

Галасюк Світлана Сергіївна

Одеський державний економічний університет,
доцент кафедри економіки та управління туризмом

Необхідність удосконалення державного регулювання сфери туризму України

Постановка проблеми. Міжнародний досвід розвитку туризму свідчить про те, що практично всі країни світу використовують сполучення ринкових механізмів господарювання з державним регулюванням даного виду діяльності. У зв'язку із цим переважна більшість держав створюють у своїй структурі спеціалізований національний орган по координації роботи всіх підприємств сфери туризму.

У цей час існують різні організаційні системи управління туризмом – від самостійних, спільних або багатопрофільних міністерств до національних туристичних адміністрацій, прямо підлеглих урядові. Розмаїтість цих форм пояснюється специфікою соціально-економічного і політичного розвитку окремих держав, ступенем значимості туристичного бізнесу в національній економіці, масштабами туризму в різних країнах, рівнем розвитку в них ринкових відносин, привабливістю конкретного туристичного ринку.

У багатьох країнах світу державні органи надають значну підтримку туристичному сектору економіки, що виявляється в таких формах, як виділення бюджетних коштів на фінансування програм розвитку туризму, створення сприятливого інвестиційного клімату і зниження ставок по кредитах для будівництва та модернізації матеріально-технічної бази туризму, формування системи пільгового оподаткування туристичної галузі для стимулювання її діяльності, встановлення правил продажі або оренди землі й інфраструктури за ціною нижче ринкової, звільнення від мит деяких товарів інвестиційного значення тощо.

Таким чином, кожна країна, яка визначає туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки, повинна упроваджувати на державному рівні

політику стимулювання туристичного бізнесу, регулювати ринкову діяльність в туризмі з точки зору суспільних інтересів за допомогою прийняття необхідних законодавчих актів, координувати роботу всіх міністерств та відомств для поліпшення якості надання туристичних послуг.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. При написанні даної статті автором було досліджено низку літературних джерел і наукових публікацій українських, російських, болгарських, американських учених, а також чинні нормативно-правові акти українського законодавства про туризм.

Наукова новизна. У даній статті виявлено характерні риси державного управління у сфері туризму за чотирма основними моделями, які зустрічаються у світовій практиці, акцентовано увагу на недосконалості розподілу повноважень між центральною та регіональними українськими туристичними держструктурами, указано на низку проблем, які існують у законодавстві України про туризм.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розгляд чинного законодавства України про туризм, виявлення його результативності, вивчення основних проблем з організації туристичної діяльності для визначення шляхів удосконалення державного регулювання в сфері туризму.

Виклад основного матеріалу. Країни, в яких туризм зведений до рангу державної політики, як правило, мають самостійне міністерство туризму, що володіє великими повноваженнями в області інвестицій, наукових досліджень, підготовки кадрів, реклами національного турпродукту. Така модель держрегулювання, яку можна визначити як № 1, характерна як для держав, що розвиваються, де туризм служить одним з основних джерел валютних надходжень (Єгипет, Індія, Куба, Марокко), так і для деяких високорозвинених країн, які мають намір постійно підтримувати на належному рівні свій імідж лідерів світового туристичного ринку (Франція, Греція).

Країни, в яких туризм визначений як пріоритетний напрямок розвитку економіки країни, і які мають намір позиціонувати себе в якості рецептивних туристичних ринків, найчастіше створюють спільне міністерство туризму та

суміжних видів діяльності. Для даної (другої) моделі держрегулювання характерно чіткий розподіл повноважень між центральною і регіональними туристичними адміністраціями, а також широка реклама країни як найбільш популярного туристичного напрямку на закордонних туристичних ринках. Друга модель державного управління властива багатьом країнам Центральної та Східної Європи (Угорщина, Чехія, Польща), новим індустріальним державам азійсько-тихоокеанського макрорегіону (Індонезія, Малайзія), а найбільш яскравим її представником є Іспанія.

У країнах, де туризм уже зайняв певне місце в структурі економіки, відбувається зменшення ролі центральної влади в сфері туризму, що приводить до створення національної туристичної адміністрації (НТА) при багатопрофільному міністерстві або безпосередньо при Кабінеті міністрів. У цьому випадку НТА отримує відносну самостійність у прийнятті рішень, відбувається чіткий її розподіл на дві структури - «адміністративну» і «маркетингову» з поступовим переходом останньої на змішане фінансування - за рахунок коштів держбюджету й самооплатності. Ця модель державного регулювання (третя) поширена в багатьох західноєвропейських країнах (Великій Британії, Німеччині, Італії, Австрії, Фінляндії), а також у Японії, Аргентині, Росії та ін.

Слід зазначити, що у світі існують країни, у яких відсутня державна структура управління туризмом. Серед країн з розвинутою економікою таким унікальним досвідом володіють тільки США, які з 1997 року не мають центрального органу держрегулювання туристичної сфери. Всі питання, пов'язані з туристичною діяльністю, там вирішуються самостійно суб'єктами господарювання на основі принципів ринкової економіки. Такий підхід, що варто визначити як четверту модель регулювання в сфері туризму, може застосовуватися державами, що мають розвинену інфраструктуру туризму, діючу систему забезпечення безпеки туристів, високу ступінь привабливості країни для іноземних туристів, а також володіють авторитетними недержавними асоціаціями виробників турпродукту і турпослуг. Сполучені

Штати Америки, наприклад, у цей час не займаються просуванням національного турпродукту за рубежем на державному рівні; рекламування своїх туристичних можливостей провадиться тільки окремими штатами (Гавайї, Арізна, Флорида, Каліфорнія, Невада), тобто на регіональному рівні. Однак ліквідація центральної держструктури в сфері туризму – дуже серйозний крок, що, як правило, себе не виправдує, тому що без державної підтримки туристичний бізнес втрачає мільярди доларів, що негативно відбивається на економіці країни в цілому.

Таким чином, світова практика переконливо доказує, що ідеальної формули створення оптимальної структури державного управління туристичною сферою не існує.

І, незважаючи на те, що у світі сформувалися як мінімум чотири основних моделі державного регулювання в сфері туризму, кожна країна має свої специфічні особливості.

Державне управління сферою туризму України, наприклад, за останні 16 років перетерпіло безліч змін, аж до його повної відсутності з 1989 по 1993 роки. У цей час наша країна належить до другої моделі держуправління, тобто має спільне міністерство туризму й суміжного виду діяльності – Міністерство культури і туризму (МКТ). Функції координатора галузі виконує спеціалізована структура у складі МКТ – Державна служба туризму і курортів (ДСТК), що офіційно є урядовим органом державного управління, але фактично має дуже обмежені повноваження, що витікає з порівняння положень, які регулюють діяльність МКТ* і ДСТК**. Так, наприклад, функції між Міністерством і Службою розподілені таким чином, що ДСТК *бере участь у підготовці* певних проектів, пропозицій – нормативно-правових актів, міжнародних договорів,

* Постанова КМУ «Положення про Міністерство культури і туризму України» від 08.11.2006 № 1566 // www.kmu.gov.ua.

** Постанова КМУ «Положення про Державну службу туризму і курортів» від 13.02.2006 р. № 132 // www.kmu.gov.ua.

заходів щодо державної підтримки суб'єктів господарювання тощо, і потім, після їх прийняття (запровадження в дію), *приступає до участі* в їх реалізації. Функціями МКТ у цьому випадку є формування і розробка документів і договорів, а згодом, і забезпечення їх реалізації.

Однак багато завдань повністю делеговані міністерством Державній службі туризму і курортів, у число яких включені такі серйозні заходи, як здійснення ліцензування туроператорської і турагентської діяльності; забезпечення у межах своєї компетенції проведення робіт зі стандартизації та підтвердження відповідності в сфері туризму; ведення галузевого реєстру об'єктів туристичної інфраструктури, сертифікованих на відповідність вимогам безпеки і класифікованих по вимогах певної категорії; проведення статистичних спостережень, аналітичної роботи і прогнозування розвитку туризму; вивчення потреби у фахівцях для організації туристичної діяльності; створення загальнодержавної інформаційної системи в сфері туризму тощо.

Разом із тим, слід зазначити, що відповідно до українського законодавства ліцензуванням у сфері туризму може займатися не тільки ДСТК, але й інші органи ліцензування, що діють на регіональному рівні. До їх числа відносяться Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації, які мають право видавати ліцензії на здійснення турагентської діяльності у межах своїх територій. При кожній із цих державних структур створені Управління культури і туризму, а в Криму – окреме міністерство курортів і туризму. Однак згідно з чинним законодавством і положеннями, затвердженими для даних структур, права їх обмежені лише збором документів і попереднім розглядом заяв суб'єктів господарської діяльності для видачі, переоформлення, одержання дублікатів та копій ліцензій на провадження турагентської діяльності, формуванням і веденням ліцензійного реєстру. Права підпису на подібних ліцензіях територіальні туристичні органи не мають, як не мають повноважень для здійснення функцій контролю за діяльністю ліцензіатів – проведенням цих робіт покликані займатися регіональні органи державної влади, перераховані вище.

Ліцензування як форма державного регулювання туристичної діяльності застосовується великою кількістю країн світу. Багатий досвід з цього питання мають такі провідні в туристичній сфері держави, як Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Туреччина та ін. Таким чином, країна, яка має намір активно розвивати туризм, повинна проводити на державному рівні політику підтримки інтересів туристів та створення рівних можливостей для туристичних підприємств, які їх обслуговують. Держава, визначаючи види діяльності, що підлягають ліцензуванню, у нормативно-правових актах запроваджує умови, які необхідні та достатні з точки зору суспільних інтересів для заняття певним видом діяльності, і має можливість регулювати та контролювати ринкову діяльність ліцензіатів.

Треба відмітити, що ліцензування в сфері туризму України має свої проблеми. Понад три роки воно існувало без законодавчого механізму провадження туристичної діяльності, тому що діючи до недавнього часу «Ліцензійні умови» були прийняті ще у 2001 році, до нової редакції Закону про туризм, і стосувалися ліцензування діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності, а не туроператорської і турагентської діяльності, яка передбачена на державному рівні з 1 січня 2004 долі. У цей час, у зв'язку із прийняттям 11 вересня 2007 року нових «Ліцензійних умов»*, що відповідають вимогам чинного українського законодавства, дане протиріччя було усунуто.

Однак слід звернути увагу на застосування деяких застарілих норм фінансових гарантій, які упроваджені в нових «Ліцензійних умовах». Дотепер існували обмежені суми коштів для покриття відповідальності туроператора: 20000 євро при здійсненні зарубіжного туризму, 10000 євро – внутрішнього та

* Ліцензійні умови провадження туроператорської та турагентської діяльності. Затверджені спільним наказом Держкомітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства культури і туризму України 11.09.2007 № 111/55 // www.tourism.gov.ua

іноземного туризму, та 2000 євро – для покриття відповідальності турагента перед споживачами туристичних послуг. Усі ці ставки вирішено залишити без змін. Але краще було б підходити до цього питання диференційовано, тобто установити реальну базову ставку фінансової гарантії та підвищати її згідно з такими показниками, як обсяг обслуговуваних туристів та екскурсантів, обсяг коштів, які отримала турфірма від своєї діяльності тощо. Тому що на даному етапі узаконене таке становище, при якому туроператори та турагенти у випадках виникнення обставин своєї неплатоспроможності чи внаслідок невиконання договірних зобов'язань перед туристами, пов'язаних з ненаданням послуг, зможуть розраховатися з ними своєю фінансовою гарантією тільки в її межах; у разі перевищення сум вимог туристів над сумою гарантії задоволення вимог туристів будуть здійснюватися пропорційно, тобто турфірми зможуть не компенсувати збитки споживачам туристичного продукту в повному обсязі. Звичайно, це не є ефективним механізмом захисту прав туристів від свавільства деяких турфірм, діяльність яких може носити непрофесійний чи шахрайський характер.

Про те, що фінансова відповідальність українських туристичних фірм не є економічно обґрунтованою, свідчать і самі звіти, які періодично публікуються на офіційному сайті ДСТК*. Так, починаючи з 2004 року, коли було впроваджено ліцензування туроператорської та турагентської діяльності, кількість туристичних фірм-ліцензіатів збільшилась приблизно в 2 рази. Однак рівень виконавчої дисципліни з кожним роком постійно знижується – з 91% у 2004 році до 62% у 2007 році. Це означає, що 38% турфірм не складають звіти чи подають інформацію, що не мали діяльності. Інакше кажучи, кожна третя турфірма чи не працює, чи працює у «тіні». Опосередкованим підтвердженням цьому є той факт, що згідно із статистичними даними Прикордонної Служби України, нашу країну в першому півріччі 2007 року відвідали 9,5 млн іноземних туристів, з яких українськими турфірмами обслуговано тільки

* www.tourism.gov.ua

93 тисячі, що становить менш 1% в'їзного туристопотоку. І, однак, в Україні продовжує реєструватися велика кількість нових ліцензіатів. Треба з'ясувати, чи потрібно Україні стільки турфірм, які не можуть певним образом обслуговувати туристів? Міжнародна практика свідчить, що туристичні компанії, особливо туроператори, повинні мати не тільки багатий досвід у своїй роботі та різноманітні програми, але й повинні захистити своїх клієнтів від усяких ризиків, які можуть трапитися під час туристичного обслуговування.

Одним зі шляхів підвищення якості обслуговування туристів і екскурсантів в Україні є створення і впровадження національних стандартів. Стандартизації, як формі державного регулювання, надається величезне значення у всіх цивілізованих країнах світу, де стандарти, застосовувані в готельному і ресторанному бізнесі, оновлюються практично щорічно з метою підвищення рівня сервісу. У сфері туризму нашої країни на державному рівні діють 12 стандартів, у числі яких п'ять національних стандартів України (ДСТУ) – три з них стосуються засобів розміщення туристів і два - підприємств ресторанного господарства, а також шість міждержавних стандартів країн СНД (ГОСТ), адаптованих в Україні як національні, – три з них застосовуються в туристсько-екскурсійному обслуговуванні та три – на підприємствах харчування. Однак міждержавні стандарти у цей час уже морально застаріли і вимагають заміни на більш діючі, що відповідатиме сучасним вимогам до якості надаваних послуг. Крім того, в Україні давно назріла необхідність прийняття на державному рівні нових стандартів, що відображають перспективні напрямки розвитку туризму і надання турпослуг. Так, має сенс підготувати пакет документів щодо розробки стандартів для здійснення туроператорської і турагентської діяльності, для організації робіт із маркування туристичних трас для активного туризму, для окремих видів туризму (сільський зелений, яхтовий), для проведення туристичної виставочної діяльності, для визначення сфери діяльності малих готелів у світлі прийняття у 2006 році нормативно-правового акту, що встановлює порядок віднесення засобів розміщення туристів до категорій колективних та індивідуальних. Крім того, з огляду на досвід інших країн, доцільно розробити

стандарти, які дозволять класифікувати не тільки готелі і мотелі по «зірках», а ресторани і бари по розрядах, але й запровадити систему категорій для інших засобів розміщення і підприємств харчування з метою стимулювання підвищення ними рівня сервісу та сприяння туристам у виборі оптимального для них туристичного підприємства.

Найважливішим механізмом державного управління туристичною діяльністю є проведення сертифікації туристичних послуг, тобто підтвердження їх відповідності певним стандартам якості. Існують різні підходи до сертифікації, які залежать від моделі державного регулювання, прийнятої в тій або іншій країні. Так, в одних державах сертифікація на отримання розряду засобами розміщення і підприємствами харчування проводиться в обов'язковому порядку, а в інших країнах ця процедура здійснюється повністю на добровільній основі. Крім того, питання сертифікації можуть вирішуватися на різних державних рівнях управління – у Франції, наприклад, це прерогатива центральних органів у сфері туризму, а в сусідній Іспанії – регіональних. Також сертифікація може проводитися й недержавними організаціями, якщо в країні відсутній механізм державного регулювання в цій області. Так, наприклад, у Швейцарії, сертифікація готельних послуг не є предметом нормативно-правових актів, тобто не носить офіційного характеру, а вводитьься з ініціативи представників готельного бізнесу, або за домовленістю між власниками готелів. Підсумком сертифікації в готельному і ресторанному бізнесі стає одержання засобами розміщення і підприємствами харчування певного сертифіката про відповідність рівню безпеки надаваних послуг. Крім того, різні засоби розміщення і підприємства ресторанного господарства можуть одержувати сертифікат, який підтверджує їх розряд, що є складовою прийнятої в даній країні системи категоризації.

Згідно з українським законодавством, обов'язковій сертифікації щодо безпеки для життя і здоров'я людей, захисту їх майна й охорони довкілля в цей час підлягають тільки готельні послуги і послуги харчування. Однак слід зазначити й тут низьку виконавчу дисципліну суб'єктів туристичної діяльності:

наприклад, з 1232 готелів і 3245 інших засобів розміщення процедуру обов'язкової сертифікації готельних послуг пройшли тільки 1064 підприємства, тобто менш 24%. Сертифікацію послуг на певну категорію, що в Україні проводиться на добровільній основі, здійснено всього лише у 192 готелях, що становить 15% від їх загальної кількості*. Слід також зазначити, що незадовільне становище справ з обов'язковою сертифікацією готельних послуг буде й далі збільшуватися у зв'язку із прийняттям «Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)**», відповідно до якого сертифікуватися повинні послуги, надавані навіть індивідуальними засобами розміщення туристів, тобто тими, які пропонують менш 10 місць для ночівлі. Однак у цьому випадку, на наш погляд, необхідний або зовсім інший підхід, що стимулюватиме легалізацію раніше незареєстрованих засобів розміщення, або спрощена схема сертифікації, що може бути встановлена введенням нового стандарту для засобів розміщення малих форм – так званих «малих готелів». У протилежному випадку, основна мета, заради якої була прийнята ця постанова – детінізація ринку готельних послуг – виконана не буде.

На закінчення треба відзначити, що туризм в Україні проголошений одним із пріоритетних напрямків розвитку економіки країни, а 2008 рік визначений Роком туризму. Тому для подолання проблем, які існують у туристичному бізнесі нашої держави, а також для підвищення рівня прибутковості туристичної діяльності в масштабах всієї країни, Україні потрібні високо кваліфіковані кадри. Підготовка фахівців з туризму в цей час проводиться в багатьох вищих навчальних закладах країни. Однак для підвищення якості освіти ВНЗ необхідна цілеспрямована допомога держави, що стосується, насамперед, виділення коштів на технічне оснащення аудиторій для занять студентів, здійснення заходів щодо підвищення кваліфікації викладачів

* www.tourism.gov.ua

** Постанова КМУ «Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)» від 15.03.2006 р. № 297 // www.kmu.gov.ua

і набуття практичних навичок майбутніми фахівцями за рубежом, стимулювання вітчизняних підприємств туристичної галузі щодо створення умов для проходження студентами навчально-виробничої практики на їх базі, сприяння підвищенню престижу туристичних професій і заохоченню молоді до усвідомленого вибору кар'єри в сфері туризму. У зв'язку із цим, необхідно не тільки запровадити необхідні зміни у Державному класифікаторі професій, але й налагодити чітку координацію роботи між різними Міністерствами і відомствами України.

Висновки. В Україні на державному рівні необхідний чіткий механізм роботи туристичної галузі. Регулювання в сфері туризму вимагає підвищеної уваги з боку державних органів, відповідальних за організацію туристичної діяльності. Для подолання проблем, які існують у сфері туризму, треба на законодавчому рівні створити цивілізовані умови для того, щоб туристичний бізнес насправді заробив, тоді це буде вигідно всім - і туристам, і туристичним підприємствам, і фахівцям з туризму, і державі в цілому.

Necessity of perfection to the state regulation of Ukrainian tourism sphere

Galasyuk Svitlana

Odessa state economics university

Reader of Department of economy and management of tourism

The actuality of this article consists in research of the current legislation of Ukraine about tourism with the purpose of revealing of its productivity, studying of the basic problems existing in the organization of tourist activity, for definition of perfection ways of the government in sphere of tourism. Results of research are based on studying of efficiency of application in practice of law acts on licensing tourist activity, standardization and certification of tourist services as forms of state regulation of Ukrainian tourism sphere.

Keywords: State regulation of tourism, licensing of tourist activity, standardization and certification of tourist services, preparation of personnel for tourism.