

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

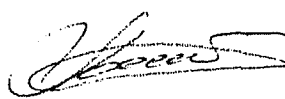
«  » 22 ИЮН 2017 20 г. № 60П-2/ 1425

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**В.В. ВОЛОДИНУ**

Направляем Вам заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

*С уважением,*  


**В.А. Бочаров**



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 23.06.2017 Время 19:06  
№207892-7; 1.1

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы**  
**проекта федерального закона № 169585-7**  
**«О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в**  
**Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и**  
**Ставропольском крае»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – **Общественная палата**) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» (далее – **законопроект**).

Заключение **Общественной палаты** подготовлено по результатам прошедшего 26 мая 2017 года публичного обсуждения законопроекта с учетом мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов **Общественной палаты Российской Федерации**, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов **Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации**, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Законопроект разработан **Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа** (далее – автор законопроекта) и внесен в **Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации** **Правительством Российской Федерации**.

Согласно пояснительной записке целью предлагаемых в законопроекте изменений является формирование единого туристического пространства, создание благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма, сохранение, восстановление и развитие курортной инфраструктуры путем проведения с 1 января 2018 года по 31 декабря 2022 года включительно эксперимента по введению платы за пользование

курортной инфраструктурой (далее – курортный сбор) в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае.

В законопроекте определяются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, необходимые для его реализации. При этом по замыслу авторов законопроекта размер курортного сбора, порядок и сроки его исчисления, перечень лиц, освобожденных от уплаты курортного сбора, и иные дополнительные детали правового регулирования, необходимые для проведения эксперимента, устанавливаются законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Мировая практика взимания курортных сборов и иных аналогичных платежей свидетельствует об эффективности данного института как инструмента развития сферы туризма в целом, включая курортную инфраструктуру. Вместе с тем участниками общественной экспертизы отмечены некоторые риски, которые во время проведения публичного обсуждения авторам законопроекта было предложено учесть при его доработке.

Не лишены оснований представляются опасения экспертов Общественной палаты в отношении возможного негативного отношения граждан к введению курортного сбора, которое неминуемо повлечет существенное увеличение стоимости так называемого туристского продукта. Указанное удорожание может спровоцировать падение спроса на внутренний туризм и снижение его конкурентоспособности по отношению к зарубежному туризму, организаторы которого подчас ведут демпинговую политику в области ценообразования.

Формированию в целом негативного общественного мнения в отношении будущего закона может в значительной степени способствовать отсутствие к данному моменту проектов законов субъектов Российской Федерации – участников эксперимента. Такие законы, по замыслу авторов проекта, должны быть разработаны и приняты в максимально короткий срок после вступления в силу законопроекта. В целях предупреждения

общественного напряжения, обусловленного в том числе недостаточной осведомленностью граждан о механизмах реализации предлагаемых новелл, Общественная палата полагает целесообразным проведение широкой информационной кампании по освещению целей и задач введения курортного сбора, о перспективах отечественной сферы туризма в результате его применения. При этом предлагается также уделить внимание необходимости учета общественного мнения при разработке и принятии законов субъектов Российской Федерации о курортном сборе и проведению аналогичной информационной кампании в соответствующих субъектах Российской Федерации.

К законопроекту имеются иные замечания и предложения.

1. Вызывает сомнения возможность практической реализации проектируемых норм, предусматривающих взимание курортного сбора с граждан, размещаемых (временно проживающих) в так называемом частном секторе (в индивидуальных жилых домах и квартирах, принадлежащих физическим лицам). Закрепление в законопроекте в числе операторов курортного сбора физических лиц, поставленных на учет в налоговом органе в качестве лиц, оказывающих услуги по временному коллективному или индивидуальному размещению и (или) обеспечению временного проживания, включая услуги по предоставлению в пользование жилых помещений (далее – услуги по временному размещению), не гарантирует исполнения вышеуказанными лицами обязанностей операторов курортного сбора. В законопроекте прежде всего отсутствуют стимулы, побуждающие граждан исполнять свои обязанности по постановке на налоговый учет. Важно также учесть, что факты неисполнения таких обязанностей операторов курортного сбора физическими лицами, оказывающими услуги по временному размещению, будет крайне трудно выявить и доказать. Более того, из проекта неясно, какие конкретно органы государственной власти или местного самоуправления будут обязаны заниматься выявлением и фиксацией таких фактов.

2. Возложение обязанностей по администрированию курортного сбора на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по оказанию гостиничных услуг, неизбежно повлечет возникновение у них дополнительных расходов, в частности, связанных с необходимостью увеличения штата, с ростом выплат работникам и т.п. Поскольку никаких преференций для лиц, оказывающих гостиничные услуги, проект не предлагает, велика вероятность падения доходности соответствующего сегмента предпринимательской деятельности, роста теневого сектора экономики туризма. неудачи эксперимента в целом в результате ненадлежащего администрирования курортного сбора.

3. В законопроекте не определен перечень возможных направлений расходования денежных средств, поступающих в бюджеты в результате взимания курортного сбора. Вместе с тем в части 2 статьи 1 законопроекта указывается, что «эксперимент проводится... в целях финансового обеспечения работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры», что подразумевает правило о расходовании денежных средств исключительно в целях улучшения качества объектов курортной инфраструктуры. Однако определение понятия «курортной инфраструктуры», закрепленное в статье 2 законопроекта, носит чрезвычайно широкий характер – «объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности человека, расположенные на территории эксперимента», что создает возможность расходования органами власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления денежных средств, полученных от взимания курортного сбора, фактически в любых направлениях, связанных с потребностями так называемой территории эксперимента. Не исключено, таким образом, что собранные средства будут потрачены на цели, не имеющие отношения к непосредственным местам отдыха граждан. По мнению Общественной палаты, все новые термины, используемые в законопроекте, требуют

конкретизации и соотнесения с уже существующими в сфере правового регулирования гостиничной деятельности и туризма понятиями.

4. В статье 2 законопроекта используется термин «объект размещения», под которым понимается «индивидуально-определенное здание, а также жилое помещение в здании, предназначенные для оказания гостиничных услуг, услуг по временному коллективному или индивидуальному размещению и (или) обеспечению временного проживания, и (или) в которых фактически оказываются такие услуги». Вместе с тем в действующем законодательстве, регулирующем гостиничную деятельность, имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для оказания гостиничных услуг, не является объектом размещения, а определен в качестве средства размещения.

5. Предлагаемый в статье 6 законопроекта перечень категорий граждан, освобожденных от уплаты курортного сбора, по мнению Общественной палаты, требует уточнения и расширения. В частности, рекомендуется рассмотреть целесообразность включения в список лиц, освобожденных от уплаты курортного сбора лиц, граждан, обучающихся в очно-заочной и заочной форме и посещающих территорию эксперимента в целях обучения, а не в целях пользования курортной инфраструктурой. В законопроекте не содержится положений, определяющих правовой статус лиц, разместившихся для отдыха у своих родственников, в связи с чем не представляется возможным установить, распространяется ли требование о взимании курортного сбора на данные случаи; не предусмотрены и способы противодействия злоупотреблениям операторов курортного сбора в данных случаях.

6. Механизм взимания курортного сбора, закрепленный в законопроекте, предполагает участие в его реализации значительного количества субъектов: отдыхающих – плательщиков, оператора курортного сбора, фонда развития курортной инфраструктуры и контрольно-надзорных государственных органов. Не исключено и участие в этом процессе

правоохранительных органов, что все вместе потребует существенных расходов на администрирование курортного сбора и снизит предполагаемый суммарный объем дополнительных поступлений в бюджеты. Представляется необходимым провести дополнительное обсуждение проектируемых механизмов взимания курортного сбора в целях оптимизации расходов на его администрирование, в том числе в целях оценки возможности автоматизации процессов взимания курортного сбора. При этом целесообразно использовать зарубежный опыт создания систем электронного уведомления о вселении туриста, интегрированных в программное обеспечение коллективных средств размещения и автоматически передающих информацию о туристах в уполномоченные органы.

7. Одним из важнейших вопросов эффективности взимания курортного сбора является контроль за его уплатой и перечислением в бюджет. Однако в законопроекте не содержится специальных норм, посвященных контролю в данной сфере. В части 1 статьи 10 законопроекта содержатся отсылочные положения, определяющие, что «контроль за исполнением плательщиками и операторами курортного сбора возложенных на них обязанностей, связанных с проведением эксперимента, будет устанавливаться законодательством субъекта Российской Федерации с учетом требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом в законопроекте предусмотрено, что ответственность за нарушение вышеуказанных положений также будет устанавливаться законодательством Российской Федерации. По мнению Общественной палаты, подобное регулирование способно фактически привести к отсутствию надлежащего контроля за уплатой курортного сбора, перечислением его в бюджет и распределением собираемых средств.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» в представленной редакции и считает необходимой его существенную доработку.