

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

---

УДК 338.48

Т. Р. Гареев, А. В. Косс

## ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТУРОПЕРАТОРОВ (на примере Калининградской области)

*Рассматриваются экономические и правовые последствия изменения законодательства о финансовом обеспечении туристской деятельности для малых туроператоров Калининградской области.*

*This article examines the economic and legal consequences of the changes in the law on financial support of tourism to small tour operators in the Kaliningrad region.*

**Ключевые слова:** туристская деятельность, туроператор, турагент, финансовое обеспечение, финансовые гарантии, региональная экономика, Калининградская область.

**Key words:** tourism, tour operator, travel agent, financial support, financial guarantees, regional economy, the Kaliningrad region.

Изменение размеров финансового обеспечения для туроператоров и их дифференцировка приводят к экономическим практикам, нарушающим установленный ст. 34 Конституции Российской Федерации императивный запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Данные практики негативно влияют на бизнес малых туроператоров, действующих в сфере международного туризма в приграничных регионах Российской Федерации (особенно в эксклавной Калининградской области).

В результате принятия федерального закона от 28.06.2009 г. №123-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [3] резко ухудшилась институциональная среда ведения предпринимательской деятельности для малых туроператоров.

Изменения институциональной среды ведения предпринимательской деятельности туроператорами имеют определенную историю, характеризующуюся серьезными динамическими процессами.

Активные изменения начались с 1 января 2007 г., т.е. с момента прекращения лицензирования<sup>1</sup> туроператорской и турагентской деятельности<sup>2</sup> (согласно п. 6 ст. 18 федерального закона от 08.08.2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 30.12.2008 г.) [4].

Лицензирование как форма государственного регулирования служит административным барьером для входа на рынок недобросовестных хозяйствующих субъектов. Стратегическая установка на переход от лицензирования к другим формам регулирования является частью административной реформы<sup>3</sup>. Так, Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [7] предусматривает помимо прочего «замену лицензирования отдельных видов

---

<sup>1</sup> Лицензирование отдельных видов деятельности является институтом гражданского права, и в соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 49 ГК РФ перечень лицензируемых видов деятельности определяется федеральным законом.

<sup>2</sup> Обязательное лицензирование туроператорской деятельности и турагентской деятельности было установлено федеральным законом от 08.08.2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», федеральным законом №132-ФЗ от 24.11.1996 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 11.02.2002 г. №95 «О лицензировании туроператорской и турагентской деятельности».

По данным Минспорттуризма России, в период с 1 января 2007 г. до конца 2009 г. Федеральным агентством по туризму рассмотрено более 800 жалоб туристов на ненадлежащее качество услуг туристских компаний.

<sup>3</sup> Причем данный переход может осуществляться введением альтернативных форм государственного регулирования, саморегулирования или смешанных форм. Каждая из форм требует экономического расчета и детальной регламентации [9].

деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий».

Выход Указа №797 позволил Ростуризму разместить на официальном сайте с сообщением о том, что «с 1 июня (2008 г. — Т. Г.) исполняется ровно год, как вступил в силу принятый по инициативе Федерального агентства по туризму федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 05.02.2007 г. №12-ФЗ [2], согласно которому система финансовых гарантий заменила неэффективный механизм лицензирования туристской деятельности, что способствовало защите прав туристов как от мошеннических действий туристических компаний, так и от рисков финансово-неустойчивых предприятий. Законом предусмотрено обязательное включение сведений о компаниях в Единый федеральный реестр туроператоров, который размещен в открытом доступе на сайте Федерального агентства по туризму»<sup>4</sup>.

Действительно, как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее — №12-ФЗ), он был разработан в целях совершенствования действующего законодательства в сфере туризма и формирования механизма экономической ответственности туроператоров перед потребителями туристских услуг; направлен на изменение методов государственного влияния на туристический бизнес и обеспечение финансовой защиты прав и законных интересов потребителей туристских услуг в условиях прекращения с 1 января 2007 г. лицензирования турагентской и туроператорской деятельности [15].

Однако в Указе №797 содержится положение о том, что меры должны приниматься в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства. Этот аспект, как показывает практика, не был учтен в части замены лицензирования туроператорской деятельности предоставлением финансовых гарантий.

Федеральный закон №12-ФЗ ввел понятие «финансовая гарантия», определяемое как гарантия возмещения убытков, возникающих вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств туроператора перед потребителями туристских услуг. Размеры финансовой гарантии (далее также — финансового обеспечения) дифференцированы в зависимости от вида туроператорской деятельности (международного и внутреннего туризма).

Со дня вступления в силу Федерального закона №12-ФЗ (с 1 июня 2007 г.) до 1 июня 2008 г. ст. 17<sup>2</sup> размер финансового обеспечения был установлен на уровне не менее:

- 1) 5 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного туризма;
- 2) 500 тыс. рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма;
- 3) 5 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего и международного туризма.

В Федеральном законе №12-ФЗ сразу было предусмотрено повышение с 1 июня 2008 г. размер финансового обеспечения до уровней не менее:

- 10 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного туризма;
- 500 тыс. рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма;
- 10 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего и международного туризма.

---

<sup>4</sup> Как считают в Ростуризме, реализация указанного закона позволила создать условия по обеспечению прозрачности деятельности туристических компаний, стабилизации и капитализации туристского рынка страны, повышения доверия потребителей к бизнесу и государству. В результате принятия закона повысились гарантии защиты прав и законных интересов потребителей туристского продукта, качество и безопасность туристических услуг, прозрачность, стабильность и инвестиционная привлекательность туристского бизнеса.

Федеральном законе от 28 июня 2009 г. №123-ФЗ «О внесении изменений в статью 17<sup>2</sup> Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» размеры финансового обеспечения в очередной раз были изменены<sup>5</sup> [3].

В настоящее время (конец 2009 г.) согласно статье 17<sup>2</sup> Федерального закона №132-ФЗ финансовое обеспечение не может быть менее:

500 тыс. рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма;

10 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере въездного туризма;

30 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют не более 100 млн рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, применяющих упрощенную систему налогообложения;

60 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют не более 300 млн рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации;

100 млн рублей — для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют свыше 300 млн рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принятию Федерального закона №123-ФЗ предшествовал период активного раскола сторонников и противников законопроекта №97593-5.

Эксперты Центра по изучению взаимодействия власти и бизнеса уже в ноябре 2008 г. отмечали, что данные, содержащиеся в пояснительной записке и в финансово-экономическом обосновании к законопроекту №97593–5, не содержат расчетов по сокращению численности малых туроператоров, осуществляющих услуги по международному туризму; не полностью раскрывают влияние законопроекта для всех российских субъектов туристского рынка [3].

Эксперты прогнозировали, что норма о финансовом обеспечении для крупных туроператоров повлечет увеличение финансовой нагрузки в размере около 5 % от среднего оборота, а для малых туроператоров уровень финансовой нагрузки многократно превысит средний оборот таких компаний<sup>6</sup>.

По мнению экспертов, к выигрывающей стороне можно отнести крупных туроператоров; Ростуризм (повышение управляемости отраслью); страховые компании (дополнительная прибыль от страховых сборов). К проигрывающей стороне были отнесены малые туроператоры, предоставляющие услуги международного туризма.

Сторонником законопроекта №97593-5 стала ассоциация туроператоров России, предоставляющая крупных туроператоров. Противниками стали малые туроператоры, предоставляющие услуги международного туризма (в лице региональных отраслевых ассоциаций и органов власти соответствующих субъектов федерации), а также Российский союз туриндустрии [17].

Динамика институциональных изменений на рынке туроператоров, в том числе динамика дифференциации и увеличения размеров финансового обеспечения для различных сфер туристской деятельности, представлена в таблице.

---

<sup>5</sup> Проект федерального закона №97593–5 «О внесении изменений в статью 17<sup>2</sup> Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации (в части увеличения размера финансового обеспечения деятельности туроператоров)» был внесен на рассмотрение Государственной думы уже 9.09.2008 г., т.е. менее чем через два с половиной месяца с начала действия увеличенных размеров финансового обеспечения.

<sup>6</sup> По данным Росстата, в 2006 г. средний годовой оборот российского туроператора, предоставляющего услуги международного туризма, составил 18 млн рублей. По данным агентства «Туринфо», выручка 40 крупнейших туроператоров в среднем на одного туроператора, предоставляющего услуги международного туризма, в 2006 г. составила 1,8 млрд рублей [17].

**Динамика увеличения минимального размера финансового обеспечения для туроператоров, млн рублей в год**

Сфера операторской деятельности / годовой доход туроператора	Вступления в силу изменений			
	01.01.2007*	01.06.2007 (№ 12-ФЗ)	01.06.2008 (№ 12-ФЗ)	09.09.2009 (№ 123-ФЗ)**
Внутренний	0	0,5	0,5	0,5
Международный				
В том числе Вьездной	0	5	10	10
Выездной ≤100, а также туроператоры, применяющие упрощенную систему налогообложения	0	5	10	30
Выездной ≤300	0	5	10	60
Выездной >300	0	5	10	100

*Примечание:* \*дата отмены лицензирования туроператорской деятельности;

\*\* согласно ст. 2 указанного Закона юридические лица должны иметь соответствующее финансовое обеспечение не позднее 60 дней со дня вступления закона в силу. Дата официального опубликования – 01.07.2009 г.

Таким образом, с момента отмены лицензирования туроператорской деятельности (с 1 января 2007 г.) минимальные суммы финансового обеспечения корректировались в сторону увеличения уже три раза (без адекватного роста страховых случаев и суммы страховых выплат по данному виду страхования).

Ухудшение институциональных условий вызывает протест туроператоров, являющихся микропредприятиями, по ряду оснований:

– Установленные размеры финансовых гарантий на уровне правоприменительной практики существенно увеличивают издержки малых туроператоров за счет оплаты страховых взносов; это приводит к изъятию высокой доли оборотных средств и к резкому падению рентабельности предпринимательской деятельности.

– Правоприменителям не предъявляются открытые и достоверные данные о страховых случаях и статистике по защите прав туристов на качественный туристский продукт; на этом фоне региональные ассоциации туристской индустрии (особенно в приграничных регионах) не получают информации о страховых случаях, повлекших страховые выплаты, и не имеют представления об эффективности производимых ими страховых отчислений.

– Правоприменителям не представляются обоснования принятой дифференциации сфер туристской деятельности для целей применения финансовых гарантий и размеров финансового обеспечения. В качестве таких обоснований приводятся ссылки на негативную практику, связанную с деятельностью крупных и средних туроператоров, предоставляющих услуги международного выездного туризма в страны дальнего зарубежья с привлечением авиатранспорта. В таких ситуациях расчеты финансовых гарантий ведутся на основе данных о стоимости и рисках срывов чартерных авиарейсов крупными туроператорами, преимущественно из Москвы и Санкт-Петербурга. Данная практика не связана с рисками ведения туроператорской деятельности малыми компаниями, которые не включают в формируемые туры перевозку авиатранспортом.

– В региональных ассоциациях туроператоров вызывает недоумение факт установления финансовых гарантий для туроператоров, оказывающих услуги в сфере международного выездного туризма.

– Изменения в законодательство происходят слишком часто и носят характер ухудшения условий осуществления предпринимательской деятельности малыми туроператорами; нормы законодательства ставят крупных и малых туроператоров в неравные условия даже в условиях формальной дифференциации по объемам финансовых гарантий для сферы выездного туризма.

– С точки зрения правоприменительной практики выбор финансовых гарантий в качестве вида регулирования деятельности туроператоров в действующей форме *де-факто* не отличается от обязательного страхования гражданской ответственности. Но *де-юре* зафиксированные отличия создают высокую степень непрозрачности в определении стоимости финансового обеспечения для туроператоров. В результате деятельность туроператоров попадает в зависимость от непрозрачных институциональных условий страхового рынка (и рынка банковских гарантий).

Подобные озабоченности были сформулированы в обращении губернатора Калининградской области Г. В. Бооса на имя Президента Российской Федерации Д. А. Медведева от 22.07.2009 г. №1576–1/2, которое поддержала Ассоциация предприятий индустрии туризма Калининградской области.

В нем, в частности, отмечается, что несоизмеримо высокие требования к финансовому обеспечению способствуют расширению нелегальной туроператорской деятельности для региональных туроператоров Калининградской области, предлагающих автобусные туры выходного дня в приграничные государства Польшу и Литву. При этом возрастают предпосылки для монополизации отдельных направлений регионального рынка выездного и въездного туризма, что приводит к росту цен и снижению качества обслуживания. Как следствие – сужается потребительский выбор, вытесняются региональные «нишевые» компании.

Кроме того, высказывается мнение, что действующий механизм финансовых гарантий ответственности туроператоров не обеспечивает защиту прав туристов, приводит к неблагоприятным последствиям для предприятий малого и среднего бизнеса, который составляет основу регионального рынка въездного и выездного туризма.

В обращении предлагается, во-первых, определять суммы финансового обеспечения исходя из реального объема ответственности туроператоров по заключаемым договорам о реализации туристского продукта; во-вторых, для туроператоров, специализирующихся на приеме иностранных туристов, установить минимальные суммы финансового обеспечения на уровне компаний, занимающихся внутренним туризмом.

В письме Минспорттуризма России на имя Губернатора Калининградской области Г. В. Бооса от 02.09.2009 г. №ОР-04–07/4019, которое последовало в ответ на обращение на имя Президента РФ Д. А. Медведева, содержатся разъяснения о необходимости внесения изменений в федеральный закон от 24.11.1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Так, отмечается, что изменения в Федеральном законе №132-ФЗ обусловлены участившимися случаями банкротства туроператоров и недостаточностью денежных средств для возмещения реального ущерба туристам.

Минспорттуризм России со ссылкой на данные «ряда страховых компаний» дает оценку, что сумма причиненного туристам ущерба за период 2007–2009 гг. составила 200 млн рублей. В числе проблемных компаний упоминаются ООО «Ютем», ООО «Детур», ООО «Галактика», ООО «Туроператор Вояж-Люкс», ООО «3 Сейлс-Плюс» и другие.

Цель принятых изменений в федеральный закон №132-ФЗ от 24.11.1996 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» – обеспечение надлежащего качества исполнения туроператорами, осуществляющими деятельность в сфере выездного туризма, обязательств по всем договорам о реализации туристского продукта.

Несмотря на недостаток практики применения новой редакции Федерального закона №132-ФЗ, Минспорттуризм России делает вывод, что принятые изменения исключают предпосылки для монополизации отдельных направлений, в том числе региональных рынков выездного туризма, роста цен, снижения качества обслуживания туристов и не могут способствовать расширению масштабов нелегальной туроператорской деятельности в сфере выездного туризма.

Установленные размеры финансового обеспечения с учетом дифференциации исключают возможность изменения структуры туристского рынка, основу которого составляют предприятия малого и среднего бизнеса.

Также отмечается, что при обсуждении изменений учитывались мнения всех заинтересованных лиц, оценивались последствия сокращения количества компаний (обозначается порог в 15 % в качестве приемлемого уровня отклонения).

На наш взгляд, приводимые Минспорттуризмом доводы в части обоснования действующих норм статьи 17<sup>2</sup> федерального закон от 24.11.1996 г. №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» являются преждевременными и недостаточно обоснованными.

Можно констатировать, что в приграничных регионах России действующий механизм финансового обеспечения приводит к прекращению деятельности малых туроператоров (вследствие невозможности оплаты страховых сборов), сокращению ниши автобусных туров выходного дня в сопредельные страны. Эти факты являются свидетельством нарушения установленного ст. 34 Конституции Российской Федерации императивного запрета на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, нарушению конституционного права на свободу предпринимательской деятельности. Происходит не просто снижение качества обслуживания туристов, а исчезновение туристских продуктов, которые успешно развивались в Калининградской области с момента легализации предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

## Список литературы

1. *Об основах* туристской деятельности в Российской Федерации: фед. закон от 24.11.1996 г. №132-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *О внесении* изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: фед. закон от 05.02.2007 г. №12-ФЗ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *О внесении* изменений в статью 17<sup>2</sup> Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: фед. закон от 28.06.2009 г. №123-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *О лицензировании* отдельных видов деятельности: фед. закон от 08.08.2001 г. №128-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *О развитии* малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: фед. закон от 24.07.2007 г. №209-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *О защите* конкуренции: фед. закон от 26.07.2006 г. №135-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *О неотложных* мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. №797. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *Все о финансовых* гарантиях: Долгоиграющие новости // Ежедневная электронная газета для профессионалов турбизнеса. URL: [http://www.ratanews.ru/rubricator/rubric\\_570.stm](http://www.ratanews.ru/rubricator/rubric_570.stm).
9. *Мохов Г.* Жизнь после лицензирования или четыре пути для законодателей [Электронный ресурс] // Библиотека туризма. 2005. URL: <http://www.turbooks.ru/stati/zakony/193-zhizn-posle-licenzirovaniya-ili-chetyre.html>.
10. *Сайт* Федеральной службы государственной статистики URL: <http://www.gks.ru>.
11. *РБК-рейтинг.* «Крупнейшие туристические компании России в 2007 году» // [Электронный ресурс] 2008. URL: <http://rating.rbc.ru>.
12. *Турифо-2007* // [Электронный ресурс] 2008. URL: <http://www.tourinfo.ru>.
13. *Турифо-2008* // [Электронный ресурс] 2009. URL: <http://www.tourinfo.ru>.
14. *Ростуризм.* Замена лицензирования на обязательное страхование или предоставление финансовых гарантий найдет широкое применение во многих сферах экономики. // Официальный сайт Федерального агентства по туризму Минспорттуризма России. URL: <http://www.russiatourism.ru/news/465.smx> (дата обращения: 21.05.2008).
15. *Паспорт* проекта Федерального закона N 97593-5 «О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в части увеличения размера финансового обеспечения деятельности туроператоров) (внесен депутатами Государственной думы ФС РФ А.П. Ковалем, В.М. Рзником). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. *Егоров В.Е.* Правовое регулирование качества предоставляемых услуг в туристской индустрии // Туризм: право и экономика. 2009. N 1.
17. *Толстых П.* и др. Российское отраслевое законодательство за неделю: мониторинг, аналитика, прогноз. // Еженедельный аналитический обзор. 11.11.2008. Вып. №4. URL: <http://lobbing.aic.ru>.

## Об авторах

Т.Р. Гареев – канд. экон. наук, доц., проректор по инновационному развитию, РГУ им. И. Канта, TGareev@kantiana.ru.

А.В. Косс – канд. юр. наук, доц., РГУ им. Канта, avkoss@mail.ru.

## Authors

Dr. T. Gareev, Associate Professor, Vice Rector for Innovations, head of the Department of Business and Market Economics, IKSUR, TGareev@kantiana.ru

Dr. A. Koss, Associate Professor, Department of International and European Law, IKSUR, avkoss@mail.ru