

Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания

Адрес статьи: www.rosпотребнадзор.ru/docs/letter/?id=1425

МИНЗДРАВСОЦРАЗВИТИЯ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА
(РОСПОТРЕБНАДЗОР)

127994, г. Москва, Вадковский пер., д. 18, строение 5,7

Тел: (499) 973-18-02, Факс: (499) 973-18-02

E-mail: depart@gсен.ru, www.rosпотребнадзор.ru

ОКПО: 00083339, ОГРН: 10477961512

ИНН: 7707515984, КПП: 770701001

31.08.2007 № 0100/8935-07-23

Руководителям управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по субъектам Российской Федерации и на железнодорожном транспорте

В связи с существенным изменением в 2007 году правового регулирования туристской деятельности Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека разъясняет следующее.

Туристская индустрия в Российской Федерации является активно развивающейся отраслью экономики, реализующей конституционное право человека на отдых, в связи с чем защита прав потребителей в данной области всегда была для Роспотребнадзора актуальной в силу ее социальной значимости, а отмена с 1 января 2007 года института лицензирования туроператорской и турагентской деятельности в соответствии с положениями п. 6 ст. 18 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" объективно требует усиления контроля и надзора в данной сфере.

Правовое регулирование отношений, связанных с предоставлением туристских услуг, осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федеральным законом от 24.11.1996 № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 05.02.2007 № 12-ФЗ, далее – Закон об основах туристской деятельности), Законом Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 "О защите прав потребителей" (далее – Закон о защите прав потребителей), Правилами оказания услуг по реализации туристского продукта, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.07.2007 № 452 (далее – Правила), а

также иными нормативными правовыми актами, в частности, приказом Минфина РФ от 09.07.2007 № 60н "Об утверждении формы бланка строгой отчетности" (зарегистрировано в Минюсте РФ 17.07.2007 № 9857), который утвердил требования к форме и содержанию туристской путевки.

При этом, исходя из смысла п. 2 ст. 3 ГК РФ и ст. 2 Закона об основах туристской деятельности следует иметь в виду, что в вопросе выбора норм, подлежащих применению в рассматриваемой области правоотношений, приоритет по степени юридической значимости имеют, прежде всего, положения ГК РФ и Закона об основах туристской деятельности, которые не могут противоречить нормам ГК РФ. Положения Закона о защите прав потребителей применяются к правоотношениям в сфере туристских услуг в части, не противоречащей нормам ГК РФ и Закона об основах туристской деятельности. Кроме того, к отношениям, связанным с перевозкой пассажиров, в первую очередь подлежат применению нормы законодательства о воздушном, водном, железнодорожном и иных видах транспорта в той мере, насколько туристский продукт сопряжен с транспортными услугами как своей составной частью или отдельной сопутствующей услугой.

Поскольку в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322, Роспотребнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и на потребительском рынке, в том числе, с учетом положений п. 23 Правил, в области оказания услуг по реализации туристского продукта, в целях формирования единой правоприменительной практики при реализации территориальными органами Роспотребнадзора своих полномочий, с учетом имеющихся коллизий норм вышеуказанных актов друг другу, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека обращает внимание на нижеследующие аспекты.

1. Вступившим в силу 1 июня 2007 года Федеральным законом от 05.02.2007 № 12-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" положения ст. 6 Закона об основах туристской деятельности приведены в соответствие с нормой п. 2 ст. 779 ГК РФ, согласно которой договор оказания услуг по туристическому обслуживанию отнесен к договорам возмездного оказания услуг. Соответственно, к договору о реализации туристского продукта применяются правила, в целом установленные Главой 39 ГК РФ и Главой III Закона о защите прав потребителей.

Изменено содержание основных понятий "туристский продукт" и "туристская путевка", определены понятия "формирование туристского продукта" и "реализация туристского продукта", а также выведены из правового поля понятия "тур" и "туристский ваучер".

Исходя из совокупности определений "туристский продукт" и "формирование туристского продукта" в настоящее время под туристским продуктом понимается

комплексная услуга, оказываемая за одну (общую) цену, что также соответствует положениям п. 2 ст. 779 ГК РФ, определившей соответствующий предмет гражданских сделок как "услугу по туристическому обслуживанию". Сложный состав туристского продукта, формируемого туроператором, сам по себе для туриста не должен иметь значение с точки зрения механизма защиты его прав как потребителя, поскольку ответственность туроператора устанавливается за нарушение качества и безопасности соответствующей услуги в целом. Однако такой подход не исключает возможности наступления гражданской, административной и уголовной ответственности иных лиц, задействованных в туристской индустрии, в установленном законом порядке.

При этом изменилось само содержание понятия "туристская индустрия". Однако в силу того, что любые отношения регулируются многими взаимосвязанными нормами, такое изменение не только не устранило пробелы правового регулирования рассматриваемого сектора потребительского рынка, но и повлекло возникновение новых коллизий, особенно в части состава субъектов законодательства о туристских услугах, объема их прав и обязанностей.

Так, императивные нормы ст. 1 Закона об основах туристской деятельности устанавливают через определения понятий закрытый список субъектов указанного закона, при этом туроператором, формирующим туристский продукт, может быть только юридическое лицо. Однако из положений ст. 4.1 Закона об основах туристской деятельности следует, что формировать туристский продукт может также индивидуальный предприниматель. Из положений ст. 9 указанного законодательного акта усматривается возможность осуществления посреднической деятельности по реализации туристских продуктов через субагентов, при этом права, обязанности и пределы ответственности субагентов определяются только договором с турагентом с ведома туроператора.

Существенное значение для защиты прав потребителей имеют особенности объема прав и обязанностей турагентов.

В целом пределы ответственности агентов перед принципалами и третьими лицами определены нормами ст. 1005 ГК РФ. При этом п. 4 ст. 1005 ГК РФ установлено, что законом могут быть предусмотрены особенности отдельных видов агентского договора. Такие особенности правового положения турагентов установлены ст.ст. 9, 10 и 10.1 Закона об основах туристской деятельности, а в их развитие - также некоторыми положениями Правил.

В оценке совокупности приведенных норм, прежде всего, следует иметь в виду, что положения ст. 9 Закона об основах туристской деятельности не исключают ответственности турагентов. При этом туроператоры несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта (в том числе за неоказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги). Из смысла положений абз. 11 указанной статьи следует, что претензии туристов или иных заказчиков по

договору о реализации туристского продукта могут предъявляться туроператору и турагенту. Кроме того, согласно положениям абз. 13 указанной статьи в договоре, заключаемом между туроператором и турагентом, устанавливается ответственность каждого из них перед туристом и (или) иным заказчиком за непредставление или представление недостоверной информации о туристском продукте, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта. Причем, исходя из смысла нормы, установленной п. 1 ст. 422 ГК РФ, эти требования обязательны к исполнению и туроператорами, и турагентами.

Таким образом, с учетом определения понятия "турагентская деятельность", установленного ст. 1 Закона об основах туристской деятельности, турагент не несет ответственности за последствия ненадлежащего формирования туристского продукта и исполнение договора о реализации туристского продукта. Вместе с тем турагент, действующий от своего имени, несет полную ответственность перед потребителями за нарушение их прав на стадии заключения договора о реализации туристского продукта и ранее, прежде всего, в части своевременного предоставления необходимой и достоверной информации, обеспечивающей правильный выбор физическими лицами туристских продуктов. Ответственность туроператора и турагента, действующего от имени туроператора, перед потребителями туристских услуг согласно положениям ст. 9 Закона об основах туристской деятельности и п.п. 1 и 4 ст. 1005 ГК РФ определяется содержанием договора между ними. Положения Правил, в частности, п. 2, не меняют указанных пределов ответственности турагентов и туроператоров. При этом согласно положениям абз. 4 ст. 9 Закона об основах туристской деятельности туроператор отвечает перед туристами или иными заказчиками за действия (бездействие) третьих лиц, если федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлено, что ответственность перед туристами несет третье лицо.

В указанной выше части права потребителей наряду с гражданско-правовыми методами могут защищаться через административные полномочия Роспотребнадзора с применением в первую очередь соответствующих положений ст. 14.5, ст. 14.7, ч. 1 ст. 14.8, ч. 2 ст. 14.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). При этом субъектами административной ответственности по названным составам в зависимости от конкретной ситуации могут выступать как туроператор, так и турагент, либо только туроператор, а в некоторых случаях - также и субагент.

Таким образом, в силу отнесения сферы туристских правоотношений к потребительским согласно положениям ст. 10 Закона об основах туристской деятельности и наличия объективных сложностей установления субъекта возможной административной ответственности, иных особенностей правового регулирования рынка туристских услуг, требующих значительных временных затрат для их надлежащей оценки, в рамках осуществления мероприятий по контролю целесообразно в каждом случае проведение административного

расследования с учетом рекомендаций, содержащихся в письме Роспотребнадзора от 12.07.2007 № 0100/7062-07-32 "Об оптимизации практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при проведении административного расследования по делам, связанным с защитой прав потребителей в сфере потребительского кредитования".

2. Согласно положениям ст. 10 Закона об основах туристской деятельности договор о реализации туристского продукта (далее – договор) заключается в письменной форме, что предполагает и влечет соблюдение сторонами требований, установленных ст. 160 ГК РФ, прежде всего, в части обязательного подписания договора лицом или лицами, совершающими сделку, или должным образом уполномоченными ими лицами. Отсутствие на договоре подписи указанных лиц лишает права туроператора и турагента ссылаться на факт ознакомления потребителя с условиями договора. Основания полномочий лиц, совершающих сделку в интересах гражданина, должны быть указаны в договоре.

Положениями ст. 10 Закона об основах туристской деятельности и п.п. 13, 14 Правил определены существенные условия договора, наличие которых обязательно в силу требований, установленных п. 1 ст. 422 и п. 1 ст. 432 ГК РФ. При этом заключаемый туроператором (турагентом) договор должен среди прочего соответствовать законодательству о защите прав потребителей.

Порядок заключения, исполнения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта в целом регламентирован положениями раздела IV Правил.

Договоры, заключаемые турагентами от своего имени, должны содержать дополнительные условия, отнесенные к существенным положениями ст. 10.1 Закона об основах туристской деятельности и п. 14 Правил.

Отсутствие письменного договора или хотя бы одного из существенных (обязательных) условий договора, в том числе реестрового номера туроператора, должно рассматриваться (наряду с несоблюдением положений раздела III Правил) как нарушение права потребителя на информацию, что может определять состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ.

При этом следует обратить внимание на то, что сроки исполнения договора, определяемые по соглашению сторон, к существенным условиям договора п. 13 Правил не отнесены.

Отсутствие общей цены туристского продукта в договоре не является изначально нарушением права потребителя на информацию, так как туристская путевка, также содержащая такую цену, является неотъемлемой частью договора. Однако отсутствие общей цены туристского продукта в рублях в договоре при отсутствии туристской путевки (что само по себе определяет объективную сторону

соответствующего административного правонарушения) может быть квалифицировано как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ.

Также необходимо учитывать, что туристский продукт, определяемый как комплексная услуга, готовая (предлагаемая) к реализации, не предусматривает возможности отказа от одной или нескольких составляющих ее услуг по воле потребителя (с точки зрения безусловной обязанности удовлетворения такого волеизъявления), и не предусматривает возможности уменьшения цены договора кроме случаев, предусмотренных законом, в том числе вследствие некачественно оказанной услуги.

Отсутствие условий путешествия в утвержденной форме туристской путевки также не является нарушением прав потребителей на информацию. Согласно положениям ст. 10 Закона об основах туристской деятельности и п. 7 Правил условия путешествия отнесены к потребительским свойствам (показателям качества) туристского продукта, которые являются существенным условием договора, оригинал которого должен быть передан потребителю не позднее 24 часов до начала путешествия согласно п. 19 Правил (предоставление потребителю в более поздние сроки оригинала договора, а также иных необходимых документов из числа предусмотренных п. 19 Правил возможно только при наличии согласия потребителя).

Включение в договор условий, ущемляющих установленные законом или иными нормативными правовыми актами права потребителей, определяет административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ.

С учетом правоприменительной практики Роспотребнадзора необходимо отметить, что причиной указанного правонарушения чаще всего является отсутствие выбора у потребителя условий договора, не отнесенных в установленном законом порядке к существенным (обязательным), что рассматривается как нарушение права потребителя на своевременное получение информации, обеспечивающей правильный выбор услуги, с соответствующими санкциями для виновного лица. В этой связи в целях профилактики правонарушений, связанных с несоблюдением требований ст. 16 Закона о защите прав потребителей, территориальным органам Роспотребнадзора следует принимать меры, направленные на обеспечение турагентами и туроператорами реализации права потребителя на свободный выбор вариантов условий договора, определяемых по соглашению сторон согласно положениям п. 4 ст. 421 ГК РФ и ст. 10 Закона об основах туристской деятельности.

Положениями ст. 10 Закона об основах туристской деятельности и п. 7 Правил определен состав потребительских свойств туристского продукта, среди которых информация о программе пребывания, маршруте и условиях путешествия, включая информацию о средствах размещения, об условиях проживания (месте нахождения средства размещения, его категории) и питания, услугах по перевозке туриста в стране (месте) временного пребывания, о наличии экскурсовода (гида),

гида-переводчика, инструктора-проводника, а также о дополнительных услугах. При этом в определенных случаях и с учетом последствий заблуждения потребителя не предоставление данной информации или предоставление недостоверной информации об указанных потребительских свойствах туристского продукта (целиком или в части) может составлять объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.7 КоАП РФ.

Субъектами административной ответственности, установленной ст. 14.7 и ч. 1 и ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ, могут быть туроператоры и турагенты с учетом конкретных обстоятельств.

3. Согласно положениям ст.ст. 1 и 10 Закона об основах туристской деятельности туристская путевка является неотъемлемой частью договора, подтверждающей факт оплаты туристского продукта.

Вследствие императивного характера указанных норм оформление туристской путевки обязательно, при этом туристская путевка является, прежде всего, бланком строгой отчетности, приравненным к кассовому чеку согласно положениям п. 2 ст. 2 Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" и постановления Правительства Российской Федерации от 31.03.2005 № 171 "Об утверждении положения об осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники".

Вместе с тем оплата договора безналичным способом согласно п. 16 Правил не освобождает туроператора или турагента от обязанности оформить туристскую путевку как неотъемлемую часть договора и в последствии передать ее потребителю (п. 19 Правил).

Реквизиты туристской путевки, утвержденные приказом Минфина РФ от 09.07.2007 № 60н "Об утверждении формы бланка строгой отчетности", в части формы оплаты, могут иметь нулевые значения в соответствующих графах. В случае оплаты договора безналичным способом с целью подтверждения факта оплаты договора о реализации туристского продукта в туристской путевке вручную указывается способ поступления денежных средств исполнителю, например, "безналичный платеж на расчетный счет туроператора" с указанием реквизитов такого платежа. Для защиты прав потребителей способ оплаты не имеет существенного значения, но важно фиксирование в туристской путевке самого факта оплаты.

С учетом положений п. 2 ст. 2 Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" и соответствующих разъяснений Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (п. 4 постановления Пленума ВАС РФ от 31.07.2003 № 16 "О некоторых вопросах практики применения административной ответственности, предусмотренной

статьей 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за неприменение контрольно-кассовых машин") реализация гражданам туристского продукта без оформления туристской путевки влечет привлечение виновного субъекта к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.5 КоАП РФ. К указанной административной ответственности могут привлекаться только туроператоры, которые в силу положений ст. 9 Закона об основах туристской деятельности обязаны обеспечить надлежащее исполнение всех составляющих комплексной услуги по туристическому обслуживанию ("услуг, входящих в туристский продукт"), в том числе реализацию туристского продукта. Турагенты, по мнению Роспотребнадзора, в данном случае не могут быть субъектами ответственности по указанной статье, так как реализация туристского продукта не является для них самостоятельной услугой, оказываемой ими потребителям.

4. К особенностям оказания туристских услуг относится право обеих сторон договора на односторонний отказ от его исполнения согласно положениям ст. 782 ГК РФ. При этом потребитель вправе отказаться от исполнения договора в любое время при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств по данному договору (п. 1 ст. 782 ГК РФ и ст. 32 Закона о защите прав потребителей), а исполнитель вправе отказаться от исполнения обязательств по договору лишь при условии полного возмещения заказчику убытков (п. 2 ст. 782 ГК РФ). Определение убытков дано в п. 2 ст. 15 ГК РФ.

Также следует иметь в виду особенности законодательства о туристской деятельности в отношении изменения и расторжения договора.

Положения ст. 451 ГК РФ имеют диспозитивный характер, между тем нормы ст. 10 Закона об основах туристской деятельности императивно устанавливают условия предъявления требования изменения или расторжения договора каждой из сторон. При этом существенные изменения обстоятельств, перечисленные в ст. 10 Закона об основах туристской деятельности, не могут быть изменены волей сторон (одной или обеих). В отношении иных обстоятельств, признаваемых сторонами договора существенными в рассматриваемом контексте, применяются правила, установленные ст. 451 ГК РФ.

Существенное значение имеет норма, установленная в 4 пункте списка существенных обстоятельств, а именно невозможность совершения туристом поездки по независящим от него обстоятельствам (болезнь туриста, отказ в выдаче визы и другие обстоятельства). В виду того, что законом определено только право требования, а не безусловное основание изменения или расторжения договора, то очень часто при реализации такого права распределение расходов происходит не в пользу потребителя.

Для защиты своих прав в случае отказа туроператора в возврате внесенных в счет договора денежных средств потребитель имеет право потребовать предоставления ему информации о реальных расходах исполнителя, понесенных

им в интересах конкретного лица - стороны расторгнутого (измененного) договора. Непредставление такой информации, равно как представление недостоверной и (или) необоснованной информации означает нарушение соответствующих прав потребителя и возможность наступления имущественной ответственности туроператора.

Включение в договор положений об удержании с потребителя в пользу туроператора при расторжении договора части денежной суммы, внесенной в счет договора, в виде фиксированных сумм, в том числе в процентном отношении к цене услуги, не основано на нормах права и определяет объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ.

При определении обстоятельств, зависящих или не зависящих от воли потребителя, следует руководствоваться положениями ст.ст. 6 и 7 Закона об основах туристской деятельности. При этом обязанность туриста обладать специальными знаниями и навыками законом не предусмотрена, что согласуется с правилами, установленными п. 3 ст. 7 и п. 4 ст. 12 Закона о защите прав потребителей. Потребитель может нести ответственность за последствия своих действий только в случае, если предварительно был информирован туроператором или турагентом о конкретном предмете своих обязанностей. При этом исполнитель заинтересован в обеспечении доказательства такого информирования, например, путем подписи туриста на документе, содержащем такие обязанности, который может быть частью (приложением) договора. В таком случае в договоре указывается способ (форма) информирования туриста о его конкретных обязанностях.

Также особое внимание следует уделить надлежащему информированию граждан о пределах ответственности сторон по общему и специальному законодательству, согласно которому надлежащее удостоверение личности гражданина (паспорт) является его обязанностью, а за надлежащее оформление визы, являющейся составной частью туристского продукта, отвечает туроператор. При этом следует иметь в виду, что из положений Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (в редакции от 10.01.2007), который ставит право на выезд из Российской Федерации в зависимость от достоверности сведений о личности туриста, следует обязанность туроператора проверять правильность оформления выездных документов, в том числе срок действия общегражданских заграничных паспортов, правильность оформления документов на ребенка и т.п. С учетом положений указанного закона и в соответствии с положениями абз. 4 п. 17 Правил туроператор обязан своевременно информировать потребителя об обстоятельствах, зависящих от потребителя, которые могут снизить качество туристского продукта или повлечь за собой невозможность оказания услуг, входящих в туристский продукт, в сроки, указанные в договоре о реализации туристского продукта. Нарушение этого правила может повлечь административную ответственность виновного лица, установленную ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ.

При реализации гражданско-правовых методов защиты потребителей туристских услуг следует учитывать, что положениями ст. 10 Закона об основах туристской деятельности установлен обязательный досудебный претензионный порядок урегулирования споров, но только в отношении туроператоров и качества туристского продукта. Несоблюдение такого порядка при предъявлении гражданского иска туроператору является основанием для оставления искового заявления без рассмотрения согласно положениям ст. 222 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что сроки предъявления туроператору претензий по качеству туристского продукта, предусмотренные ст. 10 Закона об основах туристской деятельности не исключают его права изменить такие сроки в сторону увеличения для предъявления претензии и в сторону уменьшения для удовлетворения претензии с включением новых сроков в условия договора. Сроки, предусмотренные указанной статьей, не распространяются на предъявляемые туроператорам претензии, не связанные с качеством туристского продукта. При этом сроки предъявления соответствующих претензий турагентам Законом об основах туристской деятельности не определены вообще.

Также необходимо иметь в виду, что согласно положением п. 4 ст. 425 ГК РФ окончание срока действия договора не освобождает стороны от ответственности за его нарушение, а срок исковой давности определяется положениями ГК РФ, в том числе ст. 196 ГК РФ.

5. Еще одной новеллой новой редакции Закона об основах туристской деятельности, действующей с 1 июня 2007 года, является дополнительная финансовая ответственность туроператоров в форме финансового обеспечения и внесение их в Единый федеральный реестр туроператоров (далее – Реестр).

Согласно положениям ст. 4.1 Закона об основах туристской деятельности туроператорская деятельность на территории Российской Федерации допускается исключительно при наличии финансового обеспечения в виде договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта. Указанной статьей установлен закрытый список исключений для организаций, организующих внутренний и социальный туризм.

Данное требование распространяется также на деятельность юридических лиц, реализующих туристских продукт, сформированный за пределами Российской Федерации.

Сведения о туроператорах, имеющих финансовое обеспечение, вносятся в Реестр. Ведение Реестра осуществляет Федеральное агентство по туризму (Ростуризм). Сведения Реестра размещены в свободном доступе на электронном сайте Ростуризма в сети Интернет (<http://russiatourism.ru/>).

Согласно положениям ст.ст. 10 и 10.1 Закона об основах туристской деятельности сведения о реестровом номере туроператора, сформировавшего реализуемый туристский продукт, данные о финансовом обеспечении, реквизиты туроператора как юридического лица (полное и сокращенное наименование, адрес), а также почтовый адрес отнесены к существенным (обязательным) условиям договора.

При этом под адресом (местом нахождения) понимается адрес регистрации (место нахождения) туроператора согласно сведениям Единого государственного реестра юридических лиц, а под его почтовым адресом понимается адрес регистрации (место нахождения) оператора почтовой связи, с которым у туроператора заключен соответствующий договор об оказании почтовых услуг.

Данные о финансовом обеспечении включают его размер, номер, дату и срок действия договора страхования ответственности туроператора или банковской гарантии.

Турагент, действующий от своего имени, в обязательном порядке дополнительно включает в договор соответствующие сведения о себе. При этом необходимо иметь в виду, что индивидуальные предприниматели не имеют сокращенного наименования, а полное наименование и адрес указывают на основании сведений Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. Согласно положениям Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" под адресом (местом нахождения) индивидуального предпринимателя понимается место его проживания.

Отсутствие указанных сведений в договоре или внесение в договор недостоверных сведений рассматривается как нарушение права потребителя на информацию и определяет состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ.

При этом необходимо иметь в виду следующее. Положениями ст. 4.1 и 17.1 Закона об основах туристской деятельности финансовое обеспечение реализуется только в виде договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта либо в виде банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта. Несмотря на это, действующий договор страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта не исключает возможности оформления банковской гарантии как одного из видов обеспечения исполнения обязательств согласно положениям § 6 главы 23 ГК РФ. В этом случае включение в договор сведений о действующем договоре страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта при одновременном отсутствии сведений об имеющейся банковской гарантии не влечет наступление административной ответственности.

6. Положениями ст. 17.1 Закона об основах туристской деятельности установлены требования к предоставляемому финансовому обеспечению, в том числе в части выплаты денежных средств, причитающихся туристу или иному заказчику в возмещение реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору. При этом в указанной норме подробно определен состав реального ущерба, отличный от определения этого понятия, установленного ст. 15 ГК РФ.

Таким образом, указанная норма Закона об основах туристской деятельности сужает пределы финансовой ответственности туроператора по отношению к правилам, установленным ст. 15 ГК РФ и п. 2 ст. 13 Закона о защите прав потребителей. Следует иметь в виду, что такое ограничение размера выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии не исключает права гражданина требовать от туроператора возмещения всех убытков, понесенных им вследствие нарушения прав потребителя, а также компенсации морального вреда в общем порядке, определенном гражданским законодательством.

В соответствии с положениями ст. 17.4 Закона об основах туристской деятельности обязанность страховщика выплатить страховое возмещение по договору страхования ответственности туроператора по письменному требованию туриста и (или) иного заказчика (далее – взыскатель) поставлена в зависимость от наступления страхового случая, а обязанность гаранта уплатить денежную сумму по банковской гарантии - от отказа туроператора возместить реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору. Такие правила налагают на взыскателя соответствующие обязательства по обеспечению доказательств наступления страхового случая или отказа туроператора возместить ущерб.

При этом в указанной статье установлены факты, определяющие наступление страхового случая: - наличие обязательств туроператора по договору; - нарушение (неисполнение или ненадлежащее исполнение) таких обязательств; - существенный характер нарушения условий договора (с раскрытием понятия существенного нарушения условий договора).

Основанием для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии является установление наличия всех трех перечисленных фактов, при этом существенным нарушением условий договора о реализации туристского продукта признается нарушение, которое влечет для туриста и (или) иного заказчика такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении договора.

Дополнительной гарантией возмещения убытков потребителю в пределах его прав, установленных законодательством о туристской деятельности, является безотзывность соответствующих обязательств туроператора, страховщика или банка, установленная нормой абз. 10 ст. 17.1 Закона об основах туристской

деятельности, при этом согласно положениям ст. 17.4 указанного закона страховщик или гарант могут выступать соответчиками по воле потребителя, заявившего иск туроператору о возмещении реального ущерба.

Согласно положениям ст. 17.5 Закона об основах туристской деятельности взыскатель вправе предъявить требование непосредственно страховщику или банку, предоставившим соответствующее финансовое обеспечение туроператору, но только в пределах суммы и только в течение срока действия такого обеспечения. Ст. 17.5 Закона об основах туристской деятельности подробно регламентирует порядок предъявления такого требования, которое может касаться только качества туристского продукта. Страховщик или гарант не вправе требовать представления иных документов, кроме перечисленных в указанной статье.

Еще одной особенностью непосредственного возмещения реальных убытков потребителю лицом, предоставившим туроператору финансовое обеспечение, является зависимость удовлетворения требований взыскателя от требований к качеству туристского продукта, обычно предъявляемыми к туристскому продукту такого рода (см. абз. 17 ст. 17.5 Закона об основах туристской деятельности).

7. Положениями ст. 7 Закона о защите прав потребителей установлено право потребителя на безопасность услуги. При этом критерии потребительской безопасности услуг в целом законодательством Российской Федерации фактически не установлены.

Туристская индустрия является областью, в которой безопасность как лично туристов, так и окружающей среды от туристов имеет первостепенное значение. Безопасность туризма регламентирована положениями главы VII Закона об основах туристской деятельности. Требования, установленные указанной главой, предъявляются как организаторам туристического обслуживания, так и туристам (потребителям).

Так, согласно положениям ст. 14 Закона об основах туристской деятельности туристы (экскурсанты), предполагающие совершить путешествие в страну (место) временного пребывания, в которой они могут подвергнуться повышенному риску инфекционных заболеваний, обязаны проходить профилактику в соответствии с международными медицинскими требованиями. Неисполнение этой обязанности гражданами может служить основанием отказа туроператора от исполнения договора согласно п. 17 Правил с возможностью наступления материальной ответственности потребителя за фактически понесенные расходы туроператором на момент такого отказа.

Согласно положениям ст. 17 Закона об основах туристской деятельности в случае, если законодательством страны (места) временного пребывания установлены требования предоставления гарантий оплаты медицинской помощи лицам, временно находящимся на ее территории, туроператор (турагент) обязан

предоставить такие гарантии. За неисполнение этой обязанности туроператор несет ответственность в установленном законом порядке.

Новая редакция ст. 14 Закона об основах туристской деятельности (начало действия – 01.06.2007) установила критерии безопасности туристского продукта как потребительской услуги, которые позволяют повысить эффективность защиты прав потребителей гражданско-правовыми методами.

В этой связи с учетом участившихся несчастных случаев с туристами, осуществляющими путешествия, связанные с экстремальными видами спорта и туризма, в том числе и с летальными исходами, необходимо учитывать следующее.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 10 Закона о защите прав потребителей и п. 7 Правил исполнитель обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о туристском продукте, обеспечивающую возможность его правильного выбора, в том числе и о возможных рисках и их последствиях для жизни и здоровья потребителя в случае, если потребитель предполагает совершить путешествие, связанное с прохождением маршрутов, представляющих повышенную опасность для его жизни и здоровья (горная и труднопроходимая местность, спелеологические и водные объекты, занятие экстремальными видами туризма и спорта и другие). То есть в обязательном порядке потребитель, совершающий тур, связанный с экстремальными видами спорта и туризма, как в России, так и за ее пределами, если они являются целью путешествия, должен пройти соответствующий инструктаж и обладать полной информацией, о том, с какими трудностями и опасностями ему предстоит столкнуться. Данная информация доводится до сведения потребителя в наглядной и доступной форме путем ее размещения в каталогах, справочниках, описаниях туристского продукта, а также иными способами. Кроме того, по требованию потребителя исполнитель, помимо обеспечения предоставления медицинского полиса, оказывает содействие в предоставлении услуг по страхованию дополнительных рисков, в том числе при совершении путешествий, связанных с прохождением потребителем маршрутов, представляющих повышенную опасность для его жизни и здоровья.

За неисполнение указанных обязанностей по своевременному информированию потребителей, обеспечивающему их безопасность, под которой согласно положениям ст. 14 Закона об основах туристской деятельности понимается не только личная безопасность, но и сохранность имущества туристов, туроператор, а в установленных законом пределах и турагент могут быть подвергнуты наказанию, предусмотренному ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ, не исключающему гражданско-правовую и уголовную ответственность.

8. При рассмотрении вопросов, связанных с защитой прав потребителей в сфере туристских услуг, необходимо учитывать особенности транспортного законодательства.

Так, например, согласно законодательству о железнодорожном транспорте ответственность за перевозку всегда несет перевозчик, поэтому эта транспортная услуга не включается туроператорами в состав туристского продукта.

Аналогичные правила установлены Воздушным кодексом Российской Федерации, в соответствии с положениями ст. 103 которого услуги по авиаперевозке непосредственно оказывает авиаперевозчик с вытекающими правовыми последствиями для обеих сторон сделки.

Прямые правоотношения между перевозчиками и потребителями-туристами не исчерпывают ответственности туроператора за надлежащее исполнение договора о реализации туристского продукта.

При этом туроператор не вправе ссылаться на положения п. 1 ст. 401 ГК РФ без учета взаимосвязанной нормы п. 5 ст. 13 Закона о защите прав потребителей, согласно которой исполнитель изначально несет полную ответственность за надлежащее исполнение обязательств. Например, при задержке вылета туроператор обязан предоставить клиенту размещение на время ожидания рейса, связаться с иностранным партнером и перенести сроки проживания в гостиницах по маршруту, изменить даты экскурсий и т.п.

Также следует иметь в виду, что в соответствии с положениями ст. 108 Воздушного кодекса Российской Федерации пассажир воздушного судна имеет право отказаться от полета с уведомлением об этом перевозчика не позднее, чем за двадцать четыре часа до отправки воздушного судна, если установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок не определен льготный срок, и получить обратно уплаченную за воздушную перевозку сумму. При отказе пассажира воздушного судна от полета позднее установленного срока пассажир имеет право получить обратно уплаченную за воздушную перевозку сумму с удержанием сбора, размер которого не может превышать двадцать пять процентов суммы, уплаченной за воздушную перевозку. То есть все авиабилеты, не зависимо от того, приобретались ли они на чартерный либо на регулярный рейс, подлежат возврату, с выплатой за них определенной денежной суммы.

9. Согласно п. 6 Правил исполнитель обязан иметь книгу отзывов и предложений, которая предоставляется потребителю по требованию. Отсутствие такой книги или отказ в ее предоставлении потребителю может рассматриваться с учетом конкретных обстоятельств как нарушение права потребителя на информацию об исполнителе, под которым согласно п. 2 Правил понимается туроператор и турагент, действующий от своего имени.

С учетом изложенного Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предлагает разработать и утвердить планы проведения необходимых организационных и контрольных мероприятий, предусматривающие комплекс мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений соответствующими лицами законодательства о защите

прав потребителей в сфере оказания услуг по туристическому обслуживанию граждан.

При этом должно обеспечиваться соответствующее взаимодействие территориальных органов Роспотребнадзора с региональными общественными организациями (объединениями) потребителей, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в основе которого должны лежать положения статей 42.1, 44 и 45 Закона о защите прав потребителей.

Эти и другие формы работы, связанные среди прочего с проведением всякого рода информационно-просветительских и обучающих мероприятий (семинары, "круглые столы" и т.д.), в том числе, с представителями региональной туристической индустрии, а также планомерное и систематическое взаимодействие со средствами массовой информации позволят выйти на качественно новый уровень обеспечения защиты прав потребителей в сфере туристических услуг.

Отчетные формы об исполнении данного письма со сроками их представления будут направлены дополнительно.

Руководитель Г.Г.Онищенко

30.09.2008