



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Пушкинская, д. 25,
г. Вологда, 160000

тел. (8172) 59-51-10
факс (8172) 21-11-33, 59-51-95

e-mail: sobranie@vologdazso.ru
<http://www.vologdazso.ru>

09.10.2017 № 2169/17
На № _____ от _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. Володину



109205 200203
Государственная Дума ФС РФ
Дата 12.10.2017
№284464-7; 1.1

Уважаемый Вячеслав Викторович!

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации Законодательное Собрание Вологодской области вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации".

Приложение: 1. Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 21 июня 2017 года № 297 "О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" на 1 л. в 1 экз.
2. Текст законопроекта на 1 л. в 1 экз.
3. Пояснительная записка к законопроекту на 5 л. в 1 экз.
4. Финансово-экономическое обоснование к законопроекту на 2 л. в 1 экз.
5. Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона

"О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" на 1 л. в 1 экз.

6. Заключение Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2017 года № 6539п-П13 на проект федерального закона на 2 л. в 1 экз.;

7. Копии текста законопроекта и материалов к нему на CD-диске.



А.Н. Луценко



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**О внесении в Государственную Думу Федерального
Собрания Российской Федерации проекта федерального закона
"О внесении изменения в статью 156 части второй
Налогового кодекса Российской Федерации"**

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации
Законодательное Собрание области **постановляет**:

1. Внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации".

2. Направить указанный проект федерального закона на заключение в Правительство Российской Федерации.

3. Назначить представителем Законодательного Собрания Вологодской области при рассмотрении указанного законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации А.Г. Подволоцкого, председателя постоянного комитета Законодательного Собрания области по бюджету и налогам.

4. Обратиться к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Вологодской области с просьбой поддержать указанный проект федерального закона.

5. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на постоянный комитет Законодательного Собрания Вологодской области по бюджету и налогам.

Председатель Законодательного
Собрания области



А.Н. Луценко

г. Вологда
21 июня 2017 года
№ 297

Вносит Законодательное Собрание
Вологодской области

ПРОЕКТ

№ 284464-4

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**О внесении изменения в статью 156 части второй
Налогового кодекса Российской Федерации**

Статья 1

Пункт 1 статьи 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3340; 2001, № 1, ст. 18; 2005, № 30, ст. 3130) дополнить абзацем следующего содержания:

"В целях настоящего пункта предпринимательской деятельностью в интересах другого лица на основе договоров поручения, комиссии либо агентского договора также признается реализация туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего и въездного туризма, туристского продукта, в случаях, когда исполнение этого договора осуществляется туроператором с привлечением третьих лиц путем заключения с этими лицами договоров, в рамках которых туроператор выступает в качестве комиссионера (поверенного, агента). В этом случае в налоговую базу не включается сумма выручки от реализации туристского продукта, а учитывается сумма вознаграждений (иных доходов), полученных туроператором в рамках указанных договоров."

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2018 года, но не ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по налогу на добавленную стоимость.

Президент Российской Федерации

В. Путин



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона "О внесении изменения в статью 156
части второй Налогового кодекса Российской Федерации"

Проект федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" разработан в целях устранения противоречий, существующих на практике, в отношении применения правил налогообложения туристских услуг, оказываемых туроператором в сфере внутреннего туризма.

В соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ) объектом обложения НДС признаются операции по реализации товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации (пп. 1 п. 1 ст. 146 НК РФ). При этом налоговая база при реализации налогоплательщиком товаров (работ, услуг), если иное не предусмотрено НК РФ, определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг) (п. 1 ст. 154 НК РФ).

В то же время для налогоплательщиков, осуществляющих предпринимательскую деятельность в интересах другого лица на основе договоров поручения, договоров комиссии либо агентских договоров, предусмотрен особый порядок определения налоговой базы по НДС. В соответствии с положениями НК РФ налоговая база в вышеуказанных случаях определяется как сумма дохода, полученная налогоплательщиками в виде вознаграждений (любых иных доходов) при исполнении любого из указанных договоров (п. 1 ст. 156 НК РФ).

Таким образом, при осуществлении посреднической деятельности в налоговую базу по НДС не включается стоимость услуг, реализованных по поручению принципала (комитента), а включается только сумма вознаграждения агента (комиссионера).

При осуществлении организацией туроператорской деятельности в сфере внутреннего туризма по формированию, продвижению и реализации туристского продукта организация заключает агентские договоры с поставщиками услуг, которые могут входить в туристский продукт (а именно компаниями-перевозчиками, гостиницами, санаторно-курортными организациями и т.д.), в рамках которых организация реализует услуги от своего имени по поручению специального субъекта - поставщика туристских услуг.

При этом ряд услуг, включенных в туристский продукт, вправе оказывать только специальные субъекты, имеющие соответствующую лицензию, в частности:

воздушные перевозки пассажиров (п. 1 ст. 100 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ, п. 22 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности");

перевозки железнодорожным транспортом пассажиров (п. 25 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности");

страхование (ст. 938 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, ст. 32 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации");

санаторно-курортные услуги, включающие лечебный процесс (ст. 15 Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах").

Следовательно, туроператор является посредником между поставщиком услуг (например, перевозчиком, санаторием и т.п.) и туристом. Туроператор организует (подбирает поставщиков услуг) и помогает в оформлении документов, в то время как услугу в составе туристского продукта турист получает непосредственно от поставщиков услуг.

НК РФ не предусматривает особого порядка применения НДС в отношении туристских услуг, реализуемых туроператором на территории Российской Федерации в составе туристического продукта. В то же время положениями НК РФ предусмотрен льготный порядок обложения НДС ряда услуг, оказываемых на территории Российской Федерации, которые могут быть включены в туристский продукт, а именно:

1) не подлежат обложению НДС услуги:

санаторно-курортных, оздоровительных организаций и организаций отдыха, оздоровления детей, в том числе детских оздоровительных лагерей, расположенных на территории Российской Федерации, оформленные путевками или курсовками, являющимися бланками строгой отчетности (пп. 18 п. 3 ст. 149 НК РФ);

по страхованию (пп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ);

2) применяется 0 % ставка НДС при реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположен на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя (пп. 4.1 п. 1 ст. 164 НК РФ);

3) применяется 10 % ставка НДС при реализации услуг:

по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа (за исключением услуг, указанных в пп. 4.1 п. 1 ст. 164 НК РФ) (до 31 декабря 2017 года включительно) (пп. 6 п. 2 ст. 164 НК РФ);

по перевозкам пассажиров и багажа железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем сообщении (за исключением услуг, указанных в пп. 4 п. 1 ст. 164 НК РФ) (с 1 января 2016 года по 31 декабря 2017 года) (пп. 7 п. 2 ст. 164 НК РФ).

Согласно существующей позиции налоговых органов, а также арбитражных судов Российской Федерации¹, при осуществлении туроператорской деятельности для целей исчисления налога на прибыль/налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (далее - УСН), доходом от туроператорской деятельности является выручка от реализации туристского продукта, полученная туроператором от реализации туристских путевок, а не суммы комиссионного вознаграждения.

Исчисление налога на прибыль/налога, уплачиваемого в связи с применением УСН, с суммы комиссионного вознаграждения возможно, по мнению налоговых органов и судов, при осуществлении деятельности турагента, а именно при осуществлении деятельности по продвижению и реализации туристского продукта, сформированного туроператором.

Позиция, предусматривающая включение туроператором в налоговую базу по НДС всей выручки от реализации туристских продуктов, а не только суммы комиссионного вознаграждения, не может быть применена к обложению НДС внутреннего туризма по следующим причинам:

позиция сформирована в отношении исчисления налога на прибыль/налога, уплачиваемого в связи с применением УСН, вопрос применения НДС не рассматривался в указанных случаях;

позиция была сформирована в отношении деятельности в сфере выездного туризма и под влиянием обстоятельств, имевших значение для налоговой квалификации, которые не могут иметь место в сфере внутреннего туризма (например, соглашение по туризму между двумя государствами, вывод подлежащих налогообложению в Российской Федерации денежных средств через структуру взаимозависимых и аффилированных лиц в низконалоговые юрисдикции и т.д.);

применение аналогичного порядка к исчислению НДС в сфере внутреннего туризма фактически приводит к обложению НДС по ставке 18 % услуг (включенных в состав стоимости туристского продукта), которые освобождены от налогообложения (например, стоимость услуг по страхованию и т.п.) или в отношении которых применяются пониженные ставки НДС (0 %, 10 %), что не соответствует положениям НК РФ (п. 1 ст. 3 НК РФ);

позиция основана на толковании норм отраслевого законодательства о туристской деятельности, в соответствии с которым туроператор оказывает заказчику комплексную услугу по реализации туристского продукта, которая, помимо прочего, выражается в принятии на себя ответственности за весь продукт в целом.

¹ - см. постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2015 № Ф05-16235/2014 по делу № А40-108465/2013 (Определением Верховного Суда РФ от 08.06.2015 № 305-КГ15-5175 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам ВС РФ), постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.02.2015 № Ф04-15281/2015 по делу № А45-2245/2014 (Определением Верховного Суда РФ от 05.08.2015 № 304-КГ15-3872 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ), постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21.05.2012 по делу № А78-3508/2011, постановление ФАС Центрального округа от 03.12.2007 по делу № А62-2441/2007), постановление ФАС Северо-Западного округа от 06.04.2006 по делу № А52-4772/2005/2

Данное положение отраслевого законодательства направлено исключительно на защиту интересов туристов, но не определяет правовую природу отношений между туроператором и поставщиками услуг, которые включаются в состав туристского продукта.

В свою очередь, правовая квалификация (и на ее основе - налоговая квалификация) отношений между туроператором и поставщиками услуг должна осуществляться в соответствии с нормами гражданского законодательства.

С точки зрения гражданского законодательства туроператор является посредником между поставщиком услуг (например, перевозчиком, санаторием и т.п.) и туристом. Туроператор организует (подбирает поставщиков услуг) и помогает в оформлении документов, в то время как услугу в составе туристского продукта турист получает непосредственно от поставщиков услуг.

Данная гражданско-правовая квалификация позволяет квалифицировать деятельность организации (туроператора) в качестве именно посреднической и исчислять НДС только с суммы вознаграждения туроператора, а не со стоимости туристского продукта в целом.

Гражданско-правовая квалификация туроператора в качестве посредника должна сохраняться и после вступления в силу 1 января 2017 года поправок в ст. 10 Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", устанавливающих, что в случае заключения туроператором отдельного договора на оказание услуг по перевозке и отдельного договора на оказание услуг по размещению на одно и то же лицо и на один и тот же период услуги, оказываемые по таким договорам, приравниваются к услугам, оказываемым при реализации туристского продукта². Указанные поправки были приняты исключительно с целью повышения уровня защиты прав и интересов туристов и не затрагивают отношения посредничества между туроператором и поставщиками услуг.

Применение аналогичной позиции, сложившейся в отношении исчисления налога на прибыль/налога, уплачиваемого в связи с применением УСН, к туроператорской деятельности в сфере выездного туризма, к порядку исчисления НДС в отношении туроператорской деятельности в сфере внутреннего туризма приводит к тому, что, несмотря на то, что в отношении ряда услуг предусмотрены льготы по НДС, при реализации данных услуг в составе туристского продукта туроператором возникает необходимость исчисления НДС по ставке 18% с полной стоимости туристского продукта. Это налагает дополнительную финансовую нагрузку на туриста.

Более того, исчисление НДС по ставке 18 % со всей стоимости туристского продукта делает продукты по внутреннему туризму менее конкурентоспособным по сравнению с туристским продуктом в сфере

² Федеральный закон от 2 марта 2016 года № 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность".

выездного туризма, так как большая часть услуг в сфере выездного туризма оказывается за пределами территории РФ и не подлежит обложению НДС в соответствии с правилами определения места реализации услуг, установленными пп. 3 п.1. ст. 148 НК РФ.

Принятие законопроекта позволит устранить противоречия, существующие на практике, в отношении применения правил налогообложения туристских услуг, оказываемых туроператором в сфере внутреннего туризма, устранить неравенство в обложении НДС туристских услуг в сфере выездного и внутреннего туризма, сделает турпродукты по внутреннему туризму более доступными и конкурентоспособными, что будет способствовать развитию внутреннего туризма.



ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации"

Принятие указанного законопроекта не приведет к выпадающим бюджетным доходам по следующим причинам:

1. Предлагаемый порядок обложения услуг основан на сохранении существующих льгот по НДС в отношении услуг, реализация которых будет осуществляться в составе турпродукта. Следовательно, если физические лица будут приобретать услуги по перевозке, страхованию, санаторно-курортному обслуживанию и пр. самостоятельно (без участия туроператора), льготы по НДС (пониженная ставка или полное освобождение) будут сохранены. При составлении плана доходов и расходов бюджета на каждый очередной период налоговые доходы по НДС в отношении указанных услуг не заложены как подлежащие к получению по ставке 18 % от налоговой базы (в связи с предусмотренными НК РФ налоговыми льготами).

Более того, при текущем порядке обложения НДС возникает незапланированный бюджетный доход от поступлений в виде НДС (в случае если все туроператоры используют существующий порядок) в связи с неприменением на практике действующих освобождений по налогу и пониженной ставки.

2. Предлагаемый порядок обложения НДС услуг туроператора будет способствовать уменьшению финансовой нагрузки на туристов при приобретении туристского продукта, что имеет большое значение в условиях сокращения числа граждан России, которые могут позволить себе проводить отпуск вне дома/не только на даче.

3. Предлагаемый порядок обложения услуг туроператора соответствует разработанным стратегиям, программам по развитию туризма, которые продолжают реализовываться в Российской Федерации. Финансирование мероприятий, предусмотренных данными программами, осуществляется за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для достижения основной цели - активизации развития внутреннего и въездного туризма. В этой связи следует отметить, что рассматриваемый порядок обложения НДС не требует дополнительного бюджетного финансирования, а значит, будет способствовать реализации программы и достижению ее цели при частичном сохранении заложенных на данную статью бюджетных расходов.

4. Существующий порядок обложения НДС создал условия налогообложения, при которых значительная доля туроператоров (прежде всего, представителей малого и среднего бизнеса), используя установленные законом возможности (в частности, применение специальных налоговых режимов), не уплачивает налоги, в том числе НДС и другие налоги. Более

того, существует практика ухода от налогообложения через применение незаконных схем минимизации налоговых платежей. Таким образом, налоговое бремя, превышающее свой эффективный уровень, создает условия, при которых бюджет при существующем порядке налогообложения не получает ожидаемые платежи в бюджет. Кроме того, высокое (неэффективное, несправедливое) налогообложение приводит к исчезновению стимулов к предпринимательской инициативе, расширению производства. В результате образуются целые группы налогоплательщиков, занятых поиском способов ухода от налогообложения и стремящихся накапливать финансовые ресурсы в теневом секторе экономики.

5. С учетом того, что Правительство Российской Федерации в настоящее время рассматривает необходимость государственной поддержки туроператоров, работающих по внутреннему и въездному туризму, предлагаемый порядок может выступать одной из форм такой поддержки, сокращая при этом возможное прямое субсидирование туроператоров.

Принятие проекта федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" не потребует дополнительных финансовых расходов федерального бюджета.



ПЕРЕЧЕНЬ
законов Российской Федерации и законов РСФСР,
федеральных конституционных законов, федеральных законов
и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации,
подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению,
изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального
закона "О внесении изменения в статью 156 части второй
Налогового кодекса Российской Федерации"

Принятие настоящего проекта федерального закона не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных нормативных правовых актов.





**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

✓ Законодательное Собрание
Вологодской области

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

« 15 » сентября 20 17 г.

№ 6539п-П13

МОСКВА

На № 1577/17 от 3 июля 2017 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона "О внесении изменения в статью 156 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", вносимый в Государственную Думу Законодательным Собранием Вологодской области

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона с учетом представленного финансово-экономического обоснования.

Законопроектом предлагается предусмотреть в пункте 1 статьи 156 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) особенности определения налоговой базы по налогу на добавленную стоимость туроператорами, осуществляющими деятельность в сфере внутреннего и въездного туризма.

В целях определения налоговой базы по указанному налогу положениями законопроекта предлагается признать предпринимательской деятельностью, осуществляемой в интересах другого лица на основе договоров поручения, комиссии либо агентского договора, реализацию туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего и въездного туризма, туристского продукта в случаях, когда исполнение этого договора осуществляется туроператором с привлечением третьих лиц путем заключения с этими лицами договоров, в рамках которых туроператор выступает в качестве

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ		
19	09	2017 г.
Входящий №	4814	

27072806.doc



комиссионера (поверенного, агента). В этом случае в налоговую базу не включается сумма выручки от реализации туристского продукта, а учитывается сумма вознаграждений (иных доходов), полученных туроператором в рамках указанных договоров.

Из содержания указанных положений законопроекта не представляется возможным определить, какой договор, исполнение которого осуществляется туроператором с привлечением третьих лиц, имеется в виду в предлагаемой редакции пункта 1 статьи 156 Кодекса.

Согласно статье 1 Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (далее - Закон) туристский продукт представляет собой комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта. При этом туроператором является юридическое лицо, осуществляющее деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта.

В соответствии с положениями частей первой и второй статьи 9 Закона туристский продукт формируется туроператором по его усмотрению исходя из конъюнктуры туристского рынка или по заданию туриста или иного заказчика туристского продукта. Кроме того, туроператор обеспечивает оказание туристу всех услуг, входящих в туристский продукт, самостоятельно или с привлечением третьих лиц, на которых туроператором возлагается исполнение части или всех его обязательств перед туристом или иным заказчиком туристского продукта.

Таким образом, определение туроператора в Кодексе в качестве посредника, а не продавца не соответствует указанным положениям Закона.

Кроме того, не представляется возможным определить порядок уплаты налога на добавленную стоимость в отношении операций по реализации услуг третьего лица, оказываемых в пользу туриста, поскольку договор между туристом и третьим лицом не заключается.

Учитывая изложенное, Правительство Российской Федерации законопроект не поддерживает.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации -
Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации



С.Приходько

