

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественной палаты Карачаево-Черкесской Республики
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
«О туристическом сборе и внесении изменения в Федеральный закон
«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах
Российской Федерации»

Предложенный группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации законопроект соответствует современным условиям общественной жизни и основан на положительных результатах проведённого эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в отдельных субъектах Российской Федерации. Целями законопроекта являются сохранение, восстановление и развитие курортных территорий, обеспечение единых условий для территорий с повышенным туристическим спросом, а также формирование более благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма посредством создания и реконструкции курортной инфраструктуры.

Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики полагает, что взимание предлагаемого законопроектом курортного сбора не вызовет негативный общественный резонанс со стороны туристов и не уменьшит их количество, поскольку этот сбор будет направляться на развитие туристической инфраструктуры и, как следствие, будет способствовать повышению качества отдыха туристов.

Как следует из текста законопроекта и из пояснительной записки, законопроект о введении туристического сбора предусматривает замену экспериментального курортного сбора туристическим сбором в целях создания дополнительных неналоговых целевых источников региональных бюджетов за счёт обложения гостиниц и иных объектов размещения туристов в курортных местностях. При этом полномочия на принятие решений о введении туристического сбора и определение его размера оставлено на усмотрение субъектов Российской Федерации.

По мнению Общественной палаты Карачаево-Черкесской Республики, принятие и реализация законопроекта бесспорно будет способствовать развитию туризма в Российской Федерации, что в условиях международной изоляции России приобретает особую значимость. Никаких неблагоприятных последствий принятия этого законопроекта не предвидится.

ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Общественной палаты Карачаево-Черкесской Республики
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
«О туристическом сборе и внесении изменения в Федеральный закон
«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах
Российской Федерации»

Оценивая предложенный законопроект в целом положительно, Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики считает целесообразным внести в него некоторые изменения и дополнения.

Во-первых, предложенный законопроект следует разделить на два самостоятельных законопроекта:

- 1) проект Федерального закона «О туристическом сборе»;
- 2) проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

При этом Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики исходит из того, что согласно статье 1 законопроекта предлагаемый к принятию федеральный закон должен регулировать правоотношения, связанные с введением туристического сбора в целях развития туристической инфраструктуры. Что касается изменений, вносимых в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», то данным изменениям посвящена одна статья 12 законопроекта, предусматривающая только лишь замену слов «плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора» словами «плательщиками туристического сбора и операторами туристического сбора».

Разделение законопроекта на две части (на два законопроекта) будет способствовать упрощению использования названия основного и главного из двух федеральных законов – Федерального закона «О туристическом сборе», который будет использоваться постоянно в течение всего срока его действия (в отличие от Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который по своей сути является техническим и рассчитан на однократное применение только лишь в целях внесения незначительных изменений в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Для наглядности можно сравнить две фразы, которые будут использоваться правоприменителями при упоминании закона:

- 1) «В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона «О туристическом сборе и внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Федерации» размер туристического сбора не может превышать 100 рублей»;

2) «В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона «О туристическом сборе» размер туристического сбора не может превышать 100 рублей».

Как видно из приведённого выше примера, второй вариант, при котором наименование закона существенно короче, является гораздо более простым, понятным и удобным в использовании.

Вместо разделения предложенного законопроекта на два отдельных можно просто изменить его наименование, исключив слова «и внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», оставив в названии только слова «О туристическом сборе». При этом статью 12 законопроекта, предусматривающую внесение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», можно оставить без изменения.

Во-вторых, во избежание неоднозначного толкования и возможных вопросов полагаем необходимым более точно и конкретно определить размер туристического сбора. Согласно пункту 4 статьи 4 предложенного законопроекта размер туристического сбора не может превышать 100 рублей. Далее, в пункте 1 статьи 7 законопроекта указано, что подлежащая уплате сумма туристического сбора исчисляется как произведение количества дней фактического проживания плательщика туристического сбора в объекте размещения и соответствующего размера туристического сбора.

Совокупное толкование пункта 4 статьи 4 и пункта 1 статьи 7 законопроекта позволяет сделать вывод о том, что 100 рублей – это размер туристического сбора за один полный день пребывания на территории, в котором введён туристический сбор. В этой связи предлагаем дополнить пункт 4 статьи 4 законопроекта словами «в день», изложив его в следующей редакции: «Размер туристического сбора не может превышать 100 рублей в день».

Обращает на себя внимание, что в соответствии со статьёй 5 законопроекта плательщикам туристического сбора являются совершеннолетние лица, проживающие более 24 часов в объектах размещения. Согласно пункту 1 статьи 7 законопроекта подлежащая уплате сумма туристического сбора определяется исходя из количества дней фактического проживания плательщика туристического сбора в объекте размещения.

Между тем, под объектом размещения согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 2 законопроекта понимается индивидуально-определённое здание или помещение в здании, предназначенное для предоставления гостиничных услуг, услуг по временному коллективному или индивидуальному размещению, а также жилое помещение, пригодное для

временного проживания. То есть, законопроект предлагает облагать туристическим сбором только таких туристов, которые размещаются для проживания в гостиницах и в других зданиях и помещениях.

Между тем, является общеизвестным тот факт, что на территориях, пользующихся повышенным туристическим интересом, к которой относится и южная (горная и лесистая) часть Карачаево-Черкесской Республики, значительная часть туристов размещается не в зданиях и помещениях, о которых говорится в подпункте 2 пункта 1 статьи 2 законопроекта, а в палатках, которые размещаются в неофициальных «автокемпингах» или в любых местах общего пользования по их собственному усмотрению. Предлагаемая редакция законопроекта фактически освобождает таких туристов, именуемых в народе «дикарями», от туристического сбора, что, с учётом целей законопроекта и количества таких «дикарей», является не вполне оправданным.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 законопроекта оператором туристического сбора является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность по предоставлению гостиничных услуг и (или) услуг по временному размещению и (или) деятельность по обеспечению временного проживания, в том числе в жилых помещениях. Между тем, размещение туристов в палатках на территориях неофициальных «автокемпингов» или в местах общего пользования (в лесах, по берегам рек, озёр и т.д.) фактически означает, что в отношении таких туристов никаких операторов туристического сбора не существует.

Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики считает, что туристический сбор должны платить не только туристы, проживающие на соответствующей территории в зданиях и помещениях, о которых говорится в подпункте 2 пункта 1 статьи 2 законопроекта, но и туристы, которые размещаются в «автокемпингах», а также которые размещают сами себя в палатках, под навесами, под деревьями и под открытым небом в местах общего пользования (в лесах, по берегам рек, озёр и т.д.). Полагаем, что в этой части предлагаемый законопроект нуждается в соответствующей корректировке.

В-третьих, в законопроекте недостаточно чётко прописан механизм взимания туристического сбора. Согласно пункту 2 статьи 7 законопроекта туристический сбор взимается не позднее момента выезда из объекта размещения. Однако в законопроекте не определяется:

1) каким образом оператор туристического сбора должен контролировать «момент выезда из объекта размещения»;

2) имеет ли право оператор туристического сбора потребовать от туриста заплатить туристический сбор, если из поведения туриста будет явствовать его намерение выехать из объекта размещения;

3) каким образом оператор туристического сбора может обязать плательщика сбора заплатить сбор до момента его выезда из объекта размещения;

4) имеет ли право оператор туристического сбора осуществить взимание этого сбора в принудительном порядке (например, путём удержания принадлежащего туристу имущества), не прибегая к длительным судебным процедурам;

5) каково должно быть поведение оператора туристического сбора в случае, если плательщик этого сбора (турист) покинет объект размещения, не заплатив туристический сбор (возможные варианты: а) понять и простить; б) обратиться в суд с иском о взыскании суммы туристического сбора по месту его проживания).

Полагаем, что все ответы на вышеприведённые вопросы должны получить своё отражение в законопроекте, чтобы в последующем не пришлось вносить в закон необходимые изменения и дополнения, а Ростуризму и (или) Верховному Суду Российской Федерации не пришлось бы давать соответствующие разъяснения.

В-четвёртых, согласно статье 5 законопроекта плательщиками туристического сбора являются физические лица, достигшие совершеннолетия. На практике может возникнуть вопрос о том, являются ли плательщиками туристического сбора лица, достигшие совершеннолетия в день въезда на соответствующую территорию, или лица, которые достигнут совершеннолетия на следующий день, в последующие дни пребывания на этой территории или до дня выезда из объекта размещения. Отсутствие в законопроекте ответа на данный вопрос может привести к возникновению спорных ситуаций.

Во избежание таких ситуаций Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики предлагает более подробно регламентировать данный вопрос, определив, например, что плательщиками туристического сбора являются физические лица, которые достигли совершеннолетия на день прибытия в объект размещения. Можно разрешить данный вопрос и иначе, например, установив, что физические лица являются плательщиками туристического сбора со дня достижения ими совершеннолетия в период проживания в объекте размещения.

В-пятых, очевидно необходимо изменить содержание статьи 13 законопроекта, поскольку предлагаемый к принятию федеральный закон по объективным причинам не может вступить в силу с 1 января 2023 года. Поскольку предлагаемый к принятию закон не может регулировать уже состоявшиеся и завершившиеся правоотношения (то есть, не может иметь обратную силу), дату его вступления в силу необходимо перенести на 1 января 2024 года.

Вывод Общественной палаты Карачаево-Черкесской Республики по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона «О туристическом сборе и внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»:

Общественная палата Карачаево-Черкесской Республики считает предложенный законопроект актуальным и в целом поддерживает этот законопроект, однако предлагает его доработать с учётом изложенных выше замечаний и предложений.