

## ПРОБЛЕМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність даної статті полягає в виявленні основних суперечностей, які містяться в законодавчих актах України про туризм, та в визначенні їх впливу на туристичну діяльність. Висновки дослідження базуються на вивченні статистичних даних про розвиток туризму, котрі свідчать про надто незначну роль ліцензіатів України в обслуговуванні туристів.

The actuality of this article consists in revealing the basic contradictions containing in legislative acts of Ukraine about tourism, and in definition of their influence on tourist activity.

Results of research are based on studying of statistical data about development of tourism which testify to very insignificant role of licensees of Ukraine in service of tourists.

**Постановка проблеми.** Стабільність туристичного ринку та професіоналізм суб'єктів цього виду діяльності значною мірою залежать від прийняття заходів щодо забезпечення контролю та регулювання у сфері туризму на державному рівні. Одним із дійових інструментів у цьому є ліцензування туристичної діяльності.

Туризм, який є високодохідним бізнесом, притягує до себе увагу не тільки спеціалістів, але й різноманітних сумнівних дільців, кримінальних елементів чи просто непрофесіоналів. Тому неухвага держави до даного сектору економіки може спричинити появу недобросовісних компаній та фірм-однодівок.

Таке положення діл може негативно відобразитися на якості обслуговування туристів та їх безпеці. Послуги, які реалізуються турфірмами, часто надаються за кордоном і на основі повної передплати. Як наслідок – сфера туризму займає одне з перших місць щодо кількості порушень прав споживачів.

Крім того, непрофесійне ведення туристичного бізнесу ставить під загрозу відношення з фірмами-партнерами, багато з котрих є іноземними. Діяльність недобросовісних туристичних підприємств зрештою обертається значними фінансовими втратами та збитками для приймаючих компаній багатьох країн. Як наслідок – постраждалі фірми або не можуть далі продовжувати свою діяльність і розоряються, або сходять з даного туристичного ринку, що негативно відбивається на його іміджі.

Особливістю підприємницької діяльності у сфері туризму в останній час є вплив на неї таких неринкових чинників і форс-мажорних обставин, як війни, теракти, природні та техногенні катастрофи, епідемії, страйки тощо.

Все це обумовлює високі споживчі ризики у сфері туризму, необхідність оперативної взаємодії турфірм і органів державного управління, а також використання спеціальних механізмів захисту як прав споживачів-туристів, так і фірм-партнерів з бізнесу. Тому зараз у багатьох країнах світу - Великої Британії, Японії, Іспанії, Італії, Франції, Туреччині, Єгипті та інших, застосовується ліцензування туристичної діяльності.

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.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Треба відмітити, що зараз не набагато авторів присвячують свої роботи питанням з ліцензування у сфері туризму. Однак такі праці існують і висвітлюють різні сторони даної діяльності. Так, у книзі «Экономика и организация туризма. Международный туризм» [7, с. 291-295] досліджується міжнародний досвід ліцензування туристичної діяльності як форми державного регулювання у сфері туризму.

Кифяк В.Ф. в роботі «Организация туристической деятельности в Украине» [4, с. 113-118] указує на основні положення діючих законодавчих актів про ліцензування в туризмі, але цю монографію надруковано у 2003 році, тобто до прийняття нової редакції Закону України «Про туризм», тому там немає указівок на суперечності між нормативно-правовими актами з цього питання.

Сенин В.С. у посібнику «Организация международного туризма» [6, с. 137-139] описує загальні відомості про ліцензування туристичної діяльності в Російській Федерації, однак цей вид державного регулювання в даній країні скасовано з 01.01.2007 року й замінено на механізм фінансової відповідальності туроператорів.

Автори (Рудяк Ю., Кузнецов В., Кліменко А.) книги «Все про облік та організацію туристичної діяльності» [5, с. 26-46] аналізують нормативно-правові акти з ліцензування туристичної діяльності в Україні. Їх сумісна праця є супровідником з чинного законодавства для застосування у практичній діяльності у сфері туризму.

Крім літературних джерел у даній статті використані діючі нормативно-правові акти з ліцензування туристичної діяльності та проекти нових законів та інших документів, які надруковані в офіційних виданнях чи опубліковані на офіційному сайті Державної служби туризму і курортів України.

**Наукова новизна.** У даній статті акцентовано увагу на деякі нюанси законодавства України з ліцензування туристичної діяльності, указано на низку суперечностей між діючими нормативно-правовими актами України та розроблено детальніший аналіз роботи ліцензіатів України за останні роки за статистичними даними Держтуризмкурортів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є розгляд чинного законодавства України з ліцензування туристичної діяльності, виявлення його результативності та визначення основних проблем у даній сфері діяльності.

**Виклад основного матеріалу статті.** Функції видавання ліцензії та контролю за додержанням ліцензійних умов, як правило, належать головному виконавчому органу в відповідній сфері господарювання. Слід зазначити, що за останні 16 років набуття нашої державою незалежності, в Україні змінилося вже п'ять головних органів управління у сфері туризму, а протягом декількох років державного керівництва галуззю не було зовсім.

Ліцензування туристичної діяльності в Україні було започатковано з 1994 року й те ж перетерпіло великі зміни. У п'ятий раз законодавство про ліцензування туристичної діяльності оновилося 21 жовтня 2000 року, коли набув чинності Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» № 1775-III [2], згідно з яким ліцензуванню підлягали чотири види туристичної діяльності: організація іноземного туризму; організація внутрішнього туризму; організація зарубіжного туризму; екскурсійна діяльність. Треба зазначити, що вперше за весь означений період часу для діяльності у сфері туризму України були розроблені, затверджені та введені в

дію «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності» наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 17 січня 2001 року № 7/62 [3].

Через три роки після прийняття «Ліцензійних умов», 1 січня 2004 року, набула чинності нова редакція Закону України «Про туризм» [1], відповідно до якої ліцензуватися стала тільки туроператорська та турагентська діяльність. Але хоч в Україні зараз ліцензуються тільки означені види діяльності, отримати ліцензію повинні не тільки фірми-туроператори і турагенти, а й усі ті підприємства, які здійснюють такі види діяльності. Тут можна розглянути декілька прикладів.

1. Підприємство, яке має у власності базу відпочинку і надає тільки послуги з розміщення, не повинно отримувати ліцензію на здійснення туристичної діяльності, але якщо воно розпочне займатися посередницькою діяльністю з реалізації турпродукту туроператорів чи з реалізації туристичних послуг інших СПД, йому потрібно буде отримати ліцензію на турагентську діяльність. Якщо ж це підприємство буде мати намір займатися створенням туристичного продукту самостійно, тобто стати туроператором, то воно повинно буде відмовитися від своєї бази відпочинку, тому що згідно з чинним законодавством, туроператорська діяльність є виключною діяльністю підприємства і займатися чим іншим (наданням послуг гостинності, наприклад) воно не має права.

Слід акцентувати увагу на те, що застосування норми закону про виключну туроператорську діяльність і заборону займатися таким фірмам будь-якою іншою діяльністю порушує як статті Конституції України, Громадського та Господарського Кодексів, так і багато інших законодавчих актів України. Найсильніше це ударило як по туроператорам іноземного і внутрішнього туризму, так і саме по туристам. Не є таємницею, що в нашій країні туристичний сезон продовжується на силу 4 місяці, протягом яких туроператори тільки й можуть робити, тому що в міжсезон`є роботи для них нема, а займатися іншою діяльністю вони не мають права. В результаті цього означені туроператори змушені значно підвищувати ціни на туристичний продукт, що супроводиться постійними скаргами щодо невідповідності ціни та якості туристичних послуг.

Крім того, вимога про виключну туроператорську діяльність обмежує розвиток туризму, не дозволяє поширювати його матеріально-технічну базу, тому що фірма-туроператор не має права створювати власні транспортні підрозділи, засоби розміщення, підприємства харчування тощо.

2. Підприємство має намір відправити своїх працівників на оздоровлення в такий заклад (пансіонат, туристичний комплекс, базу відпочинку тощо), який згідно з Законом про туризм і національним стандартом ДСТУ 4527:2006 «Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення», є учасником туристичної діяльності, а послуги його вважаються характерними турпослугами. Тут можливо два варіанти розвитку подій:

- якщо означене підприємство отримує часткову сплату від реалізації конкретної путівки на підставі договору із засобом розміщення, то така діяльність є підприємницькою та вважається турагентською, і підприємство повинно отримати відповідну ліцензію;

- якщо підприємство не отримує ніякого прибутку від розподілу путівок серед своїх працівників і виступає тільки як покупець, то отримання ліцензії на здійснення турагентської діяльності йому не потрібно.

3. Підприємство, яке має намір купувати своїм працівникам путівки до санаторно-курортного закладу, згідно з чинним законодавством, не повинно отримувати ліцензію на турагентську діяльність. Слід зазначити, що кваліфікація господарської діяльності як турагентської залежить від правового статусу закладу, куди спрямовується особа. Так, наприклад, на підставі Закону України «Про курорти» від 05.10.2000 р. № 2026-III санаторно-курортні заклади є закладами охорони здоров'я, а не туризму; на підставі Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII послуги, що надаються санаторно-курортними закладами, відносяться до лікувальних (медичних), а особи, які прибувають до санаторно-курортних закладів, вважаються хворими, а не туристами. Таким чином, реалізація підприємством путівок до санаторіїв своїм працівникам не є предметом регулювання Закону України «Про туризм», а регулюється законодавством про охорону здоров'я.

Однак, згідно з міжнародною системою цілей туристичних поїздок, подорожі з лікувально-оздоровчою метою відносяться до сфери туризму. За даними Всесвітньої туристичної організації, їх частка складає чверть від загальної кількості прибуття міжнародних туристів, що дає підставу відносити лікування й оздоровлення до основних потреб в туризмі.

Слід звернути увагу на не урегулювання чинного українського законодавства про туризм і з такого боку: наприклад, згідно з формою статистичної звітності «1-ТУР» (затвердженої наказом Держкомітету України від 04.03.1998 р. № 96), всі особи, які прибувають з лікувальними (медичними!) цілями у відповідні заклади, протягом як мінімум 9 останніх років відносяться до категорії туристів.

Крім того, з 1 жовтня 2006 року набув чинності національний стандарт ДСТУ 4527:2006 «Туристичні послуги. Засоби розміщення. Терміни та визначення», відповідно до якого санаторії вважаються підприємствами розміщення туристів (а не хворих). Таким чином, це питання, як і всі інші спірні моменти, повинно бути вирішеним на законодавчому рівні якомога скоріше.

4. Підприємство має намір займатися реалізацією авіаквитків. Крім того, що воно повинно в установленому законодавством порядку отримати сертифікат Державного департаменту авіації Мінтрансу України, виконати для цього низку відповідних умов, це підприємство також повинно в обов'язковому порядку отримати турагентську ліцензію, тому що продаж авіаквитків класифікується як посередництво при наданні характерних і супутніх туристичних послуг.

Такі приклади можна приводити необмежено. Але треба акцентувати увагу і на те, що ліцензування у сфері туризму України вже понад три роки існує без законодавчого механізму провадження туристичної діяльності, тому що діючи «Ліцензійні умови» були прийняті ще в 2001 році, до нової редакції Закону про туризм, і стосуються 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 року.

Зараз головним органом виконавчої влади у сфері туризму є Державна служба туризму і курортів (ДСТК). Вона була створена у складі Міністерства культури і туризму в липні 2005 року, а офіційні повноваження набула згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2006 року. Серед проектів найважливіших

документів, які розміщені у даний час на сайті ДСТК, є проект нової редакції Закону про туризм та проект «Ліцензійних умов провадження туроператорської та турагентської діяльності» [8]. Треба відмітити неузгодженість між цими двома документами на предмет застосування виключної діяльності туроператорів – у проекті Закону вона відсутня, а у проекті «Ліцензійних умов» декілька разів підкреслюється важливість її прийняття.

Слід звернути увагу і на застосування деяких застарілих норм фінансових гарантій, які пропонується упровадити в проекті «Ліцензійних умов». Дотепер існували обмежені суми коштів для покриття відповідальності туроператора: 20000 євро при здійсненні зарубіжного туризму, 10000 євро – внутрішнього та 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 передбачається узаконити 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 розрахуватися 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 [8]. Зібрав дані останніх років у таблицю, можна проаналізувати не тільки стан ліцензування в туристичній сфері, але й ефективність всієї туристичної діяльності для нашої держави.

Починаючи з 2004 року, коли було впроваджено ліцензування туроператорської та турагентської діяльності, кількість туристичних фірм-ліцензіатів збільшилась приблизно в 1,5 разів. Однак рівень виконавчої дисципліни з кожним роком постійно знижується – з 91% у 2004 році до 71% у 2006 році. Це означає, що 29% турфірм не складають звіти чи подають інформацію, що не мали діяльності. Інакше кажучи, кожна третя турфірма чи не працює, чи працює у «тіні».

Між тим, за 9 місяців 2006 року зареєстровано аномально високу кількість нових туристичних компаній – 1211. 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.

За даними таблиці можна відстежити деякі тенденції, які існують у нашій країні:

- так, кількість фактично працюючих ліцензіатів з 2002 року по 2006 рік практично не змінилась – біля трьох тисяч;
- кількість обслуговуваних ними туристів також однакова – 1,7 млн. осіб;
- кількість іноземних туристів в загальному обсязі знижується – у 2006 році їх у 1,5 рази менше, ніж п'ять років назад; крім того, як свідчать дані Прикордонної служби,

турфірми обслуговують лише 1,7% усіх іноземних туристів, які в`їхали до території України (і всього 5,3% українських туристів, які виїхали в зарубіжні подорожі);

- обсяг наданих ліцензіатами туристичних послуг в грошовому еквіваленті за 5 років збільшився у 2,5 рази (при незмінній кількості туристів);

- платіж до бюджету - зменшився;

- середньооблікова чисельність обслуговуючого персоналу скоротилася у 2 рази;

- середня вартість турпоїздки зросла у 2,5 рази.

У 2002 – 2003 роках турфірми України більше віддавали перевагу організації іноземного туризму, ніж зарубіжного. Однак у 2005 році на державному рівні було скасовано нульову ставку з ПДВ для в`їзного туризму, що одразу сказалося на обсягах «організованого» іноземного туризму в Україну – він значніше порідшав.

Крім того, в умовах жорсткої, а іноді й жорстокої конкуренції українські турфірми змушені економити на всьому – на заробітній платі, на підвищенні кваліфікації співробітників, на маркетингових дослідженнях тощо. Але при цьому існує наступна тенденція – зниження витрат ніяким чином не співвідноситься зі стабілізацією цін на туристичний продукт. Тому що середня ціна турпослуг постійно збільшується, а «туристична інфляція» перевищує загальноекономічну. Це пов`язано, насамперед, із боротьбою за зростання рентабельності, котра в даному випадку прямо протилежна поліпшенню якості туристичного продукту певних турфірм.

**Висновки.** В Україні на державному рівні відсутній чіткий механізм роботи туристичної галузі. Ліцензування у сфері туризму потребує підвищеної уваги з боку Міністерства культури і туризму. Для подолання суперечностей, які містяться у нормативно-правових актах з туристичної діяльності, треба на законодавчому рівні створити цивілізовані умови для того, щоб туристична компанія насправді заробила, тоді це буде вигідно всім – і туристам, і турфірмам, і державі в цілому.

### Література:

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18.11.2003 р. № 1282-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 13.

2. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-IV, в редакції від 02.08.2006 р. // Відомості Верховної Ради України, 2006, № 39.

3. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності. Затверджені спільним наказом Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва та Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 17.01.2001 р. № 7/62 // [www.tourism.gov.ua](http://www.tourism.gov.ua).

4. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні. – Чернівці: Книги – ХХІ, 2003. – 300 с.

5. Рудяк Ю., Кузнєцов В., Кліменко А. Все про облік та організацію туристичної діяльності. – Х.: Фактор, 2005. – 276 с.

6. Сенин В.С. Организация международного туризма: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 400 с.

7. Экономика и организация туризма. Международный туризм. Под ред. И.А.Рябовой, Ю.В.Забаева, Е.Л.Драчёвой. – М.: КНОРУС, 2005. – 576 с.

8. [www.tourism.gov.ua](http://www.tourism.gov.ua) (Офіційний сайт Державної служби туризму і курортів України).