**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона «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»**

Проект федерального закона «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) подготовлен во исполнение пункта 2 раздела III протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козака от 06.08.2014 № ДК-П44-169пр и пункта 1 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 03.09.2014 № ДМ-П44-65пр.

С начала года более 15 российских туристических компаний приостановили свою деятельность, в их числе такие крупные туроператоры как «Нева», «Роза ветров Мир», «Идеал-тур», «Лабиринт», «Солвекс-турне», «Южный крест». По предварительным оценкам от прекращения деятельности ряда российских туроператоров этим летом пострадали в общей сложности более 75 тысяч туристов. При этом основными проблемами, с которыми сталкиваются туристы, выехавшие на отдых за рубеж, – это отсутствие обратных авиабилетов и неоплаченное проживание в отелях. Туристы, которые приобрели туры, но не успели выехать за рубеж для отдыха, оказались в еще более сложном положении – маловероятно, что таким туристам удастся хорошо отдохнуть и получить компенсацию. По оценкам экспертов, учитывая количество туристов, которые пострадали от неисполнения туроператорами своих обязательства (включая туры, проданные вперед и глубина продаж по которым достигает марта 2015 года), страхового покрытия может не хватить для полного [возмещения ущерба](http://www.9111.ru/answers/titles/%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D1%83%D1%89%D0%B5%D1%80%D0%B1%D0%B0/) всем пострадавшим клиентам. В связи с этим пострадавшие туристы могут получить лишь частичную компенсацию – после сбора всех претензий от туристов подсчитывается общая сумма убытков и определяется процент возмещения каждому. При этом сроки выплат могут занять несколько месяцев.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации о туристской деятельности и правоприменительной практики позволил выявить ряд пробелов в правовом регулировании выездного туризма, а также необходимость уточнения и доработки иных положений законодательства в сфере выездного туризма в связи с неблагоприятной ситуацией на рынке туристских услуг.

Предлагаемые законопроектом изменения направлены на совершенствование законодательства в части правового регулирования, прежде всего, выездного туризма, в том числе на повышение защиты интересов потребителей туристских услуг и качества предоставляемых услуг, на создание прозрачного и контролируемого туристского рынка, а также на усиление и разграничение ответственности туроператоров и турагентов.

1. **В части правового регулирования договора о реализации в сфере выездного туризма туристского продукта и защиты прав туриста**

Законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* Предложена новая редакция понятия «туристский продукт», что соответствует мировой практике (в частности, Директива Совета европейского экономического сообщества о путешествиях, отпусках и поездках, включающих все от 13 июня 1990 г. № 90/314/ЕЕС (Люксембург);
* Перечень существенных условий договора о реализации туристского продукта дополнен двумя новым условиями:

1) обязательная выдача туристу до начала путешествия (не менее, чем за 24 часа) билетов «туда – обратно» либо по иному согласованному маршруту (актуально для путешествия в одну сторону или по сложному маршруту с несколькими пунктами назначения) с обязательным указанием сведений о пассажире (фамилия и другие сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными нормами);

2) документа о бронировании гостиницы или иного помещения для проживания (ваучера);

* В целях совершенствования информационного обеспечения заказчиков туристского продукта предлагается ввести дополнительное положение об обязательном информировании туриста о возможности туриста добровольно застраховать риск неисполнения туроператором своих обязательств (например, страхование от банкротства или приостановки деятельности туроператора);
* Права туриста расширены, в частности, вводится право туриста на получение копии свидетельства о внесении сведений о туроператоре/турагенте в соответствующий реестр – в целях закрепления дополнительной гарантии для туриста в приобретении туристского продукта у туроператора/турагента, работающего на законных основаниях и соответствующего установленным требованиям;
* Вводится новое понятие «реализация туристского продукта дистанционным способом», что позволит создать правовую основу для приобретения туристского продукта через Интернет. Рынок он-лайн туризма в России демонстрирует устойчивую тенденцию роста – ежегодно рынок он-лайн путешествий растет на 30-50%. По оценкам экспертов, объем российского рынка он-лайн туризма к 2015 году вырастет в 2-2,5 раза по сравнению с 2012 годом, что составит от 8 миллиардов (по оценкам Российского союза туриндустрии) до 10 миллиардов (по оценкам Mangrove Capital) долларов США;
* Предлагается ввести в оборот электронные путевки и создать электронный реестр договоров о реализации в сфере выездного туризма туристского продукта. Переход от бумажных договоров к электронному реестру обеспечит прозрачность отношений между туроператорами/турагентами и туристами, а также позволит создать электронную базу таких договоров. При возникновении кризисной ситуации такая база позволит оперативно установить параметры путевки (в том числе количество туристов, место временного пребывания, сроки тура) и оказать экстренную помощь туристам. Учитывая, что применение данных положений на практике потребует дополнительного времени и расходов, предложено ввести их в действие с 1 января 2018 года;
* В целях защиты прав потребителей при оказании услуг по перевозке устанавливаются требования к договору фрахтования и иным договорам, заключаемым для целей организации перевозки туристов. В частности, закрепляются положения о предоставлении туроператором перевозчику гарантий по оплате договора (банковская гарантия, банковский вклад (депозит) или договор счета эскроу), обязанность туроператора выдать туристу электронный пассажирский билет с обязательным указанием сведений о пассажире (фамилия и другие сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными нормами), гарантии возвращения туриста из страны временного пребывания независимо от финансовых взаимоотношений между участниками договора.
1. **В части формирования фондов для финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам**

Законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* Создать фонд персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма. Основное назначение данного фонда – это финансирование расходов на оказание экстренной помощи туристам конкретного туроператора в сфере выездного туризма. При этом финансирование мероприятий по оказанию экстренной помощи туристам конкретного туроператора осуществляется Ассоциацией «Турпомощь» в первую очередь за счет средств фонда персональной ответственности такого туроператора. Если оперативно средства фонда персональной ответственности не могут быть использованы для оказания экстренной помощи туристам, то допускается финансирование мероприятий по оказанию экстренной помощи за счет средств резервного фонда с обязательным последующим возвратом в такой фонд произведенных выплат. В связи с введением данного фонда скорректировано понятие «экстренная помощь»;
* Установить, что фонд персональной ответственности формируется не за счет перечисления взносов денежными средствами в Ассоциацию «Турпомощь», а в виде финансового обеспечения, предоставляемого туроператором (банковская гарантия или договор счета эскроу) в фонд персональной ответственности (финансовое обеспечение фонда персональной ответственности). Совокупный размер такого финансового обеспечения рассчитывается туроператором самостоятельно исходя из минимального размера финансового обеспечения в размере 100 рублей на одного туриста (на основании прогнозного показателя на следующий год количества туристов, которые приобретут у такого туроператора путевки на отдых за рубежом);
* Предлагается переименовать «компенсационный фонд» на «резервный фонд», что более точно отражает сущность и назначение двух фондов: фонд персональной ответственности расходуется в первую очередь на финансирование мероприятий по оказанию экстренной помощи туристам конкретного туроператора, а резервный фонд используется в качестве «резерва» – расходуется в случае нехватки средств фонда персональной ответственности или в случае невозможности оперативного использования средств фонда персональной ответственности (с обязательным последующим возвратом в резервный фонд произведенных выплат);
* Уточняется порядок формирования резервного фонда туроператоров в сфере выездного туризма. Устанавливается вступительный взнос в размере 100 тысяч рублей для всех туроператоров в сфере выездного туризма и ежегодные фиксированные взносы, перечисляемые в денежной форме, в размере от 100 тысяч до 500 тысяч рублей, дифференцированно для туроператоров в зависимости от количества туристов, которым был реализован туристский продукт в течение календарного года.

Средства фондов (резервного и фонда персональной ответственности) накапливаются для финансирования расходов на оказание экстренной помощи туристам. Поэтому представляется логичным, если формирование фондов будет осуществляться исходя из расчета количества туристов, выезжающих на отдых за рубеж, а не от финансово-экономических показателей туроператоров. В действующей редакции Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» таким показателем выступает остающаяся у туроператоров «маржа», а размер ежегодного взноса редко превышает 100 тысяч рублей (минимальный лимит взносов). В отличие от показателя «маржа» показатель «количество туристов» представляется понятным, прозрачным и контролируемым критерием для расчетов взносов в Ассоциацию «Турпомощь». Создание двух фондов, а также предлагаемый порядок их формирования позволит аккумулировать в нем достаточное количество денежных средств для финансирования мероприятий на оказание экстренной помощи туристам.

1. **В части финансового обеспечения ответственности туроператоров/турагентов**

Законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* Вводится определение «общая годовая цена туристского продукта в сфере выездного туризма» как показателя, на основе которого определяется размер финансового обеспечения туроператора в сфере выездного туризма. Как было указано выше, в действующей редакции Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» таким показателем выступает остающаяся у туроператоров «маржа», что позволяет занижать показатели для расчета финансового обеспечения, в результате чего финансовое обеспечение формируется в недостаточном размере. Для обеспечения прозрачности и контроля показателя «общая годовая цена туристского продукта в сфере выездного туризма» законопроектом вводятся положения, согласно которым достоверность данного показателя будет подтверждаться в рамках обязательной ежегодной аудиторской проверки и указываться в пояснительной записке к годовой бухгалтерской отчетности;
* Устанавливается открытый перечень способов финансового обеспечения ответственности туроператора (договор страхования и/или банковская гарантия и/или договор счета эскроу и/или иное финансовое обеспечение, предусмотренное гражданским законодательством Российской Федерации), которые могут применяться как в комплексе, так и по отдельности;
* Скорректирован размер финансового обеспечения ответственности туроператора:
	+ 500 тысяч рублей – для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма или въездного туризма (сейчас также 500 тысяч рублей);
	+ три процента (на 2015 год), а с 2016 года пять процентов от общей годовой цены туристского продукта в сфере выездного туризма (сейчас 12% от показателя «маржа»), но не менее 50 миллионов рублей (сейчас – 30 миллионов рублей).

При этом, несмотря на то, что при расчете финансового обеспечения процентный показатель снижается с 12% до 3-5%, размер самого финансового обеспечения вырастет в 2,5-3 раза (применительно к 3%) и в 3,5-4 раза (применительно к 5%), поскольку базой для расчета финансового обеспечения будет выступать общая годовая цена туристского продукта;

* Устанавливается обязательное наличие у турагента банковской гарантии и/или иного финансового обеспечения, предусмотренного гражданским законодательством Российской Федерации, на сумму не менее 500 тысяч рублей.
1. **В части регулирования туроператорской деятельности, в том числе деятельности туроператоров в сфере выездного туризма**

Законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* Вводятся требования к лицам, занимающим должность руководителя туроператора, его заместителя и главного бухгалтера, в частности, наличие неснятой или непогашенной судимости, совершение нарушений законодательства Российской Федерации о туристской деятельности, дисквалификация должностного лица (по аналогии с законодательством о банках и банковской деятельности). В развитие данного нововведения дополнены основания для отказа во внесении сведений о туроператоре в реестр – в случае несоответствия должностного лица туроператора установленным требованиям;
* Устанавливается запрет на осуществление деятельности туроператорами, не включенными в реестр. В развитие данной нормы вводится обязательная выдача туроператору свидетельства о внесении сведений о нем в реестр туроператоров (по аналогии с выдачей свидетельства о внесении записи о регистрации в единый государственный реестр юридических лиц и свидетельства о постановке на учет в налоговом органе);
* В целях получения достоверной и прозрачной информации о результатах финансово-экономической деятельности туроператоров в сфере выездного туризма предлагается установить обязанность проведения такими туроператорами обязательного ежегодного аудита, а также формализовать требования к бухгалтерскому учету и отчетности (в частности, соблюдение требований финансовой устойчивости и платежеспособности; соблюдение нормативного соотношения собственных средств (капитала) туроператора; включение в пояснительную записку к годовой бухгалтерской отчетности нормативного соотношения собственных средств (капитала) туроператора и принятых обязательств, а также общей годовой цены туристского продукта за отчетный год; дополнительные требования к аудиторскому заключению);
* Скорректированы и дополнены сведения, которые включаются в реестр для туроператоров в сфере выездного туризма (в частности, предлагается в реестр вносить сведения о перечне турагентов, с которыми туроператором заключены договоры в целях продвижения и реализации туристского продукта (авторизованные турагенты). Предлагается данную норму ввести в действие через шесть месяцев после того, как настоящий законопроект будет принят;
* В целях повышения требований к реестру туроператоров расширен перечень оснований для исключения туроператоров из реестра, в частности, за непредставление годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, систематическое нарушение туроператором в сфере выездного туризма существенных условий договора о реализации туристского продукта, непредставления туроператором сведений о прогнозном показателе количества туристов, нарушения требований к размеру финансового обеспечения;
* Устанавливаются дополнительные меры государственного надзора и контроля за туроператорской деятельностью.
1. **В части регулирования турагентской деятельности**

Законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* В целях установления прозрачного и контролируемого рынка турагентской деятельности вводится обязательное формирование и ведение единого федерального реестра турагентов, а также формализуется порядок внесения, изменения и исключения сведений о турагенте в/из реестр(а), включая перечень представляемой информации и основания для отказа во внесении сведений о турагенте в реестр;
* Устанавливается запрет на осуществление деятельности турагентами, не включенными в реестр. В развитие данной нормы вводится обязательная выдача турагенту свидетельства о внесении сведений о нем в реестр турагентов (по аналогии с выдачей свидетельства о внесении записи о регистрации в единый государственный реестр юридических лиц и свидетельства о постановке на учет в налоговом органе). Данные положения предлагается ввести в действие через шесть месяцев после того, как настоящий законопроект будет принят;
* Вводятся требования к лицам, занимающим должность руководителя, его заместителя и главного бухгалтера турагента, в частности, наличие неснятой или непогашенной судимости, совершение нарушений законодательства Российской Федерации о туристской деятельности, дисквалификация должностного лица;
* В целях усиления ответственности турагентов при осуществлении туристской деятельности предлагается ввести уточняющие положения, в том числе в части особенностей реализации туристского продукта турагентом, заключения и содержания договора между туроператором и турагентом, разграничения ответственности между туроператором и турагентом (в частности, ответственность по договору о реализации туристского продукта до момента перечисления денежных средств туроператору несет турагент, ответственность турагента перед туристом и (или) иным заказчиком за предоставление полной и достоверной информации);
* Устанавливаются дополнительные меры государственного надзора и контроля за турагентской деятельностью.

Положения, регулирующие деятельность турагентов, разработаны по аналогии с правовым регулированием туроператорской деятельности и во многом идентичны положениям о туроператорской деятельности, но с учетом особенностей осуществления турагентом туристской деятельности (в том числе осуществление турагентской деятельности не только юридическим лицом, но и индивидуальным предпринимателем, отсутствие членства в специализированных объединениях, отсутствие взносов для создания фондов для финансирования расходов на оказание экстренной помощи).

Предлагаемые нововведения направлены на создание прозрачного и контролируемого рынка турагентской деятельности. Текущая ситуация на рынке турагентской деятельности такова, что точное количество туристических агентств и компаний, продающих путевки туристам, неизвестно. По предварительным оценкам, данный рынок оценивается в 20-30 тысяч компаний. При этом на сегодняшний день требования к турагентам и осуществляемой ими туристской деятельности практически не установлены.

1. **В части административной и уголовной ответственности туроператоров в сфере выездного туризма и турагентов**

В развитие норм законопроекта, направленных на совершенствование правового регулирования туроператорской и турагентской деятельности, а также для обеспечения их исполнения законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения:

* Предлагается новая редакция состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.51. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, – вводится ответственность туроператора/турагента за осуществление деятельности без внесения в реестр (сейчас устанавливается ответственность туроператора за нарушение порядка представления сведений в реестр). Предлагается повысить размер штрафов, а также предусмотреть для должностных лиц новый вид наказания – дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года;
* Предлагается новая редакция состава правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.51. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, – вводится ответственность турагента за нарушение порядка определения размера финансового обеспечения. Предлагается повысить размер штрафов, а также предусмотреть для должностных лиц новый вид наказания – дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года;
* Предлагается новая редакция состава правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.51. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, – вводится ответственность за осуществление туроператорской деятельности в сфере выездного туризма туроператором, не являющимся членом объединения туроператоров в сфере выездного туризма (сейчас устанавливается ответственность туроператора за нарушение требований в части деятельности объединения туроператоров в сфере выездного туризма). Предлагается повысить размер штрафов, а также предусмотреть для должностных лиц новый вид наказания – дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года;
* Дополнен состав преступления, предусмотренный статьей 171 Уголовного Кодекса Российской Федерации, - в части осуществления деятельности без внесения сведений в реестр, когда это является обязательным.