

УДК 336.1: 351.713

Поляков Олександр Петрович,  
магістр права  
(Університет Державної фіскальної служби України)

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АСПЕКТІ СПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто сутність правового регулювання туристичного збору в Україні, розкрито суперечності у системі оподаткування туристичної галузі, проаналізовано значення розвинутої туристичної інфраструктури для економіки держави, запропоновано окремі напрями вдосконалення оподаткування туристичним збором в Україні. Доведено можливість підвищення фіскального потенціалу туристичного збору, його здатність впливати на розвиток як окремих регіонів, так і країни в цілому.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, податкова політика, податкові агенти, туристичний збір, оподаткування, детінізація, туристичний бізнес.*

**Постановка проблеми.** Рівень розвитку туристичної галузі у будь-якій державі демонструє ступінь культурної свідомості її громадян, повагу населення до історичної спадщини та бажання долучити до неї якомога більшу кількість туристів з усього світу. Доступність та комфортність туристичної інфраструктури багато в чому залежить від обґрунтованого податкового менеджменту, раціонального оподаткування об'єктів туристичної галузі та ефективного використання коштів, які надходять від справляння туристичного збору. Маючи можливість поширювати здобутки своєї історії та культури серед світової спільноти та володіючи значним туристичним потенціалом, Україна не на належному рівні використовує наявні ресурси. Обумовлюється це, у тому числі, і відсутністю налагодженого податкового механізму в туристичній галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою дослідження та вдосконалення туристичного збору займалися такі вчені, як І. А. Нестерова, Я. М. Казюк, Н. В. Фоменко; геопросторові аспекти ринку туристичних послуг вивчала О. О. Любіцева; висвітленням управлінських механізмів займався С. В. Мельниченко; зарубіжний досвід аналізував Ю. В. Міщенко. Однак не повністю опрацьованим залишаються питання усунення прогалин у правовому регулюванні туризму, удосконалення фіскального значення туристичного збору та підвищення попиту на туристичні послуги серед світової спільноти.

**Метою статті** є аналіз оподаткування туризму в Україні, дослідження основних проблем та правових колізій регулювання туристичної галузі, визначення шляхів їх вирішення, пропозиції щодо детінізації туристичного бізнесу та збільшення попиту на туристичні послуги.

**Виклад основного матеріалу.** Усю множинність платежів, які застосовуються в туристичній галузі, можна об'єднати у декілька груп:

1) податки та збори, які мають загальний характер і застосовуються не тільки до туристичної, а й до інших галузей економіки;

2) спеціалізовані туристичні збори, які перш за все мають відновлювальний характер і виступають компенсацією за користування туристичною інфраструктурою та культурними благами певного регіону, а кошти від справляння таких податків та зборів використовуються на розвиток та благоустрій відповідних пам'яток та територій;

3) необґрунтовані спеціальні податки, які не мають відновлювального призначення і не виправдано збільшують вартість туристичних послуг [1].

Основним платежем у сфері туризму України є туристичний збір, який замінив собою застарілі курортний та готельний збори. Однак назвати його рентабельним та фінансово значущим з ряду причин остаточно не можна. Це пов'язано з тим, що у першу чергу існує неузгодженість з приводу визначення платників даного платежу. Так, стаття 268 ПКУ визначає платниками даного збору громадян України, іноземців, а також осіб без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади про встановлення туристичного збору [2].

На противагу даному визначенню, Закон України «Про туризм» містить визначення поняття «турист», під яким розуміється особа, яка здійснює подорож по Україні або до іншої країни з не забороненою законом країни перебування метою на термін від 24 годин до одного року без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та із зобов'язанням залишити країну або місце перебування в зазначений термін [3]. Зазначена неузгодженість дозволяє нам визнати платниками саме осіб, що підпадають під поняття «турист», що міститься в спеціальному нормативно-правовому акті. Таким чином автоматично зникнуть протиріччя щодо оподаткування родичів чи близьких осіб, які гостюють в інших регіонах, або осіб, що знаходяться у відрядженні, студентів тощо.

Ще однією новацією туристичного збору, на нашу думку, має стати чітке законодавче закріплення цільового використання отриманих від туристичного збору коштів, а саме на розвиток туристичної інфраструктури шляхом створення цільових туристичних фондів в межах спеціального фонду місцевих бюджетів. Це дозволить подолати невдоволення податкових агентів, якими виступають адміністрації готелів, кемпінгів тощо з приводу складності нарахування даного платежу та запобігти суперечностям власне з самими туристами, які будуть мати можливість наочно бачити результати від обкладання даним збором.

Наразі закон змушує податкових агентів проводити кропітку роботу з обрахування даного збору, включення його у квитанцію та оформлення особистих справ стосовно кожного випадку застосування податкової пільги для підтвердження її правомірності, ще і в доволі короткі терміни (щоквартально). Крім того, дане нововведення дасть можливість присікти безпідставне введення туристичного збору, адже, на відміну від курортного збору, туристичний збір можуть запроваджувати ради будь-яких сіл, селищ чи міст, у тому числі й зовсім позбавлені туристичного попиту, зловживаючи таким чином бюджетними коштами.

Нестабільність законодавства, у тому числі і податкового, також становить одну із актуальних проблем туристичного бізнесу, яка проявляється у ризиковості капіталовкладень у дану галузь і невпевненості в її рентабельності. Дієвим інструментом для вирішення даних завдань може стати цілком доречно введення тимчасових податкових канікул для новостворених готелів, туристичних баз відпочинку, мотелів тощо. Звільнення від сплати туристичного збору навіть на рік може сприяти фінансовому зміцненню таких закладів, збільшенню їхньої клієнтської бази, закріпленню авторитету та іміджу серед туристичної спільноти. Як зазначає Н. В. Фоменко, важливо розуміти, що приваблива для інвестицій і розвинута туристична галузь сприяє пом'якшенню регіональних диспропорцій, економіч-

ному зростанню відсталих районів, ефективно впливає на зайнятість, перешкоджає масовому виїзду в міста сільського населення, а також є джерелом отримання іноземної валюти, що позитивно впливає на стан платіжного балансу країни [4].

Підвищенню рентабельності туристичної галузі може сприяти встановлення чіткої взаємозалежності між матеріальним забезпеченням відповідної історичної чи культурної пам'ятки та її туристичною привабливістю для іноземного туриста. Так, кошти необхідно витратити перш за все на позиціонування і рекламно-інформаційну підтримку місць, які знаходяться поблизу інфраструктурних об'єктів, зручних транспортних розв'язок чи великих міст. Особливу увагу потрібно зосередити на покращенні матеріально-технічної бази місць розташування таких пам'яток. Також необхідно звернути увагу на рівень державного регулювання туристичної галузі.

Постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 ліквідовано Державне агентство з питань туризму та курортів, яке діяло у складі Міністерства інфраструктури, а його повноваження передані Міністерству економічного розвитку та торгівлі, у складі якого функціонує Департамент туризму та курортів [5]. На нашу думку, дана реорганізація є не досить вдалою, оскільки, по-перше, наявне дублювання повноважень між міністерствами, а по-друге, сама природа відносин, що виникають у туристичній галузі, ближча до сфери регулювання саме Міністерства інфраструктури, яке також реалізує державну політику у сферах транспорту, використання повітряного простору України, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку тощо. Дані сфери надзвичайно важливі для розвитку туризму і в комплексі здатні підвищити попит та доступність історичних пам'яток та архітектурних об'єктів шляхом налагодження транспортного та інформаційного доступу до них. Також існують пропозиції щодо удосконалення бази оподаткування туристичного збору, яка на сьогодні спирається на вартість проживання у відповідного податкового агента. Так, прив'язка сплати даного платежу до певного відсотку мінімальної заробітної плати, який залежатиме від статусності місць тимчасового розміщення (готелю, мотелю тощо), може присікти спекуляції та не виправдане завищення цін на проживання [1].

На думку І. А. Нестерової, одним із дієвих механізмів виведення туристичного бізнесу з тіньового сектору є створення спеціальних підрозділів туристичної міліції, до повноважень якої входили б організація безпеки туристів, контроль за проведенням екскурсій та відстеження поселення туристів у осіб, які не мають відповідного договору з місцевими радами [6]. Проте дану пропозицію навряд чи можна вважати раціональною, оскільки це тільки збільшить корупційну складову, а витрати на утримання даного підрозділу будуть покладені на плечі населення додатковим тягарем. Тому єдиним можливим варіантом удосконалення туристичного збору є збільшення особистої зацікавленості туристів та податкових агентів у розвитку туристичної інфраструктури і чіткому відстежуванні надходжень від даного платежу.

З іншого боку, Я. М. Казюк пропонує у рішеннях місцевих рад щодо встановлення туристичного збору визначати перелік податкових агентів, у тому числі і при співпраці з квартирно-посередницькими організаціями визначати перелік приватних осіб, яким надано право розміщувати у себе туристів, із зазначенням кількості закріплених за ними ліжок-місць, а також розраховувати середній рівень цін за проживання [7, с. 388]. Зазначена пропозиція цілком здатна вплинути на вихід туристичного бізнесу з тіньового сектору та запобігти спекуляціям цінової політики на даному ринку. Можливо, місцевій владі потрібно запровадити видачу приватним особам свідоцтв платника туристичного збору, які будуть гарантією якості послуг, їхньої безпечності, відповідності номерів санітарним, пожежним та іншим нормам. Даний крок має стимулювати потенційних платників, які здійснюють свою діяльність у тіньовому секторі, бути зацікавленими в отриманні таких документів за-

для реклами та демонстрації надійності своїх послуг. Самі ж туристи будуть упевнені в належній відповідальності таких осіб перед владою та будуть мати гарантії якісного сервісу та безпечного проживання.

**Висновки.** Отже, виважена податкова політика є одним із найважливіших кроків до залучення інвестицій у туристичну галузь України та зростанню її привабливості на міжнародному рівні. Основними завданнями влади мають стати: покращення матеріально-технічної бази туристичної інфраструктури, детінізація туристичного бізнесу та закріплення цільового використання коштів, отриманих від справляння туристичного збору. Спрямувавши відповідний фінансовий і людський ресурс на модернізацію туристичної галузі та інфраструктурних об'єктів і володіючи такою самобутньою і неповторною культурою, Україна здатна перетворитися на туристичний центр Європи і ділитися надбаннями своєї історичної спадщини з усім світом.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Подальші дослідження порушеної нами в даній статті проблеми стосуватимуться вивчення та аналізу зарубіжного досвіду з питань особливостей правового регулювання туристичного збору, розробки комплексних заходів щодо його застосування. Саме долучення до світових традицій використання можливостей туристичної сфери буде сприяти зростанню позитивного іміджу України.

### Список використаних джерел

1. Хартонюк Ю. Туристичний збір // Науковий блог Національного університету «Острозька академія». — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2013/turystychnyj-zbir/>.
2. Податковий кодекс України: Кодекс України, Закон в редакції від 02.12.2010 р. №2755-VI: із змінами та доповненнями станом на 01.08.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про туризм: Закон України в редакції від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР: із змінами та доповненнями станом на 11.02.2015 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Фоменко Н. В. Рекреаційні ресурси та курортологія — К. : Центр навчальної літератури. — 2007. — 312 с.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10 вересня 2014р. №442 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.
6. Нестерова І. А. До проблем протидії тіньовим проявам у сфері туристичного бізнесу в Україні [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.pdaa.edu.ua/np/pdf4/38.pdf>.
7. Казюк Я. М. Сучасний стан та шляхи вдосконалення механізмів надходжень місцевих податків і зборів / Я. М. Казюк // Теорія та практика державного управління. — 2012. — Вип. №3. — С. 382-390.

Поляков Александр Петрович,  
магістр права  
(Університет Государственной фискальной службы Украины)

### УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АСПЕКТЕ ВЗЫМАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОГО СБОРА В УКРАИНЕ

*В статье рассмотрена сущность правового регулирования туристического сбора в Украине, раскрыты противоречия в системе налогообложения туристической отрасли, акцентировано внимание на*

*значении развитой туристической инфраструктуры для экономики государства, предложены отдельные направления совершенствования налогообложения туристическим сбором в Украине. Доказана возможность повышения фискального потенциала туристического сбора, его способность влиять на развитие как отдельных регионов, так и страны в целом.*

**Ключевые слова:** правовое регулирование, налоговая политика, налоговые агенты, туристический сбор, налогообложение, денационализация, туристический бизнес.

**Poliakov Alexandr,**  
master of laws,  
(University of State Fiscal Service of Ukraine)

#### **PUBLIC ADMINISTRATION IMPROVEMENT IN THE ASPECT OF TOURIST TAX COLLECTION IN UKRAINE**

*The article deals with the essence of legal regulation of tourist tax in Ukraine, contradictions in the tax system of the tourism industry are revealed, the importance of a developed tourist infrastructure for the economy of the state is analyzed, and some ways of taxation purposes improvement in Ukraine are suggested. The possibility of increasing the fiscal capacity of tourist tax, its ability to influence the development of individual regions and the country as a whole is proved.*

**Key words:** regulation, tax policy, tax agents, tourist tax, taxation, legalization, tourism.

Надійшла до редколегії 15.01.2017