



Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LXII, кн. 1, 2020 г.
Трета студентска научна конференция
Agricultural University – Plovdiv, Scientific Works, vol. LXII, issue 1, 2020
Third Students' Scientific Session

DOI: 10.22620/sciworks.2020.01.008

**ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ТУРИСТИЧЕСКИ РАЙОН –
ПРАВНИ АСПЕКТИ И ПЕРСПЕКТИВИ
DESTINATION MANAGEMENT ORGANISATION – LEGAL ASPECTS
AND PERSPECTIVES**

**Таня Йончева, Стоян Хаджидемирев
Tanya Yoncheva, Stoyan Hadzhidemirev**

Аграрен университет – Пловдив
Agricultural University – Plovdiv

E-mail: tani4ka.ilieva@abv.bg

Abstract

With the current Law on Tourism, entered into force on 26.03.2013, was created a new form of a legal person, to whom is assigned the specific function in management and marketing of tourism in geographically defined area – destination management organization (DMO). This organization aims to operate in three main areas – creating of regional tourist products, conducting a regional marketing and advertising, coordination and management of tourism at the regional level. The object of this article is to clarify certain issues in relation to the legal status of DMO as a specific type of legal person.

The study examines the conditions for establishment, the composition, the governing bodies and activities of the analyzed organization. It is supported the idea of the mixed nature of DMO as a subject of public and private law. It is also paid attention to the concept of "tourist area" for whose management is established DMO. The advantages of introducing tourist areas and organizations of their management are discussed. Meanwhile, some gaps and imperfections of the legal framework are mentioned and the possible options for their removal are suggested.

Keywords: tourist destination, management organization, marketing, tourism.

**СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ
НА ТУРИСТИЧЕСКИ РАЙОН**

Понятието ОУТР беше въведено за пръв път с действащия Закон за туризма (ЗТ), обн. ДВ, бр. 30/26.03.2013 г. като структура, служеща за управление на туристическата дестинация (в чуждестранната литература въпросната организация се обозначава като Destination Management Organization). ОУТР са субектите, на които заедно с държавните органи,

териториалните органи на изпълнителната власт и туристическите сдружения се възлага формиране и провеждане на политика за устойчиво развитие на туризма. 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*.

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.

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 някой от видовете субекти, посочени 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. една областна администрация от територията на туристическия район; 4. лицата по чл. 17, ал. 3 ЗТ.

Процедурата по учредяване се открива след подаване на заявление до компетентния държавен орган – министъра на туризма, който упражнява контрол за законност на актовете и действията на учредителите. За откриване на процедурата 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. ОУТР се смята за възникнала от момента на вписването ѝ в отделен регистър, който се води от Министерството на туризма. Регистърът е публичен и е част от Националния туристически регистър. Регистрацията на организацията е безсрочна (към декември 2018 г. в регистъра са вписани следните организации, създадени за управлението на пет от общо деветте туристически района в България: Бургаски черноморски, Варненски черноморски, Рило-Пирински, Тракийски и туристически район Родопи).

Основната цел, за която се учредява ОУТР, е чрез общите усилия и средства на неговите членове да се разпространява и рекламира специфичният туристически продукт, определящ облика на съответния

туристически район (легална дефиниция на понятието „туристически продукт“ се съдържа в § 1, т. 66 ЗТ). Средствата, необходими за осъществяване на дейността на организацията, се формират от членски внос, приходи от стопанска дейност и предоставяне на платени услуги, средства от участия в европейски, международни, донорски програми и дарения.

Законът допуска възможност в състава на организацията да се включат широк кръг субекти, пряко или косвено свързани с извършването на туристически дейности – туристически сдружения, вписани в Националния туристически регистър, общински и областни администрации, научни организации, институти и училища в областта на туризма, сдружения на потребителите, национални, общински и регионални музеи, национални и природни паркове, намиращи се на територията на района. По този начин се гарантира представителството на всички заинтересовани лица при формиране на политиката и провеждане на дейността на организацията. 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.

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 Национална 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 основания 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 стопанска дейност, въпреки че не попада под режима на ЗЮЛНЦ? Както беше изяснено, основната цел на създаването на ОУТР е провеждането на съвместна маркетингова и рекламна дейност в даден туристически район, която 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 и съответства на основната ѝ дейност, както и 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, държавния 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, Българския 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.

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 Министерството на туризма, който да участва в контролния съвет на ОУТР; има право да изисква доклади, преписки и други документи, свързани с дейността на ОУТР, да отстранява членове на управителния съвет при виновно неизпълнение на правомощията им, както и да извършва всички други действия, установени в закона.

Оттук 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 цел постигане на по-голяма представителност на ОУТР е оправдано да се допусне право за участие в нея на всяко юридическо и физическо лице, извършващо определен вид туризъм или желаещо да допринесе за развитието на туризма в съответния туристически район.

REFERENCES

- Aleksandrov, K.*, 2014. Roliata na organizaciata za upravlenie na destinaciata za razvitie na ustoichiv turizam. Akad. Izd. Na Agrarnia universitet, Plovdiv.
- Association of Destination Management, 2011. Ex. Best Practices in Destination Management.
- Diaz-perez, Flora Maria*, 2010. Competitive Strategies and Policies for Tourism Destinations: Quality, Innovation and Promotion (Tourism and Hospitality Development and Management). Nova Science, Pub Inc.
- Marinov, S., V. Kazandzhieva, T. Dyankov*, 2013. Konkurentosposobnost na turisticheska destinatsia. Varna, FIL.

Morgan, Nigel, Annette Pritchard, Roger Pride, 2011. Destination Brand. Managing Place Reputation. Butterworth-Heinemann.

Morrison, Alastair, 2013. Marketing and Management Tourism Destinations. Routledge.

Ritchie, J., R. Brent, G. I. Crouch, 2005. The competitive Destination. CABI.

Wang, Youcheng, Abraham Pizam, 2011. Destination Marketing and Management: Theories and Applications. CABI.

World Tourism Organization, 2007. A practical Guide to Tourism Destination Management. Madrid.
<http://www.tourism.government.bg/>.