

РЕПУШЕВСЬКА
Юлія Олександрівна
rajamusha@ukr.net

УДК 338.48 (477)



АНАЛІЗ ТА НЕДОЛІКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

ANALYSIS AND DISADVANTAGES OF STATE REGULATION OF TOURIST BUSINESS IN UKRAINE

к.е.н., викладач, Одеський
національний економічний
університет

REPUSHEVSKA Yuliia Oleksandrivna – PhD in Economics, lecturer, Odesa National Economic University

У статті підтверджено думку, що розвиток туристичного бізнесу відіграє важливу роль у вирішенні соціальних і економічних проблем держави. Проаналізовано вплив державної політики на кількісні показники туристичної діяльності, оцінено роль державних органів в розвитку туризму. Надано пропозиції для покращення державного регулювання галузі туризму. Виявлені і відокремлені фактори, що стримують розвиток туристичної сфери, і відповідно надані рекомендації щодо вирішення цих проблем.

* * *

В статье подтверждена мысль о том, что развитие туристического бизнеса играет важную роль в решении социальных и экономических проблем государства. Проанализировано влияние государственной политики на количественные показатели туристической деятельности, оценена роль государственных органов в развитии туризма. Даны предложения по улучшению государственного регулирования отрасли туризма. Выявлены и отдельные факторы, сдерживающие развитие туристической сферы и соответственно даны рекомендации по решению этих проблем.

* * *

The article confirms the idea that the development of the tourism business plays an important role in solving the social and economic problems of the state. It analyzes how government policy affects the quantitative indicators of tourism activity, assesses the role of government agencies in the development of tourism. Suggestions are given for improving state regulation of the tourism industry. Some factors restraining the development of the tourism sector were identified and, accordingly, recommendations were given for solving these problems. Responsibility of public organs is certain for realization of politics of development of tourism, the lacks of Strategy of development of tourism and resorts are analyzed on a period 2026 too. It is well-proven that development of tourist business plays an important role the decision of social and economic problems of the state. It is specified, that exactly due to tourism in a country will be supported high standard of living of population, new workplaces will be created, and also are preconditions for addition to the budget of country. To general suggestions of improvement of public policy of adjusting of tourist industry it is expediently taken: strengthening of control on all levels of realization of tourist product; expansion of plenary powers of Department, development of plans and strategies, is taking into account national features; creation of the Ukrainian representative offices is in the popular foreign cities of rest of Ukrainians; popularization of tourist directions is among a population, creation of positive character of Ukraine in foreign MASS-MEDIA.

Ключові слова: стратегія, туризм, туристична галузь, ліцензування туроператорської діяльності, державна політика, інвестиційна привабливість туристичного бізнесу

Ключевые слова: стратегия, туризм, туристическая отрасль, лицензирование туроператорской деятельности, государственная политика, инвестиционная привлекательность туристического бизнеса

Keywords: strategy, tourism, tourism industry, licensing of tour operator activity, state policy, investment attractiveness of tourism business

ВСТУП

У наш час туристична діяльність визнана одним з пріоритетних напрямків державної політики. І наявність в Україні популярних для відпочинку природних ресурсів дозволяє їй збільшувати приріст туристів незалежно від економічної ситуації, проте покращувати та облаштовувати туристичні зони на якісному рівні неможливо без цільової державної допомоги.

Згідно із Законом України «Про туризм», «державна проголошує туризм одним з пріоритетних нап-

рямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності». Розвиток туристичного бізнесу відіграє важливу роль у вирішенні соціальних і економічних проблем держави. У розвинутих країнах саме за рахунок туризму підтримується високий рівень життя населення, створюються нові робочі місця, а також створюються передумови для поповнення бюджету країни.

Доводиться констатувати, що більшість фахівців оцінюють нормативно-правову базу державного регулювання туризму як незадовільну. З огляду на це вважаємо за необхідне проаналізувати деякі основні

положення регулювання туристичної діяльності, оцінити роль державних органів в розвитку туризму, проаналізувати як впливає державна політика на кількісні показники туристичної діяльності. Питання, пов'язані з регулюванням розвитку туризму у державі загалом та в окремих регіонах України, були предметом розгляду багатьох вчених, серед яких: І. Доброскок, М. Карпович, Н. Козубова, І. Калачова, В. Моноширський, В. Чорненський та ін.

Не зважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання та державного управління цією галуззю залишаються недостатньо розробленими.

МЕТА РОБОТИ

Метою цієї статті є визначення відповідальних державних органів за проведення політики розвитку туризму; аналіз недоліків Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р.; оцінка виконання Стратегії у кількісних показниках; пропозиції для покращення державного регулювання галузі туризму. Також проаналізувати сучасні проблеми туристичного бізнесу в Україні, відокремити фактори, що стримують розвиток туристичної сфери, надати рекомендації для вирішення цих проблем.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи виступають наукові праці та думки багатьох вчених стосовно даної теми. У вивченні та дослідженні теми проведено аналіз інвестиційної привабливості туристичного бізнесу.

РЕЗУЛЬТАТИ

У Законі України «Про туризм» від 1995 р. з різними редакціями [1] встановлено, що регулювання у галузі туризму здійснює Верховна Рада України (через прийняття законів, постанов, розпоряджень, заяв), Кабінет Міністрів України (через постанови та розпорядження), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів (на даний момент це Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а саме департамент туризму та курортів), Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації (встановлюють розмір туристичного збору та інше), виконавчі органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Повноваження наведених органів регулювання зібрано у табл. 1.

Таблиця 1

Повноваження органів, що здійснюють регулювання в галузі туризму [1]

Органи державного регулювання	Повноваження
Верховна Рада України	Визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму
	Удосконалення та адаптація НПА, пов'язаних з туризмом, до міжнародних норм
	Визначення обсягу фінансування галузі з Державного бюджету
Обласні та районні ради	Затверджують регіональні програми розвитку туризму
	Визначають обсяг фінансування програм із обласних та районних бюджетів
	Контролюють фінансування регіональних програм розвитку туризму
Сільські, селищні, міські ради	Затверджують місцеві програми розвитку туризму
	Визначають обсяг фінансування програм із місцевих бюджетів
Кабінет Міністрів України	Розробляє, затверджує та фінансує, відповідно до бюджетного законодавства, програми розвитку туризму
	Приймає нормативно-правові акти, що регулюють відносини в галузі туристичної діяльності
	Забезпечує раціональне використання туристичних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження
	Сприяє розвитку туристичної індустрії та створенню ефективної туристичної інфраструктури
	Вживає заходів для забезпечення безпеки туристів, захисту їх прав, інтересів і власності
	Організовує та забезпечує реалізацію державної інвестиційної політики в галузі туристичної діяльності
	Готує та подає на розгляд Верховної Ради України проект бюджетного фінансування галузі
	Інформує Верховну Раду України про виконання програми розвитку туризму в Україні
	Створює державну систему наукового забезпечення в галузі туристичної діяльності
Здійснює міжнародне співробітництво в галузі туризму	

На основі табл. 1 можна говорити, що туристична галузь достатньо урегульована, охоплено всі важливі для розвитку галузі напрямки. Детальний план дій у регулюванні туризму відображається у Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. (далі – Стратегія).

Стратегія покликана для досягнення наступних цілей [2]:

- підвищити конкурентоспроможність національного та регіональних туристичних продуктів;
- підвищити якість життя населення шляхом забезпечення економічного зростання, екологічної безпеки, консолідації суспільства, надання доступу до

послуг у сфері туризму та курортів;

- створити нові робочі місця, розширити можливості населення щодо працевлаштування та самозайнятості;

– створити сучасну туристичну інформаційну інфраструктуру, а також забезпечити поширення інформації про туристичні ресурси України у світовому інформаційному просторі.

Моніторинг реалізації Стратегії проводить Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а саме Департамент туризму і курортів (далі – Департамент). До проведення моніторингу з метою дотримання об'єктивності та неупередженості залучаються гро-

мадські організації, незалежні інститути та експерти.

Ефективність Стратегії пропонується вимірювати кількісними показниками, що наведені у табл. 2. Зауваження є до початкової бази контрольних показників. Очевидно, що розроблення Стратегії не підлягало жорсткому контролю. Так, за даними Держстату [3]

кількість іноземців, які відвідали Україну у 2015 р. складає 12,428 млн. осіб, а не 12,9 млн. осіб. У 2016 році ріст склав 7,3 %, у 2017 – 14,5 % порівняно з 2015 р. Кількість суб'єктів туристичної діяльності у 2015 р. Держстат визначає на рівні 3,182 тис. од., а не 6,8 тис. од. У 2017 р. – 3,469 тис. од.

Таблиця 2

Контрольні показники розвитку сфери туризму та курортів в Україні [2]

Найменування показника розвитку	Роки			
	2015, факт.	2019	2022	2026
1. Кількість іноземних туристів, які в'їжджають до України, млн. осіб	12,9	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази
2. Кількість суб'єктів туристичної діяльності, тис. одиниць	6,8	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
3. Обсяг надходжень до місцевих бюджетів від сплати туристичного збору, млн. грн.	37,1	збільшення у 2 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 10 разів
4. Обсяг надходжень до зведеного бюджету (податки та збори) від діяльності суб'єктів туристичної діяльності, млрд. грн.	1,71	збільшення у 2 рази	збільшення у 5 разів	збільшення у 10 разів
5. Кількість робочих місць у сфері туризму, тис. осіб	88	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
6. Кількість внутрішніх туристів, тис. осіб	357	збільшення у 2 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
7. Кількість екскурсантів, тис. осіб	125,5	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази

Надходження від сплати туристичного збору в Україні у 2016 р. збільшилися на 45,7 % порівняно з 2015 р. і склали 54,1 млн. грн. За підсумками 2018 р. надходження туристичного збору зросли на 29,2 % порівняно з 2017 р. і склали 90,7 млн. грн. Сукупні надходження туристичного збору та податкових платежів з туристичної галузі порівняно з 2017 р. зросли на 20,7 % – до 4,2 млрд. грн. Це свідчить про зростання обсягів внутрішніх туристичних потоків та ефективність впровадження реформи децентралізації, а саме: підвищення фіскальної дисципліни на місцях, що вказує на успішність дій [4]. Кількість внутрішніх туристів визначено правильно на рівні 357 тис. осіб. У 2017 р. зростання склало 33,6 %. Таким чином, на даний момент контрольні показники виконується лише за декількома пунктами.

Окрім того у Стратегії розглядається політика розвитку сфери туризму за такими пунктами:

1. У документі вказано, що «імплементация законодавства ЄС у сфері туризму та курортів» покращить ситуацію на вітчизняному ринку. Україна вже мала негативний досвід перейняття іноземного законодавства, оскільки український ринок має свої значні особливості. На нашу думку, цей пункт краще замінити поглибленим вивченням наявних в Україні видів туризму для подальшого їх розвитку з урахуванням потреб населення. Особливо важливо зробити правильні дії стосовно туризму у сільській місцевості, де від неправильної політики держави місцеві музеї народної культури можуть закритися.

2. «Скасування ліцензування туроператорської діяльності (ТД) і впровадження альтернативного механізму ефективного регулювання діяльності туроператорів та інших суб'єктів туристичного ринку». Як відомо, в Україні досить низький рівень відповідальності громадян, що потребує посиленого контролю з боку держави. Скасування ліцензування ТД збільшить кіль-

кість недобросовісних туроператорів, яких не завжди можна буде притягнути до відповідальності за правопорушення. Внаслідок цього ми рекомендуємо не скасовувати ліцензування ТД, а лише передивитись вимоги до туроператорської діяльності.

3. «Скасування обов'язкової та заохочення добровільної категоризації готелів та аналогічних засобів розміщення». Визначення категорії засобів розміщення дозволяє туристу заздалегідь знати що очікувати від готелю. Замість додаткового заохочення добровольців пропонується не скасовувати категоризацію, а звести витрати суб'єктів на її проведення до мінімуму.

До загальних пропозицій покращення державної політики регулювання туристичної галузі доцільно віднести: посилення контролю на всіх рівнях реалізації туристичного продукту; розширення повноважень Департаменту, розробка планів і стратегій з врахуванням національних особливостей; розрахунок обов'язкового фінансового забезпечення туристичних агентів і туроператорів пропорційно обсягам реалізованих туристичних продуктів; спрямування коштів від туристичного збору лише на оновлення місцевої інфраструктури; створення українських представництв в популярних іноземних містах відпочинку українців; популяризація туристичних напрямків серед населення, створення позитивного образу України у іноземних ЗМІ.

Особливо важливим у сучасних умовах функціонування ринкових структур є створення інформаційного ресурсу для туристів про усіх зареєстрованих суб'єктів туристичної діяльності, а також з відомостями про туристичні об'єкти та умови доступу до них. Доступ туристів як внутрішніх, так і іноземних до подібної інформації сприятиме збільшенню туристичних потоків у межах України. Єдина державна база суб'єктів туристичної діяльності покращить контроль за діяльністю останніх.

Крім вищезгаданого, регулювання туристичної діяльності здійснюється у фінансовому аспекті: згідно зі ст. 15, розд. III ЗУ «Про туризм» туроператор та турагент для покриття своєї відповідальності за збитки, що можуть бути заподіяні туристу у разі виникнення обставин його неплатоспроможності чи внаслідок порушення процесу про визнання його банкрутом, які пов'язані з необхідністю покриття витрат туриста з його повернення в місце проживання (перебування), відшкодування вартості ненаданих послуг, передбачених договором, зобов'язані мати мінімальне фінансове забезпечення у сумі:

- для туроператора – сума еквівалентна 20 000 євро;
- для туроператора, який надає послуги виключно з внутрішнього і в'їздного туризму – 10 000 євро;
- для турагента – 2 000 євро.

На нашу думку, мінімальне фінансове забезпечення повинно корелювати з обсягами наданих послуг суб'єктами туристичної діяльності. Визначені законом суми можуть бути початковими при реєстрації підприємства.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] туроператорська діяльність є такою, що потребує ліцензії. Необхідність отримання ліцензії обумовлена потребою у підвищеному захисті туристів та забезпеченні матеріальної відповідальності туроператорів і турагентів перед своїми клієнтами. Суб'єкти туристичної діяльності відповідають за життя і здоров'я туристів, а також за своєчасне надання туристичних послуг. Із цього випливають підвищені вимоги кадрового складу туристичного оператора.

Керівник туроператора, його філії, іншого відокремленого підрозділу повинен мати вищу фахову освіту, що підтверджується документом про освіту, та стаж роботи у сфері туризму не менше трьох років, що підтверджується записами у трудовій книжці, або освіту у сфері туризму за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки молодший спеціаліст, бакалавр, магістр, що підтверджується документом про освіту.

У штаті туроператора повинно налічуватися не менш як 30 відсотків працівників, які мають стаж роботи у сфері туризму не менше трьох років, що підтверджується записами в трудових книжках, або освіту у сфері туризму за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки молодший спеціаліст, бакалавр, магістр, що підтверджується документом про освіту.

ВИСНОВКИ

В Україні створено певну нормативно-правову базу регулювання сфери туризму. Проте у Стратегії розвитку туризму на період до 2026 р. можна помітити недостатнє приділення уваги місцевим особливостям, що проявляється у надлишковій орієнтації на

політику розвинених країн. У розробленій Стратегії приділено недостатньо уваги наявній ситуації у галузі, для досягнення планових показників відсутні передумови. Приділивши даній темі увагу, ми робимо висновок, що покращити ситуацію у туристичній сфері України можна через посилення контролю за виконанням дійсного законодавства, внесення усіх суб'єктів туристичної діяльності до електронної бази, що буде доступна туристам. Україна має великий потенціал для іноземних туристів, тому важливим є створення позитивного образу України у іноземних ЗМІ. Відміна ліцензування туроператорської діяльності призведе до негативних наслідків, тому цей пункт Стратегії потребує подальшого розгляду.

Список використаних джерел

1. Про туризм: Закон України від 4 лист. 2018 р. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 31. Дата оновлення: 10.04.2019. Ст. 241. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7VS00A.html
2. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: постанова Каб. Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. Офіційний вісник України. 2017. Ст. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/168-2017-%D1%80>
3. Туристична діяльність в Україні у 2017 році: Статистичний збірник. Держ. служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: URL: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>
5. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 07 лют. 2019 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. С. 35. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150222.html

References

1. On tourism: Law of Ukraine from 4 sheets. in 2018 Verkhovna Rada of Ukraine. News of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1995. № 31. Date of updating: 10.04.2019. Art. 241. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7VS00A.html
2. On approval of Strategy of development of tourism and resorts on a period 2026 to: resolution of Каб. Ministers of Ukraine from March, 16 in 2017 № 168-p. Official announcer of Ukraine. 2017. Art. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/168-2017-%D1%80>
3. Tourist activity in Ukraine in 2017: Statistical collection. State service of statistics of Ukraine. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Ministry of economic development and trade of Ukraine. URL: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>
5. On licensing of economic activities: Law of Ukraine of 07 February 2019. News of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. № 23. P. 35. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150222.html