УДК 336.232

Ступникова О.Е.[1]

КУРОРТНЫЙ СБОР: ПРОБЛЕМЫ ВЗИМАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы, связанные с взиманием курортного сбора на территории Ставропольского края в муниципальных образованиях, входящих в территорию эксперимента в целях поддержания и улучшения инфраструктуры курортных территорий. Особое внимание уделено правовой природе курортного сбора.

Ключевые слова: курортный сбор, налог, Ставропольский край, курорт, туризм, эксперимент.

Stupnikova O.

RESORT FEE: PROBLEMS OF COLLECTING AND DEVELOPMENT PERSPECTIVE

Abstract. The article deals with the main problems associated with the collection of a resort fee in the territory of the Stavropol region in municipalities that are located on the territory of the experiment in order to ensure and improve the infrastructure of resort areas. Particular attention is paid to the legal nature of the resort collection.

Keywords: resort fee, tax, Stavropol region, resort, tourism, experiment.

Важным направлением налоговой политики РФ сегодня является установление, введение и взимание курортного сбора на территориях муниципальных образований, входящих в территорию эксперимента, в Алтайском, Краснодарском и Ставропольском краях. Принятие и вступление в силу 02 августа 2017 г. Федерального закона от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае», вызвало неоднозначную реакцию как со стороны широкой общественности, так и научного сообщества, что подтверждает необходимость изучения и анализа накопленного Ставропольским краем опыта по взиманию курортного сбора.

Курортный сбор является одним из видов местных сборов, устанавливаемых государством в курортных местностях. Для России практика введения курортного сбора не нова. Так, опыт его использования имелся еще в начале XX века, когда в мае 1911 г. был принят государственный Закон «О взимании сезонного сбора с приезжающих в посад Сочи». На основании этого Закона Сочинское городское общественное управление с 1 апреля по 1 ноября должно было взимать с приезжих денежный сбор, получивший название «лечебного», или «курортного». Размер сбора определялся в сумме не свыше 3 руб. с одного лица и не выше 5 руб. с семей, состоящих из трех и более членов. Расходование сбора допускалось «исключительно на расширение и улучшение курорта, на устройство удобств и развлечений приезжающих».

На территории современной России курортный сбор действовал в соответствии с законом РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2018-1 «О курортном сборе с физических лиц» и был отменен с 01 января 2004 года.

Анализ различных подходов к введению и взиманию курортного налога в мировой правоприменительной практике показал, что ку-

[1] *Ступникова Оксана Емельяновна,* кандидат экон. наук, доцент, декан факультета экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru, т. +7(8793)97-38-54.
Oksana Stupnikova, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Dean of Faculty of Economics, Management and Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: oks-ev@yandex.ru, tel. +7(8793)97-38-54.

рортный сбор (налог) можно собирать 3-мя способами:

первый – сбор фиксированной суммы по месту пребывания туристов (аэропорт, ж/д вокзал, автовокзал) по примеру Тайланда, но в таком случае будут необходимы большие средства на администрирование данного налога и невозможность охватить всех потенциальных плательщиков;

второй – установление фиксированной суммы за проживание в средствах коллективного размещения курортных городов или определенных курортных местностей дифференцированной в зависимости от категории звездности, которые будут установлены уполномоченным органом исполнительной власти, по примеру ряда европейских стран (Германия, Италия, Франция). Такая модель не сможет функционировать в России, по причине отсутствия обязательной классификации коллективных средств размещения;

третий – установление процентной ставки от стоимости проживания туриста, по аналогии с США. Такая модель наиболее подходит к введению на территории Российской Федерации. Но необходимо учитывать тот факт, что облагать курортным сбором можно только услуги по проживанию туриста.

Согласно положениям ст. 3 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), в которой закреплены исходные базовые принципы налогообложения в Российской Федерации, никто не обязан оплачивать налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ, либо установленные в ином порядке, чем это определено НК РФ [1]. Отсюда следует, что любой вид обязательного платежа – налог или сбор – должен быть предусмотрен НК РФ и входить в систему налогов и сборов РФ на соответствующем уровне путем закрепления в ст. ст. 13, 14, 15 НК РФ соответственно. Анализ ст. ст. 13, 14, 15 НК РФ показывает, что курортный сбор на сегодняшний день не входит в систему налогов и сборов РФ на федеральном, региональном и местном уровнях и НК РФ не предусмотрен.

На основании ч. 2 ст. 1 ФЗ № 214-ФЗ можно рассматривать курортный сбор как местный, поскольку он вводится на территории муниципальных образований, входящих в территорию проведения эксперимента. С другой стороны, его необходимо относить к региональным, так как он устанавливается законом субъекта РФ и все поступления по нему зачисляются в бюджет субъекта РФ.

Единого мнения относительно правовой природы и сущности данного платежа, а также его места в системе налогов и сборов РФ среди законодателей, правотолкователей и правоприменителей, а также научного сообщества на сегодняшний день нет.

Опираясь на положения ст. 8 НК РФ, можно выделить следующие признаки категории «налоги»: обязательность; индивидуальная безвозмездность; платеж в форме отчуждения определенных денежных средств или их части (денежные средства / их часть находится в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении); производится физическими и юридическими лицами; целевая направленность – обеспечение деятельности государства и муниципальных образований.

Вместе с тем та же ст. 8 НК РФ позволяет выделить совокупность признаков такой категории, как «сборы», а именно: обязательность; плательщиками выступают как физические, так и юридические лица; целевая направленность – оплата совершения в пользу плательщиков определенных юридически значимых действий государственных органов, органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и должностных лиц (например, предоставление определенного права или выдача разрешения или лицензии); осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности на определенной территории, в пределах которой установлен сбор [1].

Получается, специфичный целевой характер не является особенностью налогов, однако характерен для таких обязательных платежей, как сборы и пошлины, которые направлены на то, чтобы покрыть определенные издержки учреждения или органа в связи с осуществлением деятельности которого производятся указанные выплаты, а также специальный интерес, который, как правило, связан с предоставлением определенной услуги или совершения определенного действия публично-правового

характера (как правило — пошлина), а также с предоставлением каких-либо прав участия и использования материальных или нематериальных объектов (как правило — сбор). В данном смысле сборы и пошлины также относятся к индивидуальным платежам, а их осознаваемая плательщиком возмездность выражается лишь в определенной связи между соответствующим платежом и услугой. Исходя из вышеизложенного, платеж, взимаемый как «плата за пользование курортной инфраструктурой», или «курортный сбор», по своей правовой природе является сбором, т.е. имеет неналоговый характер, но, это не означает, что данный платеж, курортный сбор, не должен предусматриваться НК РФ и не должен входить в систему налогов и сборов [2]. Напротив, курортный сбор больше подпадает под понятие налог, так как носит обязательный характер, обеспечивается государственным принуждением, поступает в соответствующий Фонд развития курортной инфраструктуры, средства которого должны быть направлены на обеспечение содержания, ремонта, реконструкции, строительства и благоустройства объектов курортной инфраструктуры.

Многие считают, что курортный сбор не является налоговым платежом и не имеет налоговую природу, что, по нашему мнению, представляется не совсем правильным и обоснованным. Курортный сбор «де-факто» относят к неналоговым платежам, соответственно, складывающийся при его введении механизм администрирования, контроля и привлечения к ответственности является тоже неналоговым. Поэтому на практике возникает множество вопросов относительно того, кто будет администрировать курортный сбор, осуществлять контроль за его исчислением и уплатой, привлекать к ответственности.

Можно предположить, что курортный сбор имеет налоговую природу и признаки, и особенности налогового платежа, однако ошибочно не включен в систему налогов и сборов РФ в условиях проведения эксперимента, т.е. временно. До тех пор, пока курортный сбор не будет предусмотрен НК РФ и не будет входить в систему налогов и сборов Российской Федерации, он, в силу принципов налогообложения, предусмотренных ст. 3 НК РФ, не будет являться обязательным к уплате на территории РФ и соответствующих субъектов РФ. То есть необходимо включить курортный сбор в систему налогов и сборов РФ путем внесения соответствующих изменений в НК РФ и ФЗ № 214-ФЗ.

С учетом изложенного, государству как главному участнику налоговых правоотношений следует стремиться к такой модели отношений с плательщиками курортного сбора, при которой последние сами будут добровольно уплачивать установленные суммы курортного сбора в соответствующий бюджет взамен за пользование развитой и качественной базой объектов санаторно-курортной сферы с получением подробной и достоверной информации о том, на что идут средства от уплаты курортного сбора.

Целесообразность введения курортного сбора обусловлена необходимостью поддержания и улучшения инфраструктуры курортных территорий. Ограниченность региональных бюджетов уже привела к неудовлетворительному состоянию парковых территорий курортов, памятников архитектуры и объектов инфраструктуры.

В связи с этим с 1 мая 2018 года курортный сбор в размере 50 рублей введен на территории следующих муниципальных образований Ставропольского края:

город-курорт Ессентуки;

город-курорт Железноводск;

город-курорт Кисловодск;

город-курорт Пятигорск.

Курортный сбор подлежит зачислению в бюджет Ставропольского края в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ставропольского края. Его плательщиками являются физические лица, достигшие совершеннолетия, проживающие в объекте размещения более 24 часов, при этом имеется порядка 19 категорий граждан, которые освобождаются от уплаты курортного сбора. Реестр операторов курортного сбора включает 313 операторов курортного сбора.

Для повышения эффективности расходования средств курортного сбора был создан и функционирует общественный совет по вопросам проведения эксперимента по развитию

курортной инфраструктуры в Ставропольском крае. Он согласовывает интересы всех участников по вопросам развития курортной инфраструктуры в Ставропольском крае, осуществляет общественный контроль за ходом проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае и целевым расходованием бюджетных ассигнований Фонда развития курортной инфраструктуры в Ставропольском крае. На основании его решения были заключены ряд соглашений об организации работ по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае.

В соответствии с Законом Ставропольского края от 13 декабря 2017 г. № 136-кз «О бюджете Ставропольского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» на 2018 год было предусмотрено 181,588 млн. рублей плановых поступлений по плате за пользование курортной инфраструктурой [3].

Данные денежные средства поступают в Фонд развития курортной инфраструктуры. Бюджетные ассигнования фонда направляются в форме иных межбюджетных трансфертов из бюджета Ставропольского края бюджетам муниципальных образований Ставропольского края, территории которых включены в территорию эксперимента. В 2018 году иные межбюджетные трансферты были предусмотрены муниципальным образованиям в виде авансового платежа. Данное обстоятельство позволило проводить работы по благоустройству курортной инфраструктуры с началом взимания курортного сбора, а отдыхающие видели, как идут работы и куда тратятся денежные средства (курортный сбор). Бюджетные ассигнования имеют целевой характер и направляются исключительно на финансовое обеспечение работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры на территории эксперимента.

В Фонд развития курортной инфраструктуры в 2018 году поступили денежные средства от операторов курортного сбора (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельность по предоставлению гостиничных услуг и (или) услуг по временному коллективному или индивидуальному размещению и (или) деятельность по обеспечению временного проживания (включая деятельность по предоставлению в пользование жилых помещений), в том числе, в жилых помещениях) в размере 185,549 млн. рублей.

Перевыполнение плана поступления денежных средств от уплаты курортного сбора в 2018 году составило 3,961 млн. рублей (Табл. 1).

Таблица 1. Информация в разрезе городов по объему поступлений денежных средств от уплаты курортного сбора за 2018 год, млн. руб.

ГОРОД	план на 2018 год	факт поступлений	отклонение
Ессентуки	54, 146	51,404	– 2,741
Пятигорск	37, 164	33,240	– 3,922
Кисловодск	61, 759	70,379	+ 8,620
Железноводск	28, 519	30,524	+ 2,005
Итого:	181,588	185,549	+ 3,961

Источник: Информация по вопросу проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры на территории Ставропольского края

Реестр операторов курортного сбора в 2018 году включал в себя 310 объектов размещения. Из них [4]:

Ессентуки – 79 операторов (27 санаториев, 4 пансионата, 48 гостиниц);

Пятигорск – 85 операторов (18 санаториев, 67 гостиниц);

Железноводск – 37 операторов (21 санаторий, 1 пансионат, 15 гостиниц);

Кисловодск – 109 операторов (39 санаториев, 6 пансионатов, 64 гостиницы).

Плательщиками курортного сбора стали 345,027 тыс. отдыхающих (85,2%) из 404,808 тыс. человек.

В отношении операторов курортного сбора, не представивших информацию, инспекторами отдела контроля собираемости курортного сбора было составлено 43 административных протокола (10 – г. Кисловодск, 6 – г. Железноводск, 9 – г. Ессентуки и 18 – г. Пятигорск) за нарушение порядка и сроков исчисления, взимания и перечисления курортного сбора в бюджет Ставропольского края, порядка и сроков представления отчета оператора курортного сбора и сведений, необходимых для ведения реестра операторов курортного сбора, а также за нарушение порядка учета плательщиков курортного сбора и лиц, освобожденных от его уплаты.

В отношении плательщиков, которые отказались уплачивать курортный сбор, были возбуждено 196 дел об административных правонарушениях.

Взыскано штрафов за нарушение требований действующего законодательства, связанного с проведением эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае, на общую сумму 70 тыс. рублей; подготовлено и направлено 1850 досудебных претензий. При этом в досудебном порядке уплатили курортный сбор на сумму более 190 тыс. рублей [4].

Проанализировав данные о сумме денежных средств, поступивших от уплаты курортного сбора за период проведения эксперимента, а также сведения о количестве плательщиков курортного сбора, можно сделать вывод об устойчивой тенденции роста положительных показателей:

– оттока отдыхающих не отмечено, наоборот, численность туристов и прибывших на лечение в регион Кавказские Минеральные Воды увеличилась на 8,0%;

– поступление денежных средств от уплаты курортного сбора оправдывают прогнозные показатели;

– Ставропольский край является лидером среди регионов, участвующих в эксперименте, по собранным денежным средствам;

– отмечается устойчивая тенденция снижения отказов от уплаты курортного сбора.

В начале реализации эксперимента по развитию курортной инфраструктуры возникали проблемные вопросы, к наиболее распространенным из которых можно отнести следующие [4]:

– механизм аккумулирования средств на счетах в государственных казенных учреждениях, которые являются подведомственными учреждениями федеральных органов исполнительной власти;

– соблюдение кассовых операций при приеме курортного сбора операторами от плательщиков с учетом особенностей приемки средств по безналичному и наличному расчетам, при бронировании и покупке путевки у туроператоров;

– снижение размера взимаемого комиссионного сбора банком при внесении денежных средств, полученных от уплаты курортного сбора на расчетный счет оператора курортного сбора, а также рассмотрения возможности его отмены;

– внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения мер ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в сфере предоставления жилых и нежилых помещений;

– перечень документов, подтверждающих право на освобождение от уплаты курортного сбора.

С момента введения курортного сбора операторы курортного сбора часто обращались с вопросами, касающимися взимания курортного сбора в связи с тем, что внести плату за пользование курортной инфраструктурой плательщик вправе не позднее момента выезда из объекта размещения, что приводит к следующим ситуациям:

– плательщик выезжает раньше из объекта размещения, не уведомив об этом сотрудников объекта размещения;

– иностранные граждане не вносят плату, обоснованно надеясь на то, что в своем государстве они не будут преследоваться по закону Российской Федерации, а в размещении из-за невнесения платы за пользование курортной инфраструктурой им не могут отказать;

– операторы курортного сбора фактически являются посредниками между плательщика-

ми и бюджетом, а потому не заинтересованы во взимании курортного сбора. Более того, возложенная на них обязанность исчисления и перечисления курортного сбора в бюджет создает для них дополнительную нагрузку. Так, в настоящее время процедура взимания курортного сбора с плательщика и перечисление его в бюджет является очень громоздкой и неудобной. В случае, если сумма курортного сбора войдет в стоимость проживания, это значительно упростит и облегчит для операторов курортного сбора данную процедуру.

В соответствии с Законом Ставропольского края от 13 декабря 2018 г. № 102-кз «О бюджете Ставропольского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (в ред. Закона Ставропольского края от 11.03.2019 № 17-кз) на 2019 год предусмотрено 249,368 млн. рублей плановых поступлений по плате за пользование курортной инфраструктурой. Причем средства предусмотрены не только на строительство, благоустройство ремонт объектов курортной инфраструктуры, но и порядка 5–10% предусмотрено на разработку проектной документации, а в 2020 году 20% будет предусмотрено на содержание тех объектов, которые будут восстановлены за счет средств курортного сбора.

Проведенный прогноз поступлений средств в разрезе муниципальных образований показал, что если ставка курортного сбора останется неизменной – 50 рублей с человека в сутки, то общая сумма поступлений за период проведения эксперимента составит 1 268,4 млн. рублей (Табл. 2).

Таблица 2. Прогнозный объем поступлений средств в результате введения курортного сбора в разрезе муниципальных образований, млн. руб.

Город	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Ессентуки	72,2	84,2	85,0	86,1
Железноводск	40,8	40,8	40,8	40,8
Кисловодск	94,0	95,8	98,4	101,5
Пятигорск	48,3	49,5	53,4	55,2

Источник: Материалы к совещанию по реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»

Таким образом, курортный сбор хорошо зарекомендовал себя и действительно способен выступать как серьезный мотиватор для муниципальных образований по наращиванию туристского потока.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Налоговый кодекс Российской Федерации с постатейными комментарии и комментариями. – М.: «Проспект». – 2018.
2. Леонтьев В.Е., Баранова А.Ю. Механизм уплаты туристического сбора в России / В.Е. Леонтьев, А.Ю. Баранова // Журнал правовых и экономических исследований. – 2017. – № 1. – С. 172–177.
3. Закон Ставропольского края от 13 декабря 2017 г. № 136-кз «О бюджете Ставропольского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». – URL: http://www.dumask.ru/law/zakony-stavropolskogo-kraya-postanovleniya-dumy/item/18945-zakon-stavropolskogo-kraya-ot-13-dekabrya-2017-g-136-kz-o-byudzhete-stavropolskogo-kraya-na-2018-god-i-planovyj-period-2019-i-2020-godov.html
4. Информация Министерства туризма и оздоровительных курортов Ставропольского края по вопросу внедрения механизма курортного сбора. – URL: http://mintourism26.ru