

Приложение 1

Предложения от Новосибирской Ассоциации Туристских Организаций в проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности участников туристского рынка и повышения уровня правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории Российской Федерации» (далее Законопроект):

1. Ограничение права турагента осуществлять реализацию турпродукта от своего имени.

Предлагаемая конструкция реализации турпродукта агентом от имени туроператора также не является жизнеспособной. Эта поправка широко обсуждалась в 2011 году и не была принята по вполне понятным причинам, так как негативные последствия и для туроператоров и для турагентов очевидны.

Конструкция «реализация турпродукта турагентствами исключительно от имени и по поручению туроператора» абсолютно не отвечает интересам конечных потребителей туруслуг, так как повлечет полное исчезновение турагентов – профессиональных участников рынка. В то время как, качество услуги, полученной в конечном итоге потребителем, напрямую зависит от профессионального исполнения агентством своих обязательств, при том, что обязательства агента отнюдь не сводятся только к перечислению денежных средств туроператору. Удовлетворённость потребителя услугой в первую очередь зависит от правильного выбора продукта и туроператора (что тоже в существующих реалиях крайне важно). Турагент, являясь профессиональным участником туристского рынка, обязан предоставить информацию, которая позволит потребителю сделать правильный выбор турпродукта с уникальными характеристиками, отвечающий потребностям именно этого туриста. Далее, что тоже крайне важно, в обязанности турагентства входит корректное бронирование тура, информационное сопровождение туриста до начала и во время тура. При отсутствии какой-либо гипотетической ответственности перед туристом и/или иным заказчиком турпродукта стремление качественно исполнить обязательства неизбежно снизится даже у самых добросовестных агентств, у прочих же просто нивелируется. При том, что у туриста отсутствует объективная возможность проверить правомочность ТА действовать от имени ТО (доверенность может быть и отозвана туроператором), подобная норма значительно снижает уровень защищенности прав и интересов потребителя.

В связи со всем вышесказанным, оставление возможности заключения агентствами договоров о реализации турпродукта от своего имени, а также четкое разграничение ответственности ТА и ТО просто необходимо, и, в первую очередь, в интересах туристов. Отказ от введения ограничения на действия турагента от своего имени при реализации турпродукта позволит сохранить легальность туристического рынка.

2. Отсутствие государственного регулирования турагентской деятельности, а также гарантий финансовой ответственности турагентов.

В качестве одной из мер в защиту интересов туристов законопроектом предусмотрено ведение реестра турагентов НК «Турпомощь» на основании данных, предоставляемых туроператорами. Однако данная мера, к сожалению, нисколько не уменьшает риски потребителя при выборе турагента, в то время как случаи, когда потребители не смогли воспользоваться качественной услугой, зачастую связаны именно с неисполнением обязательств турагентом.

Проблему бесконтрольности турагентского рынка может решить только государственное регулирование агентской деятельности, как минимум, в виде запрета на осуществление деятельности агентствами, не зарегистрированными в Едином Федеральном Реестре Туристических Агентств (созданному и формируемому по аналогии Единому Федеральному Реестру Туроператоров), и не имеющими финобеспечения ответственности.

Финансовое обеспечение ответственности турагента может быть предусмотрено в качестве обязательного условия для внесения в Единый Федеральный Реестр Турагентов, например, в виде страхования гражданской ответственности, аналогичного существующему ГОТО для туроператоров (например, на сумму 300 000 руб.) или любого другого вида обеспечения исполнения обязательств, предусмотренного гражданским законодательством.

3. Финансовое обеспечение туроператорской деятельности.

Изменения, по увеличению размера финобеспечения до трех процентов (на 2015 год), а с 2016 года пяти процентов общей годовой цены туристского продукта, считаем необоснованно завышенным. Тем более что, расчет размера финобеспечения производится на основе данных об общей цене турпродукта за предыдущий год, в то время как с учетом экономической ситуации уровень продаж в предстоящем году, очевидно, не будет даже соизмерим с результатами прошлых лет. Соответственно, и финобеспечение в таком размере объективно не является необходимостью. К тому же, предлагаемая норма, по мнению экспертов страхового рынка, является не реализуемой и не должна превышать 1,5-2 %.

Более того, опыт показал, что страхование ответственности туроператора в качестве гарантии исполнения обязательств перед туристом, в принципе, не эффективно, поскольку размеры страховых сумм большие, но выплата их ничем не обеспечена. Как правило, одни и те же страховщики страхуют крупных туроператоров, следовательно, интересы действующего туроператора и его туристов могут пострадать из-за туроператора, прекратившего свою деятельность и застрахованного тем же страховщиком, а также, если страховщик объявил о своей неплатежеспособности.

Очевидно, что даже если бы существовал страховой пул, его не хватило бы даже на покрытие убытков ЗАО СК «Восхождение», т.к. даже пул при неединичных случаях банкротства туроператоров не позволяет обеспечить реализацию прав всех туристов.

Таким образом, требование о наличии финансового обеспечения, как необходимого условия для осуществления туроператорской деятельности, целесообразно, в принципе, отменить, в связи с его неэффективностью, а с учетом вносимых изменений в части размера – еще и по причине отсутствия реальных механизмов реализации.

Вместо финансового обеспечения имеет смысл предусмотреть возможность возмещения убытков туристов, причиненных неисполнением обязательств туроператором в связи с приостановкой его деятельности, из средств Фонда персональной ответственности

туроператора или вернуться к идее обязательного оформления расширенной страховки, включающей банкротство туроператора, за счет туриста.

Другим вариантом альтернативы недействующего финансового обеспечения может стать введение обязательного страхования от банкротства туроператора, что крайне актуально в сложившихся экономических условиях. Кроме того, этот инструмент, позволит решить существующую проблему легализации прекращения деятельности юридического лица, прекратившего деятельность туроператора.

4. Формирование фонда персональной ответственности в предлагаемом размере.

Введение фонда персональной ответственности туроператоров в том виде, в котором это сформулировано в представленном законопроекте, неисполнимо для большинства туроператоров. Требование о ежегодном пополнении фонда до достижения ожидаемой общей годовой цены турпродукта, явно избыточно, т.к. персональный фонд расходуется только для оказания экстренной помощи туристам, находящимся за рубежом, что в случае приостановки деятельности составляет, как правило, не более 5% от годового количества туристов.

Кроме того, при определении размера фонда персональной ответственности, следует учитывать, что сумма расходов, на покрытие которых предполагается расходование фонда, должна быть значительно снижена за счет введения норм, гарантирующих возврат в место проживания туристов, находящихся в месте отдыха в момент приостановления деятельности туроператора перевозчиком. Учитывая, что стоимость авиаперелета является, как правило, самой дорогой услугой в пакетном туре и составляет в среднем 60% от общей стоимости тура, размер Фонда персональной ответственности туроператора должен быть установлен в сумме, достаточной для покрытия необходимых расходов и не более. В противном случае подобную новацию нельзя считать экономически обоснованной.

Другим абсолютно нелогичным и неисполнимым нововведением является положение об обязанности туроператора ежегодно пополнять указанный Фонд до тех пор, пока его размер не станет равен общей стоимости туров, реализованных туроператором в год. Во-первых, это просто не исполнимое требование. Во-вторых, не обоснованно завышенное, так как не возможно даже предположить, при наступлении каких событий, может возникнуть ситуация, которая повлечет необходимость оплаты ответственности туроператора в размере годовой стоимости реализованных им туров. В-третьих, нет четкого понимания, продажи какого года должны приниматься для расчётов, так как, например, по объективным экономическим причинам объем продаж туруслуг за 2014 год значительно ниже, чем за 2013, а прогнозы на 2015, в принципе, минимальны.

Кроме того, требование о прогнозном показателе количества туристов на следующий год, исходя из показателей предыдущего года, в условиях сегодняшних экономических реалий можно назвать абсурдным. Уже сегодня спад выездного потока у туроператоров достигает 50% и более, туроператоры вынуждены массово сокращать программы и численность персонала. Принятие подобных положений повлечет новые значительно более массовые банкротства туроператоров.

Таким образом, для усиления гарантий защиты прав потребителей, с учетом сложившейся экономической ситуации и, как следствие, крайне сложной ситуации на туристическом рынке, экономически обоснованной и достаточной для обозначенных целей является закрепление нормы об установлении обязанности для туроператоров выездного туризма формирования фонда персональной ответственности в размере: 100 руб. с каждого

туриста, исходя из прогнозных показателей о количестве турпродуктов, запланированных к реализации в следующем году, с обязательной корректировкой прогнозного показателя не реже одного раза в 6 месяцев. Кроме того, поскольку и при таких требованиях сумма, которую туроператор должен будет «заморозить» является весьма внушительной, необходимо предусмотреть возможность оформления на указанную сумму банковской гарантии, в качестве альтернативы.

5. Необоснованное повышение налогооблагаемой базы туроператора.

Отдельно следует отметить, что все предполагаемые законопроектом расходы на финобеспечения и формирование фондов у туроператоров, применяющих УСН, не учитываются в составе расходов при расчете налоговой базы по единому налогу. Так как указанный Закон является отраслевым и затрагивает только бухгалтерский учет, необходимо внесение соответствующих поправок на уровне федеральных законов и изменений в части 2 главы 25 НК РФ.

Многие ТО при таких выплатах и невозможности отнести эти суммы на затраты в налоговом учете - «погибнут», так как помимо финобеспечения необоснованно завышенные выплаты предполагаются в резервный фонд, фонд персональной ответственности, финансирование деятельности «Турпомощь».

Кроме того, в сложившихся экономических реалиях, в целях сохранения туризма, как такового, целесообразно установить переходный период, как минимум на один год, до стабилизации общей экономической ситуации.

6. Формулировка понятия «турпродукт».

Сейчас турпродукт - это комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену. Последние банкротства туроператоров показали еще одну проблему - если, например, туроператор продает только отель. Так, в частности для внутреннего туризма, как правило, туристы добираются до места размещения личным автотранспортом. В этом случае закон применить нельзя и ни один из фондов не покрывает неисполнение обязательств туроператора. Необходимо, чтобы закон охватывал все услуги, предоставляемые туроператором, расширив понятие «турпродукт».

7. Ненадлежащее исполнении обязательств.

Страховым случаем по фингарантии сейчас является неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору. В данном проекте остается только неисполнение. В данном случае возможно ущемление прав туриста на возмещение при ненадлежащем исполнении. Например, туроператор вместо оплаченных туристами 5 * и 4 *отелей, всех поселил в отель 1*. При внесении данной поправки в ФЗ - этот случай не является страховым, что значительно снижает защиту потребителя.