

Курортный сбор в фокусе общественной дискуссии

Resort fee in the focus of public discussion

Джанджугазова Е.А.

E. Dzhandzhugazova

Статья посвящена проблеме взимания курортного сбора, который предполагается внедрить в экспериментальном порядке с 1 января 2018г. на территории четырех регионов России. Автор на основе изучения и систематизации результатов опросов общественного мнения по введению курортного сбора в РФ делает обобщенные выводы об отношении россиян к этой инициативе и на основе анализа российского и международного опыта предлагает некоторые подходы к более глубокому изучению и широкому освещению этой проблемы.

The article considers the problem of charging a resort fee, which is expected to be introduced in the experimental order from January 1, 2018 on the territory of four regions of Russia. The author, based on the study and systematization of the results of public opinion polls on the introduction of a resort gathering in the Russian Federation, makes generalized conclusions about the attitude of Russians towards this initiative and, on the basis of an analysis of Russian and international experience, suggests some approaches to a deeper study and broad coverage of this problem.

Ключевые слова: курортный сбор, местные налоги, регионы РФ, туристская инфраструктура

Key words: resort fee, local taxes, regions of the Russian Federation, tourist infrastructure

Актуальность проблемы курортного сбора

В 2017 году дискуссия о целесообразности введения в ряде российских регионов курортного сбора отличалась остротой и общественной активностью. Этот вывод подтверждается результатами анализа проведенного журналами «Российская Федерация сегодня» и «Парламентская газета». Оба этих популярных изданий отмечают, что в 2017

году были проанализировано наибольшее количество переходов из популярных поисковиков «Яндекс» и «Google», которые показали, что 30 законодательных инициатив, обсуждаемых в этих изданиях, вызвали особый интерес российских граждан. В ходе парламентских слушаний были рассмотрены и обсуждены несколько сотен законов, среди которых закон о введении курортного сбора в четырех регионах России стал наиболее актуальным и обсуждаемым.

Созданный на основе поисковых запросов рейтинг законодательных инициатив – 2017, возглавил именно закон о курортном сборе, опередив целый ряд таких важных проблем как московская реновация, лесная амнистия, детский отдых, пенсии и др.

Интерес к проблеме введения курортного сбора в современных условиях вполне закономерен и предсказуем, так как согласно принятого закона, курортный сбор с мая 2018 года начнут взимать с туристов в Крыму, Краснодарском крае, Алтайском и Ставропольском краях. Взимание курортного сбора задумано как эксперимент, который продлится до 2022 года. В свою очередь размер сбора не может превышать 100 руб. в сутки, а максимальный размер курортного сбора в 2018г. не должен быть выше 50 руб. в сутки. [7]

Несмотря на поэтапное внедрение и опору на инициативы местных властей, которые будут самостоятельно устанавливать размеры и периоды взимания курортного сбора, принятый закон вызвал серьезный общественный резонанс и в очередной раз показал, что общество отрицательно относится к любой дополнительной финансовой нагрузке на бюджет граждан, даже если она объясняется такой насущной необходимостью как совершенствование курортной инфраструктуры. Проблема поддержания и развития курортной инфраструктуры никогда не теряла своей актуальности, и решить ее на региональном уровне без привлечения дополнительных финансовых источников очень трудно. Одним из путей решения проблемы финансирования выступают дополнительные целевые сборы, позволяющие пополнить региональные бюджеты курортов. Так по оценке Правительства РФ внедрение курортного сбора позволит

пополнить бюджет Ставропольского края на 2,02 млрд. руб., Краснодарского края на 8,3 млрд., а в Крыму бюджет увеличится на 16,4 млрд. руб. Все полученные средства будут направлены на содержание, ремонт и реконструкцию курортной инфраструктуры. [14, 12]

Следует отметить, что введение курортного сбора это не только реакция на сложную геополитическую обстановку вызванную экономическим кризисом и санкциями, негативно сказавшимися на доходной части российского бюджета. Все эти причины только подтолкнули властные структуры искать дополнительные возможности для развития региональной туристской и курортной инфраструктуры, состояние которой объективно снижает конкурентоспособность российских курортов. В определенном смысле катализатором процесса формирования законодательной инициативы по внедрению курортного сбора стал присоединенный в 2014г. Крым, курортная инфраструктура которого была в плачевном состоянии и требовала немедленной реконструкции.

В свою очередь процесс включения Крыма в общероссийский туристско-рекреационного комплекс выявил целый ряд серьезных региональных проблем, решать которые требовалось на местном уровне и в том числе с опорой на собственные финансовые ресурсы.

Эти вопросы были рассмотрены в ходе рабочей поездки В.В. Путина в Алтайский край, где 26 августа 2016г. было проведено заседание президиума Государственного совета «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса в Российской Федерации», в рамках которого Президент поручил Правительству ввести на территории России курортный сбор регионального значения. При этом подчеркивалось, что взимание сбора должно быть организовано на основе четкого понимания целей, задач и процессов администрирования, а также предлагалось сформировать понятный механизм контроля за его расходованием. [6]

Принятый в 2017г. ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае», предполагает двухступенчатый

подход к введению курортного сбора. Он предполагает проведение эксперимента в четырех пилотных регионах с последующим распространением на всю территорию страны. Подобная последовательность действий вполне оправдана, так как курортный сбор неоднократно вводился на территории СССР и РФ, но не всегда себя оправдывал как с экономической, так и с административно-правовой точки зрения. [7]

Несмотря на позитивное целеполагание законодательная инициатива по введению курортного сбора была оценена большинством россиян негативно, о чем свидетельствуют результаты десятков опросов проведенных в первом полугодии 2017 года, а также довольно оживленная дискуссия в популярных социальных медиа. [8-13]

Результаты опросов и общественная дискуссия по проблеме введения курортного сбора

Приведем наиболее масштабные опросы, проведенные с целью изучения общественного мнения по вопросу введения курортного сбора в РФ:

1. Опрос Фонда «Общественное мнение». В опросе приняли участие 1500 чел. в 53 субъектах РФ. Цель - выявление отношения граждан России к введению курортного сбора в некоторых регионах.
2. Интернет - опрос РИА Новости. В опросе приняли участие 55000 чел.
3. Интернет-опрос популярного медийно-сервисного интернет-портала «Рамблер». В опросе приняли участие 6500 чел.
4. Опрос популярного туристического сервиса «Туту.ру». В опросе приняли участие 18000 чел.
5. В режиме он-лайн поисковые сервисы «Biletix» и «Aviasales», проводили опросы своих клиентов, выясняя их отношение к курортному сбору.
6. По каналам социальных медиа журналисты «Коммерсантъ FM» выясняли отношение своих слушателей к курортному сбору.

Полученные в ходе социологического исследования результаты, несмотря на незначительные колебания значений, показали цельную картину негативного отношения граждан к введению курортного сбора.

Все обобщенные результаты исследований показаны на рис. 1-4.

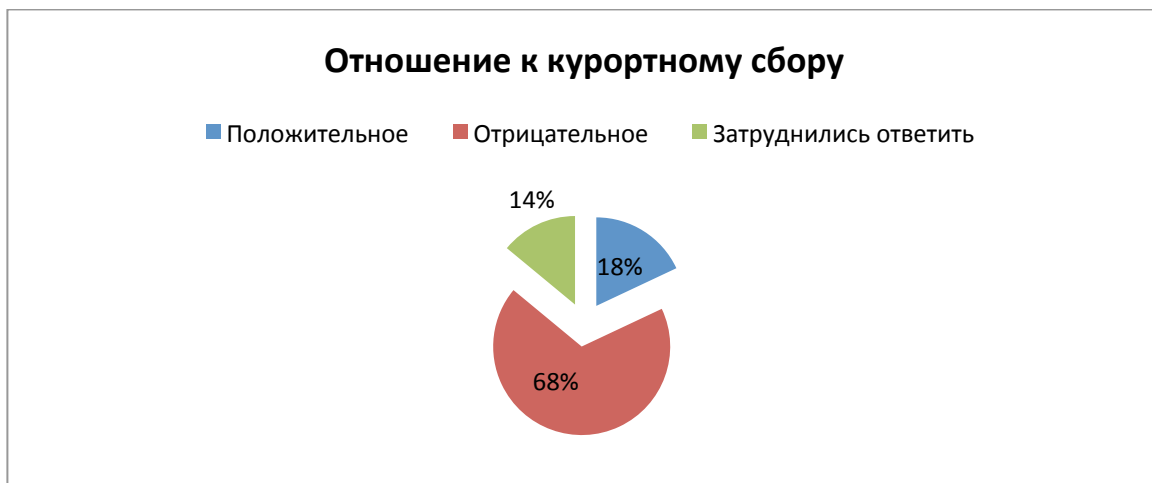


Рис. 1. Структура ответов на вопрос: Как вы относитесь к введению курортного сбора?

(*** Составлено автором на основе источников [8-13])

Так анализ результатов опроса, по выявлению отношения граждан РФ к курортному сбору показал, что почти две трети опрошенных (68%) настроены негативно, только каждый пятый (18%) относится положительно, а 14% опрошенных вообще не имели четкого мнения по этому вопросу.

В ходе исследования респонденты приводили аргументы, раскрывающие причины их негативного отношения к курортному сбору (рис.2). Полученные результаты позволяют нам выявить конкретные опасения граждан, что, несомненно, проясняет сложившуюся ситуацию и дает возможность сделать обоснованные выводы.

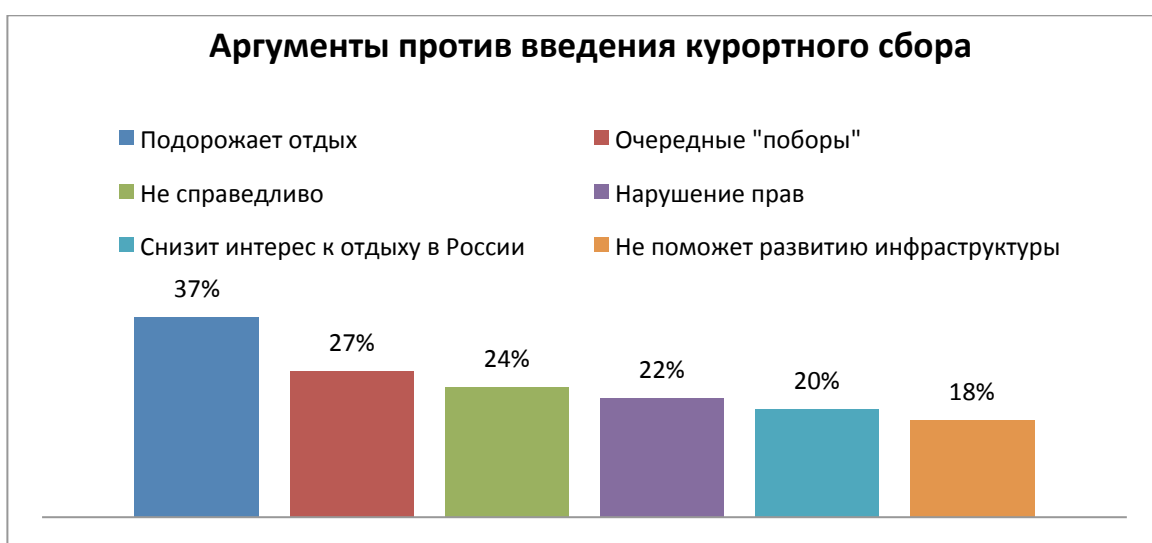


Рис. 2. Аргументы, приведенные респондентами, негативно относящимися к введению курортного сбора.

(*** Составлено автором на основе источников [8-13])

Приведенные на рис.2 результаты показали, что большинство опрошенных (37%) беспокоится о том, что отдых после введения сбора станет дороже. Это опасение разделяют не только сами потребители, но и представители турбизнеса и курортной индустрии, так как понимают, что администрирование курортного сбора тоже потребует финансовых затрат, которые дополнительно будут перекладываться на потребителей. Значительное число респондентов (27%), активно обсуждают вопрос о том, что курортный сбор – это очередные поборы с граждан, к которым они также относят сборы на капремонт, транспортный налог и пр. В продолжение этой точки зрения выступают еще 24% опрошенных, оценивающих введение курортного сбора как несправедливость. Далее существенная часть респондентов (22%) считают, что введение курортного сбора – это нарушение их гражданских прав. Многие из них удивляются тому, что они должны платить налог на отдых в родной стране? Еще две достаточно большие группы граждан аргументируют свое неприятие курортного сбора причинами не личного характера. Так в частности 20% отмечают, что введение сбора снизит интерес к отдыху в России, а 18% опрошенных считают, что это не поможет развитию курортной инфраструктуры. Вместе с тем респонденты более оптимистично оценили последствия внедрения курортного сбора (рис.3).



Рис. 3. Мнения респондентов в отношении последствий введения курортного сбора.

(*** Составлено автором на основе источников [8-13])

Так только одна треть опрошенных (33%) считает, что последствия будут негативными, в свою очередь две трети опрошенных предположили, что они будут положительными или вообще не окажут влияния. Такие результаты связаны по большей части с тем, что большинство граждан считают эту меру временной и просто не верят, что инициативу по внедрению курортного сбора доведут до конца, так как в законе обозначено, что процедура введение курортного сбора планируется до 31 декабря 2022г. , т.е. носит экспериментальный характер. Вместе с тем россияне, несмотря на скептическое отношение к введению курортного сбора в основном имеют свою собственную точку зрения на то, как должны расходоваться собранные средства (рис.4).



Рис.4. Результаты ответа на вопрос; «На что должны быть направлены средства от курортного сбора».

(*** Составлено автором на основе источников [8-13])

Так анализ данных рис.4 позволяет заключить, что основная часть опрошенных (66%) считает, что средства должны быть направлены на развитие существующей курортной инфраструктуры (36%) и создание новой (30%). При этом 28% респондентов допускают, что курорты могут направить средства на другие нужды. Подобное распределение мнений респондентов обращает внимание еще на одну болевую точку общественной дискуссии по введению курортного сбора - Куда пойдут полученные средства?

Здесь следует отметить, что этот вопрос интересует как простых граждан, которым предстоит оплачивать сбор, так и профессионалов турбизнеса. В тексте Закона (ФЗ №214) указано, что эксперимент по введению курортного сбора проводится «для развития курортной инфраструктуры в целях сохранения, восстановления и развития курортов, формирования единого туристского пространства, создания благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма».

К сожалению, большинство граждан и экспертов воспринимают эту вполне обоснованную фразу не более чем «фигуру речи» и такое недоверие вполне объяснимо. Так, например, в полной мере еще не ясны вопросы, касающиеся администрирования и организации самого процесса сбора средств на муниципальном уровне. Кроме того, возникают сомнения терминологического характера, требующие четкого понимания того: Что собой представляет «курортный сбор»? Это «сбор» или «налог» и чем эти термины отличаются друг от друга? А если курортный сбор это все-таки налог, то почему организация его сбора налагается на местные органы самоуправления, а не на налоговые службы?

Кроме того скепсис усиливается отсутствием твердых позиций бизнеса и власти по этому вопросу, которая в значительной степени базируется на результатах прошлого опыта внедрения курортного сбора, причем не только отечественного, но и зарубежного. Вместе с тем, на мой взгляд, необходимо хорошее информационно-просветительское сопровождение инициативы о внедрении курортного сбора, так как общественное мнение нужно не только изучать, но и готовить!

Вместе с тем мой личный экспертный опыт показывает, что пресса, освещающая инициативу о введении курортного сбора, относилась к ней как будоражащей новости, часто не вникая не в существо, а тем более тонкости этого вопроса. В ряде случаев у представителей СМИ не было никакого представления о том, что «курортный сбор» – это не ноу-хау, что его вводили в разные годы и в том числе и в советское время, которое большинство россиян помнит как «торжество социальной справедливости». В принципе главный вопрос состоит даже не в том нужно ли вводить

курортный сбор, а в том, как будут собираться, и расходоваться средства! Контент-анализ сотен отзывов россиян в социальных сетях показывает, что большинство людей опасается, чтобы благое дело не превратилось в очередную «обдираловку», которую остроумные респонденты, вспоминая бессмертный роман Ильфа и Петрова, назвали сбором на «провал» для того, чтобы он не проваливался. Для исправления допущенных в прошлом ошибок и преодоления существующего негатива по отношению к предлагаемому курортному сбору необходимо более глубоко ознакомиться с историей вопроса и сделать на основании этого необходимые выводы.

Анализ советского и российского опыта внедрения курортного сбора

В правовой системе и хозяйственной практике Советского союза курортный сбор тоже существовал, так как на основании Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 августа 1933г. он был введен для частичного возмещения расходов на благоустройство курортов и улучшения бытового обслуживания отдыхающих. Он оплачивался гражданами при прописке паспортов в местностях и периоды года, определяемыми наркомфинами союзных республик по согласованию с наркомздравами. С 7 мая 1936 года курортный сбор был заменен единой государственной пошлиной. [5 с. 244]

После прекращения существования СССР был принят Закон РСФСР от 12 декабря 1991г. «О курортном сборе с физических лиц», который предусматривал плату с физических лиц за пребывание на курортах. Сбор оплачивался по месту временного пребывания в трехдневный срок. Сборщиками средств выступали администрации гостиниц и иных средств размещения, квартирно-посреднические бюро при направлении граждан в места временного пребывания. [5 с.238]

Ставки курортного сбора устанавливались правительствами республик в составе РФ и исполкомами краевых и областных Советов народных депутатов. Предельная ставка курортного сбора составляла не более 5% установленного законом МРОТ. Если принять во внимание, что с 1 апреля 1992г. размер МРОТ составлял - 900 руб., то верхняя планка сбора была на уровне 45 руб., что вполне сопоставимо современным параметрам курортного сбора. В

старом законодательстве, как и в новом по курортному сбору были выделены льготные категории граждан, которые освобождались от него.

Сбор не взимался с лиц, проживающих в гостиницах, коммунальных, ведомственных и кооперативных домах, в личных домах граждан, а также в палатках, автомашинах. Также предусматривались льготы.

От уплаты курортного сбора освобождались дети в возрасте до 16 лет, инвалиды войны и труда, граждане, прибывшие в местности по служебным делам, престарелые граждане, прибывающие к детям, и дети, приезжающие к родителям и др. Несмотря на сравнительно небольшой размер удерживаемой с отдыхающих сумм курортного сбора в 2004г. он был отменен из-за непрозрачности механизма сбора и распределения средств, а также по причине не эффективности, так как на фоне очень скромных поступлений его администрирование обходилось властям дороже и не покрывалось собранными с туристов средствами. [5]

В этой связи следует вспомнить, что период действия курортного сбора пришелся на катастрофическое положение в стране по причине развала СССР и последующего экономического кризиса и дефолта, что привело к резкому падению численности отдыхающих на российских курортах. Так на курорте Сочи в указанный период численность отдыхающих упала со времен «развитого социализма» в 5 раз, а с 1991г. почти в 2,5-3 раза. [3]

На рисунке 5 приведены данные отдела государственной статистики города Сочи, наглядно показывающие динамику численности отдыхающих за период 1991-2003г.

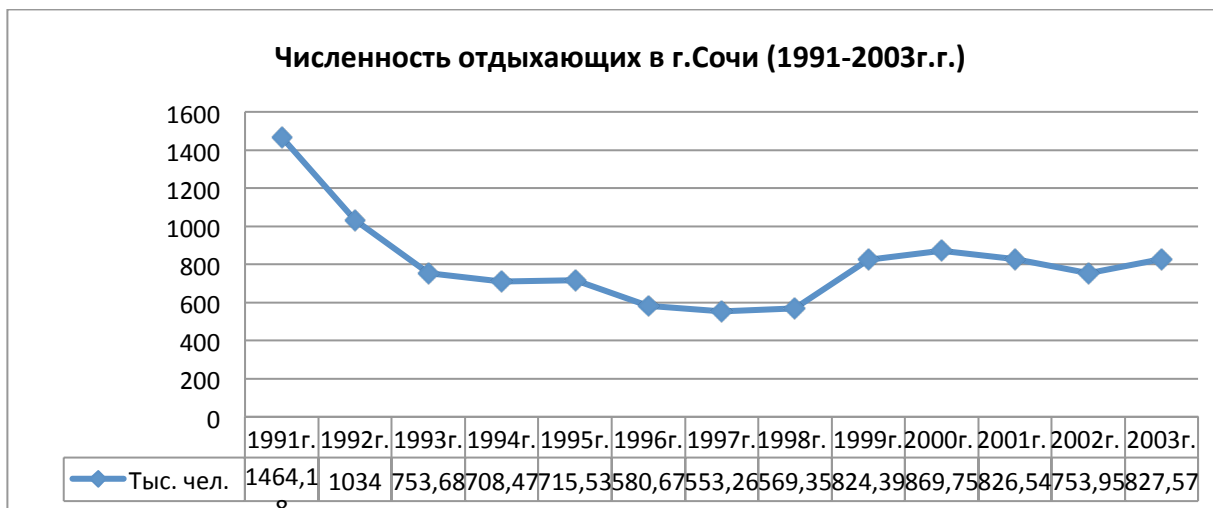


Рис. 5. Динамика численности отдыхающих за период 1991-2003г.

(*** Составлено автором на основе источников [3])

Представленная динамика численности отдыхающих наглядно демонстрирует резкое уменьшение количества отдыхающих, что подчеркивает бесполезность и даже вред введения в такие периоды дополнительных сборов. Совершенно очевидно, что этот опыт необходимо учитывать в современных условиях, так как значительное количество людей выступает против введения курортного сбора. Вместе с тем средства от курортного сбора должны идти на содержание и развитие существующей курортной инфраструктуры и должны зримо способствовать повышению качества сервиса и в том числе расходоваться на улучшение качества пляжных полос и других общественных пространств курортов. Потребители курортных услуг должны почувствовать улучшение курортного сервиса иначе даже небольшие сборы будут восприниматься гражданами негативно, что, несомненно, изменит их отношение к российским курортам.

Особенно это актуально для курортов Крыма, имеющих пока еще слабую инфраструктуру и очень проблемный курортный сервис. В данной ситуации большая ответственность налагается на местные власти курортов, которые должны постоянно вести диалог со своими гостями, а также наглядно информировать туристскую общественность о том, что было сделано на собранные средства, а также публично обсуждать с туристами проекты модернизации курортной инфраструктуры. Здесь, на мой взгляд, целесообразно использовать опыт г. Москвы и московских городских

властей, которые с 2014г. регулярно проводят электронные референдумы на портале «Активный гражданин». Такая форма обратной связи с гражданами позволяет не только снизить градус общественной напряженности, но и получить интересные и полезные народные инициативы. [1,2]

Кроме того, если туристы, оплачивающие курортный сбор реально почувствуют результаты от введения этой инициативы, то постепенно негативное отношение будет преодолено, а это значит, что в дальнейшем механизм взимания сбора будет совершенствоваться и снимать излишнюю нагрузку с «оператора курортного сбора», к которым по закону относятся юридические лица или индивидуальные предприниматели, предоставляющие гостиничные услуги или услуги по временному коллективному или индивидуальному размещению.

Анализ зарубежного опыта

В мировой практике также накоплен значительный опыт в области взимания курортного сбора. Так, например, в Белоруссии курортный сбор относится к местным налогам. Объектом обложения курортным сбором признается нахождение физического лица в санаторно-курортных организациях, оздоровительных центрах, домах отдыха, пансионатах и др. оздоровительных учреждений. Налоговая база курортного сбора определяется исходя из стоимости путевки, а ставка курортного сбора устанавливается в зависимости от вида санаторно-курортной организации, но она не должна превышать 5%. Если учесть, что налогооблагаемая база - это стоимость путевки, то курортный сбор представляет довольно приличную сумму, учитывая тот факт, что цены на путевки в санаторно-курортные учреждения за последние годы заметно подросли. [4]

В Италии курортный сбор имеет богатую историю. За годы своего существования он несколько раз отменялся и вновь вводился. В настоящее время туристский сбор – это сбор местного уровня, который уплачивается физическими лицами, проживающими в гостиницах на территории туристских зон и в исторических городах. Сам процесс обложения налогом реализуется с учетом большого количества критериев, но в пределах

установленного максимума – не более 5 евро за ночь. В США курортный сбор существует в форме гостиничного налога (Hotel Tax), который также относится к платежам местного уровня. Целью его взимания является развитие туристической инфраструктуры, в том числе строительство объектов туристической отрасли. В Германии также целый ряд городов взимает налог с туристов. Например, в Берлине этот налог был введен в 2014 г., его размер составляет 5% от стоимости номера, при этом если гости прибывают в город с деловыми целями, то от налога их освобождают.

В Португалии в частности в Лиссабоне с 1 января 2016г. также введен туристский городской сбор местного значения. Он взимается с каждого гостя старше 13 лет в размере 1 евро за ночь, но максимум за 7 ночей, т.е. с одного человека сбор составляет не более 7 евро за весь срок пребывания.

В целом, можно отметить, что курортный сбор как местный налог широко применяется на мировых курортах и в туристских центрах, процедуры и правила его взимания разрабатывают местные власти с учетом времени года и местной специфики. Налог уплачивают в основном туристы, проживающие в гостиницах и прочих коллективных средствах размещения, размеры его ограничиваются, а некоторые категории граждан вообще освобождаются от его уплаты. [4]

Выводы

Подводя итоги вышесказанного, следует отметить, что проблема курортного сбора не просто актуальна, она имеет серьезное общественное значение, так как курорты и туристские центры всегда будут нуждаться в дополнительном финансировании позволяющем содержать и развивать курортную инфраструктуру, а, следовательно, туристы, пользующиеся этой инфраструктурой должны принимать в этом участие. Вместе с тем нельзя забывать, что люди самостоятельно выбирают место отдыха, а значит, взимание курортных сборов может вызывать их недовольство и снижать интерес к курортам, взимающим подобные сборы. В этой связи местные органы самоуправления территорий, на которых туристы уплачивают курортный сбор, должны сделать эту процедуру понятной и прозрачной для

туристов, особенно если это касается информации о том, куда расходуются собранные средства. Очень важно также организовать систему контроля за уплатой сбора и обеспечить целевое использование собранных средств. Кроме того необходимо периодически изучать общественное мнение по вопросу отношения туристов к условиям и процедурам взимания курортного сбора, чтобы чувствовать настроения в обществе, так как очень часто недовольство людей возникает не по самому факту сборов, а по причине неграмотных действий местных властей и непрозрачности процессов.

Литература

1. Джанджугазова Е.А. Туризм и инновационное развитие: проект ФГОУВПО «РГУТиС «Живая карта России». Современные проблемы сервиса и туризма. 2010.№3, С.66-72.
2. Джанджугазова Е.А., Адашова Т.А., Андреева Т.С. Актуальные проблемы изучения туристских ресурсов Российской Федерации на основе применения информационных технологий. Москва, 2012.
3. Джанджугазова Е.А. Формирование стратегии развития регионального туристско-рекреационного комплекса. Москва, 2004.
4. Заславская Е.М. Обложение физических лиц курортным (гостиничным, рекреационным) сбором (налогом) в правовой практике зарубежных стран // Налоги (газета). 2006. № 15. С. 25 - 28.
5. Толкушкин А.В. История налогов в России. М.: Юристъ, 2001.
6. О мерах по повышению инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса в Российской Федерации: заседание президиума Госсовета о повышении инвестиционной привлекательности российских курортов от 26.08.2016. Электронный ресурс: <http://kremlin.ru/events/president/news/52769> (Дата обращения 25.30.2017).
7. Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае». Источник: Электронный ресурс Портал.ру,

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632774/> (Дата обращения: 10.01.2018)

8. Электронный ресурс: <http://www.sotovik.ru/nesotovie/468859-opros-rossiyane-ne-v-vostorge-ot-vvedeniya-kurortnogo-sbora.html> (Дата обращения: 10.01.2018)

9. Электронный ресурс: <https://ria.ru/vote/20170506/1493804385.html> (Дата обращения: 10.01.2018)

10. Электронный ресурс: https://rueconomics.ru/262241-bolee-70-rossiyan-ne-podderzhali-vvedenie-kurortnogo-sbora#from_copy (Дата обращения: 10.01.2018)

11. Электронный ресурс: <https://www.dni.ru/lifestyle/2017/8/7/376891.html> (Дата обращения: 10.01.2018)

12. Электронный ресурс: <https://ria.ru/tourism/20170810/1500135762.html> (Дата обращения: 10.01.2018)

13. Электронный ресурс: <http://forpost-sevastopol.ru/russia/item/11520-rossiyane-vystupili-protiv-kurortnogo-sbora> (Дата обращения: 10.01.2018)

14. Электронный ресурс: <https://fd.ru/articles/158810-kurortnyy-sbor-v-rossii-qqq-17-m8> (Дата обращения: 10.01.2018).