната в споменатите разходи трябва да е с обратен знак.

**Трето**, след приключване на пътуването потребителят може да претендира за намаление на цената, когато по време на пътуването част от договорените услуги не са били предоставени изобщо или са били некачествено изпълнени. Организаторът не дължи намаление, само ако докаже, че неизпълнението или некачественото изпълнение на услугите от пакета е причинено от действията или бездействията на самия пътуващ.

**Четвърто**, право на обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, които потребителят е претърпял в резултат от пълното неизпълнение или лошото изпълнение на договорните задължения на туроператора<sup>128</sup>.

### **Необходимост от подобрения в уредбата на пакетните туристически пътувания**

След въвеждането на Директивата за пакетните туристически пътувания във вътрешното право на всяка от държавите членки прилагането на нейните разпоредби в общоевропейското пространство продължава вече повече от три години. Практиката на организаторите по предлагането и провеждането на такива пътувания, както и опита на потребителите през този период, дават основание да се извлекат някои изводи и препоръки относно ефективността на действащите правила и да се набележат възможните варианти за тяхното усъвършенстване. На разискване могат да се поставят няколко ключови въпроса:

*Предоставяне на по-ясна и разбираема информация на пътуващия.* Преди сключване на договор за пакетно пътуване или преди продажбата на свързани

---

<sup>128</sup> За видовете обезщетение на причинените вреди и неговия размер вж. **Голева, П.** и колектив. *Неизпълнение на договора*. С., ИК „Труд и право“, 2015, с.76 и сл.

пътнически услуги организаторът и търговецът посредник са задължени да информират пътуващия по определени пунктове на бъдещото пътуване. Посоченото задължение е с императивен характер и неговото изпълнение не може да бъде игнорирано дори при взаимно желание на договарящите страни. Цялата необходима информация се съдържа в няколко различни стандартни формуляра, които се предоставят на потребителя. Според данни от Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива (ЕС) 2015/2302<sup>129</sup>, публикуван на 26.02.2021 г., представители на авиопревозвачите намират, че в настоящия си вид формулярите за стандартна информация са твърде сложни технически и трудни за четене, най-вече ако се използва мобилно устройство.

Наред с това от авиационния сектор подчертават, че що се отнася до формулярите за свързани пътнически услуги, те могат да бъдат объркващи и възпиращи, понеже информацията в тях преди всичко предупреждава пътуващите, че няма да ползват защитата относно туристическите пакети. Считаю, че по начина, по който са формулирани, информационните формуляри действително могат да породят объркване, предвид използването в тях на специфични юридически понятия и изрази, чужди на масовия потребител, още повече че преобладаващият брой пътуващи отделят твърде кратко време за запознаване с текстовете. Ето защо е желателно да се помисли в бъдеще за въвеждане на по-опростени и достъпно написани формуляри, както и за периодично провеждане на разяснителни кампании сред пътуващите.

Съществува и друг въпрос, който понастоящем остава извън ползването на заинтересованите страни. В съвременното информационно общество все повече потребители предпочитат да резервират сами, предимно онлайн (а и разполагат с техническата възможност за това), отделни пътнически услуги като пътуване със самолет или автобус. В такива случаи е необходимо, по подобие на практиката при туристическите пакети и свързаните пътнически услуги, да се предвиди задължение за превозвача за осигуряване на информация на пътуващите. По-конкретно, трябва да се разяснят правата, от които потребителите могат да се ползват при пътуване със самолетен, железопътен и автобусен транспорт съгласно съществуващите регламенти на ЕС. Разполагайки с достатъчна по обем и достъпна информация, пътуващите ще могат по-лесно да се ориентират и да вземат разумно решение относно това какво да изберат: туристически пакет, предоставящ пълна защита; комбинация от няколко

---

<sup>129</sup> Текстът е достъпен на: [IMMC.COM%282021%2990%20final.BUL.xhtml.1\\_BG\\_ACT\\_part1\\_v2.docx](https://www.immc.com/282021%2990%20final.BUL.xhtml.1_BG_ACT_part1_v2.docx) ([europa.eu](https://europa.eu)).

услуги, явяваща се свързани пътнически услуги, с разделна отговорност на всеки доставчик на услугата за точното ѝ изпълнение; или отделна транспортна услуга.

*Прецизиране на понятието за туристически пакет и изключенията от неговия обхват.* В предходните редове беше изяснено, че за туристически пакет се счита което и да е съчетание от туристически услуги, стига те да са договорени и платени наведнъж от потребителя, тоест да са с обща цена. Обширното разбиране за съдържанието на туристическия пакет позволява в приложното му поле да се вместят и прояви, които не съответстват напълно или отчасти на заложеното в него предназначение. Такъв е например случаят, когато земеделски стопанин предлага чрез интернет сайт настаняване в собствен туристически обект и обучение по конна езда, като двете услуги се предлагат с една единна цена. В друг случай туристически агент консултира своя клиент относно предлаганите сафари турове и след като последният е направил избора си, резервира самолетен билет, нощувки в няколко различни вили и обиколка с екскурзовод. Потребителят отново прави едно плащане за избраните от него три отделни услуги от своето пътуване<sup>130</sup>.

Видно е, че в първата от обсъжданите хипотези доставчикът предлага настаняване плюс допълнителна услуга за развлечение и отдих, а във втората – транспорт, настаняване и екскурзоводско обслужване. Следователно и двете хипотези попадат в обхвата на пакетните пътувания по смисъла на Директива (ЕС) 2015/2302. Все пак обаче трябва да се отчита, че става въпрос за лица, занимаващи се със селски туризъм, съответно с посредничество по предоставяне на туристически услуги, които развиват доста ограничена по обем, а и по приходи дейност. Поради това е неоправдано същите да бъдат третирани като организатори на пакетни пътувания с произтичащите от това юридически задължения и отговорности.

*Уеднаквяване на механизмите за защита при несъстоятелност в държавите членки.* Организаторите на пакетни пътувания са задължени по всяко време на упражняване на дейността си да разполагат с надежден и ефективен способ за защита при несъстоятелност, която да гарантира, че в случай на необходимост потребителят ще получи обратно платените за пътуването суми в пълен размер. Директивата оставя на свободното усмотрение на държавите членки решаването на въпроса относно конкретните способи и инструменти за защита, които да въведат. В повечето държави защитата при несъстоятелност се осигурява от един от следните субекти: застрахователно дружество, частен гаранционен фонд, банкова гаранция или се

---

<sup>130</sup> Дадените тук два примера са заимствани от цитирания доклад.

комбинират два от изброените варианта. В някои държави (Полша, Чехия, Дания и Малта) се прилага смесена система, тоест осигурява се обезпечение чрез частна компания едновременно със защита от гаранционен фонд, който се управлява изцяло от държавата или от публично-частна структура. Така се постига двустепенно гарантиране на интересите на пътуващите. В България не функционира публичен гаранционен фонд, предвидена е единствено задължителна ежегодна застраховка на професионалната отговорност на туроператора. Размерът на отговорността му варира и е в зависимост от достигнатия за предходната година оборот като минималният лимит е 25 хил. лв., а максималният – 1 400 000 хил. лв. В общи линии застрахователната защита на участниците в пакетни пътувания функционира добре, а най-често проблемите, които възникват, са свързани с отсъствието или несвоевременното подновяване на застрахователния договор от страна на туроператора.

През 2019 г. обаче едно външно за страната ни събитие промени драматично статуквото в туристическия сектор в световен мащаб. Британската компания Thomas Cook, чиято дейност по организиране и продажба на екскурзии се разпростираше в целия ЕС, претърпя своя крах. Фалитът се отрази върху туристите в почти всички държави членки като приблизително 600 000 пътуващи трябваше да бъдат репатрирани обратно в родината си или да получат компенсации за платените, но провалени почивки. Мащабът на този трус, както и последиците от него за участниците в туристическата индустрия, в това число и за потребителите на пакетни пътувания, поставиха с особена острота темата за степента на защита на пътуващите срещу риска от несъстоятелност на организатора. Възможен вариант за преодоляване на подобна криза в бъдеще е въвеждането на единна за Общността система за защита при несъстоятелност чрез установяване на минимални общи изисквания, правила и процедура за задвижване на тази защита в отделните държави. Същевременно заинтересованите страни в бранша предлагат организаторите да разполагат с обезпечения не в една, а в няколко отделни финансови или застрахователни институции, което ще улесни пътуващите при нужда от възстановяване на дължимите им суми. Друго предложение е сформирането на общ европейски гаранционен фонд, представляващ допълнително второ ниво на защита, което се задейства в случай че основният гарант не успее да изпълни задълженията си.

При разискването на поставения проблем не бива да се пренебрегват и съображенията на представители на застрахователите. Те посочват, че тяхното типично и основно занятие е изплащането на парични обезщетения при настъпване на



предвидените застрахователни рискове. Поради това е несвойствено застрахователят да извършва репатриране на пътуващите в хипотезата на изпаднал в несъстоятелност туроператор, каквато възможност понастоящем съществува в закона. Необходимо е да се помисли за създаването на механизъм за репатриране на пътуващите в подобни ситуации чрез ангажиране на самия туристически бранш.

*Въвеждане на задължителна защита при несъстоятелност на въздушен превозвач.* Както беше споменато, Директива (ЕС) 2015/2302 урежда детайлно средствата за защита на участниците в пакетно пътуване при несъстоятелност на организатора. Но какви биха били последиците, ако не самият организатор, а някой от доставчиците на услуги от пакета изпадне в такова състояние? Например самолетната компания, с която туроператорът се е договорил, се окаже в невъзможност да извърши превоза поради финансови затруднения или несъстоятелност. Това ще принуди организаторът да отмени планираното пътуване, което веднага влече за него задължение да възстанови на потребителите платените суми в пълен размер, независимо дали в момента разполага с достатъчна наличност или дали ще успее да получи обратно платеното за полетите от авиопревозвача. Ясно е, че несъстоятелността на въздушния превозвач се отразява негативно не само на пътуващите, но може сериозно да рефлектира и върху туристическите предприятия. С оглед гарантиране на интересите на потребителите и търговците от туристическия сектор е резонно въвеждането на задължение за самолетните превозвачи да предоставят гаранции срещу евентуална несъстоятелност. От друга страна, наложително е да се извърши внимателен анализ на състоянието на въздушния транспорт в ЕС след края на пандемията от COVID-19, преди да се пристъпи към конкретно законодателно разрешение. Със сигурност установяването на подобно задължение за авиопревозвачите ще затормози тяхната дейност и може да доведе до последваща ликвидна криза.

*Ваучер за пакетно пътуване вместо възстановяване на сумата.* Наред с непосредствените заплахи и проблеми за човешкото здраве, разпространението на заболяването от COVID-19 през 2020 г. във всички краища на света доведе до отмяна на хиляди туристически пътувания. Нужно е да се уточни, че правото на отмяна съществува и може да бъде упражнено и от двете страни по договора за туристически пакет. За организаторите формалното основание за отмяна е невъзможност за изпълнение на договора, настъпила поради непредотвратими и извънредни обстоятелства – чл. 12, т. 3, б. б) от Директива (ЕС) 2015/2302. Последните се дефинират като положение извън контрола на страната, която се позовава на

въпросните обстоятелства, чиито последици не могат да бъдат избегнати дори при взимането на всички разумни мерки. От своя страна, потребителите също могат да претендират за прекратяване на договора си с туроператора като се позоват на наличието на непредотвратимо и извънредно обстоятелство, настъпило в мястото на дестинацията или близо до него, което засяга значително изпълнението на обещаните услуги – чл. 12, т. 2 от Директива (ЕС) 2015/2302. Независимо дали пътуването се отменя по инициатива на организатора, или на потребителя, и в двата случая за пътуващите се поражда правото на възстановяване на всички плащания, направени по договора, в 14-дневен срок от неговото прекратяване.

Ако проблемът с отмяната на планирани пакетни пътувания се ограничаваше до отделна дестинация или съществуваше за кратко, вероятно туроператорите щяха да го преодолеят като реорганизируют екскурзиите до други места, пренасрочат ги за по-късна дата или ги отменят изцяло и върнат платеното на потребителите чрез събраните приходи от предишни пътувания. За съжаление, състоянието на пандемия продължи необичайно дълго във времето и беше повсеместно. Организаторите на пакетни пътувания бяха притиснати да възстановят платените суми, при положение че размерът на задълженията им значително надхвърля доходите от други резервации. Проблемът с наличността на средства се усложни и по още една причина – законът задължава туроператорите да възстановят на потребителите пълната стойност на платения туристически пакет, без да се интересува дали доставчиците на услуги от пакета, които организаторът е предплатил, са в състояние да му върнат обратно получените суми в кратки срокове. А и не е изключено в този период някой от тези доставчици на услуги също да изпита сериозен недостиг на средства, така че въобще да не се стигне до възстановяване на суми. Излиза, че в хипотеза като тази туроператорите поемат основно върху себе си тежестта от провала на организираното пътуване, което ги поставя в по-неизгодно положение спрямо доставчиците на услуги. За да се смекчи финансовото бреме на организаторите и за да се стесни договорната им отговорност в разумни граници в случаите, когато отмяната на пътуването се дължи на обективно настъпило непредвидимо и непредотвратимо събитие, е резонно въвеждането на ваучери.

За пръв път такава идея е прокарана от Европейската комисия с *Препоръка 2020/648 от 13 май 2020 г. за предлагането на ваучери на пътниците и туристите като алтернатива на възстановяването на сумите, заплатени за отменени пакетни туристически и транспортни услуги в контекста на пандемията от COVID-19.*

Срокът на валидност на ваучерите за пакетно туристическо пътуване съгласно споменатата Препоръка е 12 месеца, но няма пречка в тях да се определи и по-дълъг срок. Ваучерите могат да се предлагат на потребителите при едновременното изпълнение на няколко условия:

- пътуващият има право сам да избере дали да се възползва от предложениия ваучер, т.е. последният има доброволен характер;
- ако в срока на валидност на ваучера потребителят не го е използвал, той може да поиска възстановяване на всички разходи, платени за туристическия пакет;
- ваучерът съдържа потвърждение, че потребителят ще ползва пакетно пътуване със същия вид услуги, при идентични условия на настаняване и ниво на комфорт на включените услуги, както при първоначалната резервация.

Допуска се ваучерът да се прехвърля на друг ползвател без допълнителни разходи за притежателя му, стига организаторът да е съгласен с прехвърлянето. Нещо повече, за да се повиши интересът на потребителите към подобна мярка и за да са по-склонни те да го приемат, няма пречка да се издава ваучер, чиято номинална стойност е по-висока от платената от пътуващия обща цена на пакета. По този начин потребителят получава своеобразен паричен бонус, чрез който може да ползва допълнителна услуга или екстра по време на пътуването. И въпреки че първоначалният замисъл на въпросните ваучери се ограничава само до намаляване на вредите от COVID-19 за транспортните и туристическите предприятия, трябва да се обмисли възможността предлагането на ваучери да се установи като трайна практика. Ваучери ще се предлагат от превозвачи и туроператори в случаите, когато те са възпрепятствани да изпълняват договорните си задължения по независещи от тях причини. Същевременно ваучерът подsigурява достатъчно добре и интересите на пътуващите посредством правото на възстановяване на платената цена в пълен размер.

### **§ 3. Хотелиерство и ресторантьорство**

#### **Същност и значение на хотелиерството и ресторантьорството**

Хотелиерството и ресторантьорството са основни туристически дейности не само според действащото законодателство, но преди всичко поради господстващите им функции спрямо останалите звена в туристическата индустрия. Без хотелиерско и ресторантьорско обслужване посещението на туриста до желаната забележителност и престоя в туристическата дестинация са трудно осъществими. Ето защо често се

отбелязва, че благодарение на хотелиерството става възможен контактът между туристическите ресурси и техните потребители – туристите.

От законова гледна точка хотелиерството представлява *предоставяне на настаняване в категоризирани или регистрирани туристически обекти* (§1., т. 55 от Допълнителните разпоредби на ЗТ). Цитираният текст дефинира хотелиерството в неговия тесен смисъл като не отчита всички допълнителни дейности, които предшестват, съпътстват или следват настаняването на туриста и са неизменна част от хотелиерската индустрия. При съвременните форми на туризъм и все по-нарастващите потребности и интереси на потребителите е твърде повърхностно хотелиерството да се свежда само до осигуряване на пренощуване. По-правилно би било то да се разбира като едно комплексно понятие. В този смисъл хотелиерството е съвкупност от дейности, свързани с произвеждане, предлагане и потребление на основни и разнообразни допълнителни туристически услуги. Тези услуги се реализират в туристически обекти, където туристът пребивава по начало за ограничен (по-кратък или по-дълъг) период от време. Съобразно главния критерий на търговското право предоставянето на настаняване и изхранване на гостите се извършва срещу заплащане и с цел печалба, което характеризира хотелиерството като вид търговска дейност (чл.1, ал.13, пр.1 ТЗ).

Тясно свързано с хотелиерството и перманентна негова съставна част е ресторантьорството. Изхранването на туристите е основна туристическа услуга, което налага повечето места за настаняване, включително и туристическите хижи да разполагат със заведения за хранене, предлагащи ресторантско обслужване. В т. 57, §1. от Допълнителните си разпоредби ЗТ определя ресторантьорството като *предоставяне на туристически услуги при специфични форми на обслужване съобразно вида на туристическия обект*. Тази характеристика обаче е твърде лаконична и не дава яснота относно естеството на предоставяните услуги. За постигане на по-голяма прецизност е нужно посочената разпоредба на ЗТ да се коригира и ресторантьорството да се дефинира като *предоставяне на кухненска и сладкарска продукция в заведения за хранене (самостоятелни или прилежащи към туристически обекти) при специфични условия за консумация*.

Възможностите на националната кухня за привличане на туристи са отчетени от световната индустрия още през миналия век и в последните години се използват интензивно от държавите, развиващи туризъм. В литературата се сочи, че главният мотив за предприемане на кулинарно туристическо пътуване е изживяването на

удоволствие, емоции и удовлетвореност от досега с кулинарните традиции и обичаи, отличаващи дадения регион. Иначе казано, кулинарният интерес на туриста е двигателят на неговото пътуване<sup>131</sup>. Що се отнася до нашата страна, нейните кулинарни традиции, местни и национални, са ресурс, който тепърва трябва да се развива. Към февруари 2021 г. на официалния интернет сайт на Министерството на туризма са представени 11 дестинации за винено-кулинарен туризъм, които могат да бъдат посетени на територията на България. Всяка от тях включва типични за региона ястия, напитки, природни и културни забележителности.

### **Общи нормативни изисквания към хотелиерската/ресторантьорската дейност**

В Раздел I на Глава осма ЗТ въвежда единни задължителни изисквания към хотелиерите и ресторантьорите, независимо от вида на обекта, в който извършват дейност и начина му на стопанисване. От обхвата на законовата уредба са изключени две категории лица: 1. хотелиерите, предлагащи услугите си в ротели, ботели и флотели; 2. ресторантьорите, работещи на борда на кораби, самолети и влакове. Първата група условия предшества започването на дейност като хотелиер или ресторантьор. Те са следните:

1. Да бъде регистриран като търговец или юридическо лице с право да извършва стопанска дейност съгласно българското законодателство или според правото на друга държава членка на ЕС. От посоченото задължение за наличие на търговска регистрация са освободени хотелиерите, които развиват дейност в стаи за гости, апартаменти за гости и къщи за гости, включително когато обектът е част от обитаваното от лицето жилище. Такива хотелиери ще функционират като физически лица, а не търговци.

2. Да не се намира в производство по ликвидация или несъстоятелност.

3. Да има персонал с подходящо образование, езикова квалификация и стаж.

4. Да разполага с помещение, където ще упражняват дейност. То може да бъде собствено, наето или да се ползва от хотелиера на друго правно основание.

5. Да е получил удостоверение за категоризация или да е открита процедурата по категоризиране на туристическия обект. Изключение се прави единствено за обектите -

---

<sup>131</sup> **Du Rand, G.** Towards a Framework for Food Tourism as an Element of Destination Marketing. Current Issues in Tourism, 2006; **Getz, D., & Brown, G.** Tourism Management, critical Success Factors for wine Tourism Regions. Elsevier, 2006; **Gilmore, J.** The Rise of Food Tourism Trend Report. 2015 <https://www.startup-turismo.it/wp-content/uploads/2016/07/The-Rise-of-Culinary-Tourism-2.pdf>; **Hall, M., Sharples, L., & Mitchell, R.** Food Tourism Around The World. New York: Routledge, 2003; **Redl, S.** Culinary Tourism for Young Adult Travellers and its connection to Destination Management. Vienna: Modul Vienna University, 2013; **Иванова, Л.** Кулинарен туризъм - същност и перспективи. Икономика и управление. 2009/4.

стаи за гости и апартаменти за гости, които не е нужно да бъдат категоризирани. За тях обаче важи изискването за регистрация по надлежния ред.

Втората група законови условия са свързани с текущото упражняване на дейност от хотелиера/ресторантьора. Неговите задължения са:

1. Да постави близо до входа на туристическия обект табела с информация за фирмата, седалището и адреса на управление, работното време – за заведенията за хранене, името и телефона на управителя за контакт.

2. Да постави на видно място в близост до рецепцията ценоразпис. Той трябва да посочва цените на нощувките и останалите предлагани услуги. За да се избегне объркване у потребителите, следва цените да са лесно разбираеми, четливо изписани и задължително да са обявени в левове (и в чужда валута). Информацията, съдържаща се в табелата и ценоразписа, трябва да бъде изписана на български и английски език.

3. Да води регистър на настанените туристи. Непосредствено след пристигане на посетителя в обекта в регистъра се вписват идентифициращите му данни, датата на регистрация и датата на отпътуване. Регистърът е електронен като хотелиерът има избор между две възможности: да се включи към централизираната информационна система, поддържана от министъра на туризма, или да избере друга система за регистриране на гостите, която отговаря на нормите на Закона за електронното управление. Предвидено е едно облекчение – за туристическите хижи, ротелите, ботелите и флотелите регистърът се води или чрез информационна система, или само на хартиен носител, по избор на хотелиера.

4. Да спазва законите и подзаконовите актове, уреждащи престоя на туристи в Република България, да води счетоводство и да плаща данъци.

Към ресторантьорите законът предявява някои специфични изисквания, произтичащи от естеството на извършваната дейност. Те са длъжни да съставят ценоразписи – лист-меню за кухненската и сладкарската продукция и карт-меню за алкохолни и безалкохолни напитки. Менютата задължително се изписват на български език и по желание – на чужд език и в тях се обозначават точните грамажи на продуктите и техните цени. Обявените цени са с еднакъв размер за всички туристи. Менютата се предоставят на клиентите на заведението преди поръчката и при представяне на сметката.

Общо нормативно правило към всички лица, занимаващи се с хотелиерство и ресторантьорство, е да бъдат коректни и добросъвестни в отношенията си с потребителите. В заведенията за хранене и развлечения и в местата за настаняване е

недопустим отказ от обслужване и настаняване, както и по-неблагоприятно третиране на отделни потребители поради тяхното гражданство, етнос или други признаци. Принципът за лоялност се проявява и във вменяването на задължение към хотелиерите да сключват договори за обслужване на туристите само с регистрирани туроператори и туристически агенти, с лицензирани превозвачи, както и с други хотелиери, чиито обекти са категоризирани по надлежния ред.

Всички категоризирани и регистрирани места за настаняване са свободни да предлагат и рекламират услугите си онлайн, чрез интернет сайт или електронна платформа, която свързва потребителите с лицата, предоставящи настаняване. Ако даден потребител желае да ползва настаняване или друга туристическа услуга чрез посредничеството на такава платформа, последната задължително трябва да осигурява възможност за плащане по електронен път.

Освен от специфичните за тяхната дейност условия, като търговци, хотелиерите и ресторантьорите са обвързани на общо основание и от принципите и нормите на потребителското право. Те са длъжни да не използват нелоялни търговски практики при предлагането на туристически услуги на потребителите. За такива практики се считат действия или бездействия на търговеца, които противоречат на изискването за добросъвестност и професионална компетентност и променят или могат да променят икономическото поведение на средния потребител. Повлияването на поведението на потребителя трябва да е в такава насока, че последният да прецени неправилно направеното предложение или реклама на дадени стоки и услуги и да сключи договор за тях<sup>132</sup>.

Споменатата забрана за прилагане на нелоялни търговски практики от хотелиерите е интерпретирана и в практиката на съда – решение №260003/2020 г. по адм. н. д. №94/2020 г. на Районен съд – Пирдоп. Решението е постановено по повод постъпила жалба от „Девон-Стил” ООД, със седалище гр. Златица, с която се иска отмяна на издадено срещу дружеството наказателно постановление за налагане на административно наказание имуществена санкция в размер на 2000 лв. за нарушение по чл. 68д, ал. 1, предл. 1 от ЗЗП – използване на заблуждаваща търговска практика.

Наказателното постановление било издадено в резултат на извършена проверка от служители на КЗП на място за настаняване семеен хотел „Antique”, намиращ се в гр. Златица, стопанисван от жалбоподателя. В хода на проверката било установено, че на рецепцията е поставено удостоверение за категоризация с утвърдена категория „две

---

<sup>132</sup> Вж. Сукарева, З. Цит. съч., с.51 и сл., Големинов, Ч. Основи на българското потребителско право. Варна. ВСУ „Черноризец Храбър”, 2010, с. 115 и сл.

звезди”, с вид и наименование на обекта – семеен хотел „Antique”. На фасадата на сградата обаче бил поставен светлинен рекламен надпис „Hotel Antique”. Тази табела се виждала ясно и на снимката, рекламираща обекта на страницата му в интернет.

Съдът, след анализ на фактическата и правна страна на спора, заема следното становище: поставянето на рекламен надпис, заблуждаващ потребителя за вида на обекта, е пряко свързано с насърчаването и предоставянето на услуга на потребителите, изразяваща се в настаняване в обекта, стопанисван от жалбоподателя, поради което представлява осъществявана от него „търговска практика” по смисъла на § 13, т.23 от ДР на ЗЗП. Обстоятелството, че рекламната табела, обозначаваща вида на мястото за настаняване като хотел, е била поставена на външната фасада на обекта, не може да обоснове извод или дори предположение, че някое друго лице, а не жалбоподателят, е осъществило тази търговска практика чрез фактическото поставяне на рекламната табела.

Така осъществяваната от жалбоподателя търговска практика съдържа обективно невярна информация, която подвежда всяко преминаващо покрай семейния хотел лице, което прочете рекламния надпис „Hotel Antique”, т.е. във всички случаи – средния потребител относно вида на въпросното място за настаняване. По естеството си тя може да доведе до вземане на търговско решение от потребителя, което той не би взел без използването ѝ, тъй като минималните изисквания за категоризиране на място за настаняване като „хотел” или като „семеен хотел” са съществено различни съгласно Наредбата<sup>133</sup>.

Същевременно, доколкото преди дружеството не е било наказвано за нарушения по ЗЗП или ЗТ, настоящото деяние се явява първо, поради което съдът намира, че имуществена санкция в минимален размер от 1000 лв. би била справедлива и би имала превъзпитаващо и възпиращо действие занапред спрямо дружеството. На дружеството следва да се обърне внимание, че в случай че продължи да използва заблуждаващия рекламен надпис на фасадата на сградата, то ще продължи да извършва нелоялна търговска практика и може да бъде санкционирано със санкция в по-висок размер.

Съдът изменя обжалваното наказателно постановление като намалява наложената имуществена санкция от 2000 на 1000 лв. Направените от съда констатации и изводи в посоченото решение следва да бъдат подкрепени като законосъобразни и правилни. Извършеното административно нарушение е от категорията на формалните, поради което настъпването или липсата на вредни последици в случая е без правно

---

<sup>133</sup> Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и за реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране на действието и прекратяване на категорията.



значение. От друга страна, налагането на санкция в прекомерно висок размер, несъответстващ на тежестта на деянието, би подействало демотивиращо за нарушителя при по-нататъшното упражняване на дейността му. Ето защо считам постановеното изменение на наложената административна санкция в посока намаляването ѝ за справедливо.

### **Единна система за туристическа информация (ЕСТИ)**

Единната система за туристическа информация (ЕСТИ) е създадена през 2009 г. с цел въвеждане в българското право на изискванията на Директива 95/57/ЕО на Съвета от 23 ноември 1995 г. относно събирането на статистическа информация в областта на туризма. Идеята за създаване на подобна информационна система се обсъжда отдавна в средите на туристическия бранш, а очакваните ползи от разработването и внедряването ѝ в практиката са поне няколко: намаляване на административната тежест за заетите в хотелиерството поради отпадане на нуждата от подаване на хартиени документи пред различни ведомства; увеличаване на приходите в държавния бюджет вследствие на по-реалното отчитане на печалбите от реализирани нощувки; достъпът до статистически данни дава възможност Министерството на туризма да прави точни анализи на основните показатели в отрасъла самостоятелно, без да се допитва до Националния статистически институт. Всичко това определя ЕСТИ като звено в цялостната система на електронното управление и е показателно за нейната важност.

Съгласно Наредбата за организацията на единната система за туристическа информация, приета с ПМС №23/2015 г., (отменена)<sup>134</sup> ЕСТИ представлява електронна база данни, управлявана от информационна система, и е изградена от три основни компонента: вписани обстоятелства, които са част от НТР, статистически данни и туристическа информация.

Обстоятелствата, подлежащи на вписване в системата, са индивидуализиращи данни относно: регистрираните като туроператори и/или туристически агенти лица; категоризираните туристически обекти; категоризираните плажове и ски писти; туристическите сдружения; туристическите информационни центрове.

Статистическите данни за туризма, като елемент от ЕСТИ, съдържат информация за: материалната база на туризма; броя на реализираните нощувки; броя на

---

<sup>134</sup> Наредбата за организацията на единната система за туристическа информация регламентираше условията и реда за вписване, подлежащите на вписване обстоятелства, поддържането, съхраняването и достъпът до информацията в Националния туристически регистър, както и събирането, обработването, съхраняването и предоставянето на статистическите данни за туризма в съответствие с изискванията на статистическата служба на Европейския съюз – ЕВРОСТАТ и на Световната организация по туризъм, както и събирането и съдържанието на туристическата информация.

пrenoшувалите лица; леглата на денонощие в експлоатация; продължителността на престоя; организацията на пътуването; приходите от нощувки и допълнителни услуги.

Туристическата информация, включена в ЕСТИ, е образувана от свързани бази данни за туристическия ресурс на територията на отделните общини в страната. Информацията е структурирана в четири раздела: обща информация за съответната община; туристически ресурси; инфраструктура със значение за туризма; туристически услуги и атракции.

С Наредбата за Националния туристически регистър и за условията и реда за вписване в Националния регистър на туристическите забележителности, фестивали и събития, приета с ПМС №252 от 2019 г. се предвижда лицата, извършващи дейност в места за настаняване, да вписват в ЕСТИ определени данни. По-конкретно всички лица, упражняващи дейност в места за настаняване, включително и физическите лица, които предоставят настаняване в стаи за гости, къщи за гости и апартаменти за гости, бяха задължени да създадат свои профили и да се регистрират в ЕСТИ до 30.09.2019 г. От 1.10.2019 г. нататък те са длъжни да подават нужната информация по чл. 116, ал. 5 ЗТ към системата. Това са данни за броя на настанените туристи – български граждани или такива от ЕС, датата на регистрация и датата на отпътуване, а за граждани на трети страни – всички идентифициращи данни по Закона за чужденците в Република България. Когато регистърът за настаняване е електронен, цялата информация постъпва автоматично в ЕСТИ с въвеждане на регистрацията на туриста през уеб-браузъра. Когато обаче регистърът е на хартиен носител, хотелиерът трябва да въведе данните до 24 часа от вписването им и това става чрез публично достъпен уеб или друг интерфейс и при сигурна комуникационна сесия за свързаност. Ако туристическият обект се намира в труднодостъпен или отдалечен район, където липсва комуникационна свързаност (т.е. липсва осигурен достъп до интернет), данните се въвеждат веднъж седмично. Задължението за редовно въвеждане на данни от хотелиерите в ЕСТИ е административно по своя характер и неговото неизпълнение влече административно наказание. В случай че хотелиерът не осигурява или не извършва обмен на изискуемите данни в системата, подлежи на глоба в размер на 1000 лв., съответно на имуществена санкция от 5000 лв.

Информацията в ЕСТИ не е публична. Достъп до данните в нея имат само определените в закона лица – хотелиери, общини, Национална агенция за приходите, министърът на вътрешните работи, Национален статистически институт и Държавна

агенция „Национална сигурност”. Наредбата изисква въведените в системата данни да се съхраняват за срок 10 години.

### **Категоризиране на туристически обекти. Общи положения**

Един от първите опити за хотелско категоризиране се свързва с Швейцария, която през 1979 г. неофициално въвежда рейтинг на хотелите. Категоризирането, известно още като „класифициране”, е един от способите за оценка на качеството и безопасността на туристическите обекти и услугите, които се предоставят в тях. Чрез категоризирането се постига уеднаквяване и стандартизиране на условията, при които хотелиерите и ресторантьорите предлагат услугите си. За посетителя като насрещна страна в туристическите отношения наличието на категория на хотела/ресторанта внася относителна яснота и предвидимост за това какво ще получи срещу платената цена. В теорията се изтъкват и други предимства от прилагане на категоризирането: информираност на туриста, разграничаване на хотелите чрез провеждане на различни политики, по-строг фискален натиск върху луксозните хотели, регулиране на тарифните такси и др.<sup>135</sup>

Въпросът за категоризирането е дискутиран и в практиката на българския съд. В свое решение №5785/2012 по адм. д. №11711/2011 Върховният административен съд приема, че *категоризацията на туристическите обекти има за цел да гарантира съответното качество на предоставяната услуга и е израз на държавната политика за въвеждане на единни критерии за извършване на туристически дейности и за защита на потребителите на туристически продукти.*

Според върховните съдии *изискването за категоризация на туристическия обект е предвидено в обществен интерес и е условие за правомерно предоставяне на услуги.* В този смисъл е постановено определение №7493/2012 по адм. д. №5480/2012 на ВАС.

Опит за дефиниране на класифицирането като понятие е направен и от Световната туристическа организация в публикацията ѝ „Hotel Classification Systems: Recurrence of criteria in 4 and 5 star hotels”, от 2015 г.<sup>136</sup> В нея се анализират съществуващите системи за хотелска класификация, изтъкват се техните предимства и проблемни области и се правят някои заключения. В текста се казва, че *„класификацията на хотелите е тяхното класиране обикновено чрез използване на*

---

<sup>135</sup> Lupu, N., Ana-Maria Nica. The Avatars of Hotels Classification Systems. [https://www.researchgate.net/publication/227576615\\_THE\\_AVATARS\\_OF\\_HOTELS\\_CLASSIFICATION\\_SYSTEMS](https://www.researchgate.net/publication/227576615_THE_AVATARS_OF_HOTELS_CLASSIFICATION_SYSTEMS), последно посетен на 10.02.2021.

<sup>136</sup> Текстът е наличен на <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646>, последно посетен на 10.02.2021.

номенклатура като звезди или диаманти, при което с една звезда се обозначава наличието на основни съоръжения и ниво на комфорт, а с пет звезди – лукс в съоръженията и предлаганите услуги”. Според цитираната публикация целта на подобно класифициране е предварителното информиране на гостите за това какво могат да очакват, за да се намали разликата между очаквани и действително предоставени услуги. Уточнява се също така, че термините „степенуване” (grading), „рейтинг” (rating), „класификация” (classification) и „звезден рейтинг” (star rating) се използват за означаване на една и съща концепция, тоест за класиране на хотелите според техните съоръжения и стандарти.

Нужно е да се отбележи, че за разлика от организирането и продажбата на пакетни туристически пътувания, класифицирането на туристическите обекти съобразно качеството им не се подчинява на обща правна уредба в ЕС. Липсва единна система за окачествяване на туристическите обекти и услуги, която държавите членки да въвеждат и прилагат в националното си законодателство. Главните пречки пред приемането на хармонизирана система за класификация са значителните разлики в материалните условия на местата за настаняване, националните традиции и особености в храненето и обслужването на гостите и др. Според Талеб Рифай, бивш генерален секретар на СТО *„няма световен стандарт на системите за хотелска класификация и може никога да не бъде създаден поради невероятното разнообразие на екологичния, социално-културния, икономическия и политически контекст, в който тези системи са вградени. Съществуват обаче общи черти, които улесняват обединяването на различните стандарти по света. Установяването на подобни прилики, както и различия, може да помогне на дестинациите при създаване или промяна на техните класификационни системи по такъв начин, че те да са подходящи и полезни за потребителите, хотелите и доставчиците на услуги”*<sup>137</sup>.

В европейските страни се наблюдава разнообразие в отношението към туристическото категоризиране и последиците от него: наличие или липса на каквато и да е юридическа регламентация по този въпрос, прилагане на законовите правила на национално равнище или само в отделен регион, оценяване на мястото за настаняване от хотелска организация, от потребителите или и от двете групи. При сравнение между отделните страни се вижда, че отговорността за категоризацията е поверена на някой от следните субекти: на централната власт, на местни органи или на професионални асоциации. В част от държавите категоризирането на туристическите обекти е

---

<sup>137</sup> <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646>, последно посетен на 10.02.2021.

задължително и се основава на обективни критерии. Във Великобритания системата за категоризиране се ръководи от местната автомобилна асоциация заедно с национални туристически бордове (по един за Англия, Уелс, Шотландия и Северна Ирландия). В Австрия, Германия и Швейцария ролята на категоризиращ орган изпълняват съответните хотелиерски асоциации. Някои държави са разработили и се придържат към свой собствен модел на категоризиране. На туристическия пазар са познати и държави, които не познават и не прилагат, нито на национално, нито на местно ниво, задължителна категоризация на местата за настаняване. Такива са Норвегия, Финландия, САЩ, Австралия, Израел и др. Предпочитането на този подход се обяснява с желанието за ненарушаване на принципа на свободния пазар, който е несъвместим с каквото и да е вмешателство и контрол.

Все пак, в Европа съществува известна хармонизация в сферата на хотелската класификация чрез системата на европейската асоциация Hotelstars Union. Началото ѝ се поставя през 2009 г. под патронажа на HOTREC<sup>138</sup>, а в момента в инициативата участват 17 държави. Местата за настаняване и заведенията за хранене във всички държави членки съблюдават един и същ каталог от критерии при настаняване и обслужване, което създава сигурност и прозрачност за клиентите и като цяло подобрява хотелския маркетинг. През 2019 г. Hotelstars Union осъвремени действащата система за класификация, така че да отговаря повече на нуждата от технологично обновление и да отразява концепцията за устойчивост. Новите изисквания започват да се прилагат от началото на 2021 г.

Изтъкнатото по-горе затвърждава извода за хетерогенност в разпространените в Европа системи за хотелска класификация. Отчитайки тази реалност, логично възникват няколко въпроса: кой от всички модели за класификация би бил най-правилен и съобразен в максимална степен с интересите на всички участници в туристическите отношения в България – бизнеса, потребителите и държавата? На кого е най-целесъобразно да се възложи тази важна компетентност по оценяване и контрол на туристическите обекти? Единият възможен отговор е: на държавата, която, както се изясни, присъства във всички нива и структури на туристическия отрасъл. Според мнозина сега действащият подход на държавно регулирана категоризация е неудачен и единствено засилва бюрократизма при управлението на отрасъла<sup>139</sup>. Другият вариант е

---

<sup>138</sup> Европейска асоциация на хотели, ресторанти, кафенета и други подобни заведения. Нейни членове са 44 туристически асоциации от 33 държави. Самоопределя се като „гласът на хотелиерската индустрия”.

<sup>139</sup> Според Р. Драганов, директор на Института за анализи и оценки в туризма „държавата се ангажира с несвойствена за нея дейност – национален франчайзинг на хотелите в България. Всякакъв ангажимент на държавата с качеството на местата за настаняване и местата за хранене е доста

функцията по категоризиране да се поеме от бизнеса в лицето на специално учредена браншова асоциация. Асоциацията ще излъчи от своя състав представителен орган, който ще има право на национално ниво да определя категория на туристическите обекти и да решава всички останали въпроси, свързани с категоризирането. Предполага се, че така ще се стигне до саморегулиране на качеството на услугите в сектора.

Моето виждане е, че вторият подход трябва да бъде предпочетен. Той е приложим в българските условия, но привеждането му в практиката на свой ред повдига определени въпроси, които е нужно да бъдат подложени на сериозна и задълбочена дискусия. Например по какъв начин ще се гарантира обективността на браншовата организация при взимане на решения в процедурите по категоризиране, при положение че нейните членове (физически и юридически лица) също принадлежат пряко или непряко към туристическата индустрия и имат собствени интереси в нея? Също така каква относителна тежест при определяне на категория ще имат оценките на туристите, посетили съответното място за настаняване или заведение за хранене? Тези и други подобни въпроси трябва да намерят приемливо решение преди да се възприеме една или друга практика на категоризиране.

#### **Условия и ред за категоризиране. Регистриране на туристически обекти**

Според императивната норма чл. 111, ал. 1 ЗТ право да развиват хотелиерство и ресторантьорство у нас имат само тези лица, които са категоризирали, съответно регистрирали своите обекти. В Раздел II на Глава осма ЗТ определя видовете туристически обекти, подлежащи на категоризиране, тяхната класификация и органите, извършващи категоризацията. В отделна наредба са упоменати минималните задължителни изисквания, на които трябва да отговарят туристическите обекти, за да им бъде определена категория, както и условията за регистриране на стаи за гости и апартаменти за гости. Държавните такси, които се дължат в производството по категоризиране, са конкретизирани в Тарифа за таксите, които се събират по ЗТ. В чл. 119 законът очертава обхвата на категоризацията, изброявайки изчерпателно видовете обекти, които задължително се категоризират.

1. местата за настаняване и прилежащите към тях заведения за хранене и развлечения;
2. самостоятелните заведения за хранене и развлечения;

---

*остарял метод, който е далеч от европейските и световни практики в хотелиерството и ресторантьорството*". /[www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/kategorizaciata-na-hotelite-vyzmojnali-e-samoregulaciia-na-bransha-194446/](http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/kategorizaciata-na-hotelite-vyzmojnali-e-samoregulaciia-na-bransha-194446/).

3. туристическите хижи, туристическите учебни центрове и туристическите спални заедно с прилежащите им заведения за хранене.

Изброените обекти трябва да бъдат категоризирани, без значение дали са учредени като едноличен търговец, търговско дружество или друга правноорганизационна форма, дали собствеността върху обекта принадлежи на частни субекти, на държавата или е съвместна и независимо на кого е поверено управлението им. Съществуват обекти, които поради специфичните си функции са изключени от пределите на категоризирането. Те са следните:

1. заведения за хранене и развлечения, които се намират в учебни и лечебни заведения, във ведомства и предприятия, предназначени са за ползване само от техни служители и не предлагат свободен достъп за външни посетители;
2. заведения за бързо обслужване с капацитет до 12 места за сядане или части от търговски обекти с капацитет до 12 места;
3. места за хранене в помещения или дворове на категоризирани къщи, стаи за гости и хостели, предлагащи домашно приготвена храна само на гостите;
4. ловните бази по Закона за лова и опазване на дивеча: ловна резиденция, ловен дом, ловна хижа и ловен заслон.

Всички места за настаняване, за които е предвидено категоризиране, съответно регистриране, се подреждат в три класа – клас „А” (хотели, мотели, апартаментни туристически комплекси, вилни и туристически селища и вили); клас „Б” (семейни хотели, хостели, пансиони, почивни станции, къщи за гости, бунгала и къмпинги); клас „В” (стаи за гости и апартаменти за гости). При категоризиране местата за настаняване и заведенията за хранене получават категория от една звезда до пет звезди, а туристическите хижи – от един еделвайс до три еделвайса във възходяща градация.

Компетентността по категоризиране се разпределя между две групи органи: министърът на туризма и Експертната комисия по категоризиране на туристически обекти (ЕККТО), от една страна, и кметовете на общини по местонахождение на обектите и общинските експертни комисии по категоризиране (ОЕККТО), от друга. Министърът е овластен да определя категория на следните видове туристически обекти: хотели от три до пет звезди и прилежащите им заведения за хранене и развлечения; всички останали типове места за настаняване от клас „А” – всички категории; самостоятелните заведения за хранене и развлечения – четири и пет звезди; туристическите хижи и заведенията за хранене към тях – всички категории. Кметовете на общини имат право да определят категория в следните случаи: на хотели от една до

две звезди и прилежащите им заведения за хранене и развлечения; всички останали типове места за настаняване от клас „Б” – всички категории; самостоятелните заведения за хранене и развлечения – от една до три звезди; заведенията за хранене, разположени върху понтони или закотвени в близост до брега плавателни съдове – всички категории. Следователно, критерият за разделяне на компетентността по категоризиране е не само принадлежността на съответния орган към централната или местна власт, а най-вече желаната степен на категория на обекта. Министерът е компетентен за обектите със средна и висока категория, а кметовете – за тези с ниска категория.

С изменение на чл. 3, ал. 2 на ЗТ (ДВ бр.17/2020 г.) се създава нов клас „В” на местата за настаняване. В него се обособяват „стаи за гости и апартаменти за гости”, които до този момент са били в клас „Б”. Лицата, желаещи да извършват хотелиерство в стаи за гости и апартаменти за гости, ако същите не са категоризирани, са длъжни да ги регистрират по реда, предвиден в ЗТ и наредбата към него. Кмета на общината по местонахождението на обекта издава удостоверение за регистрация на обекта и го вписва в електронния регистър по чл. 167, ал. 1 ЗТ. Издаденото удостоверение е безсрочно. Важно правило, предвидено в наредбата е, че извършващите дейност в стаи и апартаменти за гости са задължени да водят регистър на настанените туристи по същия начин, както и останалите хотелиери.

Производството по категоризиране започва по инициатива на лицето, което извършва или ще извършва хотелиерство/ресторантьорство в туристическия обект. Това може да бъде собственикът, наемателят или упълномощено от него лице, което подава заявление-декларация заедно с изискуемите приложения до категоризиращия орган. В 14-дневен срок постъпилото заявление се разглежда от определени длъжностни лица. При нередовност или непълнота на представените документи, на заявителя се дава двуседмичен срок за отстраняването им. В случай че всички документи са редовни, длъжностните лица изготвят мотивирано предложение до съответния категоризиращ орган за откриване на процедурата и за издаване на временно удостоверение за открита процедура по категоризиране. Удостоверението доказва факта, че процедурата е в ход и същевременно признава на заявителя качеството на хотелиер/ресторантьор<sup>140</sup>. Валидността на временното удостоверение е различна и се определя според категоризиращия орган: за туристическите обекти, които се категоризират от министъра – четири месеца; от кмета – три месеца; за

---

<sup>140</sup> Приемайки, че заявителят вече се счита за хотелиер/ресторантьор, законът всъщност установява правна фикция. Повече за фикцията като правна техника в българското право вж. **Джерев., А.** Цит. съч.



туристическите хижи – шест месеца. Заявителят е длъжен да постави издаденото временно удостоверение за започната процедура по категоризиране на видно място в туристическия обект.

Вторият етап от процедурата по категоризиране започва с проверка на място в обекта. Проверката се извършва от експертна работна група в срока на валидност на временното удостоверение. Експертната група преценява дали обектът съответства на изискванията за заявената категория. Става въпрос за минимални изисквания за изграждане, обзавеждане, оборудване, обслужване и предлагани услуги, както и наличие на образование/професионална квалификация, езикова квалификация и стаж на персонала. Покриването на минималните стандарти от съответното място за настаняване/заведение за хранене е необходимо и достатъчно условие да му бъде определена желаната категория. Няма пречка обаче хотелиерът да предоставя на своите гости по-големи удобства и услуги с по-високо качество от предвидения нормативен минимум. Друго важно правило е, че ако обектът надвишава изискванията от дадена група, това не може да компенсира липсата или несъответствието с други изисквания от същата група. Ако мястото за настаняване е изградено от няколко отделни или функционално свързани сгради, то получава една категория, без значение от броя на сградите и капацитета им. Допуска се заведението за хранене, което е част от мястото за настаняване, да получи различна категория, но разликата може да е не повече от една звезда.

При констатирани несъответствия в хода на проверката и ако това е допустимо в конкретния случай, експертите дават на заявителя задължителни предписания за отстраняването им в 30-дневен срок. Проверката приключва с констативен протокол, който отразява всички установени факти и обстоятелства. Въз основа на получените резултати експертната група предлага на съответната експертна комисия по категоризиране да удовлетвори искането на заявителя или да откаже. На свой ред ЕККТО или ОЕККТО отправя предложение до категоризиращия орган. Той издава заповед, с която определя вида и категорията на обекта и издава удостоверение или мотивирано отказва да направи това. Заповедта за отказ не е окончателна и може да бъде оспорена пред Върховния административен съд по реда на АПК. Съгласно чл. 130, ал. 12 ЗТ когато органът по категоризиране е постановил отказ, заявителят няма право да кандидатства отново преди изтичане на 6 месеца от влизане в сила на заповедта за отказ. Подобно правило в закона буди недоумение. Хипотетично е възможно заявителят да успее да приведе обекта си в съответствие с нормативните критерии

много преди изтичане на шестмесечната забрана или заповедта за отказ да бъде отменена като незаконосъобразна в по-кратък срок. Тогава какви са причините хотелиерът да не може отново да подаде заявление за категоризиране? По мое мнение подобно юридическо недоразумение накърнява интересите на лицата, извършващи туристическа дейност, поради което цитираната разпоредба следва да бъде отменена.

При успешно приключване на процедурата по категоризация на обекта се издава категорийна символика. Тя включва табела, указваща вида и категорията, и удостоверение, които се поставят на видно място в обекта. Задължително изискване е надписите, които хотелиерът поставя в туристическия обект относно вида, категорията и наименованието му, да са истинни и да не заблуждават потребителя. След получаване на уведомление от категоризиращия орган за издадената заповед за категория, хотелиерът следва да заплати предвидената държавна такса. Такава се дължи и за разглеждане на документите за категоризиране, както и за вписване на настъпили промени в обстоятелствата.

Новост в правната уредба е, че на местата за настаняване, които са категоризирани, се издава уникален идентификационен код (УИК). Той е композитен номер, генериран от НТР, и съдържа определени данни: идентификатор на обекта от кадастъра; лицето, което извършва дейност в обекта; поредност на категоризацията на обекта. УИК служи като номер на удостоверението за получена категория.

Извършената категоризация на туристическия обект е валидна за срок от пет години. С изтичането на предвидения в закона срок категорията се прекратява, освен ако хотелиерът не подаде заявление за потвърждаване на досегашната категория или за определяне на нова. Това трябва да стане до 3 месеца преди изтичане на крайния срок. Освен това, във всеки момент от функционирането на туристическия обект съществуващата категория може да бъде променена в по-висока/по-ниска по инициатива на хотелиера. Понижаване на категорията може да се извърши и служебно от категоризиращия орган при нарушаване, съответно неизпълнение на нормативните изисквания. Заповедта за понижаване подлежи на обжалване по реда на АПК.

Наред с това, законът е предвидил и временно спиране на действието на категоризацията за срок не повече от 6 месеца. За целта хотелиерът трябва да подаде заявление, в което да уточни причините за спирането и желания срок. В периода на спирането лицето няма право да извършва хотелиерство/ресторантьорство в обекта. Текстът на чл. 136 ЗТ не съдържа никакви указания относно естеството на фактите и обстоятелствата, които могат да послужат като основание за спиране. Без съмнение се

касае за външни, обективни събития, които са настъпили не по волята на хотелиера и върху които той не е в състояние да влияе. В противен случай биха се допуснали необосновани претенции за спиране, почиващи на чисто субективни подбуди. Въпросните събития препятстват нормалната дейност на търговеца до степен на невъзможност тя да бъде продължена. Интересен е въпросът как трябва да се преценява ситуацията в страната през 2020 г. и 2021 г. на фона на анализиранията разпоредба? Продължаваща близо две години извънредна епидемична обстановка, при която работата на хотелиери и ресторантьори периодично се преустановява и възобновява с актове на здравния министър. Принудителното затваряне на заведенията за хранене и развлечения като ограничителна мярка срещу разпространението на COVID-19 по мое мнение е сериозно основание за уважаване на евентуално искане за спиране на действието на категоризацията. Отделен е въпросът доколко би се облагодетелствал хотелиерът от подобна стъпка.

Категорията на туристическия обект се прекратява на няколко групи основания, изброени в чл. 137, ал. 1 ЗТ: **1.** доброволно – по искане на лицето, извършващо дейност; **2.** с настъпването на определени обстоятелства – смърт на физическото лице, съответно прекратяване на юридическото лице, промяна на вида, реконструкция, основен ремонт на туристическия обект и др.; **3.** принудителни – при повторно нарушение на изискванията за определената категория, неводене или ненадлежно водене на регистър за настанените туристи по чл. 116 ЗТ. Прекратяването на категорията се извършва със заповед на категоризиращия орган. Заповедта има за последица обезсилване на издаденото по-рано удостоверение за категория. Фактът на прекратяване на категорията, независимо от основаниято за това, трябва да бъде публично оповестен от категоризиращия орган по подходящ начин.

В обобщение на изтъкнатото в Глава пета, хотелиерството и ресторантьорството са динамично развиващи се дейности в обхвата на туристическия сектор, свързани пряко с обслужването на туристи. Необходимостта от държавна подкрепа и прилагане на икономически и социални мерки за съживяване на туризма след продължителния застой по време на световната пандемия едва ли може да се постави под съмнение. Изтъкнатото е валидно с още по-голяма сила за хотелиерския и ресторантьорския бранш, който понесе сериозно сътресение вследствие на ковид кризата. Ето защо считам за полезно и целесъобразно, по подобие на други държави членки на ЕС (Германия, Франция, Унгария), въвеждането на ваучери за почивка вече не като

антикризисна мярка, а като дългосрочен инструмент за насърчаване на вътрешния туризъм<sup>141</sup>.

Интересен факт, който заслужава да бъде споменат, е, че идеята за подпомагане на родния туризъм чрез ваучери за почивка съвсем не е новост за българската държава. Още през 2008 г., в периода на икономическа криза, тогавашната Държавна агенция по туризъм<sup>142</sup> издава за сметка на държавния бюджет ваучери за почивка. Специфичното за тях е, че са адресирани само до определена група потребители, а именно хора, живеещи в старчески домове, както и че могат да се ползват само за ограничен период от време – след края на активния летен сезон и преди началото на зимния. Според Анелия Крушкова, председател на Държавната агенция по туризъм от 2007 г., тази мярка е била „един успешен проект“, тъй като от нея са се възползвали както хотелиерите, които са усвоили средствата, така и хората, които са почивали на море<sup>143</sup>.

Правно-технически, за да стане приложима въпросната мярка, е нужно допълване на действащия ЗТ с нов раздел, както и приемане на отделна наредба съвместно от министъра на туризма и министъра на финансите. Наредбата ще конкретизира правилата за издаване и ползване на ваучерите за почивка. Понастоящем към ваучерите за почивка се прилагат съответно разпоредбите на Закона за корпоративното подоходно облагане<sup>144</sup> и Наредба №7/9.07.2003 г. за условията и реда за издаване и отнемане на разрешение за извършване на дейност като оператор на ваучери за храна и осъществяване на дейност като оператор<sup>145</sup>.

Известно е, че ваучерите за почивка представляват форма на социално поощрение, отделно от трудовото възнаграждение, и се предоставят от работодателите на техните работници и служители с цел повишаване на удовлетвореността от работата и стимулиране на потреблението. В този контекст средствата, необходими за издаване на ваучери за почивка, трябва да се осигуряват от държавата ежегодно и размерът им да

---

<sup>141</sup> Предложение за законодателни промени с цел въвеждане на ваучерите за почивка е направено още през 2020 г. от група народни представители от 44-то Народно събрание. В мотивите си вносителите на законопроекта изтъкват, че използването на ваучери ще има за последица увеличаване на покупателната способност, стимулиране на регионалната икономика и възстановяване на работни места. От друга страна, чрез ползването на ваучери ще се постигне сигурност, проследимост, прозрачност и контрол върху изразходените парични средства, което е част от борбата със сивата икономика. Текстът на законопроекта е наличен на: [Законопроекти - Народно събрание на Република България \(parliament.bg\)](http://parliament.bg).

<sup>142</sup> Държавната агенция по туризъм е ведомство в структурата на Министерския съвет, което отговаря за управлението и организацията на туристическия отрасъл. Функционира от 2005 до края на 2009 г., когато се сформира съществуващото Министерство на туризма.

<sup>143</sup> За повече детайли вж. [Държавните ваучери за почивка няма да помогнат на българския туризъм \(economic.bg\)](http://economic.bg)

<sup>144</sup> Обн. ДВ, бр. 105/22.12.2006 г.

<sup>145</sup> Издадена от министъра на труда и социалната политика и министъра на финансите, обн. ДВ, бр. 66/2003 г.

бъде фиксиран в закона за държавния бюджет за съответната година. Няма пречка работодателят също да финансира издаването на ваучери.

По своята същност ваучерите представляват законно платежно средство и са предназначени за заплащане на цялата или част от цената на туристическата услуга, съответстваща на номиналната стойност на ваучера. За услуги, чиято цена надвишава номинала, се извършва доплащане. Право да издават ваучери за почивка ще имат само туроператори и туристически агенти, получили разрешение от министъра на финансите за дейност като оператор. Отпечатаните по този ред ваучери ще могат да се използват в места за настаняване, заведения за хранене и развлечения и места, предлагащи допълнителни туристически услуги, при условие че хотелиерът/ресторантьорът, съответно лицето, предоставящо услуги, има валидно сключен договор с оператор. Номиналната стойност на ваучера следва да бъде не по-ниска от 100 лв. и не по-висока от 200 лв. Все пак не бива да се пренебрегва обстоятелството, че въвеждането на ваучерите за почивка като работеща практика изисква съществен паричен ресурс.

Както при ваучерите за храна, така и при тези за почивка, съществуват известни ограничения. По-конкретно, не се допуска ваучерът да се използва за закупуване на храна и хранителни продукти, алкохол и спиртни напитки, нито да се заменя срещу пари. С оглед на факта, че по своето предназначение ваучерът е насочен преди всичко към работещите, е необходимо правото на получаване на ваучер да бъде обвързано с наличието на минимален трудов или осигурителен стаж.

Поставя се въпросът какъв да бъде териториалният обseg на действие на ваучера за почивка, т.е. дали да се прилага едновременно за вътрешен и изходящ туризъм или само за туризъм в границите на страната? Нужно е да се има предвид, че концепцията за ваучера е той да служи като средство за подкрепа и растеж на националната икономика, както и че средствата за неговото финансиране се отделят от държавния бюджет и от частния бизнес. С оглед на тези съображения считам, че следва приложението на ваучера да се ограничи до националните курорти и туристическите обекти вътре в страната.

## **Глава шеста: КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ НА ТУРИСТИЧЕСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО. АДМИНИСТРАТИВНА ОТГОВОРНОСТ**

### **§ 1. Същност и обхват на контрола. Контролни органи в областта на туризма**

По начало контролът, упражняван от административни органи върху дейността на граждани и организации, представлява изпълнително-разпоредителна дейност, без която е невъзможно ефективно държавно управление. Административният контрол се изразява в наблюдение и проверка на контролираните обекти и лица и е насочен към избягване или прекратяване на правонарушенията.

В областта на туризма контролът по спазване на закона и издадените въз основа на него подзаконови актове се извършва от специализирани държавни органи на основание разпоредбите на Глава шестнадесета от ЗТ. Регламентирани са пет контролни органа: **1.** министърът на туризма; **2.** Комисията за защита на потребителите; **3.** областните управители; **4.** кметовете на общини; **5.** председателят на Държавна агенция за метрологичен и технически надзор.

Според притежаваната компетентност изброените контролни органи могат да се диференцират на централни и местни. Централните контролни органи съобразно мястото си в управленческата йерархия са част от изпълнителната власт. От гледна точка на обхвата контролът, който упражняват посочените органи, е за законосъобразност на дейността на проверяваните обекти и лица, а съобразно момента на провеждането му – предварителен, текущ и последващ.

В зависимост от инициативата за извършването му, контролът в областта на туризма се осъществява по два начина: служебно, по усмотрение на контролните органи в предвидените от ЗТ случаи; по сигнал от граждани и юридически лица, който съответният орган е длъжен да провери.

С изменение на ЗТ, обн. ДВ, бр. 17/2020 се създава допълнително контролно правомощие в полза на министъра на туризма. В чл. 175, ал. 3 се предвижда, че при констатирани нарушения на изискванията на закона и наредбите по прилагането му длъжностни лица, оправомощени от министъра на туризма, имат право да съставят актове за установяване на нарушения на кметовете на общини. Въз основа на тези актове министърът налага на кметовете административно наказание. В случая се касае за контрол по вертикална линия, провеждан между различни по степен органи на изпълнителната власт. Този вид контрол произтича от ръководното положение на

министъра спрямо кметовете на общини и е следствие от прехвърлянето на част от функциите по управление на туризма от централната власт върху местните органи.

В структурата на контролните органи, освен тези, регламентирани в ЗТ, е необходимо да се добави и още едно специализирано звено – Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ). Съгласно разпоредбите на Закона за храните<sup>146</sup> БАБХ е компетентна да осъществява официален контрол върху храните на всички етапи на тяхното производство, преработка и дистрибуция, както и да оценява съответствието на храните с утвърдени държавни и браншови стандарти. В изпълнение на функциите си Агенцията има право да проверява хотелски комплекси, предлагащи изхранване на гостите, самостоятелни заведения за хранене, подвижни и временни обекти за кетъринг. Служителите на БАБХ следят за произхода и правилното съхранение на хранителните продукти и суровините, сроковете им на годност, спазват ли се изискванията за предоставяне на информация на потребителите за храните, тяхното етикетиране. В периода на извънредната епидемична обстановка длъжностните лица особено стриктно проверяват осигуряването на условия за измиване и дезинфекция на работния инвентар в туристическия обект, работното облекло и личните предпазни средства на персонала. Обичайна практика е тези проверки да стартират в началото на активния летен сезон и продължават до неговия край.

Обектите, които подлежат на контрол, са туристическите обекти, определени в чл. 3, ал. 2 ЗТ. Такива са: местата за настаняване клас А (хотели, мотели, апартаментни туристически комплекси, вилни и туристически селища, вили), клас Б (семейни хотели, хостели, пансиони, почивни станции, къщи за гости, бунгала и къмпинги) и клас В (стаи за гости и апартаменти за гости); заведенията за хранене и развлечения – самостоятелни и прилежащи към места за настаняване (ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения, кафе-сладкарници и барове); туристическите хижи; ски пистите и плажовете; центровете за предлагане на допълнителни туристически услуги (балнеолечебни, спа и др.); офисите за упражняване на туроператорска и агентска дейност и др. Някои туристически обекти, предвид спецификата или предназначението си, не предполагат върху тях да се упражнява целенасочен юридически контрол, поради което са изключени от периметъра на контрола. Такива са природните ресурси – туристически пътеки и веломаршрути, обекти за катерене, места за наблюдение на диви животни и птици, защитени територии и пещери, както и антропогенните ресурси – недвижими културни ценности.

---

<sup>146</sup> Обн. ДВ, бр. 52/09.06.2020.

В процедурата по реализирането на контрола се разграничават два етапа. При първия етап се извършва проверка, в хода на която длъжностни лица, оправомощени от контролните органи, преценяват съответствието на обекта и предлаганите в него услуги със задължителните законови изисквания. Ако констатират несъответствия, длъжностните лица съставят актове за установяване на нарушението съгласно Закона за административните нарушения и наказания. В случай че не са установени нормативни нарушения и отклонения, проверката приключва само със съставяне на констативен протокол. В него се описва фактичното състояние на обекта.

Вторият етап се състои в издаване на акт, с който на проверените лица се налага юридическа отговорност за извършеното правонарушение. В зависимост от вида на нарушението се издава заповед или наказателно постановление.

## **§ 2. Правомощия на контролните органи**

На длъжностните лица от състава на контролните органи са предоставени конкретни правомощия, позволяващи им пълноценно да осъществяват своите функции. Компетентността им обхваща извършването на няколко вида дейности: а) материални и технически дейности; б) административни дейности, обезпечавачи развитието на производството и осигуряващи спазването на принципа на истинност; в) издаване на административни актове, които едностранно въздействат върху правната сфера на контролираното лице и изпълнението на които е скрепено със силата на държавната принуда; г) други дейности. По-конкретно служителите имат право:

1. да извършват проверки на място и по документи;
2. на свободен достъп в проверяваните обекти;
3. да изискват документи, данни, справки и друга информация;
4. да дават задължителни предписания за прекратяване на установените нарушения;
5. да привличат експерти, когато за проверката са нужни специални знания.

Длъжностните лица са задължени да опазват служебната и търговска тайна, която са узнали при изпълнение на поверените им функции.

Изброените по-горе права на контролните органи следва да се обозначат като **общи**, доколкото с тях разполагат всички длъжностни лица без оглед на служебното си положение и органа, който ги излъчва. Наред с общите права, на основание на отделни закони, някои контролни органи притежават и допълнителни възможности, които са им необходими за постигане на специфичните им публични функции. С такива **специални**



права разполагат длъжностните лица от Комисията за защита на потребителите. Техните права са следните:

1. на достъп до всички документи, свързани пряко или косвено с нарушение на изискванията относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, независимо в каква форма е документът;
2. да изискват от всяко лице предоставяне на сведения за такива нарушения;
3. да разпоредят писмено на нарушителя да прекрати нарушението и ако е необходимо, последният да бъде задължен да декларира това публично;
4. да разпоредят прекратяване или забрана на всяко такова нарушение и при необходимост разпореждането да стане обществено достояние.

Въпросните нарушения се отнасят най-вече до хипотезата на сключен договор за туристически пакет, по който организаторът не изпълнява частично или напълно договорните си задължения или предоставя некачествено определени услуги, в това число и не осигурява на потребителя пълната информация относно пътуването. Като специализиран орган КЗП е длъжна да не търпи накърняване на интересите на пътуващия и да предприема своевременни мерки срещу недобросъвестно и нелоялно поведение на туроператора.

### **§ 3. Административна принуда в сферата на туризма. Видове принуда**

В определени случаи спрямо субектите, участници в туристическите отношения, се прибегва до прилагането на административна принуда<sup>147</sup>. Тя служи като крайно средство за реализиране на възложените им права и задължения, когато липсва доброволно изпълнение. В едни случаи принудителните актове и действия са насочени към реално изпълнение на съществуващо административно задължение или към вменияване на ново задължение. В други случаи принудата е инструмент за преустановяване на допуснато правонарушение или недопускане то да настъпи<sup>148</sup>.

Едни от най-често прилаганите и детайлно регламентирани в нашето законодателство проявления на административната принуда са **принудителните административни мерки и административните наказания**. В теорията единодушно се поддържа гледището, че принудителните административни мерки (ПАМ) и административните наказания не са едно и също нещо, не са тъждествени понятия. Общото между тях е, че и двете са конкретни форми на административна принуда. Но

---

<sup>147</sup> В доктрината административната принуда се определя като система от мерки и действия на компетентните административни органи, предназначена да осигури изпълнението на охраняваните и прилагани чрез нея правни норми. **Хрусанов, Д., Д. Костов, И. Дерменджиев.** Административно право на Република България. Обща част. С., Сиби, 2012, с.263.

<sup>148</sup> Пак там, с.265.

докато при административните наказания се реализира държавната репресия чрез конкретен вид санкция, ПАМ нямат санкционен характер. Тоест, при налагане на ПАМ административният орган прилага диспозицията на правната норма, а при административните наказания – санкцията на нормата. Другата отлика е, че административно наказание се налага само за виновно извършено административно нарушение, а ПАМ като средство за въздействие могат да се използват както при вече налично правонарушение (административно нарушение, престъпление, граждански деликт), така и при непосредствена опасност от такова, дори за избягване на последиците от юридически събития (природни бедствия, епидемии). Ето защо ПАМ се разглеждат като превантивна и охранителна мярка. Допълнително преимущество на ПАМ е, че могат да се приложат още към момента на установяване на нарушението и по този начин да се минимизират вредните последици от него. Поради това в редица случаи ПАМ се смятат за по-ефикасен инструмент за контрол в сравнение с административните наказания<sup>149</sup>.

Различни са и актовете, чрез които се реализират двата вида административна принуда. Налагането на административно наказание е правораздавателна дейност, поради което и издаденото наказателното постановление също е правораздавателен акт. ПАМ като принудителна дейност на администрацията по начало се налагат с общ или индивидуален административен акт.

В доктрината се провежда класифициране на ПАМ най-вече въз основа на техния предмет и предназначение. Разграничават се три основни вида ПАМ<sup>150</sup>:

**Превантивни (предупредителни) мерки.** Основната им цел е недопускане на извършването на административно нарушение и неговите вредни последици. Поради това от решаващо значение е тяхното бързо, своевременно налагане.

**Преустановителни мерки.** Налагат се в случаите на започнали престъпления и административни нарушения с цел да бъде прекъснато тяхното продължаване и довършване.

**Възстановителни мерки.** Прилагането на този вид мерки е последица от приключило закононарушение, което е причинило на друг правен субект реални, конкретни вреди. Предназначението на мерките е отстраняване на вредните последици чрез възобновяване на старото положение.

---

<sup>149</sup> В този смисъл вж. Хаджиниколов, Д. и колектив. Цит. съч., с. 236.

<sup>150</sup> Подробно за същността на отделните видове ПАМ вж. Лазаров, К. Принудителни административни мерки. С., изд. Наука и изкуство, 1980.

### § 3.1. Принудителни административни мерки

Що се отнася до принудителните административни мерки, разглеждани на плоскостта на отношенията в туризма, те са регламентирани в ЗТ по следния начин:

1. *Заличаване на туроператор/туристически агент, сертифициран обект (балнеолечебен-, СПА-, уелнес- и таласотерапевтичен център) и ски училище от НТР.* Мярката се предприема от министъра на туризма, а конкретните основания за нейното налагане са в зависимост от вида на упражняваната туристическа дейност. По-важните основания за заличаване са:

- представяне на неверни данни или документи с невярно съдържание, въз основа на които лицето е получило регистрация;
- повторно нарушение на нормативните изисквания;
- извършване на дейност като туроператор без валидна застраховка или непредставяне в срок на копие от застрахователния договор;
- неспазване на задължителните условия относно помещението и персонала на туроператора и др.

Като вид принудителна мярка заличаването от НТР на виновното лице попада в кръга на преустановителните мерки. Аргумент за това е, че заличаването се налага, когато нарушението вече е започнало и целта е да се преустанови неговото продължаване за бъдеще.

2. *Прекратяване на категорията на категоризирани места за настаняване, заведения за хранене и развлечения, туристически хижи, туристически учебни центрове и туристически спални и прилежащите им заведения за хранене.*

Мярката се налага от категоризиращия орган – министъра на туризма или кмета. С оглед причината за нейното налагане тази мярка също е преустановителна. Като основания за прилагането ѝ законът посочва:

- реконструкция, основен ремонт или преустройство на туристическия обект по смисъла на Закона за устройство на територията;
- повторно нарушение на изискванията за определената категория. Според § 1., т. 84 от ДР на ЗТ повторно е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за същото по вид нарушение;
- неводене на регистър за настанените туристи или воденето му не по установения ред.

Последица от прекратяване на категорията е, че издаденото по-рано удостоверение за категоризация се обезсилва. За да възобнови дейността си, хотелиерът ще трябва да подаде ново заявление и да докаже съответствието на обекта с нормативните условия.

### *3. Понижаване на категорията на туристическия обект.*

И в тази хипотеза компетентността за предприемане на мярката е на министъра, съответно кмета, който е категоризирал обекта. В зависимост от това, от кой орган произхожда инициативата за налагането ѝ, са възможни два варианта. В първия случай ЕККТО или съответната ОЕККТО се произнася с решение, въз основа на което категоризиращият орган издава заповед. Във втория случай понижаването на категорията се предшества от проверка на място от длъжностни лица от КЗП с цел преценка на съответстващата категория. При условие че проверяващите лица установят наличието на административно нарушение, председателят на КЗП изпраща писмено уведомление заедно с цялата административна преписка до компетентния орган. От своя страна последният налага разглежданата мярка. Това може да стане в случай на неизпълнение на изискванията за определената категория. Тук ще припомня, че става въпрос за минимални задължителни изисквания, на които трябва да съответства всеки туристически обект, обособени в пет отделни групи: изграждане; обзавеждане и оборудване; обслужване; предлагани услуги; образование, езикова квалификация и стаж на персонала. Предмет на нарушение може да бъде конкретно изискване/изисквания от всяка една група.

### *4. Временно затваряне на туристическия обект.*

Характерно за тази принудителна административна мярка е, че се налага от председателя на КЗП или оправомощени от него служители като последица от упражняване на присъщите им контролни правомощия. Обект на затваряне могат да бъдат места за настаняване - всички класове, заведения за хранене и развлечения, туристически хижи, както и балнеолечебни-, спа-, уелнес- и таласотерапевтични центрове. Няколко са хипотезите, в които се пристъпва към затваряне на туристическия обект:

- предоставяне на туристически услуги в некатегоризиран или нерегистриран обект или в такъв със спряна категория;
- предоставяне на туристически услуги в несертифициран обект;
- повторен отказ на достъп до обекта или отказ да се предоставят изискваните документи от проверяваното лице.

Конкретен срок за действие на анализирания мярка не е предвиден. Затвореният обект ще бъде отворен отново едва след като виновното лице отстрани констатираното нарушение. До тогава принудителната мярка остава в сила. При всяко затваряне на туристически обект на някое от изброените по-горе основания председателят на КЗП е длъжен да уведоми категоризиращия орган за наложената мярка в 7-дневен срок. Същата подлежи на вписване в НТР, за да се информира обществеността за актуалното състояние на въпросния туристически обект.

При анализа на принудителната мярка „временно затваряне на туристическия обект” заслужава внимание Решение №1794/2018 г. по адм. д. №203182018 г. на XVIII състав на Административен съд – Варна. Същото е ясен пример за възможността, допусната от закона и коментирана в предишните редове, за едно административно нарушение да бъдат приложени паралелно две форми на държавна принуда - предвидената ПАМ и съответната административна санкция.

Жалбоподателят „Лиа-Варна” ООД обжалва заповедта на Председателя на КЗП, с която на дружеството е наложена ПАМ „временно затваряне на туристическия обект” – заведение за хранене, находящо се в гр. Варна. Твърди, че оспорената заповед е неправилна и незаконосъобразна, тъй като не е ясно дали конкретният обект изобщо подлежи на категоризация, както и че към момента на издаване на заповедта във връзка със същата проверка има издадено наказателно постановление, което е предмет на отделно административнонаказателно производство.

По делото е приложен констативен протокол, според който на 14.02.2018 г. служители на Регионална дирекция – Варна при КЗП извършили проверка на заведението, стопанисвано от жалбоподателя. Установено било, че заведението разполага с 68 места за обслужване на клиенти и в него се предлагат различни видове безалкохолни напитки, салати, пици на парче и готвени ястия. От търговеца не било представено удостоверение за категоризация или временно такова за открита процедура по категоризиране, нито това било сторено в дадения допълнителен срок. На дружеството е съставен акт за установяване на административно нарушение (АУАН), а впоследствие и наказателно постановление на осн. чл. 114, т. 1 ЗТ. Въз основа на резултатите от проверката, отразени в констативния протокол и съставения АУАН, на осн. чл. 177, ал. 2, т. 1, б. „в” ЗТ е издадена и атакуваната заповед за налагане на ПАМ.

Съдът приема, че процесният обект действително представлява туристически обект по см. на чл. 3, ал. 2, т. 2 ЗТ, поради което възражението на жалбоподателя е неоснователно. Според съда фактът, че в резултат на същата проверка е образувано

административнонаказателно производство, е неотнормимо към настоящия правен спор. Издаването на ПАМ е самостоятелно производство. Макар и да почива на идентични факти, то се води по различен ред и има цел, различна от тази на административнонаказателното производство. В тази връзка трябва да се посочи, че обжалваната заповед като индивидуален административен акт е издадена с цел преустановяване предоставянето на туристически услуги в некатегоризиран обект, т.е. тя съответства на целта на закона. Съобразно изискването на ЗТ в заповедта изрично е посочено, че мярката се налага до отстраняване на нарушението, което в конкретния случай означава до категоризирането на обекта.

Административният съд отхвърля жалбата на търговеца като неоснователна.

#### *5. Спиране на дейността на туристическия обект.*

По своята същност спирането на дейността на туристическия обект не се отличава от временното затваряне на обекта. И двете мерки са предназначени да прекратят продължаването на едно вече започнало административно нарушение като съответната дейност бъде приведена в съответствие със закона. Освен това един и същ е компетентният орган за налагане и на двете мерки. Специфично за спирането на дейността е, че се прилага само по отношение на лице, спрямо което е налице някое от следните условия:

- извършва туроператорска/туристическа агентска дейност, без да притежава удостоверение за регистрация;
- като туроператор или търговец, улесняващ предлагането на свързани туристически услуги не е сключил договор за застраховка на професионалната си отговорност съгласно чл. 97 ЗТ.

Туристическият обект, чиято дейност може да бъде спряна чрез налагане на въпросната мярка, е офисът за упражняване на туроператорска дейност. ЗТ не съдържа легална дефиниция на това понятие, поради което смисълът му следва да се изведе чрез общоприетото значение на думата. Съгласно Български тълковен речник, София, изд. Наука и изкуство, 2008, с. 603, *офис е място, помещение, където се осъществява някакъв бизнес или се извършва определена административна работа*. В случая това значи място за извършване на туроператорска дейност. В свое решение №11996/2019 по адм. д. №15474/2018 Върховният административен съд изяснява, че *за да се приеме, че даден обект е „офис”, е необходимо контролният орган да е доказал използването на обекта именно с това предназначение*.

Както при временното затваряне на туристически обект, така и при спирането на дейност на обекта, административният орган в лицето на КЗП информира министъра на туризма, който е длъжен да впише приложената принудителна мярка в НТР.

*б. Спиране на достъпа до интернет страниците, чрез които се предлагат туристически услуги онлайн, включително и чрез електронна платформа.*

Мярката се налага на физическо лице или търговец, който като посредник предлага туристически услуги (основно настаняване) чрез интернет страница, за това, че е допуснал в електронната платформа да бъде включен обект/обекти, които не са категоризирани или не са регистрирани по надлежния ред. Ако се констатира такова нарушение, министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице подава искане до председателя на Софийския районен съд. С искането се настоява да бъдат задължени всички предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и услуги, временно да спрат достъпа до съответните интернет страници. Сроктът на спирането е до 14 дни при първо нарушение и до 30 дни при следващо нарушение. Председателят на СРС трябва да се произнесе в рамките на 72 часа след постъпване на искането като може да промени предложения срок на спирането. При уважаване на искането, съдът издава разпореждане, което се оповестява на интернет страницата на Министерството на туризма незабавно след получаването му. От този момент нататък предприятията, доставчици на интернет, включително и хостинг компаниите, поддържащи съответния сайт, са длъжни в срок до 24 часа да преустановят достъпа до интернет страниците на нарушителя. Независимо от наложената принудителна мярка, чл. 231 ЗТ предвижда възможност за извършеното административно нарушение да бъде наложена глоба или имуществена санкция. Размерът на глобата за нетърговец е от 500 до 5000 лв., а на имуществената санкция за еднолични търговци и юридически лица – от 1000 до 10 000 лв. Още по-високи санкции са въведени, ако деянието е осъществено повторно.

На практика спирането на достъпа до съответната интернет страница води до блокиране на дейността на онлайн посредника на туристически услуги. Тази хипотеза по същество е равносилна на спиране на дейност на туристическия обект. В случая обаче вместо да се затваря физически офисът на нарушителя, му се отнема основното средство за упражняване на дейността му. Разглежданата мярка е красноречиво отражение на експанзията на интернет технологиите във всички сфери на обществения живот и най-вече на масовото им използване в търговския оборот. За съвременния потребител резервацията на туристическа услуга онлайн е предпочитан метод за

комуникация с търговеца заради практичността и удобството си. Същевременно тази търговска практика поражда сериозни рискове от навлизането на пазара на нелоялни субекти, опитващи се да реализират печалба, без да съблюдават законовите изисквания. Тъкмо тази опасност се опитва да пресече законодателят чрез въвеждането на въпросната принудителна административна мярка в ЗТ. Последната се прилага спрямо онлайн посредника за това, че не е положил дължимата грижа и не е упражнил достатъчен надзор спрямо рекламираните на сайта туристически обекти.

Според целта, която се преследва, и моментът на прилагането му, спирането на достъпа до интернет страницата на нарушителя може да бъде както превантивна, така и преустановителна мярка. Законът задължава КЗП и кметовете на общини, които при упражняване на контролните си функции са установили такова нарушение, да уведомят министъра на туризма. Той, от своя страна, е компетентен да наложи споменатите по-горе глоби и имуществени санкции, независимо от наложената принудителна мярка.

Както беше споменато, ЗТ предвижда в чл. 176, ал. 7 издаденото съдебно разпореждане за налагане на тази ПАМ да бъде публично разгласено чрез сайта на Министерството на туризма. Според мен по-целесъобразно би било да бъдат уведомявани самите доставчици на електронни услуги, тъй като именно те са адресати на съдебния акт и за тях се пораждат конкретни задължения от него. Така доставчиците ще могат да реагират бързо и да защитят своевременно потенциалните потребители на туристически услуги от подобни нелоялни търговски практики.

#### *7. Временна забрана за ползване на плувен басейн.*

Налагането на тази специфична принудителна мярка е изключително правомощие на председателя на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, съответно упълномощени от него длъжностни лица. Агенцията е натоварена с провеждането на контрола за правилна и безопасна експлоатация на елементите за вграждане, филтриране и помпите към плувните басейни. Мярката се прилага при установено нарушение на законовите изисквания относно експлоатацията и ремонта на съответния басейн, което поражда риск за живота и здравето на хората. Налагането на такава мярка е предназначено да препятства достъпа и използването на технически неизправни или опасни басейни от потребителите. Поради това временната забрана за ползване на плувния басейн може да бъде както превантивна, така и преустановителна административна мярка. Тя не е ограничена във времето и продължава дотогава, докато собственикът или стопанинът на басейна го обезопаси по надлежния ред.



По повод същността на уредените в ЗТ принудителни административни мерки и критериите за прилагането им интерес представлява становището на ВАС, изразено в Определение №9396/02.08.2016 по адм. д. №6867/2016. Жалбоподателят по делото оспорва наложените му на осн. чл.172 ЗТ задължителни предписания „да освободи общинския терен пред кафе-аперитив „Ф” като се премахнат масите и столовете”. Първоинстанционният съд приел, че оспорените предписания не са принудителна мярка, тъй като не са прогласени за такива от закона, поради което прекратил съдебното производство като недопустимо. От своя страна ВАС намира, че даването на задължителни предписания по чл. 172, т. 4 ЗТ е акт за прилагане на административна принуда, чрез която се цели отстраняване на вредните последици от административно нарушение. Този акт пряко засяга права и законни интереси на адресата. Фактът, че законодателят не е посочил изрично, че този акт представлява ПАМ, не го лишава от правното действие на такава.

В мотивите си съдът изтъква, че за да е спазен принципът на законоустановеност на държавната принуда, която принудителната мярка осъществява, е необходимо в закон да са предвидени елементите от фактическия състав на мярката, а не изрично мярката да е наречена принудителна административна. Тоест, законът трябва да определя случаят, когато се прилага мярката, органът, който я прилага, начина на приложението ѝ и реда за обжалване. В обсъждания казус ЗТ изрично е определил случаите на прилагане на принудителната мярка – за отстраняване на несъответствията по закона и издадените въз основа на него нормативни актове и органите, които могат да прилагат мярката – оправомощените длъжностни лица. Начинът на приложение не е изрично определен, доколкото принудителните мерки по ЗТ не изискват специален начин на приложение (в случая премахването на масите и столовете от общинския терен не изисква специални действия и средства). Налице е и изрична разпоредба – чл. 181 ЗТ, уреждаща възможността за обжалване на принудителната мярка.

Следователно, законовият критерий за определяне на една административна принуда като ПАМ е целта на прилагането ѝ – предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, както и на вредните последици от тях. Когато тази цел е налице и органът и случаите на прилагане на административната принуда са определени в закон, налице е ПАМ.

Процедурата по налагане на принудителните административни мерки, уредени в ЗТ, започва след извършване на проверка на туристическия обект. Въз основа на фактите и обстоятелствата, констатирани по време на проверката, компетентният орган

издава заповед за налагане на съответната мярка. Единствено в случаите на временно спиране на достъпа до интернет сайт, предлагащ туристически услуги, мярката се налага с разпореждане на съда. Актът, с който се налага ПАМ, може да бъде обжалван пред съответния административен съд или пред Върховния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Както беше пояснено, в определени хипотези ЗТ допуска кумулирането, т.е. едновременното налагане на административно наказание и ПАМ за едно и също правонарушение.

### § 3.2. Административни нарушения и наказания

Поначало административното наказание представлява юридическа санкция, налагана за неспазване на утвърдения ред на държавно управление, чрез която се осъществява административнонаказателната отговорност. В доктрината се е наложил възгледът, че административното наказание е предвидена в закон санкция, израз на държавната наказателна репресия, налагана по административен ред, която принуждава нарушителя да претърпи определено от закона увреждане на негови материални или други интереси и има за цел да окаже предупредително и възпитателно въздействие върху него и останалите членове на обществото<sup>151</sup>.

Регламентираните в Глава седемнадесета „Административнонаказателни разпоредби” на ЗТ случаи на нарушения следва да се третират като специални състави спрямо общата правна уредба на административните нарушения и наказания, съдържаща се в Закона за административните нарушения и наказания<sup>152</sup>. Предвидени са два вида наказания – глоба и имуществена санкция. На глоба подлежат физически лица нетърговци, а на имуществена санкция – еднолични търговци и юридически лица. Последните носят обективна безвиновна отговорност за неизпълнение на свои задължения към държавата или общината<sup>153</sup>. За да се ангажира отговорността на едноличните търговци и юридическите лица, не е необходимо установяването на вина на конкретно физическо лице<sup>154</sup>. Спрямо субектите на административна отговорност в сферата на туризма на общо основание е валиден принципът за законоустановеност на

---

<sup>151</sup> Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България – обща част. С., 1993, с. 271 и сл.

<sup>152</sup> Обн. ДВ, бр. 92/1969 г.

<sup>153</sup> За съотношението между отговорността за вина и безвиновната отговорност, както и отделни състави на отговорността за вреди в българското право вж. Голева, П. Деликтно право. Трето преработено и допълнено издание. Нова звезда. С., 2015, с.23 и сл.

<sup>154</sup> В този смисъл Вълкадинова, В. и колектив. Административнонаказателно право. Ръководство. 2015. [http://vssold.justice.bg/bg/e-guide/Topic04\\_AdminLaw.pdf](http://vssold.justice.bg/bg/e-guide/Topic04_AdminLaw.pdf), последно посетен на 20.05.2021.

наказанието – компетентният орган може да налага само тези видове наказания, които законът е уредил.

Отделните хипотези на административни нарушения по чл. 182 – 231 ЗТ могат да бъдат групирани в няколко отделни категории в зависимост от това кой субект извършва или е отговорен за извършването на съответното правонарушение и какви правни норми се нарушават. По-важните видове нарушения са следните:

**Нарушения относно извършването на туроператорска и агентска дейност:**

- Извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност без регистрация.
- Непоставяне на удостоверение за регистрация като туроператор или туристически агент на видно място в обекта.
- Сключване на договор от туроператор/туристически агент с нерегистриран туроператор, с лице, извършващо дейност в некатегоризиран, нерегистриран или несертифициран туристически обект, с нелицензиран превозвач или застраховател, с неспособен екскурзовод, планински водач или ски учител.
- Неиздаване или непредоставяне от туроператор на туристически ваучер на туриста.
- Осъществяване на детски и ученически туристически пътувания, без да са спазени специалните изисквания за това.

**Нарушения относно извършването на хотелиерска и ресторантьорска дейност:**

- Предоставяне на туристически услуги в некатегоризиран или нерегистриран туристически обект или в обект с временно спряно действие на категорията.
- Предоставяне в категоризиран обект на туристически услуги, несъответстващи на изискванията за определената категория.
- Непоставяне в близост до входа на туристическия обект на информация за вида и категорията му, индивидуализиращите данни на търговеца и на лицето за контакт.
- Необявяване на цените на нощувките и предлаганите услуги или обявяването им не по указания начин.
- Неводене на регистър на настанените туристи или водене на регистъра не по надлежния ред<sup>155</sup>, както и неосигуряване на обмен на данни в ЕСТИ.

---

<sup>155</sup> В съдебната практика въпросното нарушение се приема за осъществено, когато воденият от търговеца регистър не е съдържал част от изискуемите реквизити по образец, включително данни относно гражданството и броя на нощувките, регистрацията на туристите е била напълно произволна, без данни за самоличността на длъжностното лице, попълващо и проверяващо информацията и без надлежност в

**Нарушения относно извършването на дейност като екскурзовод, планински водач и ски учител:**

- Упражняване на професия „екскурзовод”, „планински водач” или „ски учител” от лица, които не са вписани в Националния туристически регистър.

- Упражняване на дейност като ски училище, без вписване на обекта в Националния туристически регистър.

- Наемане от работодател на неспособен екскурзовод, планински водач или ски учител.

- Неизпълнение на изискванията за безопасност и информационна безопасност на ски пистите от собственика или ползвателя на съоръжението.

**Други административни нарушения:**

- Недопускане на длъжностно лице от контролните органи в туристическия обект или непредставяне на изискани документи при проверката<sup>156</sup>.

- Неизпълнение на законовите задължения за предоставяне на информация по Единната система за туристическа информация.

- Дискриминация на туристи чрез отказ да им бъдат предоставени туристически услуги, предоставянето им с по-ниско качество или при по-неблагоприятни условия, на основание признаците по чл. 4 от Закона за защита от дискриминация.

- Неизпълнение на задълженията за поддържане, реставриране, ремонт и др. от собствениците или ползвателите на туристически забележителности, вписани в предназначения за целта регистър.

В производството по налагане на административни наказания на виновните лица се прилагат общите правила на Закона за административните нарушения и наказания. В процедурата се разграничават няколко етапа – извършване на проверка, която констатира нарушение на закона или подзаконов акт, съставяне на акт за установяване на извършеното нарушение, издаване на наказателно постановление. Трябва да се уточни, че с акта за установяване на нарушение не се определя наказание. Неговата функция е да стартира производството и да сезира компетентния административен орган.

---

поредността на регистрацията. – Решение №252/2016 г. по н.д. №250/2016 г. на Административен съд – Ловеч.

<sup>156</sup> За да бъде съставомерно бездействието на проверяваното лице и да му бъде вменено посоченото административно нарушение, е необходимо съзнателно да не са били представени на контролните органи изискани документи. След като констативният протокол, с който е било изискано да се представят документи в КЗП, не е бил връчен на упълномощен представител на дружеството и не е достигнал до знанието на управителя, не възниква задължение за търговеца, съответно не е осъществен състава на административното нарушение. – Решение №238/2017 г. по н. д. №1329/2016 г. на Районен съд-Добрич.

Актосъставители са длъжностни лица, упълномощени от министъра на туризма, от кметовете, от председателя на КЗП или на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор. Законът не разграничава компетентността на изброените длъжностни лица при допуснати нарушения на ЗТ, т.е. всички длъжностни лица са еднакво компетентни да установяват всяко от предвидените в закона нарушения. Нарушителят има право да направи възражения в момента на съставяне на акта, както и да ги отправи писмено в 7-дневен срок от подписването му. Ако във възражението си нарушителят е посочил писмени или веществени доказателства, те трябва да бъдат събрани служебно при такава възможност. Съставителят на акта е длъжен да изпрати акта на наказващия орган заедно с възраженията, събраните доказателства и всички приложения по преписката в 14-дневен срок от връчването му. Когато на нарушителя се връчва препис от акта, той трябва да бъде уведомен, че в 14-дневен срок може да отправи предложение до наказващия орган за сключване на споразумение, с което да приключи административнонаказателното производство.

С издаването на наказателно постановление, определящо вида и размера на санкцията, спрямо нарушителя се реализира административнонаказателната отговорност. Наказателното постановление установява официално факта на извършеното нарушение, самоличността на извършителя и неговата вина. Издаденото наказателно постановление подлежи на обжалване пред районния съд, в чийто район е осъществено нарушението. Решението на районния съд не е окончателно. То може да се обжалва пред административния съд като касационна инстанция.

#### **§ 4. Административните нарушения по ЗТ в практиката на съда**

Като последица от провеждания държавен контрол върху законосъобразното упражняване на туристически дейности у нас до момента е натрупана значителна по обем съдебна практика. Последната се отнася най-вече до оспорване на законността на принудителните административни мерки и административните санкции, прилагани от административнонаказващите органи при изпълнение на контролните им функции. Един по-задълбочен поглед върху част от съдебните актове, постановени от българския съд, дава представа кои са най-честите нарушения в практиката на търговците и лицата, предоставящи туристически услуги.

В следващите редове ще бъдат разгледани в резюме примерни съдебни актове, които онагледяват принципите и подхода на съдилищата при решаване на делата в тази немаловажна сфера на обществените отношения.

• **Решение №1269/2017 г. по н.д. №1240/2017 г. на Административен съд- Пловдив**

Подадена е касационна жалба от ЕТ „В. – Т. Д.” срещу решение на Районен съд - Пловдив, с което е потвърдено наказателното постановление, издадено от директора на Регионална дирекция към КЗП. Жалбоподателят настоява за отмяна на първоинстанционното решение и на наказателното постановление, с което на осн. чл. 182, ал. 1 ЗТ му е наложена имуществена санкция в размер на 10 000 лв.

АС намира за безспорно установено по делото, че жалбоподателят извършва дейност по резервиране, оформяне и изписване на самолетни билети за редовни и чартърни полети по вътрешни и международни линии, като тази дейност му е възложена по силата на договор с „Ф.Т.” ООД, гр. Варна. Установено е също, че ЕТ не притежава удостоверение за регистрация за туристическа агентска дейност по см. на чл. 61, ал. 2 ЗТ. Жалбоподателят не представя пред съда каквито и да е доказателства, опровергаващи факта на упражняване от него на агентска дейност. Ето защо АС приема за правилно, че е осъществено административно нарушение от жалбоподателя и правилно е ангажирана административнонаказателната му отговорност на осн. чл. 182, ал. 1 ЗТ. Относно размера на наложената санкция съдът счита, че тя е законосъобразна, тъй като е определена от закона в твърд размер и наказващият орган няма възможност да я индивидуализира. АС оставя в сила решението на РС.

• **Решение от 9.05.2019 по к. адм. н. д. №37/2019 на Административен съд - Габрово**

Подадена е касационна жалба от ЕТ „Ц. Д.” срещу решение на РС – Габрово, с което е потвърдено наказателно постановление на КЗП за налагане на имуществена санкция от 10 000 лв. Жалбоподателят представя писмени доказателства, че има лиценз за превозвач и това била дейността, която упражнявал по занятие – превозвал пътници до различни дестинации, като работел предимно с организации. Твърди, че не неговата фирма определяла програмата, дестинациите и местата за пренощуване, тъй като задачата му била единствено за превоза. В уверение на тези му твърдения по делото бил представен договор за извозване на работници до обект, сключен с работодателя, при която дейност, основна за фирмата, били изключени туристическите елементи.

При проведената по-рано от представител на КЗП проверка, включително и провеждане на разговор с лицето, представляващо ЕТ, е установено извършване от последния на туроператорска дейност, изразяваща се в организиране и предлагане на туристически пътувания с обща цена, включващи транспорт и настаняване, чрез разпространяване на рекламни брошури в книжарница и чрез туристи „от ръка на ръка”

без да е регистриран по ЗТ. За констатираното нарушение е съставен акт и въз основа на него наказателно постановление, с което на ЕТ е наложена обжалваната санкция.

Същевременно АС споделя становището на РС, че не са налице основания извършеното нарушение да се квалифицира като маловажен случай по чл. 28 ЗАНН. Процесният случай не се отличава по никакви признаци от други подобни, липсват обстоятелства, които да сочат значително по-ниска степен на обществена опасност на нарушението. Независимо че деянието е извършено за първи път, то е осъществявано в продължителен период от време, не са предприети действия за прекъсването му, засегнати са обществени отношения по закрила на потребителите на туристически услуги.

Административният съд оставя в сила обжалваното решение на РС Габрово.

**• Решение от 25.10.2019 г. по адм. н. д. №150/2019 г. на Районен съд – Елена**

ЕТ „И. А.“ обжалва пред Районен съд Елена издаденото срещу него наказателно постановление на КЗП, с което му е наложено административно наказание имуществена санкция от 1000 лв. Твърди, че търговският обект, проверен от служители на КЗП, не е заведение за хранене и развлечение, а хранителен магазин за продажба на хранителни стоки, напитки и др. Жалбоподателят го наел през 2019 г., направил ремонт в него и започнал да го подготвя за категоризиране, като намерението му било след това да го пусне в експлоатация. Претендира за нарушения на материалния закон и за съществени нарушения на процесуалните правила.

В хода на извършената проверка служители на КЗП – Регионална дирекция Русе констатирали, че обектът в с. Яковци разполагал с 19 постоянни места и 16 сезонни места, разположени в непосредствена близост до входа му. Предлаганият на клиентите асортимент включвал топли и безалкохолни напитки, бира, спиртни напитки, захарни изделия, скара и др. На видно място на бара бил изложен ценоразпис. По време на проверката на масите във вътрешната част на заведението били седнали две жени. ЕТ И. К. А. заявил, че не притежава документ за категорията на обекта, както и че от много години работел по този начин и не знаел, че трябва да извърши категоризация на ресторанта. Свидетелите М. Д. и М. С. посочват в показанията си, че търговският обект на жалбоподателя работи като магазин от 10 г., а в началото на 2019 г. търговецът решил да го ползва и като заведение.

След преценка на фактическата обстановка съдът приел за недвусмислено доказано извършването на ресторантьорство в обекта. В тази насока са фактите,

описани в констативния протокол, показанията на свидетелите и самопризнанието на жалбоподателя, който не отрича извършването на такава дейност.

Наказанието, наложено на жалбоподателя, е минимално определеното в закона и отговаря на тежестта на нарушението и на значимостта на накърнените обществени отношения. Съдът потвърдил наказателното постановление на директора на РД на КЗП.

**• Решение №4/2016 г. по н. д. №579/2015 г. на Районен съд – Троян**

Жалбоподателят „Асет Мениджмънт България” ЕООД, гр. София оспорва наказателното постановление на директора на РД гр. Русе към КЗП, с което му е наложена имуществена санкция в размер на 2000 лв. Позовава се на неправилност и незаконосъобразност на наказателното постановление и настоява за неговата отмяна, алтернативно за намаляване размера на наложеното наказание. Излага съображения, че твърдяните нарушения са крайно несъществени и че след проверката дружеството е сторило всичко необходимо, за да ги отстрани.

При преценка на приложените по делото доказателства съдът установява следната фактическа обстановка: на жалбоподателя е съставен акт за установяване на административно нарушение за това, че при извършена проверка на 21.05.2015 г. в семеен хотел „Чифлика хотел” в с. Чифлик, Ловешка област, където дружеството извършва туристическа дейност „хотелиерство”, е констатирано следното: за обекта има издадено удостоверение за категоризация от кмета на община Троян за категория „две звезди” с капацитет 19 стаи/39 легла. В акта е посочено, че търговецът предоставя хотелиерски услуги в обекта, неотговарящи на изискванията за определената категория, а именно: няма изградена телефонна инсталация; на фасадата има светлиннорекламен надпис само с наименованието на обекта, но не е обявен видът му; до главния вход няма термометър и барометър; близо до входа на обекта няма информация за фирмата и седалището на търговеца и данни на лицето, управител на обекта; в приемното помещение липсват салонна маса и столове, няма информационно табло, няма телефон, индивидуални касети за съхранение на ценности и стенен часовник; в коридорите няма указателни табели за разположението на стаите на етаж; в стаите няма телефон с единна връзка 9. Констатираните пропуски съставляват нарушение на чл. 114, т. 2 ЗТ, което е и основанието за издаване на акта от проверяващите длъжностни лица.

Съдът намира за безспорно установено осъществяването от жалбоподателя на описаното по-горе административно нарушение. Направеното от него възражение, че се касае за маловажен случай е неоснователно, тъй като не са изпълнени множество задължения по наредбата, свързани с категоризацията. Наложената имуществена



санкция от 2000 лв., с оглед текста на чл. 208 ЗТ, е средна по размер, справедлива е и отговаря на тежестта на нарушението.

Районният съд оставя жалбата без уважение като неоснователна и недоказана и потвърждава обжалваното наказателно постановление.

В обобщение на изложеното в тази глава може да се изтъкне, че контролът по спазване и изпълнение на туристическото законодателство трябва да се разглежда като неразривна част от водената от държавата политика спрямо туристическия отрасъл и съществен инструмент за управление на отношенията в туризма. Важността на контролната функция се отчита и от страна на ползвателите на туристически услуги. Според резултатите от национално представително проучване на тема „Обществени нагласи по теми и проблеми, свързани с туризма“ на Националния център за парламентарни изследвания, проведено в периода 16-29 юни 2021 г.<sup>157</sup>, на въпроса „Какво преди всичко би трябвало да се подобри в държавната политика по отношение на туризма?“ половината от интервюираните определят на първо място упражняването на по-строг контрол върху качеството на туристическите услуги. На второ място по важност сред проблемите в сектора участниците в изследването посочват необходимостта държавата да инвестира повече средства в реклама на родния туризъм. На трето място стои подготовка на повече кадри за нуждите на бранша. На четвърто и пето място остават обществените нагласи, според които държавата трябва да наложи спазването на нормите на трудовото право спрямо всички служители в туристическия бранш, съответно да инвестира повече в пътища и инфраструктура.

Както беше изяснено по-горе, контролната функция по спазване и изпълнение на туристическото законодателство е съсредоточена главно в лицето на ресорния министър. В кръга на предоставените му правомощия влизат както прилагането на принудителни административни мерки, така и налагането на глоби и имуществени санкции на виновните лица, включително и за неизпълнение на техни задължения, произтичащи от договори за наем на морските плажове. В повечето случаи предвиденият контрол, осъществяван от министъра пряко или от натоварени от него служители, не е перманентен, а предхожда началото на активния летен и зимен туристически сезон. При това поради ограничения числен състав на служителите в държавната администрация проверката не е в състояние да обхване значителен брой обекти. По мое мнение е наложително създаването на отделно звено, което да функционира или в състава на съществуващото Министерство на туризма или в

---

<sup>157</sup> Текстът на цитираното изследване е достъпен на:  
[www.parliament.bg/pub/ncpi/20210802124248\\_NCPI\\_Tourism\\_2021.pdf](http://www.parliament.bg/pub/ncpi/20210802124248_NCPI_Tourism_2021.pdf)

рамките на Комисията за защита на потребителите. Същото трябва да бъде специализирано в провеждането на контрол преди и по време на извършване на съответната туристическа дейност, както и след допуснато нарушение от страна на търговеца с цел налагане на законовата санкция. Успоредно с това би било полезно да се организират и периодични информационни кампании, насочени към потребителите, които да разясняват техните права по време на пътуването и престоя в туристическите обекти, използваните нелоялни практики при предоставяне на туристически услуги и законовите средства за защита в такива случаи. Впрочем, осъществяването на по-интензивен контрол не само ще гарантира интересите на потребителите и тяхната сигурност, но ще окаже регулиращо въздействие и върху туристическите предприятия. Последните ще бъдат мотивирани да се придържат повече към спазване на законовите правила като избягват прилагането на некоректни методи и похвати в търговската си практика.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамките на проведеното научно проучване бяха формулирани определени изводи и предложения, явяващи се резултат от анализа на проблемите и явленията, включени в обекта на изследване.

1. Ретроспективният анализ на законодателството в областта на туризма показва неговата зависимост от доминиращия в съответния исторически момент политически режим и степента на икономическо развитие. Докато социалистическият период се характеризира със силно централизиран подход и изградени държавни структури за управление на отрасъла, етапът след 1990 г. е свързан с появата и утвърждаването на пазара на частни стопански субекти. Последните притежават и управляват туристически обекти и предлагат широк кръг туристически услуги на гражданите, а отношенията между тях и потребителите, от една страна, и между предприятията помежду им, от друга страна, почиват на принципите на свободно предприемачество, договорна свобода и равнопоставеност.

2. Туризмът като комплексен отрасъл на икономиката се нуждае от подходящо правно регулиране, което понастоящем се постига чрез нормите и методите на различни правни отрасли (главно административно, търговско и гражданско право). Нормативната уредба трябва да бъде балансирана, така че да гарантира спазването на законовите разпоредби от страна на туристическите субекти и упражняването на постоянен и достатъчен контрол върху тях, без да се стига до обременяването на туристическия бизнес с излишни административни тежести и налагането на твърде многобройни и сложни изисквания.

3. От теоретична гледна точка липсват сериозни основания за обособяване на нормативното регулиране в областта на туризма в отделен и самостоятелен клон на действащото право. Ето защо по-целесъобразно е за целите на научното познание да се възприеме понятието „туристическо законодателство“.

4. Може да се заключи, че уредбата, съдържаща се в Закона за туризма, създава относително добра юридическа основа за функциониране на туристическата индустрия и за регулиране на отношенията между административни органи, предприятия и потребители по повод предоставяне и ползване на туристически услуги. Все пак, обаче, не бива да се забравя, че законът поставя само очертанията, границите, в които да се развиват тези отношения. В рамките на предоставените им правомощия компетентните органи трябва да положат значителни усилия и воля, така че страната ни да е в

състояние трайно да се утвърди като туристическа дестинация. От своя страна, не е достатъчно туристическите фирми само формално да изпълняват разпореденията на закона, а да инвестират повече в предлагането на висококачествени и разнообразни туристически услуги.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. **Алексиева, С.** Връзките с обществеността в неправителствените организации в туризма – активизиране на партньорството с държавната и общинската администрация. <http://ebox.nbu.bg/pa2016/S.ALEXIEVA.pdf>.
2. **Апостолов, Н.** Туристически ресурси. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2003.
3. **Асенова, М.** Туристическото райониране като инструмент на туристическата политика. –В: Географията... вчера, днес, утре. Юбилеен сборник в чест на 60-годишнината на проф. д-р Ст. Карастоянов. С., Унив. издателство „Св. Климент Охридски”, 2004.
4. **Асенова, М., В. Маринов.** Потенциални маркетингови туристически райони на България. –В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски”. Геолого-географски факултет. 2014, кн. 2.
5. **Атанасова, Х.** Задължителна застраховка „Отговорност на туроператора”. – Търговско и облигационно право, 2014/2.
6. **Белазелков, Б.** Нестопанските организации в България. Правни проблеми. С., 1997.
7. **Бинева, В.** Некачествено изпълнение на договор за организирано туристическо пътуване – понятие и правни последици. – Правна мисъл, 2009/1.
8. **Бойчев, Г.** Курс по обща теория на правото. С., унив. изд. „Св. Климент Охридски”, 2010.
9. **Борисов, О.** Международно публично право. С., Нова звезда, 2020.
10. **Борисов, О.** Правителствени и неправителствени международни организации. С., Нова звезда, 2014.
11. **Бержел, Ж. Л.** Обща теория на правото. Благоевград, 1993.
12. **Василева, В.** Развитие на туризма в балканските страни. – В: Сборник доклади „Понятия, ценности, промени. Историята: време и реалности”. Варна, 2017.
13. **Вълкадинова, В. и колектив.** Административнонаказателно право. Ръководство. 2015. [http://vssold.justice.bg/bg/e-guide/Topic04\\_AdminLaw.pdf](http://vssold.justice.bg/bg/e-guide/Topic04_AdminLaw.pdf).
14. **Вълчев, Д.** Лекции по обща теория на правото. Част 1. С., Сиела, 2016.
15. **Герджиков, О.** Коментар на Търговския закон. Книга първа. С., 1991.
16. **Голева, П.** Търговско право. Книга първа. С., Феня, 2004.

17. **Голева, П.** Деликтно право. Трето преработено и допълнено издание. Нова звезда. С., 2015.
18. **Голева, П.** Задължителна застраховка на отговорността на туроператора. – Търговско и конкурентно право, 2007/5.
19. **Голева, П., Цв. Каменова, Кр. Стойчев.** Юридически лица с нестопанска цел. Правен режим. С.: ИПН – БАН, 2003.
20. **Голева, П.** и колектив. Неизпълнение на договора. С., ИК „Труд и право”, 2015.
21. **Голева, П.** Новият закон за туризма. - Пазар и право, 2002/7.
22. **Големинов, Ч.** Основи на българското потребителско право. Варна, ВСУ „Черноризец Храбър”, 2010.
23. **Дерменджиев, Ив., Д. Костов и Д. Хрусанов.** Административно право на Република България – обща част. С., 1993.
24. **Джеров, А.** Гражданско право. Обща част. С.: ИК Труд и право, 2012.
25. **Драганов, Р.** Нормативна и правна уредба, терминология в туризма и туристическото право. -В: Научни трудове – Международно висше бизнес училище – Ботевград. 2005/1.
26. **Златарева, М.** Юридически лица с нестопанска цел. С., Сиела, 2013.
27. **Златарева, М.** Организации за общественополезна дейност. – Търговско право. 2000/5.
28. **Иванова, М.** Туризмът под надзор. С., Сиела, 2018.
29. **Йончева, Т.** Неизпълнение на договора за организирано туристическо пътуване и отговорността на туроператора за вреди. Дисертация за придобиване на образователна и научна степен „доктор”. Пловдив, 2017.
30. **Йончева, Т.** Новата директива относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги. –Търговско и облигационно право. 2019/5.
31. **Йончева, Т.** Отговорност на туроператора за причинени имуществени и неимуществени вреди на потребители на организирани туристически пътувания. – Адвокатски преглед, 2015/4-5.
32. **Казанджиева, В.** Предизвикателства и алтернативи пред туристическите агенти в България. Варна, изд. Наука и икономика, Икономически университет – Варна, 2014.
33. **Караджова, З.** Туроператорска, агентска и туристическа транспортна дейност. Бургас, изд. „Университет „Проф. д-р Асен Златаров”. 2013.
34. **Келзен, Х.** Чисто учение за правото. С., 1995.

35. **Колев, Т.** Теория на правото. С., Сиела, 2015.
36. **Лазаров, К.** Принудителни административни мерки. С., изд. Наука и изкуство, 1980.
37. **Маринов, В.** и колектив. Новото туристическо райониране на България: подходи и резултати. –В: Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски”. Геолого-географски факултет. Книга 2 – География, том 108.
38. **Маринов, С.** Мениджмънт на туристическата дестинация. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2015.
39. **Нешков, М.** Науката за туризма и мястото на политиката в нейния обект и предмет. – В: Годишник на ИУ-Варна, т. 83, „Наука и икономика”. Варна, 2012.
40. **Нешков, М.** Туроператорска, агентска и транспортна дейност. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2000.
41. **Нешков, М.** Пътнически агенции и транспорт в туризма. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2007.
42. **Нешков, М., В. Казанджиева.** Пътнически агенции и транспорт в туризма. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2013.
43. **Нешков, М., В. Казанджиева.** Регулиране на международния туристически бизнес. Издателство „Наука и икономика”, ИУ – Варна, 2015.
44. **Ракаджийска, С.** Аспекти на усъвършенстване на дуалната връзка между системата на образование и подготовка на кадри за сектор „туризъм“ и тяхната реализация в България. – В: Сборник „Кадрите в туризма – предизвикателства и перспективи“, Петнадесети Черноморски туристически форум, Варна, 2022. Варна, 2022, изд. „ФИЛ“.
45. **Рачев, Р.** Право в туризма. Варна, изд. „Наука и икономика”, Икономически университет – Варна. 2014.
46. **Рибов, М.** Туризм без граници. Организационни структури в туризма. С., Нова звезда, 2004.
47. **Рибов, М.** В търсене на решения на предизвикателствата пред туризма. [https://ibsedu.bg/media/Conference/2014/\\_2014\\_3.pdf](https://ibsedu.bg/media/Conference/2014/_2014_3.pdf).
48. **Рибов, М.** Туризмът в променящия се свят. – В: Туризмът в епохата на трансформация. Сборник с доклади от юбилейна международна научна конференция, посветена на 50-годишнината от създаването на специалност „Туризм” в Икономически университет – Варна. 2015.

49. **Русчев, И.** Юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност. – Пазар и право. 2000/12.
50. **Славев, С.** Туристическо райониране на България – същност и оценка. –В: Типология и райониране на териториите за туризъм и отдых. С., 1986.
51. **Стойчев, С.** Конституционно право. С., Сиела. 2002.
52. **Сукарева, З.** Потребителско право. С., Нова звезда, 2015.
53. **Ташев, Р.** Обща теория на правото. Основни правни понятия. Четвърто издание. С., Сиби, 2010.
54. **Тропер, М.** За една юридическа теория на държавата. С., 1998.
55. **Хаджиниколов, Д.** и колектив. Новата правна уредба на туризма в България. С., ИК Труд и право, 2002.
56. **Христофоров, В.** Курс по търговско право, т.І, ООД. С., 1991.
57. **Хрусанов, Д., Д. Костов, И. Дерменджиев.** Административно право на Република България. Обща част. С., Сиби, 2012.
58. **Шишков, А.** Туристическо право. Стара Загора, Идея, 2000.
59. **Шарпантие, Ж.** Международните организации. 16-то издание. С., 2008 г.
60. **Александровна, Е.** Административно-правовое регулирование в сфере туризма. Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор”. Москва, 2014. <file:///C:/Users/Emo/AppData/Local/Temp/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-turizma-2.pdf>.
61. **Афонькина, Е. О.** К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования сферы туризма. – В: Актуальные проблемы развития российской экономики и управления. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. Самара, 2018.
62. **Ахтямова, Е. В.** Особенности договоров об оказании туристских услуг. Законы России: опыт, анализ, практика. Ежемесячный правовый журнал. 2007, №3.
63. **Егоров, В. Е.** Правовое регулирование отношений в туристской деятельности. Туризм: право и экономика. 2008, №3.
64. **Егоров, В. Е.** Правовое регулирование качества предоставляемых услуг в туристской индустрии. Туризм: право и экономика. 2009, №1.
65. **Калинина, Л. Е.** Планирование туризма как элемент программно-целевого метода государственного управления. Туризм: право и экономика. 2013, №2.
66. **Колодкин Р. А.** Критика концепции „мягкого права”. Совет. государство и право. 1985, № 12.



67. **Лукашук, И. И.** Международное „мягкое” право. Государство и право. 1994, № 8-9.
68. **Cohen, A.** Bureaucratic Internalization: Domestic Governmental Agencies and the Legitimization of International Law. *Georgetown Journal of International Law*, Summer 2005, 36, 4.
69. **Chinkin, C.M.** The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*. Oct., 1989, Vol. 38, No. 4.
70. **Lupu, N., Ana-Maria Nica.** The Avatars of Hotels Classification Systems. [https://www.researchgate.net/publication/227576615\\_THE\\_AVATARS\\_OF\\_HOTEL\\_S\\_CLASSIFICATION\\_SYSTEMS](https://www.researchgate.net/publication/227576615_THE_AVATARS_OF_HOTEL_S_CLASSIFICATION_SYSTEMS).
71. **Magnus, U., H. Micklitz.** Comparative Analysis of National Liability Systems for Remedying Damage Caused by Defective Consumer Services. *Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht*. 2004. [ec.europa.eu/consumers/archive/cons\\_safe/serv\\_safe/liability/](http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_safe/serv_safe/liability/)
72. **Morgenroth, Wilhelm.** Fremdenverkehr. In: *Handwörterbuch der Staatwissenschaften*. Jena, Verlag von G. Fischer, 1927. Vol. 2.
73. **Shelton, D.** Introduction: Law, Non-Law and the Problem of “Soft Law”, in *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* 1. Dinah Shelton ed., 2000.
74. **Tomaszewska, M.** About the Identity and Objectives of Tourist Law. – B: *IUS ROMANUM*, 2019/2.
75. **Hunziker, W., Krapf.** Allgemeine Fremdverkehrslehre. Zurich, 1942.
76. **Berneker, P.** *Foundaments du tourisme. Cours d'Etudes Touristiques*. Geneve: UIOOT, 1965.
77. **Hebestreit, D.** *Tourist Marketing*. Berlin, 1975, S. 11.
78. [www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/kategorizaciata-na-hotelite-vyzmojna-li-e-samoregulaciia-na-bransha-194446/](http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/kategorizaciata-na-hotelite-vyzmojna-li-e-samoregulaciia-na-bransha-194446/).
79. [www.parliament.bg/pub/ncpi/20210802124248\\_NCPI\\_Tourism\\_2021.pdf](http://www.parliament.bg/pub/ncpi/20210802124248_NCPI_Tourism_2021.pdf).
80. [Special Report 27/2021: EU Support to tourism \(europa.eu\)](http://europa.eu).
81. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива (ЕС) 2015/2302, публикуван на 26.02.2021 г. Достъпен на: [IMMC.COM%282021%2990%20final.BUL.xhtml.1\\_BG\\_ACT\\_part1\\_v2.docx](http://IMMC.COM%282021%2990%20final.BUL.xhtml.1_BG_ACT_part1_v2.docx) ([europa.eu](http://europa.eu)).

