

УДК 338.48:342.5(477)

НЕОБХІДНІСТЬ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ САМОРЕГУЛЮВАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ У СФЕРІ ТУРИЗМУ УКРАЇНИ: ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Юлія Масюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Дорошенка, 41, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032) 239–46–03,
e-mail: joliebox@gmail.com*

У туризмі, як у виді діяльності, беруть участь три сторони: туристи як споживачі туристичних послуг, туристичні фірми (виробники і продавці туристичного продукту) і органи державного управління, на території яких надають послуги (митні, паспортні, візові, валютно-контрольні). Обґрунтовано доцільність створення моделі саморегулювальної організації у туристичній індустрії з метою ефективного регулювання туристичного ринку України. Проаналізовано типи моделей взаємодії держави і саморегулювальних організацій. Запропоновано централізовано-ліберальну модель саморегулювальної організації у розрізі туристичної індустрії України як механізм забезпечення прав туристів та туристичних підприємств.

Ключові слова: саморегулювальна організація, державне регулювання, туристична індустрія, туристичний ринок, суб'єкти туристичної діяльності, стратегія, управління, підприємництво, підприємницька діяльність.

У туризмі, як у виді діяльності, беруть участь три сторони: туристи як споживачі туристичних послуг, туристичні фірми (виробники і продавці туристичного продукту) і органи державного управління, на території яких надають послуги (митні, паспортні, візові, валютно-контрольні). Туристи зацікавлені в тому, щоб оформлення поїздки займало якомога менше часу, процедура перетину кордону також займала якомога менше часу і була швидкою та безболісною.

Держава зацікавлена в тому, щоб у країну під виглядом туристів не проникали «небажані гості»: кримінальні елементи, незаконні емігранти, торговці наркотиками, терористи та ін. З цією метою держава захищає себе, створюючи труднощі при видачі віз, посилюючи паспортний і візовий контроль, у такий спосіб створюючи законні перешкоди для туристичних поїздок іноземних громадян. У цій ситуації туристичні організації виявляються своєрідними посередниками між державою та туристами. Тому, з одного боку, чим простішими є правила відвідування будь-якої країни, тим краще туристу та фірмі. Однак, з іншого боку, турфірма зобов'язана інформувати туриста про заходи безпеки та законні перешкоди у відвідуваній країні, що може знизити інтерес до купівлі туристичного пакету. Отож інтереси туристів, турфірм і держави збігаються не завжди і можуть змінюватися залежно від економічних та інших обставин.

Досвід різних країн засвідчує, що успіх розвитку підприємництва у сфері туризму залежить від того, як на рівні держави розглядають галузь і наскільки вона користується державною підтримкою [2; 3]. Самостійний розвиток цієї галузі без достатньої державної підтримки привів до виживання переважно комерційних фірм і видів підприємницької діяльності, які переважно у своїй роботі орієнтуються на Захід, тобто на виїзний туризм. Подібна ситуація не узгоджується із пропагандою України в світі як країни з унікальними і багатими рекреаційними можливостями. Тому туристична стратегія на державному рівні має передбачати механізми, що стримують стихійний розвиток галузі, направляючи його в цивілізоване русло.

Схему управління індустрією туризму в Україні зображено на рис. 1.

Об'єктивна необхідність державного регулювання підприємницької діяльності в Україні та, зокрема, туристичного ринку обумовлена такими обставинами:

- необхідністю нормативно-правового регулювання ринку з метою забезпечення принципу його єдності, а також єдності режиму і методів регулювання ринку на всій території України;

- забезпеченням суворого контролю за дотриманням правових норм діяльності у підприємницькій діяльності та неухильній відповідальності учасників ринку в разі їхнього порушення;

- вимогою захисту інтересів усіх учасників туристичного ринку;

- забезпеченням рівності усіх учасників ринку перед органами, що здійснюють його регулювання;

- дотриманням принципу відкритості у сфері формування норм і обов'язкової участі професійних учасників ринку в створенні його нормативно-правової бази;

- стимулюванням державою конкуренції на туристичному ринку за допомогою неприпустимості преференцій або будь-яких пільг для окремих його учасників.

Аналіз наявних матеріалів, що характеризують національні саморегульовальні професійні економічні організації різних країн, дає змогу передбачати існування різних організаційних моделей взаємодії держави і саморегульовальних організацій.

Відповідно, можна відокремити різні моделі участі саморегульовальних професійних організацій у цьому процесі.

Доцільно виокремити три типи таких моделей [6].

Перша (ліберальна) модель передбачає, що процес реформування галузі здійснюють саморегульовальні професійні організації практично без участі державних органів. Ця модель, загалом, характерна для країн зі сталою орієнтацією на принципи ліберальної ринкової економіки і тривалими традиціями саморегулювання галузей всередині країни. Для цієї моделі характерна активна роль саморегульовальних професійних організацій у розробці і впровадженні професійних стандартів, використання національних стандартів професійними організаціями. Цей тип організаційної моделі характерний для таких країн, як Ізраїль, Канада, Мексика, Нова Зеландія та ін. Проте і в державах, що розвиваються, можна виявити приклади цієї моделі (Бангладеш, Бруней).

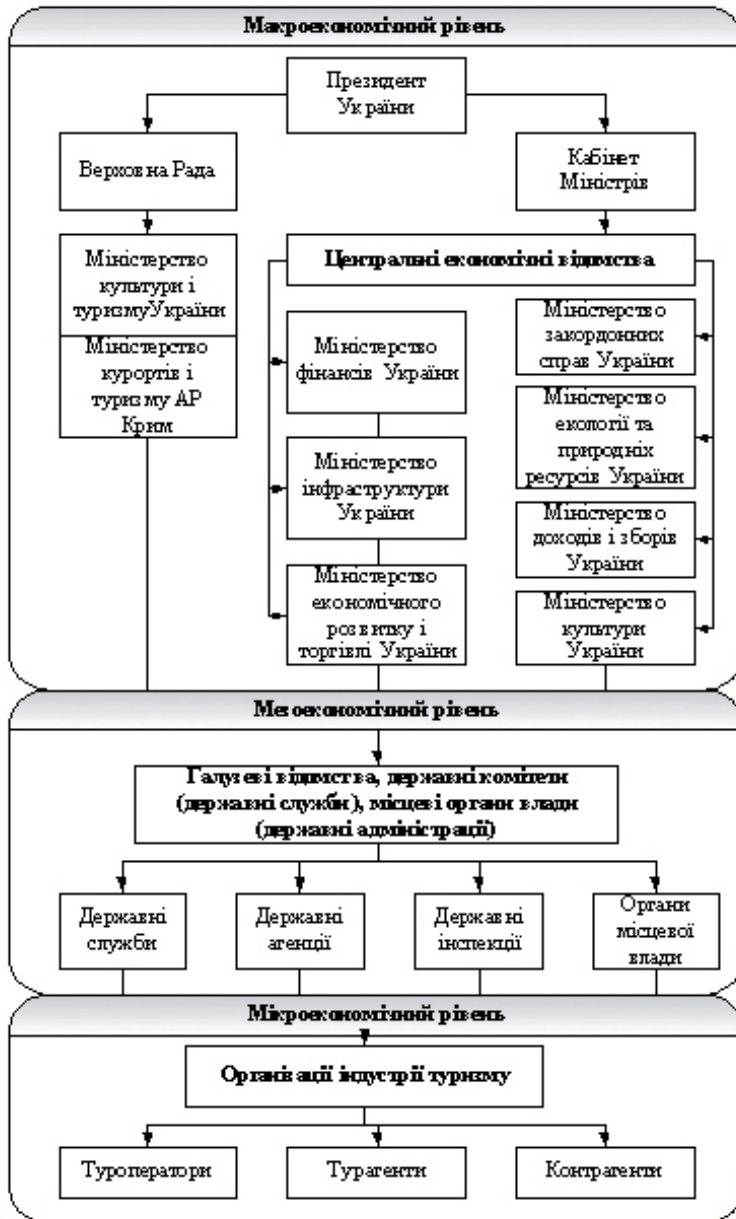


Рис. 1. Схема управління індустрією туризму в Україні (складено автором)

Другий (централізований) тип моделі передбачає регулювання підприємницької діяльності, передусім державних органів, з залученням тією чи іншою мірою саморегулювальних професійних об'єднань, що виконують здебільшого допоміжні

функції. Такий тип організаційної моделі взаємодії держави і саморегулювальної організації характерний здебільшого для країн з вельми жорсткою системою державного регулювання. До цього типу можна зачислити системи багатьох постсоціалістичних держав, наприклад, Китаю. Розробку нормативних актів здійснюють державні структури. За їхніми рішеннями здійснюють введення нових нормативних актів.

Саморегулювальні професійні організації відіграють при цьому значною мірою пасивну роль, забезпечуючи через відведені їм функції реалізацію вирішень державних органів [1].

Зрештою, третя модель займає своєрідне проміжне положення між першою (ліберальною) і другою (централізованою). Для цієї моделі характерні всілякі варіанти співвідношення централізованого (державного) і ліберального (професійного) типів регулювання [4].

Саме цей варіант, на нашу думку, представляє найбільший інтерес для вивчення при визначенні організаційної моделі роботи саморегулювальної організації в галузі підприємницької діяльності України, зокрема, туристичного бізнесу.

До головних чинників, що визначають специфіку вітчизняної системи підприємницької діяльності, можна зачислити:

1. Глибокі традиції вітчизняної науки і практики, високий професійний потенціал.
2. Недосконалість державного регулювання в економіці взагалі, фінансово-кредитній сфері і туристичній політиці зокрема.
3. Масштаби вітчизняної економіки.
4. Відсутність досвіду функціонування саморегулювальних професійних організацій.

У цих умовах перші дві моделі можна оцінити як такі, що важко реалізувати в українських умовах.

Розглянуті вище особливості організаційних моделей участі саморегулювальних професійних організацій у процедурі реформування підприємницької діяльності різних країн визначають і специфіку виконання цими організаціями однієї з найважливіших функцій у забезпеченні реформи, а саме – розробки або участі в розробці і схваленні нових стандартів і рекомендацій щодо їхнього застосування.

Загалом на підставі проведеного аналізу міжнародного досвіду можна зробити такий висновок: незалежно від форми взаємодії, реформа підприємництва неможлива без участі саморегулювальних професійних організацій. Їхня роль є різною в різних країнах та водночас прямо пропорційною до рівня лібералізації економіки.

Сьогодні досвід розвитку саморегулювання починається і в Україні. Зокрема, розвиток інституту саморегулювання організацій в Україні пов'язаний з прийняттям проекту Закону України «Про саморегулювальні організації» підготовленого народними депутатами України – членами Комітету Верховної Ради України на виконання Постанови Верховної Ради України від 23 вересня 2010 року № 2570-VI «Про повернення на доопрацювання проектів законів України» [5].

Державне агентство України з курортів та туризму в очікуванні Олімпіади–2022 взялося за розробку державної цільової програми розвитку туризму в Україні. До

підготовки цього документа Держагентство планує залучити експертів Єврокомісії та Всесвітньої туристичної організації; його створення займе, найімовірніше, доволі багато часу. Однак першочерговим завданням Держтуризмкурортів має стати насамперед створення туристичної *саморегулювальної організації* (СРО). Пропозицію щодо створення СРО Держагентство оформило детальною запискою на ім'я міністра інфраструктури України.

Передумови стосовно змін на ринку туристичних послуг були закладені 2010 р., коли в Україні відмінили ліцензування туристичних агенцій. А 2012 року було зроблено спробу відмінити ліцензування туроператорів. Однак паралельно із відміною ліцензування необхідно вводити відповідні компенсаційні механізми, щоб не допустити зниження рівня захисту прав туристів та очистити ринок від недобросовісних учасників. Головним компенсаційним механізмом, згідно з документом Держагентства, є створення саморегулювальної організації туристичних операторів. Причому запропоновано зачислити виїзний туризм у повноваження туроператорів, а внутрішній і в'їзний віддати під керівництво турагентів. До менш важливих компенсаційних механізмів можна зачислити створення в Україні Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності, централізований перелік договорів на туристичне обслуговування, а також підвищення фінансової відповідальності туроператорів та турагентів перед туристами.

Туристичному ринку України необхідна саморегуляція. Події останніх років на міжнародному ринку туристичних послуг, а також банкрутство декількох туристичних операторів засвідчують необхідність у регулюванні ринку туристичних послуг. Досвід розвитку туристичного ринку у багатьох державах світу ілюструє, що у світі успішно функціонують саморегулювальні організації, які займаються розробкою, впровадженням та контролем відповідності стандартам та правилам у певних видах діяльності. Зазначимо, що на законодавчому рівні у багатьох країнах прийняті відповідні нормативно-правові акти, що забезпечують функціонування СРО. Від функціонування такої організації вигоду отримають і туристи, і туристичні організації: якщо одні отримають дещо вищий захист власних прав та можливостей отримання туристичних послуг, то у інших буде стимул підвищувати якість своєї роботи для того, щоб підтвердити свої позиції на ринку.

Основна проблема туристичного ринку України полягає у закритості інформації її учасників (зокрема, фінансовій), що не дає змоги провести ефективний аналіз діяльності його суб'єктів. Саморегулювальна організація повинна отримати доступ до таких даних, щоб мати змогу об'єктивно оцінювати фінансовий, операційний та організаційний стан туроператорів і турагентів. Однак у ситуації, коли значна частина великих суб'єктів ринку проводить свої операції через іноземні компанії, така саморегулювальна організація, за умов функціонування в українських реаліях, не отримає реальних важелів управління ринком. Питання доступу до необхідної інформації по туроператорах усього ринку залишається відкритим, унаслідок чого можна зробити висновок, що без забезпечення інформаційної відкритості учасників таке об'єднання не зможе ефективно працювати.

Частина учасників ринку підтримує ініціативу Держагентства, оскільки саморегулювальна організація повинна стати своєрідним механізмом, який даватиме

змогу відсіювати з ринку суб'єктів, що працюють із порушеннями. З іншого боку, частина суб'єктів ринку не сприйняла такої ініціативи, пояснюючи це тим, що такі зміни здатні спровокувати нечесну конкуренцію та монополізацію ринку.

У проекті закону практично не вказано функції, що отримає саморегульовальна організація туроператорів, окрім того, що вона отримає право укладати договір-доручення із туроператорами, які входитимуть до її складу. Передбачають, що до повноважень цієї організації перейде частина повноважень стосовно допуску на ринок нових туроператорів, причому у проекті закону навмисно не прописують функцій, щоб у подальшому прописувати підзаконні акти.

Несприйняття суб'єктами туристичної діяльності викликала також пропозиція створити Державний реєстр суб'єктів туристичної діяльності; на їхню думку, це створить штучні бар'єри для ведення туристичної діяльності та даватиме підстави органам державної влади втручатися у господарську діяльність цих суб'єктів. Окрім того, різке підвищення фінансової відповідальності туроператорів (із 20 тис. євро до 1 млн євро) і турагентів (із 2 тис. євро до 100 тис. євро) може спричинити до ситуації, за якої з ринку можуть піти до 90 % туроператорів і турагентів. Це є свідченням того, що на ринку залишаться великі туроператори із великим фінансовим капіталом (від 1 млн євро і більше), що означатиме великий бар'єр входження у ринок. Такі кроки унеможливають існування туристичних компаній-одноденок, які підривають довіру споживачів до туристичних фірм.

Водночас СРО можна створити, якщо до її складу входитимуть туроператори, які займають як мінімум 30 % ринку виїзного туризму. При цьому всіх туроператорів, які зараз займаються в'їзним та внутрішнім туризмом, буде перейменовано у туркомпанії, прирівняно до статусу турагентства та позбавлено можливості увійти у СРО.

Вищезазначені гарантії стають можливими або із отриманням доручення від СРО, або за укладення договору страхування відповідальності туроператора перед туристами чи отримання банківської гарантії. Сьогодні невідомо, як діятиме такий механізм, оскільки невідомими залишаються функції банківських установ та можливість кредитування великих суб'єктів туристичного бізнесу (суми в 1 млн євро). У такій ситуації необхідно залучати страхові компанії. Відповідно, ризики при банківській позиції будуть поділені між банком та страховою компанією.

Неоднозначність позицій лідерів туристичного бізнесу та критика щодо створення саморегульовальних організацій свідчать про жорстку боротьбу за контроль на туристичному ринку. Деретуляція бізнесу, яку протягом останніх років впроваджують в Україні, постійно призводить до того, що у тій чи іншій галузі починають створювати саморегульовальні організації. Досі першість серед галузей у світі утримують фінансові ринки, однак учасники інших галузей розуміють доцільність впровадження цієї інновації у своїй сфері.

Ситуація на українському туристичному ринку підстави зробити припущення, що саморегульовальну організацію створюватимуть на базі Асоціації лідерів туристичного бізнесу України.

Однак українські умови створення такої організації дають підстави зробити висновок, що СРО стане механізмом обмеження кількості туроператорів на ринку,

тобто монополії. Про це свідчить відсутність чітко прописаних механізмів роботи СРО туроператорів. Існує ймовірність, що такі механізми прописуватимуть у підзаконних актах.

Сьогодні створення СРО туроператорів та турагентів, які займаються як виїзним, так і внутрішнім та в'їзним туризмом, є вкрай необхідним кроком. Причому механізм діяльності такого об'єднання необхідно прописати у Законі України «Про туризм».

Наразі відсутність бажання та неможливість дрібних учасників ринку об'єднатись заради протистояння великим гравцям ринку виїзного туризму вже найближчим часом може призвести до поступового усунення з ринку, і, як наслідок, його монополізації лідерами галузі.

Якщо розглядати цю проблему в контексті зарубіжного досвіду, то варто зазначити, що у зарубіжних країнах досвід функціонування СРО є доволі успішним. Для прикладу, у Туреччині діє єдина саморегульовальна організація Tursab, яка об'єднує усіх туроператорів та турагентів в'їзного, виїзного та внутрішнього туризму; зазначена організація підпорядкована міністерству культури і туризму та щороку виплачує йому відсотки від вступного внеску кожної нової організації та щорічний податок із кожного туристичного підприємства. Tursab має власні джерела доходів – для прикладу, за договором із міністерством культури та туризму ця саморегульовальна організація контролює плату за відвідування усіх музеїв країни, формуючи із доходів свій бюджет та водночас здійснюючи платежі у бюджет міністерства. Міністерство культури і туризму Туреччини зберегло за собою лише функції просування країни на міжнародному ринку та контрольно-ревізійні функції, не втручаючись у діяльність об'єднання [7]. Усі інші функції передані саморегульовальній організації та учасникам ринку: контроль над виконанням законодавства, проведення організаційних заходів та виставкової діяльності, ліцензування, категоризація, модернізація готельного фонду, залучення іноземних туристів та ін.

Нижче запропоновано централізовано-ліберальну модель СРО, суб'єктів туристичного ринку та органів державної влади, яка є притаманною ситуації українського туристичного ринку (рис. 2).

Власне СРО суб'єктів туристичної діяльності у світі є головним механізмом забезпечення прав туристів. Ситуація в Україні має деякі суттєві відмінності. По-перше, в Україні відсутній Закон «Про саморегульовальні організації»; сьогодні є лише проект Закону. По-друге, 2010 року в Україні відмінено ліцензування туристичних агентів, а план дерегулювання передбачає також відміну ліцензування туроператорів. Практично кожного туристичного сезону в Україні відбувається призупинення діяльності або неможливість виконання зобов'язань перед туристами туроператорами і турагентами. Законодавство України, на жаль, не передбачає оперативного відшкодування збитків у подібних ситуаціях. Туроператори вважають, що впровадження будь-яких механізмів захисту прав туристів у будь-якому випадку слугуватимуть на благо позитивних тенденцій розвитку туристичного ринку та підвищуватимуть рівень довіри туристів до туристичних фірм.



Рис. 2. Централізовано-ліберальна модель (CPO) у розрізі туристичної індустрії України (складено автором)

Отже, підприємницька діяльність у сфері туризму з усіма своїми відмінними рисами покликана стати об'єктом стратегічного управління як на державному рівні, так і у приватному секторі. Враховуючи особливості свого бізнесу, туристичні організації повинні створювати таку систему управління, яка підтримуватиме баланс між діловим середовищем, сутнісною основою організації та результатами її діяльності. Отож використання системи управління, що включає в себе методи і прийоми стратегічного управління, і створення всередині самої організації механізмів саморозвитку на базі використання концепції стратегічного управління, даватиме змогу вищому керівництву туристичних організацій приймати комплекс рішень та здійснювати дії зі стратегічного аналізу, визначення цілей, стратегічного вибору, а також з реалізації стратегічного плану в реальному масштабі часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Грачев Д. О.* Правовой статус саморегулируемых организаций : автореф. дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Д. О. Грачев. – М., 2008. – 25 с.

2. *Кепов В. А.* Правовое регулирование становления и развития саморегулируемых организаций : автореф. дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В. А. Кепов. – СПб., 2012. – 19 с.
3. *Кепов В. А.* Формы саморегулирования общественных отношений / В. А. Кепов // Вестник Луганского государственного университета МВД Украины. – 2011. – № 8. – С. 102–108.
4. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / под ред. В. А. Виноградова. – М., 2000. – С. 241–245.
5. Про саморегульовані організації: Проект Закону України № 2570-VI від 23 вересня 2010 року «Про повернення на доопрацювання проектів законів України» / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2013 (Бібліотека офіційних видань).
6. *Талапина Э. В.* О правовом статусе саморегулируемых организаций [Электронный ресурс] / Э. В. Талапина // Юридический портал LawMix. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru>
7. *Уляницкий Д.* Туры для своих / Дмитрий Уляницкий ; под. ред. О. О. Митницкой и др. // Власть денег: Всеукраинский деловой еженедельник. – К. : Новый друк. – 2012. – № 43 (366). – С. 18–22.

Стаття надійшла до редколегії 25.06.2013 р.

Прийнята до друку 28.07.2013 р.

THE NECESSITY OF FORMING MODEL SELF-REGULATORY ORGANIZATION IN SPHERE OF TOURISM IN UKRAINE: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

Yuliya Masyuk

Ivan Franko National University of Lviv,

41, Doroshenko Str., Lviv, Ukraine, 79000, tel. (032) 239–46–03,

e-mail: joliebox@gmail.com

The control scheme of tourism industry in Ukraine is described in this article. It is necessary to improve state regulation of business activities in Ukraine and particularly tourism market justified. The main factors that determine the specificity of domestic business activity in Ukraine was defined. It is necessary to introduce appropriate compensatory mechanisms to avoid lowering protection of the rights of tourists and increase the financial responsibility of tour operators and travel agents to tourists.

In the article the feasibility of establishing a model of self-regulatory organization in the tourism industry for the effective regulation of the tourism market of Ukraine. Types of models are analyzed patterns of interaction between state and self-regulatory organizations. The model of centrally-liberal model of self-regulatory organization in terms of tourism industry of Ukraine as a mechanism for ensuring the rights of tourists and tourism enterprises.

Key words: self-regulatory organization, government regulation, tourism industry, tourism market, tourism agents, strategy, management, entrepreneurship, entrepreneurship.

НЕОБХОДИМОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ МОДЕЛИ САМОРЕГУЛИРОВАННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА УКРАИНЫ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Юлия Масюк

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,
ул. Дорошенко, 41, г. Львов, Украина, 79000, тел. (032)239-46-03,
e-mail: joliebox@gmail.com*

Проанализирована схема управления индустрией туризма в Украине. Обоснована необходимость совершенствования государственного регулирования предпринимательской деятельности в Украине и, в частности, туристического рынка. Перечислены главные факторы, которые определяют специфику отечественной системы предпринимательской деятельности в Украине. Обоснована необходимость введения соответствующих компенсационных механизмов, чтобы не допустить снижения уровня защиты прав туристов и повысить финансовую ответственность туроператоров и турагентов перед туристами.

Обоснована необходимость создания модели саморегулированной организации в туристической индустрии с целью эффективной регуляции туристического рынка Украины. Проанализированы типы моделей взаимодействия государства и саморегулируемых организаций. Предложена централизованно-либеральная модель саморегулированной организации в разрезе туристической индустрии Украины как механизм обеспечения прав туристов и туристических предприятий.

Ключевые слова: саморегулирующаяся организация, государственная регуляция, туристическая индустрия, туристический рынок, субъекты туристической деятельности, стратегия, управление, предпринимательство, предпринимательская деятельность.