АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88
info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

№ 5-948/25
від 27 листопада 2025 року

Голові Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України у сферах культури, охорони культурної спадщини, туризму, фізичної культури і спорту
Ткаченку М.М.

Про надання пропозицій

Шановний Максиме Миколайовичу!

Асоціація міст України за результатами розгляду та обговорення на засіданні Тимчасової слідчої комісії 5 листопада 2025 року проблем адміністрування туристичного збору надає пропозиції щодо врегулювання таких проблемних питань, а також висновок до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму», реєстр. № 4162 від 29.09.2020.

Додатки на 9 аркушах.

З повагою

Виконавчий директор **Олександр СЛОБОЖАН**

Кобялко В.Г.
(044) 486-28-41
v.kobyalko@auc.org.ua

Додаток

до листа АМУ №5-948/25 від 27.11.2025р.

Пропозиції Асоціації міст України щодо удосконалення законодавства у сфері туризму

№	Акт для змін	Суть	Обґрунтування
1.	Постанова КМУ від 03.11.2021 №1147 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок»	Переглянути методику НГО в частині коефіцієнтів, встановлених для земельних ділянок з цільовим призначенням 10.08 Для культурно-оздоровчих потреб, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей.	Це вирішить проблему суттєвих втрат земельного податку та орендної плати за землю бюджетів територіальних громад, де переважають землі для культурно-оздоровчих потреб, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей. Наприклад, НГО 1 метра квадратного земель оздоровчого призначення у місті Моршин знизилась у 76 разів: з 593,58 грн у 2023 році до 7,83 грн у 2024 році через застосування нової Методики НГО землі.
2.	Постанова КМУ від 15.03.2006 №297 «Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)»	Встановити обмеження щодо максимальної кількості ліжкомісць в індивідуальних засобах розміщення до 10.	Повернення до межі кількості ліжкомісць в індивідуальних засобах розміщення, яка існувала до 2011 року (10 замість 30) призведе до виведення з тіні повноцінних готелей (шість і більше номерів), які наразі користуючись цією нормою надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) під виглядом індивідуальних засобів розміщення, зокрема сільських садиб, без здійснення державної реєстрації як суб'єкта господарювання, ухиляючись від сплати відповідних податків і зборів.

№	Акт для змін	Суть	Обґрунтування
3.	Податковий кодекс України (підпункт 268.5.1 пункту 268.5 статті 268)	Додати «апартаменти» до місць проживання (ночівлі) для оподаткування туристичним збором.	Визначення апартаментів в якості місць проживання (ночівлі) дозволить залучити до оподаткування громадян, які тимчасово розміщуються у таких місцях проживання (ночівлі), але які не визнані такими ПКУ.
4.	Податковий кодекс України (підпункт 268.5.2 пункту 268.5 статті 268 ПКУ)	Розширити коло податкових агентів, які можуть справляти туристичний збір за рахунок віднесення до них фізичних осіб, які володіють майном на праві власності або на праві користування за договором найму та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання).	Виведення з «тіні» та забезпечення повноти залучення до оподаткування осіб, які розміщуються в приватних садибах, власники яких надають послуги з тимчасового розміщення, але не зареєстровані суб'єктами господарювання.
5.	Податковий кодекс України (пункт 41.3. статті 41, стаття 61)	Надати повноваження виконавчим органам сільських/селищних/міських рад здійснювати контрольно-перевірочні функції по туристичному збору.	Посилення контрольних функцій, передбачених ПКУ та покладених на ДПІ.
6.	Податковий кодекс України	Розширити базу оподаткування та коло податкових агентів за рахунок запровадження туристичного збору з вартості проданих квитків за відвідування туристичних локацій (національних природних/дендрологічних парків,	Посилення фінансової спроможності громад для забезпечення комфортних умов перебування (благоустрій територій, безпека, покращення якості транспортного сполучення та обслуговування, ремонт доріг, медичні послуги, тощо) туристів на території тих громад, де вони відвідують відомі туристичні локації, але не

№	Акт для змін	Суть	Обґрунтування
		історико-культурних заповідників, інших туристичних об'єктів).	зупиняються на ночівлю і не сплачують туристичний збір до бюджетів таких громад.
7.	Податковий кодекс України (стаття 14, підпункт 268.2.2 пункту 268.2 статті 268)	Визначити (законодавчо закріпити) термін «путівка»(курсівка)» та її мінімальний термін, з урахуванням вимог клінічних протоколів санаторно-курортного лікування у санаторно-курортних закладах. Обмежити коло осіб, визначених ПКУ як таких, що не можуть бути платниками туристичного збору (для яких по суті держава встановила пільги) встановивши таку можливість лише для тих осіб, які прибули за путівками (курсівками) на лікування, оздоровлення, реабілітацію, виданими державними цільовими фондами.	Зменшення ризиків недоотримання туристичного збору до бюджетів територіальних громад через самостійне визначення (трактування) керівниками санаторно-курортних закладів поняття «путівка»(курсівка)» та через велику кількість осіб, які відповідно до ПКУ не є платниками туристичного збору.
8.	Закон України «Про Туризм» від 15.09.1995 року №324/95-ВР (стаття 1)	Дати визначення терміну «апартаменти».	Осучаснення термінології законодавства, оскільки така пропозиція для розміщення з'являється все частіше, але не має законодавчого визначення.
9.	Кодекс України про адміністративні правопорушення (стаття 155)	Встановити адміністративну відповідальність для фізичних осіб, які надають послуги з тимчасового розміщення (проживання).	Виведення з «тіні» та забезпечення повноти залучення до оподаткування осіб, які розміщуються в приватних садибах, власники яких надають послуги з тимчасового розміщення, але не зареєстровані суб'єктами господарювання.

№	Акт для змін	Суть	Обґрунтування
10.	Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 року №742-IV	Скасувати можливість надання послуг у сфері сільського зеленого туризму в рамках цього закону.	Встановлення єдиного підходу до визначення діяльності у сфері екологічного (зеленого) та сільського туризму для виключення можливостей ухиляння від оподаткування туристичним збором надавачів послуг з розміщення(проживання), які посилаючись на Закон України «Про особисте селянське господарство», який регулює діяльність садиб сільського зеленого туризму, не реєструються суб'єктами підприємницької діяльності, не утримують та не сплачують до бюджету туристичний збір.
11.	Розробити окремий законодавчий акт про екологічний(зелений)/сільський туризм	Законодавчо визначити умови та вимоги здійснення діяльності з надання послуг екологічного (зеленого) та сільського туризму (реєстрація підприємницької діяльності, обов'язковість використання РРО, надання послуг у спеціально визначених типах приміщень, тощо).	Відсутній єдиний законодавчо визначений підхід до розуміння що таке екологічний(зелений) туризм, а що означає сільський туризм, чим відрізняються, які особливості, тощо. Необхідність створення рівних умов здійснення діяльності як для як для приватного сектору, так і для суб'єктів господарювання у цьому різновиді туризму. Створення безпекових умов для туристів, які розміщуються в об'єктах (будівлях) екологічного(зеленого)/сільського туризму.

АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88
info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

№ 5-947/25
від 27 листопада 2025 року

Голові Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики Потураєву М.Р.

Щодо законопроекту 4162

Шановний Микито Руслановичу!

На розгляді Комітету перебуває проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму», реєстр. №4162 від 29.09.2020 (далі – Законопроєкт №4162).

Законопроєктом №4162 пропонується викласти в новій редакції Закон України «Про туризм» та термінологічно-понятійний апарат туристичної діяльності, а також внести зміни до інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму. Законопроєктом зокрема пропонується утворення у складі місцевих бюджетів місцевих фондів розвитку туризму, наповнення яких передбачається здійснювати за рахунок туристичного збору та інших джерел, а також визначення напрямів використання коштів фонду, наділення органів місцевого самоврядування певними повноваженнями у сфері туризму.

Асоціація міст України підтримує необхідність оновлення законодавства у сфері туризму, але важливо, щоб ці зміни сприяли розвитку місцевих туристичних ініціатив, не створювали надмірних бар'єрів для територіальних громад та повною мірою відповідали принципам децентралізації.

Асоціація міст України не підтримує зміни, запропоновані законопроєктом №4162 в частині утворення місцевих фондів розвитку туризму у складі місцевого бюджету та цільового спрямування коштів туристичного збору до фонду.

Зміни, запропоновані законопроєктом в частині туристичного збору, а саме визначення його цільового спрямування протирічать Бюджетному

кодексу України (далі - БКУ). Податковим кодексом України (далі - ПКУ) туристичний збір віднесений до місцевого збору (статті 10, 268). Відповідно до статті 64 БКУ місцеві податки і збори зараховуються до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а отже не мають цільового спрямування. Також БКУ не передбачено створення в складі місцевих бюджетів місцевих фондів розвитку туризму. БКУ (частина друга статті 4) встановлено, що якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у БКУ, то застосовуються відповідні норми саме БКУ. Отже реалізація запропонованих Законопроєктом №4162 норм в частині створення місцевих фондів розвитку туризму у складі місцевого бюджету за рахунок цільового спрямування до нього коштів туристичного збору не є можливою.

Туристичний збір серед усіх місцевих податків та зборів займає третє місце по обсягу надходжень, але питома вага збору у загальній сумі місцевих податків та зборів не суттєва - від 0,27 % в 2021 році до 0,24% в 2025 році.

У разі встановлення цільового спрямування коштів туристичного збору до місцевого фонду розвитку туризму, як це пропонується Законопроєктом №4162, територіальні громади стикнуться з проблемою неможливості належним чином використати отримані кошти через їх недостатність, а також неможливість залучити додаткові ресурси в цей місцевий фонд. Тому формування окремого цільового фонду за таким принципом є недоцільним, створює лише додатковий бюрократичний тягар, навряд чи сприятиме збільшенню фінансування програм та заходів із розвитку туризму на рівні територіальних громад. Окрім цього це призведе до відволікання фінансового ресурсу бюджету та позбавить територіальні громади можливості перерозподілити такий ресурс на інші потреби та пріоритети.

Незважаючи на те, що туристичний збір відноситься до місцевих зборів, державою в ПКУ (а не місцевими радами!) встановлені ряд пільг, зокрема його не сплачують особи, які прибувають у службове відрядження, на оздоровлення, тощо. Тому надходжень туристичного збору від таких різновидів (типів) туризму, як лікувально-оздоровчий, медичний та діловий, територіальні громади не мають, а отже і обмежені в отримані ресурсу, необхідного для стимулювання розвитку туристичної галузі в територіальній громаді.

Туристична галузь не в усіх територіальних громадах є бюджетоутворюючою або пріоритетною і відповідно створення місцевого фонду розвитку туризму у запропонованому законопроєктом форматі є нераціональним. Територіальні громади, які зацікавлені в розвитку саме цього напрямку на своїх територіях можуть інтегрувати та реалізовувати туристичні заходи у інших програмах (різноманітні програми соціально-економічного та культурного розвитку) і це дозволить їм ефективніше планувати розвиток територіальних громад в цілому, зокрема і в цьому напрямку, не створюючи окремого фонду.

Структура та принципи розроблення цільових програм в Україні регулюються Законом України «Про державні цільові програми», постановою

Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 року №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм». На підставі цих нормативно-правових актів територіальні громади визначаються та встановлюють єдині правила розроблення, фінансування, моніторингу місцевих цільових програм та звітності про їх виконання. Для покращення якості формування місцевих цільових програм та управлінської діяльності на рівні територіальної громади, зазвичай, затверджується відповідний Порядок. Тому відсутня необхідність визначати законопроєктом складові(структуру) місцевих програм розвитку туризму.

Розширення повноважень ОМС вимагатиме створення або збільшення чисельності органів, відповідальних за туризм на місцевому рівні, що призведе до додаткових витрат місцевих бюджетів. Повноваження слід надавати виключно за умови забезпечення відповідного державного фінансування або чіткого визначення джерел покриття цих додаткових витрат.

Разом з цим зауважуємо, що Законопроєкт №4162 не вирішує одну з головних проблем туристичної галузі - виведення з тіні приватного сектору, де відбувається надання послуг тимчасового розміщення (проживання) фізичними особами, які володіють майном на праві власності або на праві користування за договором найму, але не зареєстровані суб'єктами підприємницької діяльності. Законопроєкт №4162 не охоплює фізичних осіб, які нарівні із суб'єктами господарювання (юридичними особами та фізичними особами-підприємцями) фактично здійснюють діяльність з тимчасового розміщення туристів, не визначено як відслідкувати реальну кількість осіб, які скористалися цими послугами та визначити імовірну суму туристичного збору, яка повинна надійти до бюджету територіальної громади.

Законопроєктом №4162 не запропоновано заходів та механізмів розвитку туристичної галузі в тих територіальних громадах, які мають великий потік транзитних туристів, що лише відвідують на території такої територіальної громади туристичні об'єкти (наприклад, національні парки, історико-культурні заповідники, тощо), але не зупиняються на ночівлю і не сплачують туристичний збір до їх бюджетів. До того ж такі туристичні об`єкти, як історико-культурні заповідники та національні природні парки, що зазвичай займають великі площі території територіальних громад, державою звільнені від сплати земельного податку, що також обмежує можливості бюджетів таких територіальних громад на отримання належного фінансового ресурсу для розвитку не лише туристичної сфери, а й територіальної громади в цілому.

Окрім цього вважаємо, що зазначеним законопроєктом необхідно:

1. Запровадити ліцензування екскурсійної діяльності. Ліцензія вимагає підтвердження знань, компетентностей, методики подачі матеріалу, то повернення ліцензування екскурсійної діяльності дало б змогу туристу отримувати гарантовано якісну, перевірену інформацію. Також це б сприяло підвищенню якості обслуговування та поклало б на екскурсовода обов'язок відповідати правилам – надавати достовірну інформацію та відповідати стандартам професійної поведінки під час екскурсії. Підготовлені фахівці коректніше подають історичні факти, уникають викривлень, не допускають

шкоди об'єктам спадщини. Таким чином також зменшується кількість «випадкових» гідів без освіти або компетенцій.

2. Передбачити механізм цільового фінансування за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету або грантів для органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) для :

- відновлення об'єктів культурної спадщини для туристичних потреб на реставрацію та відновлення пам'яток. Місцеві бюджети фінансово неспроможні забезпечити самостійно фінансування капітальних реставраційних робіт;
- створення належної безпечної туристичної інфраструктури особливо в сільській місцевості, в гірських чи лісистих районах (аварійні знаки, інформаційні таблички, пункти першої допомоги, тощо). ОМС мають мати можливість залучати державні кошти через програму цільового фонду, для підвищення безпеки і якості туристичного продукту.

3. Уточнити термінологію «лікувально-оздоровчий туризм», «медичний туризм», оскільки лікувально-оздоровчий туризм є більш широкою категорією, яка включає в себе широкий спектр надаваних послуг та рекреаційних понять. Введення категорії медичного туризму може бути недоцільним. Згідно класифікації UNWTO, є окрема категорія special interest tourism / health tourism. Ґрунтуючись на цьому, варто розглянути введення понять «лікувально-оздоровчого» та «спеціалізованого» туризму або уточнити термінологію «лікувально-оздоровчий» та «медичний» туризм.

4. Переглянути визначення терміну «Засіб тимчасового розміщення», оскільки запропонована редакція передбачає обмеження об'єктів оподаткування єдиним майновим комплексом, що призведе до ухиляння від оподаткування туристичним збором інших місць тимчасового розміщення.

5. Переглянути визначення терміну «готельна послуга» розширивши її дію також і на розміщення туриста/споживача в інших об'єктах та засобах тимчасового розміщення, а не лише в готелі.

6. Надати визначення поняття «апартаменти», оскільки така пропозиція для розміщення з'являється все частіше, але не має законодавчого визначення.

7. Уточнити термінологію екологічний туризм, пригодницький туризм, сільський туризм, аграрний туризм для більш детального їх виокремлення один від одного та виключення перетинання цих понять. Законодавчо визначити умови та вимоги здійснення діяльності з надання послуг саме цих видів туризму враховуючи їх специфіку (реєстрація підприємницької діяльності, обов'язковість використання РРО, надання послуг у спеціально визначених типах приміщень, створення безпекових умов, тощо).

8. Виключити можливість надання послуг у сфері сільського зеленого туризму в рамках Закону України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 року №742-IV. Встановити Законопроєктом №4162 єдиний підхід до визначення діяльності у сфері екологічного (зеленого)

та сільського туризму для виключення можливостей ухиляння від оподаткування туристичним збором надавачами послуг з розміщення (проживання), які посилаючись на Закон України «Про особисте селянське господарство», який регулює діяльність садиб сільського зеленого туризму, не реєструються суб'єктами підприємницької діяльності, не утримують та не сплачують до бюджетів територіальних громад туристичний збір.

9. Виключити із законопроєкту норми, якими ОМС наділяють невластивими їм функціями, які не відповідають їх правовій природі - встановлення кваліфікаційних вимог до фахівців туристичного супроводу. Надання кожному ОМС права самостійно встановлювати кваліфікаційні вимоги може призвести до відсутності єдиних професійних стандартів у країні та створення штучних бар'єрів для фахівців, які вже отримали кваліфікацію в іншій територіальній громаді.

10. Внести зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення та встановити адміністративну відповідальність для фізичних осіб, які надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) туристів, але не зареєстровані суб'єктами господарювання.

Враховуючи зазначене, Асоціація міст України не підтримує Законопроєкт №4162 в частині, що стосується місцевого самоврядування, та просить Комітет доопрацювати його з урахуванням наданих зауважень та пропозицій.

З повагою

Виконавчий директор **Олександр СЛОБОЖАН**

Кобялко В.Г.
(044) 486-28-41
v.kobyalko@auc.org.ua