



Международная экономика

Виктор ГЕРАСИМЕНКО,
Светлана ГАЛАСЮК

**ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ
ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ
МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**

Резюме

Рассмотрены место и роль лицензирования туристической деятельности в системе государственного регулирования в сфере туризма. Проанализированы современные подходы к защите прав и законных интересов участников туристического рынка по отдельным странам мира и в Украине. Предложены конкретные меры, направленные на совершенствование туристической политики Украины по данной проблеме.

Ключевые слова

Лицензирование, туристическая деятельность, туроператоры, турагенты, международный опыт лицензирования.

© Виктор Герасименко, Светлана Галасюк, 2011.

Герасименко Виктор, канд. экон. наук, доцент, Одесский национальный экономический университет, Украина.

Галасюк Светлана, канд. экон. наук, доцент, Одесский национальный экономический университет, Украина.

Классификация по JEL: L83.

Лицензирование как средство государственного регулирования в сфере туризма применяется многими странами мира. Необходимость оперативного взаимодействия субъектов туристической деятельности и органов государственной власти вызвана высокими потребительскими рисками в отрасли туризма, требующими использования специальных механизмов защиты как прав и законных интересов потребителей-туристов, так и предприятий-партнеров по бизнесу. Порядок получения свидетельства и установления правил проведения туристической деятельности отличается по странам мира и зависит от комплекса факторов – модели государственного управления туризмом, развитости общей базы законодательных актов, сформированности и структурированности туристического рынка, наличия ассоциаций профессионалов туристического бизнеса и т. д.

Поиск рациональной системы лицензирования в сфере туризма на основе исследования международного опыта является актуальным и для Украины, которая, стремясь активно развивать туризм, находится в состоянии постоянных административных реформ.

Освещение вопросов, связанных с лицензированием в сфере туризма, занимались ведущие украинские и зарубежные ученые, которые посвятили данному исследованию отдельные разделы своих научных работ. Так, В. Ф. Кифяк в учебном пособии «Организация туристической деятельности в Украине» проводит анализ основных положений законодательных документов по лицензированию в туризме за ряд лет [1, с. 113-118]. Коллектив авторов (Рудяк Ю., Кузнецов В., Клименко А.) книги «Все об учете и организации туристической деятельности» систематизирует основные положения действующих нормативно-правовых актов, необходимых для применения в практической деятельности в сфере туризма [2, с. 26-46]. Международный опыт лицензирования как формы государственного регулирования туристической отрасли исследуется украинскими учеными М. П. Мальской, Н. В. Антоноук, Н. М. Ганич в учебнике «Международный туризм и сфера услуг» [3, с. 525-529], а также коллективом российских ученых в учебном пособии «Экономика и организация туризма. Международный туризм» [4, с. 291-295]. Однако целый ряд вопросов, касающихся именно поиска рациональной системы взаимодействия органов государственной власти с представителями туристического бизнеса по созданию благоприятных условий для их деятельности в интересах потребителей туристических услуг, остаются нерешенными до сегодняшнего времени.

При написании статьи учтено также мнение практических работников – профессионалов туристического бизнеса [5], а также использованы действующие нормативно-правовые акты по лицензированию туристической деятельности в Украине и ряде зарубежных государств, которые опубликованы в специальных изданиях или опубликованы на официальных сайтах в сети Интернет.

Целью статьи является проведение сравнительного анализа зарубежной и отечественной практики лицензирования в сфере туризма для разработки практических рекомендаций по совершенствованию механизма защиты прав и законных интересов всех участников туристического рынка Украины.

Лицензирование туристической деятельности в нашем государстве было введено с середины 1990-х лет и претерпело большие изменения. Впервые туризм был включен в лицензионный вид деятельности на основе Закона Украины «О предпринимательстве», в условиях которого лицензированию подлежала любая деятельность, связанная с предоставлением туристических услуг; субъектами лицензирования при этом считались не только фирмы-посредники, но и средства размещения, предприятия питания, транспортные компании и т. д. В течение последующих лет в Украине лицензировались либо отдельные виды туризма (иностраный, зарубежный, внутренний, экскурсионное обслуживание), либо определенные виды деятельности (туроператорская и турагентская), что сопровождалось утверждением необходимых нормативно-правовых документов. Однако в октябре 2010 года законодательная база по лицензированию в сфере туризма обновилась вследствие введения в действие Закона Украины «О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины по ограничению государственного регулирования хозяйственной деятельности» [6], согласно которым было отменено лицензирование турагентской деятельности. Таким образом, в данное время только один вид туристической деятельности – туроператорская – подлежит лицензированию в Украине. Однако следует отметить, что в 2009–2010 годах были внесены существенные изменения в нормативно-правовой базе по лицензированию хозяйственной деятельности в отношении упрощения условий ведения бизнеса в Украине. Так, был сокращен пакет документов, необходимых для проведения деятельности в сфере туризма, установлен неограниченный срок действия туроператорской и турагентской лицензии и определена сумма одноразовой уплаты за ее выдачу [7]. Поэтому, с нашей точки зрения, лицензирование турагентской деятельности в Украине не имеет непосредственной связи с торможением развития малого и среднего предпринимательства.

Следует отметить, что профессионалы туристического бизнеса высказывают весьма противоречивые мнения относительно отмены лицензирования турагентской деятельности в нашей стране. Сторонники отмены данной нормы отмечают, что процедура лицензирования носит формаль-

ный характер, не служит гарантией добросовестной работы турагентств и не исключает появление фирм-однодневок. Представители противоположной точки зрения утверждают, что отмена лицензирования турагентской деятельности вызовет хаос на туристическом рынке в связи с ростом количества турагентств, непрофессиональным ведением бизнеса, проявлениями мошенничества. При этом, несмотря на разные точки зрения, все практические работники едины во мнении, что вести деятельность, как туроператорам, так и турагентам, будет сложнее: туроператорам – потому что на них возложена полная ответственность за создание и реализацию турпродукта, согласно которому они должны иметь отношения только с надежными партнерами, предварительно проверив их стаж работы на рынке, профессионализм сотрудников, объемы сбыта и др.; турагентам – потому что к ним каждым туроператором будут выдвигаться собственные требования по повышению объемов продажи их турпродуктов, установлению более низкого размера комиссионного вознаграждения и отдалению сроков ее выплаты, прохождению процедуры сертификации услуг, принятой определенными объединениями туроператоров [5].

В такой ситуации нам представляется необходимым сосредоточить внимание на исследовании вопросов, связанных с видами туристической деятельности и подлежащих лицензированию; органами исполнительной власти в сфере туризма; механизмом финансового обеспечения ответственности туристических предприятий; практикой создания ассоциаций туристических фирм в Украине в контексте мирового опыта.

Международный опыт показывает, что ведущие туристические страны применяют различные подходы к лицензированию в сфере туризма – от установления жестких командно-административных методов государственного контроля за деятельностью лицензиатов в туристической отрасли к ограничениям в ведении только одного вида туризма. Так, например, в Малайзии, которая находится на 9 месте в рейтинге по прибытию иностранных туристов среди 218 туристических рынков мира, туристическую политику государства определяет специально созданное Министерство туризма, под юрисдикцией которого находится Национальный отдел лицензирования, владеющий очень широкими полномочиями, вплоть до определения оптимального количества предприятий, действующих в сфере туризма. Согласно Закону «О туризме», в Малайзии подлежит лицензированию деятельность, осуществляемая туроператорами, турагентами, средствами размещения, предприятиями питания, транспортными компаниями, учреждениями по подготовке кадров для сферы туризма, специалистами туристического сопровождения и т. д. Таким образом, в данной стране лицензирование включает организацию государственного контроля не только над посреднической деятельностью в сфере туризма, но и над работой контрагентов, которые являются первичными производителями туристических услуг [8].

В Турции, занимающей 7 место в рейтинге по прибытию иностранных туристов, ведением туристической политики занимается Министерство культуры и туризма, которое определяет основные направления развития туристического сектора экономики, занимается организацией маркетинговых мероприятий и реализацией поощрительных мер для популяризации туризма. Лицензированию в Турции подлежит деятельность туристических фирм, которым лицензию выдает профильное министерство после обязательной регистрации предприятия в общественной Ассоциации турецких туристических фирм «TÜRSAB». На основе Закона Турции «О туристических агентствах и Ассоциации туристических агентств», в данной стране существуют три вида лицензий в зависимости от услуг, которые выполняют туристические фирмы:

- лицензия типа «А» выдается туристическим предприятиям, реализующим комплекс услуг по организации поездок (перевозки, размещения туристов, организации отдыха, спортивных программ и т. д.) и комплектующих туры;
- лицензия типа «В» предоставляется туристическим учреждениям, которые организуют продажу билетов на международные сухопутные, морские и воздушные перевозки, а также продают билеты на экскурсии;
- лицензия типа «С» необходима для турфирм, занимающихся созданием внутренних туров для турецких граждан.

При этом всем турецким лицензиатам предоставляется предварительная лицензия на ведение деятельности в течение 2-х лет, которая может быть превращена в действующую, если туристическое предприятие получит за этот промежуток времени определенную сумму средств в иностранной валюте [9].

Государственное регулирование туристической деятельности во Франции (1 место по прибытию иностранных туристов) осуществляется Министерством экономики, промышленности и занятости, в рамках которого создано Агентство по туристическому развитию «Atout France» с возложением на него функции лицензирования в сфере туризма и ведения единого регистра туристических фирм. Согласно законодательству Франции, лицензированию подлежит деятельность юридических и физических лиц-предпринимателей, которые: комплектуют и реализуют групповые и индивидуальные туры; осуществляют посредничество при продаже отдельных услуг, предоставляемых во время туристического путешествия (размещения, перевозки, питания и т. д.); реализуют услуги, связанные с приемом туристов (в частности, с организацией посещения музеев или других выдающихся памятников); предоставляют услуги по проведению ярмарок, выставок, конференций и других подобных мероприятий, которые имеют отношение к ведению деятельности в сфере туризма.

В отличие от лицензионных условий, принятых в Малайзии, согласно французскому законодательству, субъектами лицензирования в сфере туризма не могут быть юридические и физические лица (далее – лица), реализующие услуги, первичными производителями которых они являются; лица, занимающиеся продажей билетов на отдельные виды транспорта от имени одного или нескольких перевозчиков; лица, осуществляющие продажу услуг по цене, которую они за них заплатили (то есть которые не имеют экономической выгоды от проведенной операции) [10].

Иные требования к лицензированию в сфере туризма выдвигаются в Великобритании (6 место по прибытию иностранных туристов в мире), где центральным органом исполнительной власти в туризме выступает Министерство культуры, средств массовой информации и спорта, в рамках которого действует «VisitBritain». Следует отметить, что эта национальная туристическая администрация (НТА) имеет смешанное финансирование: около двух третей ее бюджета составляют средства, получаемые от государства, еще одна треть поступает от коммерческой деятельности – например, за счет бронирования туристических услуг на глобальных Интернет-сайтах этой организации, а также от продажи карт, путеводителей, сувениров. Следует подчеркнуть, что данное государство – частная структура выстраивает долгосрочное стратегическое партнерство с британским туристическим бизнесом, крупнейшие представители которого входят в Совет директоров «VisitBritain».

Преимущественное большинство туристических компаний Великобритании имеют лицензию под названием «ATOL» (Air Travel Organisers' Licensing) – документ, выданный Управлением гражданской авиации (Civil Aviation Authority – CAA) для организации авиатуров. Лицензия «ATOL» является собой финансовую схему защиты авиатуристов, в том числе и от банкротства турфирмы, позволяющей вернуть туристам деньги за недополученные услуги и с минимальными задержками вернуть их на родину. При данной схеме владельцы лицензии вносят определенную сумму средств за каждого клиента для создания гарантийного фонда, который находится в трастовом управлении CAA, что обеспечивает необходимые компенсации в случае финансовой неспособности туристической компании – владельца лицензии. Членские взносы для турфирм составляют 10 % от их годового оборота. Кроме того, компании должны открыть счет в банке и держать на нем не менее 5 % оборотных средств.

Следует отметить, что лицензионная практика, сложившаяся в Великобритании, имеет ряд особенностей по сравнению с другими странами:

- органом лицензирования выступает Управление гражданской авиации, а не центральный орган исполнительной власти в сфере туризма;

- лицензированию подлежит деятельность туроператоров, создающих зарубежные туры с использованием авиатранспорта (для организации туров с внутренними авиаперелетами и поездок за границу с использованием морского или наземного видов транспорта получать лицензию не нужно);
- турагентам, реализующим туры лицензированных туроператоров, лицензия «АТОЛ» необязательна, однако при сотрудничестве с поставщиками из-за границы, не подчиняющимся британским законам, дилеры должны иметь подобный документ;
- действие лицензии «АТОЛ» не распространяется на туристов, которые покупают авиабилеты именно в авиакомпании, то есть без помощи туристических фирм, являющихся существенным недостатком данной системы защиты потребителей [11].

Что касается именно защиты прав потребителей туристических услуг, то многие страны мира, включая те, которые не вводят лицензирование в сфере туризма вовсе, однако устанавливают конкретные правила финансовой ответственности турфирм перед клиентами. В Украине, как известно, обязанность осуществить финансовое обеспечение (в виде гарантии банка или другого кредитного учреждения) распространяется и на туроператоров, и на турагентов. Гарантийным случаем считается совокупность двух причин: возникновение обстоятельств неплатежеспособности туроператора (турагента) или возбуждение процесса о признании его банкротом, а также невыполнение им своих договорных обязательств перед туристами. Минимальный размер финансового обеспечения должен составлять сумму, эквивалентную не менее чем € 2000 – для турагентов, € 20000 – для туроператоров и € 10000 – для туроператоров, оказывающих услуги исключительно по внутреннему и въездному туризму. Однако данные суммы финансовых гарантий не соответствуют масштабам деятельности определенных туроператоров, особенно крупных. Кроме того, согласно украинскому законодательству, туроператоры в случаях возникновения обстоятельств своей неплатежеспособности или вследствие невыполнения договорных обязательств перед туристами, связанных с непредоставлением услуг, имеют право рассчитаться с ними суммой финансовой гарантии только в ее пределах; в случае превышения сумм требований туристов над размером финансовых гарантий удовлетворение требований туристов будет осуществляться пропорционально – то есть турфирмы могут не компенсировать убытки потребителям туристического продукта в полном объеме [12]. Таким образом, в нашей стране сумма фингарантии туристических фирм не зависит от объемов реализации их туруслуг и турпродуктов, что существенно мешает реальной защите прав и интересов украинских туристов.

При исследовании международного опыта обеспечения финансовой ответственности туристических фирм нами обнаружены определенные осо-

бенности введения этого механизма по отдельным странам мира. Так, например, каждая малайзийская турфирма должна иметь документ о финансовой гарантии, сумма которой зависит от двух факторов – места расположения офиса (в больших городах или в пригородных районах) и вида деятельности (организация внутреннего туризма, выездного туризма или продажа билетов на все виды транспорта) [8]. Как и в Малайзии, турецкие туристические фирмы должны иметь финансовую гарантию своей ответственности перед туристами, однако механизм определения ее суммы зависит только от типа лицензии: для «А» – 7000 турецких лир (TRY), «В» – 6000 TRY, «С» – 5000 TRY [9].

В отличие от лицензионных условий Малайзии и Турции, размер фингарантии, установленный во Франции для туристических фирм, зависит от ежегодного объема продаж. В случае значительного изменения объемов реализации туристического обслуживания в течение года (например, в связи с открытием филиалов, расширением спектра туристических услуг и т. д.), лицензиат обязан проинформировать об этом своего гаранта для пересмотра суммы фингарантии [10].

Среди стран, в которых отсутствует лицензирование туристической деятельности, однако применен механизм финансовых гарантий ответственности турфирм, заметен опыт Австрии, туристическая отрасль которой пребывает в ведении Министерства экономики, семьи и молодежи. В стране действует «Положение о страховании туристических предприятий», которое регулирует возмещение потребителю оплаченной им суммы и возвращение его на родину в случае банкротства или неплатежеспособности организатора путешествия. Покрытие риска может осуществляться двумя путями – либо путем заключения договора о страховании со страховыми учреждениями, либо путем подписания соглашения о банковской гарантии с кредитными учреждениями.

Согласно австрийскому законодательству, размер финансовой гарантии туроператора зависит от объема выручки от реализации туристических услуг за прошлый год и рассчитывается по следующей шкале: при выручке до € 110 000 сумма фингарантии будет составлять € 10 000, до € 220 000 – € 20 000, до € 330 000 – € 30 000, при выручке более € 330 000 – сумма фингарантии будет составлять 8 % от оборота туроператора, но не более € 72 600. Если путешествие организуется с использованием чартерных самолетов, размер финансовой гарантии австрийского туроператора должен равняться 10 % от объема реализации, но не больше чем € 363 000, то есть в данной стране существуют ограничения относительно максимальной суммы финансового обеспечения ответственности турфирмы [13].

Примером государства, которое отменило лицензирование туристической деятельности, является Российская Федерация, где центральным органом исполнительной власти в отрасли туризма определено Министер-

ство спорта, туризма и молодежной политики, а функции национальной туристической администрации при нем выполняет Федеральное агентство по туризму. Следует отметить, что в настоящее время турагентская деятельность не подлежит контролю со стороны «Ростуризма» вообще. Вместе с тем, для осуществления туроператорской деятельности необходимо обязательное внесение сведений о данном предприятии в Единый федеральный реестр туроператоров (ЕФР). При этом туроператор несет полную ответственность перед туристом как за свои действия, так и за действия партнеров по бизнесу, в том числе и за турагентов, которые занимаются сбытом созданных им турпродуктов.

С целью усиления государственного контроля над организацией туристической деятельности в Российской Федерации принято постановление Кабинета Министров РФ «Об утверждении Правил предоставления услуг по реализации туристического продукта». Основные положения данного нормативно-правового акта касаются требований к предприятиям, которые реализуют туристический продукт, правила подачи информации о турпродукте, а также порядка заключения и прекращения договоров о реализации турпродукта, порядка предъявления претензий и определения ответственности сторон, подписавших данный договор.

Для внесения туроператора в ЕФР необходимо наличие у него финансового обеспечения ответственности, которое может быть предоставлено либо в виде банковской гарантии, либо в форме договора страхования возможных рисков. При этом сумма финансовой гарантии зависит от вида деятельности туроператора: для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного и внутреннего туризма, – 10 млн рублей, для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере исключительно внутреннего туризма, – 500 тыс. рублей. Для внесения сведений о туроператоре в ЕФР необходимо предоставить заявление в письменном виде и пакет документов, основными среди которых являются следующие: свидетельство о государственной регистрации юридического лица, учредительные документы, справка о постановке на учет в налоговой администрации, идентификационный номер налогоплательщика, справка о финансовом обеспечении ответственности туроператора, приказ о назначении на должность руководителя туроператора, информация об адресах (месте расположения) туроператора и его структурных подразделений [14]. Таким образом, хотя лицензирование в сфере туризма Российской Федерации отменено, данное государство должно иметь определенные рычаги для контроля над деятельностью туроператоров, финансовое обеспечение ответственности которых в десятки раз выше норм, установленных согласно украинскому законодательству.

Кроме того, международный опыт свидетельствует, что ведущие туристические государства не ограничивают предоставление потребителям гарантий своей ответственности только нормами, содержащимися в дейст-

вующих нормативно-правовых актах, а, наоборот, создают профильные общественные ассоциации для поддержки развития туристического бизнеса. Так, в Австрии турфирмы имеют право организовывать Союзы по страхованию туроператоров. При этом минимальная сумма их общей финансовой гарантии должна составлять € 3600000, при условии чего размер фингарантии каждого из членов данного Союза уменьшается до 3 % от нормы, установленной государством [13].

В Великобритании наиболее влиятельной негосударственной туристической организацией является «Travel Association», которая объединяет на добровольной основе свыше 5000 турагентств и около 900 туроператоров. В связи с суровыми требованиями, выдвигаемыми Ассоциацией к безопасности путешествий, антикризисных мер, а также финансовой защиты туристов, членство в данной структуре является гарантией высокого качества обслуживания, надежности и стабильности. Наряду с многочисленными преимуществами, которые получают члены «Travel Association», на них возлагается ряд серьезных обязательств в плане соответствия определенным финансовым и профессиональным стандартам. Предложенная Ассоциацией система защиты прав потребителей на случай банкротства турфирмы – члена «Travel Association» была признана лучшей в мире. В настоящее время все члены Ассоциации должны вносить залог в Общественный фонд, из средств которого в случае банкротства компании выплачивается компенсация туристам. Залог можно оформить одним из трех способов, к которым относятся следующие:

- внесение турфирмой определенной суммы на трастовый счет Ассоциации; при этом турфирма не имеет права пользоваться средствами из своего вклада, а может только снимать проценты (как правило, эта система рассчитана в основном на мощные компании);
- приобретение турфирмой страхового полиса на необходимую сумму и ежегодный взнос страхового вклада;
- взятие кредита в банке для внесения необходимой суммы на трастовый счет – либо под залог активов компании, либо под персональную гарантию правления; ежегодный взнос при этом намного ниже, чем в случае со страховым полисом, но при банкротстве турфирмы всю ответственность несет ее правление.

В качестве дополнительной гарантии «Travel Association» разработала собственную систему компенсационного страхования, которая позволяет пополнить фонд на случай, если сумма индивидуальных взносов окажется недостаточной для того, чтобы покрыть долговые обязательства обанкротившейся компании [11].

Следует отметить, что среди профессионалов турбизнеса Украины также возникают вопросы о предоставлении турфирмами, в частности, ту-

рагентами, которые лишились лицензирования своей деятельности, дополнительных финансовых гарантий, например, путем внесения турагентом определенной суммы на специальный счет туроператора. Руководители многих туристических предприятий соглашаются с тем, что всем участникам рынка необходимо прийти к взаимопониманию и разработать основы единой системы саморегулирования в отрасли туризма, что не противоречит действующему законодательству Украины [5]. В нашей стране сейчас действует несколько объединений субъектов туристической деятельности, наиболее мощным среди которых является «Туристическая ассоциация Украины» («ТАУ»), «Ассоциация лидеров турбизнеса Украины» («АЛТУ»), «Всеукраинская ассоциация туроператоров Украины», «Союз профессионалов туристической деятельности».

«ТАУ», действующая в Украине с 1998 года, объединяет свыше 350 ведущих туристических предприятий, среди которых есть турфирмы, гостиничные комплексы, авиакомпании, учебные заведения, специализированные средства массовой информации, санаторно-курортные заведения, общественные организации, представляющие практически все регионы нашего государства, а также отдельные иностранные туристические компании из России, Польши, США. Ассоциацией «ТАУ» внедряется Всеукраинская туристическая профессиональная программа «Кришталеви лелека», при условии которой «лучшие предприятия туристической и смежной отраслей, их работники, а также те, кто разрабатывает стратегию развития туризма, информирует о туристических возможностях Украины и пропагандирует отечественный туризм, отмечаются наградами по результатам ежегодных конкурсов» [15].

Ассоциация «АЛТУ», созданная ведущими туроператорами Украины в 2007 году как профессиональное объединение субъектов туристической деятельности, разработала собственную систему «Знак качества АЛТУ», предусматривающую установление требований для турфирм по защите прав туристов и направленную на улучшение качества предоставления туристических услуг [16]. «Союз профессионалов туристической деятельности», с 2010 года объединяющий около 80 турагентов, предлагает в условиях дерегуляции рынка введение системы профессиональной аттестации работников турфирм, которая должна осуществляться независимыми структурами.

Кроме профильных ассоциаций в Украине получают распространение туроператорские и турагентские сети. Так, например, в 2009 году на украинский туристический рынок вошла компания «TUI-Украина», которая входит в систему «TUI» (Touristic Union International) – ведущего туроператора не только Германии, но и всей Европы. Следует отметить, что, в отличие от нашего государства, где применяется ограничение туроператорской деятельности, принцип работы всех немецких концернов, занимающихся туризмом, заключается в наличии собственной авиакомпании, собственной

системы средств размещения и транспорта. Все это дает им возможность концентрировать свою деятельность и предоставлять клиентам полный пакет услуг. Так, туроператор «TUI» действует в 180 странах мира, обслуживая свыше 30 млн клиентов ежегодно, владеет 261 гостиницей на 170 тыс. мест, имеет 143 самолета и приблизительно 3500 розничных магазинов по Европе. Корпорация «TUI» обеспечивает трудоустройство 49 тыс. сотрудников на всех континентах, в том числе и в Украине [17].

Однако, несмотря на появление профильных ассоциаций в Украине, их влияние на участников туристического рынка еще достаточно невелико, а требования к ведению ими деятельности еще не урегулированы окончательно. Так, по данным бывшей Государственной службы туризма и курортов, в 2010 году в нашей стране действовало 7887 туристических фирм, среди которых только небольшое количество принимало участие в профессиональных объединениях.

Согласно оценкам экспертов, отмена лицензирования турагентской деятельности привела к существенному увеличению именно этих предприятий, однако официальных данных, подтверждающих этот вывод, не существует при отсутствии статистических наблюдений, которые должны проводиться центральным органом государственного регулирования в сфере туризма. Следует отметить, что в течение последних лет в Украине наблюдается постоянная реорганизация ведомств, на которые возложены функции управления сферой туризма. Так, туристическая отрасль нашей страны за период с 1991 по 2011 годы претерпела восемь основных изменений органов, ответственных за ее развитие, – от четвертой модели, которая характеризуется отсутствием центрального органа исполнительной власти в сфере туризма, и третьей модели (НТА при правительстве государства) до второй, когда туристическая отрасль входила в состав Министерства культуры и туризма. Вследствие административной реформы, которая продолжается в Украине, начиная с декабря 2010 года, сфера туризма подчинена Министерству инфраструктуры, в рамках которого действует Государственное агентство Украины по туризму и курортам [18], но информация, представленная на официальном сайте центрального органа исполнительной власти, не позволяет сделать выводы о развитии туризма в государстве.

Как вывод, следует отметить, что различия в законодательной базе лицензирования деятельности по обслуживанию туристов по странам мира зависят в основном от уровня государственного регулирования туристической сферой. Так, если государство уделяет много внимания именно развитию туризма, то нормативно-правовая база лицензирования охватывает значительное количество субъектов и объектов лицензирования, включая услуги не только туристических фирм, но и средств размещения, предприятий питания, транспортных организаций, а также увеселительных заведений. С другой стороны, если государство не занимается развитием туризма, то лицензирование как форма контроля за деятельностью туристических

организаций не проводится. Однако в таких случаях государственными органами привлекаются другие механизмы по защите прав потребителей и производителей туристического продукта и услуг, например, введение механизма финансовых гарантий ответственности туристических фирм. Кроме того, в странах, где законодательная система находится на достаточно высоком уровне, прослеживается уменьшение влияния органов центральной исполнительной власти на субъекты хозяйствования, что позволяет им объединяться в профильные негосударственные ассоциации с целью установления собственных стандартов обслуживания и системы защиты прав потребителей и партнеров по туристическому бизнесу.

Таким образом, на основе изучения и обобщения международного опыта лицензирования туристической деятельности нам представляется целесообразным осуществить следующие меры, направленные на совершенствование туристической политики Украины:

- внедрить на законодательном уровне альтернативный механизм защиты прав потребителей и партнеров по бизнесу, – например, путем формирования государственного регистра субъектов туристической деятельности для обязательного внесения в него данных о турагентах;
- стимулировать создание общественных организаций, объединяющих туроператоров и турагентов, способных влиять на развитие туристического бизнеса;
- изменить подходы к гарантированию туроператорами своей гражданской ответственности перед туристами путем установления финансовых гарантий, размер которых должен зависеть не только от вида туристической деятельности, но и от объема предоставляемых туристических услуг;
- отменить законодательную норму по ограничению туроператорской деятельности, согласно которой туроператоры не имеют права оказывать услуги по размещению, питанию, перевозке и т. д., что в значительной степени влияет на ухудшение качества обслуживания туристов;
- проводить постоянный обмен опытом с другими странами по актуальным для Украины вопросам по лицензированию туристической деятельности, финансовому гарантированию ответственности субъектов туристического предпринимательства, введению стандартизации и сертификации в сфере туризма, совершенствованию механизма государственного регулирования туристической отрасли.

Литература

1. Кифяк В. Ф. Організація туристичної діяльності в Україні : навчальний посібник / В. Ф. Кифяк. – Чернівці : Книги – ХХІ, 2003. – 300 с.
2. Рудяк Ю. Все про облік та організацію туристичної діяльності / Ю. Рудяк, В. Кузнєцов, А. Клименко. – Харків : Фактор, 2007. – 276 с.
3. Мальська М. П. Міжнародний туризм і сфера послуг : підручник / М. П. Мальська, Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич. – К. : Знання, 2008. – 661 с.
4. Экономика и организация туризма. Международный туризм : учебник / [Е. Л. Драчёва, Ю. В. Забаев, Д. К. Исмаев и др.]; под ред. И. А. Рябовой, Ю. В. Забаева, Е. Л. Драчёвой. – М. : КНОРУС, 2005. – 576 с.
5. Новини турбізнесу [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://novosti-turbiznesa.info/article>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності : Закон України від 19 жовтня 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 214.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні : Закон України від 15 грудня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9.
8. Міністерство туризму Малайзії [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.tourism.gov.my>.
9. Міністерство культури і туризму Туреччини [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.turizm.gov.tr>.
10. Міністерство економіки, промисловості і зайнятості Франції [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.tourisme.gouv.fr>.
11. Міністерство культури, засобів масової інформації та спорту Великої Британії [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.culture.gov.uk>.
12. Ліцензійні умови провадження туроператорської та турагентської діяльності: Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства культури і туризму України від 11 вересня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 74.
13. Міністерство економіки, сім'ї та молоді Австрії [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.en.bmwfj.gv.at>.
14. Міністерство спорту, туризму та молодіжної політики Російської Федерації [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.russiatourism.ru>.

15. Туристична асоціація України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.tau.org.ua>.
16. Асоціація лідерів турбізнесу України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://altu.com.ua>.
17. Туристичний оператор «ТUI Україна» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://corp.tui.ua>.
18. Галасюк С. С. Стандартизація, сертифікація туристичних послуг та ліцензування туристичної діяльності : навчальний посібник / С. С. Галасюк. – Одеса : Астропринт, 2011. – 208 с.

Статья поступила в редакцию 8 ноября 2011 г.