

Экспертный совет рекомендовал ФАС России обратиться в Правительство РФ о снятии со второго чтения в Государственной Думе РФ поправок в ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»

15 ноября 2011, 17:38

8 ноября 2011 года члены Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере туризма обсудили проект ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (законопроект), принятый Государственной Думой в первом чтении 6 июля 2011 года. Обсуждение законопроекта касалось в основном регулирования турагентской деятельности.

В заседании приняли участие представители Ассоциации туроператоров России (АТОР), Российского союза туриндустрии (РСТ), Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (ТПП), Общественной палаты России, представители бизнес - сообщества.

В настоящее время в соответствии с положениями Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (закон об основах туристской деятельности) сформированный туроператором турпродукт может реализовываться турагентом как от своего имени, так и от имени туроператора.

Законопроект предлагает исключить возможность продажи турпродукта турагентом от своего имени.

В защиту законопроекта высказался представитель Общественной палаты России. По его мнению, существует проблема взыскания денег с турагента по решению суда, так как, как правило, турагент не обладает достаточными средствами, что приводит к ущемлению права потребителя.

Руководители крупнейших объединений туроператоров (АТОР – 47 членов, в 2011 году обслужили 7 000 000 туристов; РСТ – более 2500 членов по территории Российской Федерации), представитель ТПП, а также туроператоры и турагенты, принявшие участие в заседании, выступили против принятия поправок в Закон об основах туристской деятельности в части исключения статьи 10.1 и в части новой редакции части 6 статьи 9 и части 9 статьи 17.1. ОПОРА России также в своем обращении в адрес руководителя ФАС России просит оказать содействие в учете интересов представителей отраслевого сообщества при дальнейшем рассмотрении Законопроекта в Государственной Думе и сообщает, что принятие Законопроекта не позволит достигнуть целей защиты прав и законных интересов потребителей туристских услуг в Российской Федерации.

Туроператор в настоящее время имеет возможность заключать договора о продвижении своего турпродукта с неограниченным количеством турагентов. Практики заключения

договора от имени туроператора на рынке практически нет, ввиду того, что если по вине агента допущены нарушения, влекущие за собой претензии со стороны туриста (например, предоставлена недостоверная информация по туру), отвечать за действия агента будет туроператор.

По данным АТОР и РСТ объем реализации турпродукта по схеме «турагент действует от своего имени» составляет более 99%. Всего по данным ТПП в настоящее время на рынке осуществляет деятельность около 16000 турагентств.

Выступившие на заседании туроператоры сообщили, что с принятием поправок туроператор не сможет изменить взаимоотношения с большинством своих агентов, действующих в настоящее время от своего имени, в связи с чем эти турагенты должны будут уйти с рынка. Продажа турпродукта, сформированного туроператором, может осуществляться на территории всей России. Вместе с тем туроператор имеет ограниченное число турагентов (менее 1 %), которых он наделил правом действовать от своего имени. По этой же причине потребители, проживающие в регионах России, будут значительно ограничены в возможности приобрести турпродукты московских туроператоров, а значит, вообще возможности выехать за рубеж. Туроператоры не будут передавать свои полномочия турагентам в ущерб себе.

В настоящее время турагент является самостоятельным субъектом предпринимательской деятельности по продвижению турпродукта. Турагент обеспечивает потребителю возможность выбора турпродукта, так как его деятельность не замыкается на определенного туроператора, а определяются спросом на те или иные туры.

Представители АТОР отметили, что эти поправки будут способствовать рыночному переделу, где преимущество получают наиболее крупные компании, осуществляющие деятельность практически во всех субъектах Российской Федерации. То же относится и к турагентам - единичные «игроки» вынуждены будут уйти с рынка, а турагентства, работающие по принципу торговых сетей, закрепят свои позиции. С принятием предложенной поправки турагентства – субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие деятельность в области оказания туристских услуг, юридически утратят статус самостоятельного участника деятельности на этом рынке. Таким образом, конкуренция, как в сфере формирования турпродукта, так и в сфере его розничной продажи, значительно ослабнет.

Представитель ТПП Барзыкин Ю.А. сообщил, что данные поправки не отвечают целям Законопроекта, поскольку не обеспечивают защиту прав и интересов потребителя. Более того их принятие будет способствовать формированию условий для ухудшения качества туруслуг и увеличения стоимости турпакета, поскольку в условиях перемещения ответственности только на туроператора турагент теряет стимул в предоставлении качественных услуг и достоверной информации о турпродукте.

В результате, положения законопроекта не выгодны ни туроператорам, которые лишаются подавляющего большинства турагентов, реализующих их турпродукт, ни, соответственно, турагентам, так как для многих это приведет к потере бизнеса. Высока вероятность, что рынок будет существовать «в теневом» варианте в силу отсутствия эффективного контроля и неотвратимости наказания за неисполнение закона. В этом случае деятельность по продвижению турпродукта будет осуществляться в рамках договорных отношений, предусмотренных ГК РФ.

Принятие поправок не выгодно также и туристам - сокращение количества турагентов, действующих в рамках правового поля, монополизация рынка продвижения турпродукта, усиление позиции крупных игроков рынка, и, как следствие, удорожание турпродукта, снижение ассортимента в туристических агентствах, увеличение случаев мошенничества турагентов – все это негативно отразится на потребителях туристских услуг.

Целью поправок позиционируется защита прав и законных интересов потребителей туристских услуг в Российской Федерации. Следует отметить, что в действующей редакции Закона об основах туристской деятельности права туристов, приобретающих турпродукт у турагентов, реализующий его от своего имени, законодательно защищены. Так согласно части девятой статьи 17.1 действующей редакции Закона об основах туристской деятельности в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии должно содержаться условие, предусматривающее право туриста и (или) иного заказчика, заключивших договор о реализации туристского продукта с турагентом, при наступлении обстоятельств, предусмотренных статьей 17.4 настоящего Федерального закона, обратиться к страховщику или гаранту с письменным требованием о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора, либо об уплате денежной суммы по банковской гарантии (если в соответствии с договором, заключенным между туроператором и турагентом, турагенту поручается от своего имени реализовывать туристский продукт, сформированный туроператором).

Контроль за тем, чтобы в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии содержалось указанное в части девятой статьи 17.1 условие, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение единого федерального реестра туроператоров (Ростуризм). Таким образом, слова «если в соответствии с договором, заключенным между туроператором и турагентом, турагенту поручается от своего имени реализовывать туристский продукт, сформированный туроператором» позволяют потребителям турпродукта при наступлении страхового случая получить страховое возмещение, в том случае, если турагент реализовал турпродукт от своего имени.

При условии принятия закона, потребитель не сможет получить страховое возмещение по договору страхования ответственности туроператора за турпродукт, приобретенный у турагента, действующего не от имени туроператора, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта.

По поводу обеспокоенности представителя Общественной палаты России проблемой взыскания денег с турагента по решению суда участники совещания сообщили, что турагентства несут ответственность перед потребителем лишь за непредставление или представление недостоверной информации о туристском продукте. В этой связи ущерб понесенный туристом от ненадлежащего исполнения турагентом своих обязанностей несоизмерим с ущербом, понесенным туристом от ненадлежащего исполнения своих обязанностей туроператором.

Представители Ассоциации туроператоров России, Российского союза туриндустрии, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации сообщили, что принимали участие в обсуждении Законопроекта, однако ни одно из замечаний и предложений, касающихся регулирования турагентской деятельности не были приняты.

Ранее ФАС России по итогам принятия в первом чтении поправок в ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» направил позицию ведомства по этому вопросу в адрес Минспорттуризма России. Замечания ФАС России также не были учтены.

ФАС России полагает целесообразным в целях регулирования турагентской деятельности дополнить Закон об основах туристской деятельности положениями о необходимости ведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации реестров турагентов, а также обязать турагентства знакомить потребителя турпродукта с договором, заключенным между туроператором и турагентом.

Учитывая, что правовые последствия регулирующего воздействия этих поправок на туристическую отрасль не были должным образом проработаны, Экспертный совет рекомендовал ФАС России обратиться в Правительство РФ о снятии со второго чтения в Государственной думе поправок в ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

В завершении заседания его участники обсудили поправку в статью 5 закона об основах туристской деятельности, включенную в законопроект ко второму чтению. В соответствии с этой поправкой «предоставление услуг объектами туристической индустрии, включающими гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, допускается при наличии свидетельства о присвоении указанным объектам туристской индустрии категории». Поправку члены Экспертного совета также не поддержали, так как введение обязательной классификации объектов туристической индустрии требует серьезного обсуждения с участием общественности.