

**Заключение на законопроект № 918087-8
и поправку № 587614-8**

Ассоциация «ТУРПОМОЩЬ» совместно с другими общественными объединениями турбизнеса, на постоянной основе, принимает активное участие в разработке и формировании предложений по изменению действующего законодательства, направленных на совершенствование деятельности турбизнеса. Представляя интересы своих членов, Ассоциация выражает обеспокоенность, поступающими в адрес отрасли предложениями по пересмотру содержания и определения ключевого понятия в сфере туризма – «туристский продукт», а также негативными последствиями данных изменений как для бизнеса, так и в отношении уровня защищенности потребителя.

Представители туроператорского сообщества настаивают на необходимости сохранения действующей редакции понятия «туристский продукт» в Федеральном законе № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» на основании следующих доводов:

1. Туристский продукт включает две базовые составляющие: услуга размещения и услуга перевозки.

Исключение «перевозки» из обязательного набора услуг туристского продукта для внутреннего и въездного туризма не соответствуют основным составляющим туристского продукта.

Перевозка является базовой «основной» составляющей туристского продукта, что следует из самого определения туризма – временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

2. Туроператоры выездного туризма зачастую реализуют на внутреннем рынке турпродукт по объему, превышающий выездной (их доля 60 %) и законно пользуются предоставленными льготами.

Вместе с тем, включение в состав туристского продукта на внутреннем рынке любых иных услуг, помимо предусмотренных, может привести к необоснованному увеличению объема обязательств туроператоров. Это повлечет усиление регуляторных требований, включая необходимость предоставления дополнительного финансового обеспечения. При этом ответственность за отдельные услуги, такие как питание, трансфер и иные, уже возложена на соответствующих исполнителей, что делает дублирование ответственности туроператоров избыточным и создает необоснованную административную нагрузку.

Кроме того, включение расширенного перечня услуг в туристский продукт потребует внесения соответствующих данных в государственную информационную систему «Электронная путевка». Это сопряжено со значительными затратами, включая расходы на аттестацию рабочих мест, сертификацию программного обеспечения и оплату труда специалистов.

Таким образом, изменение действующего понятия «турпродукт» с целью получения таких льгот, лишь разрушают сложившуюся структуру рынка и конкурентную среду, серьезно повышает риски для потребителей из-за его деформации.

3. Всем тем, кто агентируют сегодня на рынке по услугам размещения, по оказанию дополнительных услуг, придется перерегистрироваться в качестве юридического лица, так как большинство из них индивидуальные предприниматели - турагенты (около 30 тыс.), которые по закону не могут иметь туроператорский статус, а также нести затраты по страхованию ответственности перед туристами и оплачивать сертификацию рабочих мест, подключаться к ГИС «Электронная путевка».

В результате возрастет нагрузка на малый бизнес, на котором, по сути, держится весь внутренний туризм в регионах, а значит, увеличится стоимость услуг для граждан.

Таким образом, изменение содержания понятия туристский продукт многих работающих в настоящее время турагентов вынудит переходить в статус туроператора. Именно формирование туристского продукта, как комплекса услуг по перевозке и размещению отличает туроператора от других субъектов гражданских правоотношений в туристской деятельности. Это приведет к разрушению существующей системы, ликвидации турагентов, как сегмента рынка, увеличению теневого сектора.

4. Следует также отметить, что данное изменение (дополнение) в самом понятии туристского продукта формирует нормативную базу под неравные (дискриминационные) условия для определенной категории участников туристического рынка. Любое средство размещения на внутреннем и (или) въездном рынке туризма (гостиницы, санаторно-курортные организации и др.), к примеру с услугой трансфера или иной услугой будут считаться туроператором. Это также повлечет значительное расширение сферы регулирования и число предприятий, которые обязаны будут получить статус туроператора со всеми дополнительными расходами и обременениями, не имеющими никакого смысла и функционального назначения.

В проекте Закона есть оговорка, что, если это не их прямое обеспечение – «комплекс услуг, в том числе услуги по размещению в средстве размещения на территории Российской Федерации сформированный юридическим или физическим лицом, являющимся непосредственным исполнителем услуг размещения, не является туристским продуктом».

Данное положение представляется юридически некорректным и необоснованным.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации физические лица не могут осуществлять деятельность в качестве туроператоров, поскольку такая деятельность требует статуса юридического лица.

5. Важно учитывать, что в соответствии с Федеральным законом № 132-ФЗ от 24.11.1996 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристы, потребители имеют гарантии защиты своих прав при заключении договора о реализации туристского продукта, так туроператор обеспечивает оказание туристу всех услуг, входящих в туристский продукт, самостоятельно или с привлечением третьих лиц, на которых туроператором возлагается исполнение части или всех его обязательств перед туристом.

В условиях сложившейся практики туристы (заказчики) туристского продукта, при действующем понятии туристского продукта, также защищены финансовым обеспечением туроператоров – страхованием, банковской гарантией, что при этом не лишает их права обращения за защитой в суд.

6. Правовая определенность существующей редакции понятия туристский продукт используется на протяжении десятилетий в договорах о реализации туристского продукта для всех сфер туризма, что создает юридическую стабильность, единообразие судебной практики.

На сегодняшний день понятие туристского продукта применяется судами, как комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену для всех сфер туризма (выездного, внутреннего и въездного).

7. В случае изменения содержания понятия туристского продукта, дополнительно потребуется пересмотреть и переработать многочисленное количество положений отраслевого закона, подзаконных нормативных актов, так как изменится статус участников рынка (туроператоров, турагентов и др.) их права и обязанности, ответственность перед потребителями, расширится сфера правового регулирования, а также внесения изменений в смежное законодательство. Это создаст значительные юридические, административные и экономические риски для туристской отрасли.

Для удобства правоприменения, считаем возможным внести в действующее законодательство право туроператора по своему усмотрению определять перевозку в договоре о реализации туристского продукта, как в целом от места постоянного жительства

туриста до места его временного пребывания, так и в части от места его прибытия до места его размещения.

Нельзя не отметить, что к изменениям отраслевого законодательства в сфере туризма отсутствует единая концептуальная основа, что свидетельствует о недостаточной проработке предлагаемых изменений.

В январе 2025 года Министерство экономического развития Российской Федерации представило проект изменений в отраслевое законодательство, включающий уточнение понятия «туристский продукт». Согласно предложенной редакции, туристский продукт определяется как комплекс, включающий услуги перевозки и размещения. В рамках обсуждения данного проекта в установленный срок до 24 января 2025 года экспертное сообщество направило соответствующие предложения и заключения.

14 мая 2025 года на рассмотрение экспертного совета при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был вынесен проект Федерального закона, сохраняющий подход к определению туристского продукта как совокупности двух основных услуг — перевозки и размещения.

15 мая 2025 года в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект № 918087-8, предусматривающий изменения в определение понятия «туристский продукт». А 16 мая 2025 г. к проекту федерального закона № 587614-8 от 26 сентября 2024 года, рассматриваемому во втором чтении ГД Федерального Собрания Российской Федерации внесена поправка, также направленная на корректировку понятия «туристский продукт». Указанные изменения (поправки) предлагают новую редакцию понятия «туристский продукт», которая радикально меняет его концептуальную основу, внося значительные изменения в правовое содержание данного термина.

Проект изменений в законодательство в сфере туризма не отличается достаточной проработкой и не учитывает потенциальные последствия для внутреннего рынка. Введение предлагаемых поправок может повлечь значительные негативные последствия как для отрасли, так и для потребителей из-за повышения финансовой нагрузки и соответственно увеличения стоимости турпродукта.

В соответствии с действующим законодательством туроператоры, формирующие туристский продукт с включением услуг перевозки, уже освобождаются от уплаты НДС. Данная льгота применяется добросовестными участниками рынка и действует до 1 июля 2027 года.

На основании вышеизложенного и в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, считаем необходимым сохранить определение понятия «туристский продукт», предусмотренное Федеральным законом № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», с уточнением понятия «перевозка» в целях его приведения в соответствие с нормами гражданского законодательства.