

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ТУРИСТИЧНИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

Актуальність теми дослідження. Ринок туристичних послуг сьогодні стрімко розвивається в усьому світі. В Україні останніми роками також дедалі більше уваги приділяється туристичній діяльності. З'являються нові види туризму, зростає кількість туристичних комплексів та баз відпочинку. При цьому державне регулювання цієї сфери не є досконалим. По-перше, Закон України «Про туризм» потребує вдосконалення. По-друге, для деяких нових видів туризму взагалі не існує окремої законодавчої бази. По-третє, у 2014 році Державне агентство України з туризму і курортів було ліквідовано, а його функції покладені на Міністерство інфраструктури України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, що стало причиною багаторазової трансформації центрального органу виконавчої влади у сфері туризму. Внаслідок економічної та політичної кризи в країні відбувається значне зменшення в'їзних туристичних потоків. Проблеми розвитку ринку туристичних послуг потребують посилення уваги з боку уряду щодо їх вирішення. Незважаючи на те, що як ринок сфера туристичних послуг має бути здатною до саморегулювання, але наразі для неї необхідне пряме та опосередковане державне втручання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного регулювання ринку туристичних послуг присвячено багато публікацій. Так, у працях Г. Ворошилової, І. Верезомської [5], Б. Шупік [20] розглядаються ключові аспекти державного регулювання міжнародного туризму в Україні. В. Биркович [2], Р. Кожухівська [11], А. Левицький [12] у своїх публікаціях висвітлюють державне регулювання ринку туристичних послуг на регіональному рівні. Науковці І. Антоненко [1], Г. Ворошилова [4], В. Гостюк [6] дослідили міжнародний досвід державного регулювання ринку туристичних послуг. Н. Василюха [3], Ю. Гурбик [7], О. Макара, Д. Гарасюк [13] у своїх працях відображають механізм та особливості державного регулювання ринку туристичних послуг в Україні. Незважаючи на значну чисельність публікацій, які присвячені проблемі державного регулювання ринку туристичних послуг, деякі питання їй досі лишаються поза увагою науковців. Більшість досліджень носять фрагментарний характер, не обґрунтовано доцільність створення окремої організації, яка б займалася просуванням національного туристичного продукту на міжнародному ринку. Також потребують уточнення шляхи удосконалення державного регулювання ринку туристичних послуг в Україні.

Мета статті – обґрунтувати теоретико-методичні та практичні засади державного регулювання ринку туристичних послуг, запропонувати шляхи удосконалення регулювання ринку туристичних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. У світлі надання Україні безвізового режиму Європейським Союзом перспективи розвитку виїзного туризму, який і до цього був досить популярним, видаються досить оптимістичними. Таким чином, можна вважати, що держава стимулює розвиток виїзного туризму, при цьому в'їзний та внутрішній туризм в Україні розвиваються досить повільно. На думку деяких вчених, серед видів в'їзного та внутрішнього туризму виживають переважно ті, що носять комерційний характер, а соціальний туризм не підтримується державою [3, с. 190]. Це й не дивно, адже держава зацікавлена більше у розвитку тих видів туризму, що приносять прибуток, а отже є джерелом податкових надходжень.

Загальноприйнятими є чотири базові моделі державного регулювання ринку туристичних послуг, а саме: 1) модель, яка базується на ринкових принципах саморегуляції і не передбачає створення окремого центрального органу на державному рівні; 2) модель, яка передбачає створення окремого міністерства як центрального органу регулювання ринку туристичних послуг; 3) європейська модель, за якої державне регулювання ринку туристичних послуг здійснюється багатогалузевим міністерством; 4) змішана модель, яка передбачає наявність комбінованого міністерства, яке охоплює разом із туристичною діяльністю ще й суміжні галузі [6, с. 106].

Вчені І. Антоненко та В. Гостюк вважають, що для України більше за всі інші підходить третя модель – європейська, за якої регулювання здійснюється багатогалузевим міністерством [1; 6]. Погоджуємось з цією думкою, адже оскільки стратегічною метою нашої держави є входження до складу Європейського Союзу, то відповідно й моделі державного управління мають бути наближені до європейських.

Р. Кожухівська зазначає, що будуючи модель державного регулювання ринку туристичних послуг головне дотриматися балансу між регулюванням і саморегулюванням ринку [11]. В. Биркович підкреслює, що сьогодні в Україні державне регулювання ринку туристичних послуг здійснюється за рахунок важелів прямого впливу (ліцензування, стандартизації, сертифікації тощо). При цьому не ство-

рюються умови для розвитку ринку туристичних послуг, зокрема відсутні передумови для формування сприятливого інвестиційного клімату [2]. Незважаючи на перспективність туристичної діяльності, інвестиції в цю сферу залишаються незначними.

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність ринку туристичних послуг є Конституція України, Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [10] та Закон України «Про курорти» від 05.10.2000 р. № 2026-III [8]. Цими законами визначаються базові правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку туризму та курортів.

Щодо органу, який здійснює управління у сфері туризму, то наразі таким виступає департамент туризму та курортів, який є самостійним структурним підрозділом апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [17]. Метою департаменту туризму та курортів є формування та реалізація державної політики у сфері туризму та курортів, при цьому контроль за ринком туристичних послуг покладений на Мінекономрозвитку.

Початок 2017 року ознаменувався довгоочікуваним схваленням Кабінетом Міністрів України нової Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [19]. У ній враховано сучасні тенденції, які перешкоджають розвитку туризму в Україні, й зазначено, за рахунок яких заходів планується підвищити ефективність ринку туристичних послуг. У Стратегії зазначені контрольні показники, які планується досягти у 2019, 2022 та 2026 роках, та очікувані результати від її реалізації. Так, на думку Кабінету Міністрів України внаслідок реалізації Стратегії будуть досягнуті такі результати:

- зросте конкурентоспроможність національного та регіональних туристичних продуктів;
- підвищиться якість життя населення за рахунок забезпечення сталого економічного зростання, екологічної безпеки, консолідації суспільства, надання доступу до послуг у сфері туризму та курортів;
- з'являться нові робочі місця, що дасть змогу населенню вирішити проблему безробіття, особливо у сільській місцевості;
- буде створена сучасна туристична інформаційна інфраструктура, а також забезпечено поширення інформації про туристичні ресурси України у світовому інформаційному просторі [19].

Слідом за прийняттям Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року було затверджено «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» [18]. Цим Порядком визначено, як саме будуть використовуватись кошти, які передба-

чено у бюджеті на фінансування цільової програми з підтримки розвитку туризму в Україні. Зокрема передбачаються такі напрями фінансування:

- на формування конкурентоспроможності туристичного продукту та створення безпечних умов для туристів шляхом інформаційного забезпечення туристичної інфраструктури та вдосконалення програм підвищення кваліфікації для фахівців сфери туризму;
- на створення баз даних, кадастрів та реєстрів з метою здійснення обліку туристичних ресурсів;
- на проведення маркетингових досліджень туристичного ринку за допомогою анкетування туристів та суб'єктів туристичної діяльності;
- на заходи щодо просування туристичного продукту за рахунок використання маркетингових інструментів;
- на проведення різноманітних наукових заходів у сфері туризму за участю фахівців та експертів [18].

Окрім цього, як підтвердження того, що плани щодо розвитку ринку туристичних послуг на державному рівні є серйозними, у лютому 2017 року було прийнято Закон України «Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» [9]. Цей Протокол про сталий туризм визначає Карпати центром туризму в Україні та встановлює, що державні та місцеві органи влади мають здійснювати підтримку для розвитку цього регіону та, у той же час, забезпечувати захист вразливих гірських екосистем шляхом перерозподілу та переспрямування туристичних потоків на менш екологічно вразливі території. Рамкову конвенцію підписали також Польща, Румунія, Сербія та Чорногорія, Угорщина, Чехія. Таким чином, завдяки приєднанню до цієї Рамкової конвенції, з одного боку, розвиток туризму у Карпатах має стати більш регламентованим та планомірним, а, з іншого боку, визначено конкретні кроки для збереження унікальної гірської екосистеми, яка може бути зруйнована через значний наплив туристів в останні роки.

Для формування дієвих пропозицій щодо удосконалення державного регулювання ринку туристичних послуг, слід проаналізувати регулювання цього ринку в інших країнах світу. Так, І. Антоненко зазначає, що після розпаду Радянського Союзу всі соціалістичні країни зіштовхнулись із проблемою низької конкурентоспроможності туристичного продукту, що було пов'язано із загальним відставанням цих країн в економічному розвитку. Розуміючи майбутнє значення туризму, Польща, Чехія, Румунія, Словаччина і Болгарія вдалися до глобального реформування ринку туристичних послуг і на сьогодні досягли досконалої конкуренції та високого рівня туристичного обслуговування [1, с. 19]. В Ук-

раїні перехідний період та ведення туризму за старою схемою відбувалось дуже довго. Тільки зараз відбуваються відчутні зміни у реформуванні туристичної сфери, які мають сприяти зростанню в'їзного туризму та укріпленню іміджу нашої країни.

У Великобританії Департаментом культури, засобів масової інформації та спорту створено національне туристичне агентство «VisitBritain/Visit-England», яке займається формуванням і просуванням туристичного продукту, створенням сприятливого туристичного іміджу країни, сприяє зростанню бюджетних надходжень від туристичної діяльності [15]. Метою цього агентства є маркетингове просування туристичних послуг задля приваблення іноземних туристів. Таким чином, він не є класичним з погляду державного управління органом, що застосовує важелі прямого впливу на ринок туристичних послуг (цю функцію виконує сам Департамент культури, засобів масової інформації та спорту).

Можна сказати, що українська модель державного регулювання ринку туристичних послуг дуже наближена до британської, адже формуванням та реалізацією політики у сфері туризму займається департамент туризму та курортів, а наглядові функції покладено на Мінекономрозвитку. Але при цьому не можна ототожнювати «формування та реалізацію політики у сфері туризму» з «просуванням туристичного продукту». Це різні категорії, які передбачають застосування неоднакових інструментів. Просування туристичного продукту передбачає результат у вигляді забезпечення стійкого платоспроможного попиту на національні туристичні послуги та клієнтської лояльності. Формування та реалізація політики у сфері туризму має на меті створення певних сприятливих передумов для функціонування ринку туристичних послуг.

Регулюванням ринку туристичних послуг Франції займається Міністерство транспорту та суспільних робіт, до складу якого входить Державний секретаріат з питань туризму та управління туризму [6, с. 107]. При цьому просуванням Франції як туристичного напрямку у світі займається Агентство туристичного розвитку Франції «Atout France», яке утворене внаслідок злиття національного будинку Франції «Maison de la France» та агентства «ODIT France» [16]. Тобто єдиною особливістю для ринків туристичних послуг у країнах Західної Європи є те, що у них створено окремі органи, які просувають країну як туристичну дестинацію на міжнародному ринку.

Інтерес представляє державне регулювання ринку туристичних послуг у Китаї. Так, основним регулюючим органом у сфері туризму є Китайська національна адміністрація з туризму (КНАТ). Цей орган відповідає за розвиток міжнародного туризму, регулювання виїзних та в'їзних туристичних потоків, організацію внутрішнього туризму. Фінансу-

ється КНАТ за рахунок державного бюджету Китаю [4, с. 143-144]. Відмінною рисою регулювання туристичної діяльності в Китаї є те, що для управління виїзними потоками уряд запровадив підписання громадянами цієї країни китайського зовнішнього туристичного контракту для громадян, які виїжджають за кордон. Цей контракт укладається між туристами та туристичними агенціями й спрямований на забезпечення захисту інтересів обох сторін [21].

До речі, між Україною та Китаєм у грудні 2013 року було укладено Меморандум «Про взаєморозуміння між Державним агентством України з туризму та курортів та Національною туристичною адміністрацією Китайської Народної Республіки про сприяння груповим поїздкам китайських туристів до України» [14]. Цей меморандум спрямований на захист прав китайських туристів під час перебування на території України та забезпечення високого рівня організації цих поїздок.

Розглянувши існуючі підходи до державного регулювання ринку туристичних послуг в різних країнах, можна запропонувати наступні шляхи удосконалення регулювання вітчизняної сфери туризму:

- прийняття окремих нормативно-правових актів, які регламентуватимуть діяльність окремих видів туризму, зокрема таких, як зелений, гірський, релігійний, мисливський тощо;
- визначення окремої організації, яка буде займатися просуванням українського туристичного продукту на міжнародному ринку, на зразок європейських;
- гармонізація вітчизняного законодавства згідно до стандартів ЄС;
- створення сприятливого інвестиційного клімату шляхом забезпечення високого рівня регламентації туристичної діяльності та зниження податкових ставок;
- надання державних позик на відновлення культурних пам'яток та започаткування туристичної діяльності;
- створення єдиної туристичної інформаційно-аналітичної бази, яка б містила в собі інформацію про історико-культурні об'єкти, туристичні дестинації, туроператорів, туристичні агентства, готелі, ресторани, перевізників тощо.

Висновки. З вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1. Визначено існуючі моделі державного регулювання туристичної діяльності та основні нормативно-правові акти, які регламентують сферу туристичних послуг в Україні. Встановлено, що у міжнародній практиці застосовуються чотири базові моделі державного регулювання ринку туристичних послуг. Для України найбільш доцільно використовувати європейську модель. Основними нормативно-правовими актами, які регламентують діяль-

ність ринку туристичних послуг є Конституція України, закони України «Про туризм» і «Про курорти» та ін.

2. Проаналізовано державне регулювання ринку туристичних послуг в інших країнах світу. Встановлено, що такі країни, як Чехія, Словаччина, Польща, Румунія, Болгарія здійснили кардинальне реформування туристичної сфери задля підвищення її ефективності. Визначено, що у Великобританії та Франції є окремі агентства, які займаються просуванням національного туристичного продукту на міжнародному ринку. У Китаї існує Китайська національна адміністрація з туризму, яка регулює візні, в'їзні та внутрішні туристичні потоки. Китайська модель державного регулювання ринку туристичних послуг характеризується значною регламентацією.

3. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання ринку туристичних послуг в Україні. Основними з них є такі: прийняття окремих нормативно-правових актів, які регламентуватимуть діяльність окремих видів туризму; визначення окремої організації, яка буде займатися просуванням українського туристичного продукту на міжнародному ринку; гармонізація вітчизняного законодавства згідно до стандартів ЄС; створення сприятливого інвестиційного клімату тощо.

Література

1. **Антоненко І.Я.** Державне регулювання просування туристичного продукту: міжнародний та вітчизняний досвід / І.Я. Антоненко // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 21. – С. 17-22.
2. **Биркович В.І.** Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В.І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – С. 157-163.
3. **Василиха Н.В.** Особливості державного регулювання розвитку ринку туристичних послуг / Н.В. Василиха // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.7. – С. 188-193.
4. **Ворошилова Г.О.** Державне регулювання як елемент розвитку міжнародного ринку туристичних послуг / Г.О. Ворошилова // Стратегія економічного розвитку України. – 2014. – № 35. – С. 141-147.
5. **Ворошилова Г.О.** Світові аспекти державного регулювання розвитку міжнародного ринку туристичних послуг / Г.О. Ворошилова, І.Г. Везомська // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 16. – Ч. 4. – С. 9-12.
6. **Гостюк В.І.** Сучасні моделі державного регулювання туристичної діяльності: міжнародна практика / В.І. Гостюк // Юридичний вісник. – 2015. – № 2 (35). – С. 105-108.
7. **Гурбик Ю.Ю.** Державна рекреаційно-туристична політика в умовах розвитку інституціонального середовища : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 / Юрій Юрійович Гурбик. – Запоріжжя, 2016. – 233 с.
8. **Про курорти:** Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>.
9. **Про приєднання** до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат: Закон України від 22.02.2017 р. № 1905-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1905-19>.
10. **Про туризм:** Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80/page>.
11. **Кожухівська Р.Б.** Регіональні аспекти та шляхи удосконалення державного регулювання розвитку туристичної сфери в Україні [Електронний ресурс] / Р.Б. Кожухівська. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=70659>.
12. **Левицький А.О.** Механізм публічного управління розвитком регіональної туристичної дестинації : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 / Артур Олексійович Левицький. – Одеса, 2016. – 251 с.
13. **Макара О.** Механізм державного регулювання ринку туристичних послуг в Україні / О. Макара, Д. Гарасюк // Торгівля, комерція, підприємництво. – 2014. – Вип. 17. – С. 178-183.
14. **Меморандум** про взаєморозуміння між Державним агентством України з туризму та курортів та Національною туристичною адміністрацією Китайської Народної Республіки про сприяння груповим поїздкам китайських туристів до України, підписаний 05.12.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156_104.
15. **Офіційний сайт VisitBritain/ VisitEngland** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.visitbritain.org/overview>.
16. **Офіційний сайт Atout France** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://atout-france.fr>.
17. **Положення** про департамент туризму та курортів: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.07.2016 р. № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f986105f-102a-47f7-b5f0-fefebb9c20a3&tag=PolozhenniaProUpravlinnia>.
18. **Порядок** використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні: Постанова КМУ від 16.03.2017 р. № 183 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-2017-%D0%BF>.
19. **Стратегія** розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03.2017 р. № 168-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>.
20. **Шупік Б.В.** Шляхи вдосконалення державного регулювання міжнародного туризму в Україні / Б.В. Шупік // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2013. – № 3 (43). – С. 47-50.
21. **The**

Chinese Outbound Travel Market with Special Insight into the Image of Europe as a Destination [Electronic search]. – Access mode : <http://www2.unwto.org/publication/chinese-outbound-travel-market-special-insight-image-europe-destination>.

Сірик А. Є. Державне регулювання ринку туристичних послуг України

У статті визначено існуючі моделі державного регулювання туристичної діяльності та основні нормативно-правові акти, які регламентують сферу туристичних послуг в Україні. Встановлено, що для України найбільш доцільно використовувати європейську модель. Розглянуто окремих досвід закордонних держав щодо кардинального реформування туристичної сфери задля підвищення її ефективності, проаналізовано діяльність окремих закордонних агентств та адміністрацій, які займаються просуванням національного туристичного продукту на міжнародному ринку та регулюють туристичні потоки. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання ринку туристичних послуг в Україні в частині прийняття окремих нормативно-правових актів, які регламентуватимуть діяльність окремих видів туризму; визначення окремої організації, яка буде займатися просуванням українського туристичного продукту на міжнародному ринку; гармонізації вітчизняного законодавства згідно до стандартів ЄС; створення сприятливого інвестиційного клімату тощо.

Ключові слова: ринок туристичних послуг, державне регулювання, нормативні акти, закордонний досвід, туристичні потоки, туризм.

Сирьк А. Е. Государственное регулирование рынка туристических услуг Украины

В статье определены существующие модели государственного регулирования туристической деятельности и основные нормативно-правовые акты, регламентирующие сферу туристических услуг в Украине. Установлено, что для Украины наиболее целесообразно использовать европейскую модель. Рассмотрен отдельный опыт зарубежных государств по кардинальному реформированию туристической

сферы для повышения ее эффективности, проанализирована деятельность отдельных зарубежных агентств и администраций, которые занимаются продвижением национального туристического продукта на международном рынке и регулируют туристические потоки. Предложены пути совершенствования государственного регулирования рынка туристических услуг в Украине в части принятия отдельных нормативно-правовых актов, которые будут регламентировать деятельность отдельных видов туризма; определения отдельной организации, которая будет заниматься продвижением украинского туристического продукта на международном рынке; гармонизации отечественного законодательства в соответствии со стандартами ЕС; создании благоприятного инвестиционного климата.

Ключевые слова: рынок туристических услуг, государственное регулирование, нормативные акты, зарубежный опыт, туристические потоки, туризм.

Sirik A. State regulation of tourist services Ukraine

The article defines the existing models of state regulation of tourism activities and the main regulatory and legal acts regulating the sphere of tourist services in Ukraine. It is established, for Ukraine it is most expedient to use the European model. The separate experience of foreign states on cardinal reforming of tourist sphere for increase of its efficiency is established, the activity of separate foreign agencies and administrations which are engaged in promotion of national tourist product in the international market and regulate tourist flows is analyzed. The author suggests ways to improve the state regulation of the tourist services market in Ukraine with regard to the adoption of certain regulatory and legal acts that will regulate the activities of certain types of tourism; Definition of a separate organization that will promote the Ukrainian tourist product on the international market; Harmonization of domestic legislation in accordance with EU standards; Creation of a favorable investment climate.

Keywords: tourist services market, state regulation, normative acts, foreign experience, tourist flows, tourism.

Стаття надійшла до редакції 03.05.2017

Прийнято до друку 22.06.2017