

Summary

Khymenko O. A. Separation management relations of administrative and labor law. – Article.

In the study, the author analyzes the relationship management relations in administrative and labor law, administrative legal value for the subject of labor law. Suggestions for changes in labor and administrative law.

Keywords: labor management, subject of labor law, subject of administrative law, method of regulation, subject of labor relations, social control, state functions, civil servants, corruption, labor collective.



УДК 338. 486.1 : 35. 073.6 (045)

А. М. Чвалюк

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративно-правових
дисциплін Донецького університету
економіки та права

ЗАКОНОДАВЧІ НЕУЗГОДЖЕНОСТІ ПРИ АДМІНІСТРУВАННІ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Туристична галузь має надзвичайно важливе значення для економіки нашої держави. Вона може і повинна стати тією галуззю, що забезпечуватиме реалізацію ринкових механізмів та надходження коштів до місцевих і державного бюджетів. Однак паралельно із покращенням туристичної інфраструктури слід вдосконалювати і правове регулювання туристичних правовідносин, зокрема сферу оподаткування.

Якщо порівнювати з іншими країнами, в яких добре розвинута туристична галузь, то саме туризм поповнює місцеві скарбниці. За оцінками Всесвітньої організації туризму, туристичні країни одержують

приблизно 10-25 % від загального податкового доходу за рахунок туристичного сектору. У деяких маленьких країнах, що спеціалізуються на туризмі, таких як Багами, більш ніж 50 % урядового доходу отримано від туристичного сектору. Чистий дохід туризму на Мальдівах складає 40 % урядового доходу. У Маврикії приблизно 12-15 % податкового доходу отримано безпосередньо і опосередковано за рахунок сектора туризму [1, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор. Туристичний збір є новим у податковій системі України, тому цій темі присвячена незначна кількість наукових праць. Проблеми та перспективи впровадження туристичного збору в податкову практику знаходяться в полі зору таких українських вчених, як О. Ворошилов, О. Єфімов, Г. Зайченко, О. Коваленко та інші. Але вони досліджували тільки окремі проблеми адміністрування туристичного збору такі як: неясність, щодо включення туристичного збору у базу оподаткування єдиним податком; відсутність регламентації використання коштів, отриманих від справляння збору; нерегульованість функцій податкових агентів тощо. І хоча більшість українських міст та сіл ухвалили рішення про запровадження туристичного збору, досі виникають питання пов'язані із його сплатою.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У попередніх своїх публікаціях [2; 3] ми вже вказували на певні законодавчі неузгодженості, які містить ст. 268 Податкового кодексу України (далі – ПК України). Дана наукова праця є продовженням раніше розпочатого дослідження.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в дослідженні механізму адміністрування туристичного збору, пошуку допущених при нормотворенні неузгодженостей та формулюванні шляхів їх виправлення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Туристичний збір є аналогом курортного збору, порядок адміністрування якого визначався у Декреті Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», що діяв до 1.01.2011 р. [4] Проте малі обсяги його надходження протягом

останніх років змусили змінити механізм справляння в ПК України у частині збільшення переліку платників, диференціації розмірів податкових ставок, розширення бази оподаткування і зміни порядку сплати. Втім не зважаючи на існування вже розробленого базису для законотворчості при складанні ст. 268 ПК України [5] було допущено певні неузгодженості.

Якщо звернутися до підґрунтя справляння туристичного збору, то ними є те, що особа, яка прибуває у певну місцевість отримує можливість користуватися певними благами, які в ній знаходяться, й тому, згідно із законодавством, у особи виникає обов'язок сплатити кошти за отримане право. Але, на нашу думку, має бути встановлено певний мінімальний часовий період достатній для отримання цих благ. Цілком зрозуміло, що людина, яка приїхала на одну-дві доби, навряд чи мала метою приїзду прогулянки старою частиною міста чи оздоровлення. Ми погоджуємось із К. Гутгарц в тім, що «податковий кодекс не робить відмінностей у цілях перебування на території тієї чи іншої адміністративно-територіальної місцевості та в терміні перебування («ночівля» може тривати і 6 годин, а збір все одно доведеться платити)» [6]. Також можливі випадки, коли тимчасове поселення може тривати зовсім незначний період часу, наприклад для того щоб викупати та переповити немовля. Збір у цьому випадку також доведеться платити у повному обсязі, що є неправильним.

Таким чином ми вважаємо за необхідне встановити та закріпити у ПК України таку особливість справляння збору, як «прибування на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору на строк більше ніж одна доба».

На сьогодні ставка туристичного збору встановлюється у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору (вартість усього періоду проживання з врахуванням податку на додану вартість). Справляння цього збору здійснюється податковими агентами, ними можуть бути: адміністрація готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих, санаторно-курортні заклади, квартирно-посередницькі організації тощо. Це становить одну з основних проблем, тому що переважна більшість

туристів зупиняються не в готелях, а в приватному секторі, а тому організувати збір з туристів доволі складно. Проте до цього залучаються комунальні підприємства, маклери, агенти, які збирають ці кошти, але і тут є проблема, бо отримання таких коштів з туристів практично неможливо. Повноцінне адміністрування, на думку Ю. Хавронюка, буде ефективне тоді, коли весь туристичний комплекс буде детінізований [7]. Самі ж податкові агенти, які стягують туристичний збір, головною причиною низької фіскальної ефективності збору називають те, що господарі житла, які здійснюють поселення туристів, не завжди хочуть працювати з ними. Це призводить до того, що в одних регіонах збір сплачують добре, а в інших він майже не надходить до бюджету. А відбувається це внаслідок недостатньої співпраці місцевої влади з населенням. Податкові агенти не можуть повністю виконувати свої функції, бо заходити у приватну оселю і пояснювати необхідність сплати туристичного збору вони не мають права [8].

Відповідно до п. 1. ч. 5 ст. 268 ПК України обов'язки податкового агента із справляння туристичного збору, на підставі рішення сільської, селищної та міської ради, може бути покладено на адміністрації кемпінгів. Національний стандарт України «Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення» ДСТУ 4527:2006 визначає кемпінг як «засіб розміщення на огороженій території, де розміщення забезпечують у котеджах та (або) бунгало, та (або) надають місця для розташовування наметів, караванів та караванів-будиночків, територія облаштована санітарно-технічними зручностями загального користування» (п. 5.12) [9]. Тобто територія має бути певним чином облаштована, а діяльність із надання послуг сертифікована. Нажаль, непоодинокі випадки, коли вимога сплатити туристичний збір, за встановлення намету на необлаштованій території, надходить від лісничого, що є порушенням законодавства.

Щодо фізичних осіб – підприємців, які уповноважуються сільською, селищною або міською радою справляти туристичний збір, О. М. Єфімов, наголошує на цікавій, особливості. Так на його думку, «готелями вони не є апріорі, оскільки не є юридичними особами. Принаймні, Держкомтуризму у цьому впевнений. Квартирно-посередницькими

організаціями вони також не є. Їм залишається лише третя підстава – стати та перебувати у статусі податкового агента зі сплати туристичного збору. І цією підставою є договір, укладений з відповідною радою. І якщо такий договір відсутній, то статусу податкового агента такі фізичні особи не набувають. До речі, цей висновок стосується не тільки фізичних осіб-підприємців, що сплачують єдиний податок, а й тих, що знаходяться на загальній системі оподаткування. Таким чином, фізичні особи, які надають готельні послуги або інші послуги з тимчасового проживання до того моменту, поки не укладуть відповідний договір з місцевою радою, не можуть набути статус податкового агента зі сплати туристичного збору. Та якщо вони все ж таки цей збір сплачують, то роблять це виключно на добровільних засадах» [10, с. 59].

Також виникає питання відносно законності стягнення передбаченої ч. 1 ст. 47 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [11] плати за відвідування територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Виникає ситуація, коли організована туристична група прямуючи через територію національного заповідника (з ночівлею у кемпінгу) двічі сплачує плату за отримання однотипних послуг у сфері туризму. Ця типовість простежується й через цільове використання цих коштів. Так, плата за відвідування територій та об'єктів природно-заповідного фонду використовується для здійснення заходів щодо охорони відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Отримані від сплати туристичного збору кошти спрямовуються для розвитку туристичної та курортної інфраструктури територіальних громад. Як можна побачити, фактично, кошти з вищенаведених плат йдуть на одні цілі, й хоча принципи оподаткування при їх стягненні не порушуються, логічний підхід не дає можливості признати стан речей правильним.

Також дещо незрозумілим є перелік осіб звільнених від сплати збору. По-перше, те що поруч із суб'єктами-фізичними особами законодавець розмістив «дитячі лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі та санаторно-курортні заклади» (п. «є» ст. 268.2.2. ПК України). Можливо законодавець мав на увазі осіб, які прибули до цих закладів? Хоча діти віком до 18 років і так згідно ПК України звільнені

від сплати збору. Втім, даний пункт потребує обов'язкового уточнення у тексті ПК України, або у його офіційному коментарі. По-друге, у зв'язку з тим, що прототипом туристичного збору був курортний збір, встановлений Декретом «Про місцеві податки та збори», нами не вбачається підстав, щодо зменшення кількості пільговиків зі сплати збору. Так, тепер сплачувати збір мають: воїни-інтернаціоналісти; особи, які прибули на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів. На нашу думку, позбавлення законодавцем вищенаведених осіб пільг зі сплати збору є невиправданим кроком й потребує переосмислення.

Використання отриманих від сплати збору коштів має спрямовуватись для розвитку туристичної та курортної інфраструктури територіальних громад [12, с. 371]. Проте Податковим кодексом України перелік адміністративно-територіальних одиниць, де можна встановлювати туристичний збір, не обмежено. Тож цей вид податку, як вказує М. В. Готич, може бути запроваджений не лише на території курортів і рекреаційних зон, але й на іншій території України, що не зовсім доцільно. Адже на території України є такі області, у межах яких розвиток туристичної інфраструктури не є перспективним. Тому, мабуть, слід було ввести не туристичний, а курортний збір, і стягувати його тільки в тих населених пунктах, які офіційно визнані курортами [13].

Дійсно, але ні ПК України, ні його офіційний коментар не надають пояснення, щодо критеріїв яким має відповідати місцевість для визначення її туристичною. Тобто обмежень для місцевих органів влади, щодо встановлення на своїй території туристичного збору не існує. Це може призвести до того, що, фактично, будь яка сільська, селищна та міська рада може запровадити справляння цього збору, навіть при повній відсутності туристичної інфраструктури (доцільності і можливості її розвитку), що є порушенням такого закріпленого у п. 5 ч. 1 ст. 4 ПК України принципу податкового законодавства як «фіскальна достатність». Цей казус можна виправити шляхом встановлення в Законі України «Про туризм» вичерпного переліку типів об'єктів курортної та туристичної інфраструктури, та внесенням до ПК України відсилочної норми на цей перелік.

Серед деяких науковців існує думка стягувати туристичний збір лише з іноземців, оскільки це стимулюватиме громадян України не виїжджати за кордон, а відпочивати на вітчизняних курортах [14]. А поки що Міністерство соціальної політики України пропонує скасувати туристичний збір, «як такий, що є малоефективним» [15]. Ми не можемо із цим погодитись. Туристичний збір беззаперечно потрібен у якості вагомого джерела наповнення місцевих бюджетів. Тому слід видалити із Проекту Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо поліпшення умов ведення бізнесу» [16] пропозиції скасування туристичного збору і скерувати наукову спільноту на розробку шляхів удосконалення механізму його адміністрування.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз механізму адміністрування туристичного збору надав змогу зробити певні висновки.

Незважаючи на те, що туристичний збір є аналогом курортного збору, який до 2001 р. стягувався згідно Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», він увібрав певні його недоліки та набув власних. Так, зокрема, законодавцем не встановлено мінімального часового періоду достатнього для отримання туристичних благ. Тому пропонуємо закріпити у ПК України таку особливість справляння збору, як «прибування на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору на строк більше ніж одна доба».

Відсутня обов'язкова сертифікація діяльності кемпінгів із надання туристичних послуг, що дозволяє їх адміністраціям порушувати Національний стандарт України ДСТУ 4527:2006, щодо облаштування своєї території.

Враховуючи необґрунтоване зменшенні кількості пільговиків пропонуємо до встановленого у ПК України переліку осіб звільнених від сплати туристичного збору додати воїнів-інтернаціоналістів та осіб, які прибули на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів.

З метою недопущення порушення закріпленого у ПК України принципу «фіскальної достатності» було б правильним обмежити місцеві органи влади на території, де немає туристичної інфраструктури і недоцільно її розвивати, у встановленні туристичного збору. Для цього слід встановити у Законі України «Про туризм» вичерпний перелік типів об'єктів курортної та туристичної інфраструктури, та внести до ПК України відсилочну норму на цей перелік.

Література

1. Gooroochurn N. The Welfare Effects of Tourism Taxation / N. Gooroochurn, T. Sinclair // Christel DeHaan Tourism and Travel Research Institute. – 2003. – February. – P. 1-37.
2. Чвалюк А. М. Туристичний збір та прогалини його адміністрування / А. М. Чвалюк // Зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України». Ч. 1. (Донецьк, 25 лист. 2011 р.). – Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2011. – С. 242-244.
3. Чвалюк А. М. Порушення принципів податкового законодавства при справлянні туристичного збору / А. М. Чвалюк // Матер. міждун. наук.-практ. конф. «Принципы финансового права» (Харьков, 19-20 апр. 2012 г.). – Харьков : Право, 2012. – С. 280-282.
4. Про місцеві податки і збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. № 56-93 (втратив чинність 01.01.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755–VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Том 1. – Ст. 3248.
6. Гутгарц К. Какие еще расходы ждут туристов в Украине? / К. Гутгарц [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prostopravo.com.ua/nalogi/stati/kakie_esche_rashody_zhdut_turistov_v_ukraine.
7. Хавронюк Ю. Туристичний збір / Ю. Хавронюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2013/turystychnyj-zbir/>.
8. Береговенко Л. Потрібно оприлюднювати інформацію про використання коштів, які надходять від туристичного збору / Л. Береговенко // Урядовий кур'єр від 08.05.2013 р.
9. Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення: Національний стандарт України ДСТУ 4527:2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua>.
10. Єфімов О. Туристичний збір і дохід платника єдиного податку: марні намагання «змішати воду з олією» / О. Єфімов // Бухгалтерія. – 2014. – № 11. – С. 57-59.
11. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
12. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров,

- В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін. ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2006. – 632 с.
13. Готич М. В. Впровадження у податкову практику туристичного збору / М. В. Готич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=42253>.
14. Ворошилов О. Туристичний збір: плюси і явні мінуси / О. Ворошилов // Старий замок. – 2011. – № 15.
15. Швед Б. У міст хочуть забрати заробіток з туристів / Б. Швед [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipress.ua/articles/u_mist_hochut_zabraty_zarobitok_z_turystiv_11033.html.
16. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо поліпшення умов ведення бізнесу : Проект Закону України від 13.11.2013 р. № 3606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49057.

Анотація

Чвалюк А. М. Законодавчі неузгодженості при адмініструванні туристичного збору. – Стаття.

У статті розглянуто механізм адміністрування туристичного збору. Виявлені певні законодавчі неузгодженості, які стосуються безпідставного зменшення кількості пільговиків зі сплати туристичного збору; відсутності обов'язкової сертифікації діяльності кемпінгів із надання туристичних послуг; не встановлення мінімального часового періоду достатнього для отримання туристичних благ тощо. Запропоновані шляхи виправлення цих недоліків.

Ключові слова: адміністрування, туристичний збір, ставка, податковий агент, плата, законодавство.

Аннотация

Чвалюк А. Н. Законодательные несогласованности при администрировании туристического сбора. – Статья.

В статье рассмотрен механизм администрирования туристического сбора. Обнаружены определенные законодательные несогласованности, которые касаются безосновательного уменьшения количества льготников по уплате туристического сбора; отсутствию обязательной сертификации деятельности кемпингов по предоставлению туристических услуг; не установлению минимального временного периода достаточного для получения туристических благ и тому подобное. Предложены пути исправления этих недостатков.

Ключевые слова: администрирование, туристический сбор, ставка, налоговый агент, плата, законодательство.

Summary

Chvalyuk A. N. Legislative inconsistencies at administration of tourist collection. – Article.

The mechanism of administration of tourist collection is considered in the article. Found out certain legislative inconsistencies which touch the groundless diminishing of amount of deadheads on payment of tourist collection; to absence of obligatory certification of activity of campsites after the giving of tourist services; to not establishment of minimum temporal period sufficient for the receipt of the tourist blessings and others like that. The ways of correction of these failings are offered.

Keywords: administration, tourist collection, rate, tax agent, pay, legislation.

