

**Олексенко Роман Иванович**

к.э.н. доцент кафедры менеджменту  
и туристической индустрии Мелитопольского  
государственного педагогического университета  
имени Богдана Хмельницкого. Украина

**Гостева Нина Павловна**

ассистент кафедры менеджменту  
и туристической индустрии Мелитопольского  
государственного педагогического университета  
имени Богдана Хмельницкого Украина

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ УКРАИНЫ**

***Аннотация:** в статье анализируются экономический механизм государственного регулирования туристической отрасли.*

***Ключевые слова:** государственное регулирование, отрасль туризма, экономический механизм государственного регулирования.*

**Abstract:** This paper analyzes the economic mechanism of state regulation of the tourism industry.

**Keywords:** government regulation, the tourism industry, the economic mechanism of state regulation.

### **Введение**

Мировые тенденции в сфере туризма позволяют отнести туристическую отрасль к наиболее перспективным отраслям экономики. Развитая туристическая инфраструктура способствует улучшению привлекательности страны и ее конкурентоспособности в мире, ускоряет процессы ее интеграции в мировую экономику, обеспечивает переход от аграрно-индустриальной экономики к развитию экономики на основе сферы услуг. Любые перспективные возможности не будут в полной мере реализованы, если введение рыночных механизмов в туристической сфере не будет сочетаться с мерами государственного регулирующего воздействия ввиду необходимых юридических, политических экономических и других гарантий. Таким образом, вклад туризма в доходную часть бюджета страны во многом определяется политикой государства по туризму. Именно поэтому актуальным остается вопрос эффективного регулирования туристической отрасли Украины.

**Анализ последних исследований и публикаций**

Государственное регулирование туристической сферы Украины исследовали в своих работах такие ученые, как Ю. Алексеева, И. Валентюк, Л. Давиденко, М. Жукова, М. Мальская, А. Мерзляк, Ю. Мигущенко, О. Соловьева и др. Авторы анализировали функции и рычаги влияния, эффективность организационных структур, функционирующих в сфере туризма и возможные пути их реорганизации.

**Изложение основного материала исследования**

Туризм - сегодня - это сфера социально-экономического комплекса, которая во многих странах превратилась в индустрию, которая бурно развивается. Государственное регулирование в этой сфере является актуальным, потому что только последовательная политика государства может способствовать развитию туристической отрасли Украины. Туристический бизнес - одна из наиболее динамичных отраслей, быстро развивающихся в мировом хозяйстве. Туризм входит в число трех крупнейших экспортных отраслей, уступая нефтедобывающей промышленности и автомобилестроению. Туризм является наиболее рентабельной сферой мирового хозяйства. Туристическая отрасль привлекательна для предпринимателей по следующим причинам:

- Небольшие стартовые инвестиции;
- Растущий спрос на туристские услуги;
- Высокий уровень рентабельности;
- Минимальный срок окупаемости затрат.

Обеспечение конкурентоспособности туристической отрасли должно осуществляться через действенный инструментарий, который формируется в соответствующих механизмах государственного регулирования туристической отрасли.

Экономический механизм государственного регулирования - система приемов и способов прямого и косвенного воздействия и его направления на общественно-хозяйственное развитие с соблюдением требований экономических законов при определенных товарно - денежных отношениях и с использованием других экономических рычагов для создания условий, обеспечивающих достижение высоких экономических результатов.

Экономический механизм государственного регулирования туристической отрасли характеризуется регулированием и созданием предпосылок для развития туристической отрасли через бюджетное финансирование, инвестирование, налогообложение, кредитование и макроэкономическое планирование.

Экономический механизм содержит в своем арсенале широкий инструментарий экономических регуляторов, которые существенно влияют на конкурентоспособность туристической сферы через стимулирование бизнес активности.

Экономический механизм государственного регулирования туристической отрасли осуществляется такими методами регулирования:

1. Финансово-кредитное регулирование: льготное, беспроцентное кредитование субъектов туристического бизнеса.

2. Налоговое регулирование: льготное налогообложение субъектов туристического бизнеса, льготные таможенные ставки.

3. Бюджетное регулирование: дотирование деятельности субъектов туристического бизнеса, целевое финансирование программ развития.

4. Инвестиционное регулирования: капиталовложения в акции субъектов туристического бизнеса (государственные имущественные права), информационная поддержка.

5. Ценовое регулирование: поддержка цен на туристические услуги на должном уровне, установление максимальной и минимальной границ.

Главная роль финансового - кредитного регулирования туристической отрасли как одного из влиятельных государственных методов состоит в регулировании финансовых отношений в государстве; стимулировании производства, внедрении распределительной и перераспределительные функции.

Финансовый-кредитное регулирование - это совокупность форм и методов планового управления финансовыми отношениями для обеспечения проведения единой финансовой политики, создание общности экономических интересов всех субъектов производства - предприятий и государства в целом.

Финансово-кредитные рычаги - направлены на создание благоприятного финансово-кредитного среды для развития предприятий деятельности туристической отрасли (микrokредитование, льготное кредитование, государственное субсидирование, лизинг, тренинги по финансово-кредитным вопросам для работников отрасли туризма).

Финансовое обеспечение преобладает в условиях административно-командной системы управления. Ресурсы, выделяемые на основе решений соответствующих административных органов, является их материальным обеспечением. Финансовое регулирование в этих условиях подчинено задачам создания соответствующих денежных фондов, прежде централизованного фонда - бюджета государства.

Для создания индустрии туризма современного уровня необходимо привлекать финансовые ресурсы. Но предприятия туристической отрасли Украине испытывают недостаток собственных средств для обеспечения хозяйственной деятельности, а надеяться на увеличение финансирования за счет государства не приходится по причине дефицита бюджета.

Что касается управления финансовыми ресурсами туристической отрасли Украины, то Закон Украины «О туризме» определяет, что центральным органом исполнительной власти в области туризма является Государственное агентство туризма и курортов, подчиненное Министерству инфраструктуры Украины

Важную роль в системе управления финансово-кредитного регулирования играют нормы и нормативы. Необоснованные или невзаимосвязанные нормы и нормативы могут разладить работу совершенного механизма. В его состав входят: Конституция Украины, законы Верховной Рады Украины, указы Президента,

декреты и постановления Кабинета Министров Украины, инструкции, приказы, положения министерств, международные договоры.

Государство, будучи главным институтом общества, должно обеспечивать организацию финансово-кредитных инструментов, выполнять функции управления его делами, упорядочить общественные отношения. Поэтому в направлении финансовой поддержки туристической отрасли на общегосударственном уровне возможно проведение таких известных мероприятий, способных нормализовать дееспособность существующего финансово-кредитного регулирования:

- Субсидирование - предусматривает безвозвратное предоставление средств малому предпринимательству для покрытия им своих расходов или увеличения доходов. Но использование субсидирования обременительно для бюджета страны и наименее рыночным элементом финансовой поддержки, поскольку оно частично сдерживает рыночный механизм регулирования общественного производства и может применяться только к тем предприятиям, существование которых является целесообразным и оправданным с точки зрения государства;

- Кредитование - обеспечивает предоставление кредитов на льготных условиях сфере малого бизнеса, в частности туристической отрасли Украины. Субъектами государственного кредитования должны быть те малые предприятия, которые не в состоянии получить средства на финансовом рынке или использовать собственные накопления;

- Долевое финансирование - предполагает финансирование лишь определенной части потребностей в средствах малого предприятия за счет ресурсов бюджетов или государственных целевых фондов. Остальная часть финансируется за счет средств физических и юридических лиц.

Что касается государственного финансирования туристической отрасли, то формы и масштабы зависят от места и роли туризма в национальной экономике. во многих странах основную роль в этом процессе играет государство. Финансирование туристической отрасли осуществляется из различных источников: бюджетов разных уровней, внебюджетных целевых фондов, собственных средств предприятия др..

Специфика отрасли туризма и одновременно ее главная особенность заключается в том, что при достаточно высокой оборачиваемости капитала в отрасли она при сравнительно небольших затратах обеспечивает большую прибыль, за счет которого может пополняться государственный бюджет. Именно поэтому важная роль в поддержке и развитии сферы туризма в Украине должна принадлежать государству, за счет эффективной финансовой политики содействовать системному использованию денежных средств, согласованности деятельности субъектов предпринимательской деятельности, туристической инфраструктуры и органов власти. Формы, источники и способы государственной финансовой поддержки достаточно разнообразны. Основным источником финансирования является государственный бюджет. Согласно существующим нормативно-правовых актов бюджетные средства, выделяемые для сферы туризма, направляются на:

- Обеспечение повышения качества и уровня безопасности национального туристического продукта путем разработки и внедрения стандартов и технических регламентов в области туризма;

- Подготовку и распространение информации об Украине и ее туристических возможностях на международном туристическом рынке и внутри государства;

- Обеспечение ведения учета и проведения мониторинга туристических ресурсов путем разработки и ведения реестров природных территорий курортов, объектов посещения, туристической инфраструктуры, турагентств и туроператоров;

- Проведение с участием отечественных специалистов семинаров, конференций, заседаний за круглым столом по вопросам туризма и курортов, заседаний межведомственных двусторонних, многосторонних и международных рабочих групп по туризму;

- Осуществление оплаты расходов, связанных с командировкой членов официальных делегаций Гостуризмкурортов, экспертов, ученых, привлеченных для организации и участия в международных туристических выставках, мероприятиях в сфере туризма, конференциях, межправительственных комиссиях, в заседаниях международных организаций с целью распространения информации об Украине и ее туристических возможностях на международном туристическом рынке и внутри государства, которые проводятся в Украине и за рубежом [6].

Бюджетное регулирование осуществляется следующими мерами: дотирование деятельности субъектов туристического бизнеса, целевое финансирование программ развития.

В целом в течение последних лет (2008 - 2012 гг) политика государства в направлении финансирования туризма не является стабильной. Во-первых, это связано с изменением подчинения сферы туризма из-под контроля Министерства культуры и туризма Украины в Министерство инфраструктуры Украины. Во-вторых, произошли определенные изменения в структуре статей бюджета, по которым предусмотрено выделение бюджетных средств. Так до 2011 г. основными статьями, связанными с финансированием сферы туризма в рамках государственного бюджета Украины, были следующие:

- Финансовая поддержка развития туризма;

- Прикладные разработки в сфере развития культуры и туризма;

- Финансовая поддержка создания условий безопасности туристов и развития туристической инфраструктуры международных транспортных коридоров и магистралей.

Государственным бюджетом 2012 [7] предусмотрено объединение статей бюджета и создания новых.

Согласно финансирование осуществлялось по следующим статьям:

- Руководство и управление в сфере туризма и курортов;

- Финансовая поддержка развития туризма, создание условий безопасности туристов и развития туристической инфраструктуры международных транспортных коридоров и магистралей в Украине;

- Прикладные научные и научно-технические разработки, выполнение работ по государственным целевым программам и государственным заказам в сфере развития национальной транспортной сети и туризма.

Главным распорядителем бюджетных средств в 2012 г. определено Государственное агентство Украины по туризму и курортам [7], среди наиболее приоритетных направлений деятельности которого являются:

- Поддержка новой модели научно-технологических преобразований туризма;

- Обеспечение развития въездного и внутреннего туризма, курортов;

- Децентрализация, поддержка местных инициатив в развитии туризма;

- Достижение эффективного государственно-частного партнерства;

- Государственное стимулирование кластерных региональных образований, активно участвующих в международном туризме;

- Распространение информации об Украине и ее туристических возможностях на международном туристическом рынке и внутри государства;

- Организация создания общегосударственной информационной сети в туристической и курортной сферах;

- Поддержка различных форм международного кооперирования в сфере международного туристического обмена.

Налоговое регулирование предусматривают оптимизацию количества налогов для предприятий рекреационно-туристического комплекса, предоставление налоговых льгот под конкретные проекты, направленные на решение региональных и социальных проблем, инвестирования в туристическую деятельность. К ним относятся: налоговое регулирование, оптимизация количества и величины налогов в туристической деятельности, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций предприятиями рекреационно-туристического комплекса; бюджетное финансирование программ развития туризма, предоставление налоговых льгот для решения проблем социального туризма.

Налоговое регулирование туристической отрасли осуществляется через следующие мероприятия: льготное налогообложение субъектов туристического бизнеса, целевое финансирование программ развития.

Налоговое регулирование субъектов хозяйственной деятельности базируется в первую очередь на развитой структуре законодательных и нормативно-правовых актов.

Структура налогового законодательства Украины включает:

- Конституцию Украины;

- Налоговый кодекс Украины;

- Таможенный кодекс Украины;

- Действующие международные договоры, которыми регулируются вопросы налогообложения и являются обязательными согласно предоставленной Верховной Радой Украины согласия;

- Нормативно-правовые акты, принятые на основании и в соответствии с Налогового кодекса, законов по вопросам таможенного дела;

- Решение Верховной Рады АР Крым и решения органов местного самоуправления, которые касаются местных налогов и сборов.

На сегодняшний день в Украине существует два основных вида налогообложения туристической деятельности:

- Общая система налогообложения, учета и отчетности (предусмотрена законодательством Украины);

- Упрощенная система налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства.

Согласно существующей система налогообложения, в Украине плательщиками налогов и сборов являются субъекты хозяйствования. К таким субъектам в туристическом бизнесе (осуществляющими и / или обеспечивающими туристическую деятельность), согласно Закону Украины «О туризме» (в новой редакции) отнесены [1]:

- Туристические операторы (юридические лица, исключительная деятельность которых заключается в организации и обеспечении создания туристического продукта, реализации, предоставлении туристических услуг, а также включает посредническую деятельность по предоставлению характерных и сопутствующих услуг (основным условием для осуществления соответствующей деятельности является получение лицензии на туроператорскую деятельность в установленном законодательством порядке);

- Туристические агенты (юридические, физические лица, осуществляющие посредническую деятельность по реализации туристического продукта туроператоров и туристических услуг других субъектов туристической деятельности, а также посредническую деятельность по реализации характерных и сопутствующих услуг);

- Другие субъекты предпринимательской деятельности, которые предоставляют услуги по временному размещению (проживанию), питанию, экскурсионных, развлекательных и других туристических услуг;

- Гиды-переводчики, экскурсоводы, спортивные инструкторы, проводники и другие специалисты туристического сопровождения - физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с туристическим сопровождением. Обязательным условием является получение в установленном порядке разрешения на право осуществления туристического сопровождения (кроме лиц, которые работают на соответствующих должностях предприятий, учреждений, организаций, которым принадлежат или которые обслуживают объекты посещения);

- Физические лица, не являющиеся субъектами предпринимательской деятельности и предоставляют услуги по временному размещению (проживанию), питанию и тому подобное.

Кроме общегосударственных, субъекты туристической деятельности платят еще ряд местных налогов и сборов, установленных в соответствии с перечнем и в пределах граничных размеров ставок, определенных Налоговым кодексом Украины, решениями сельских, поселковых и городских советов в

пределах их полномочий, и являются обязательными к уплате на территории соответствующих территориальных общин [2].

Итак, среди местных сборов выделяется специальное «туристическое» взыскание в виде туристического сбора, который перечисляется в бюджет соответствующей территориальной общины. На основании ст. 268 НКУ этот сбор взимается субъектами предпринимательства с туристов в размере от 0,5% до 1% от стоимости (без НДС) всего периода проживания (ночевки) туриста. Стоит обратить внимание, что в отличие от прежнего курортного сбора, который действовал исключительно на курортных территориях, туристический сбор взимается на всей территории Украины. Механизм установления местных налогов и сборов предусматривает обязательность установления местными советами местных налогов и сборов за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности. Что касается сбора за места для парковки транспортных средств и туристического сбора, то местные советы в пределах полномочий, определенных НКУ, решают вопросы в соответствии с требованиями Кодекса по их установке.

Дополнительное налогообложение отрицательно влияет на туристический имидж государства и противоречит изложенным в ст. 6 закона № 324 принципам развития и доступности туризма, как приоритетного направления государственной политики. Кроме этого, данный сбор не имеет существенного экономического основания, ведь дополнительные расходы субъектов туристической деятельности относительно его расчета, процедуры взыскания и перечисления, а также дополнительные расходы для органов исполнительной власти по администрированию. Стоит напомнить, что привлечение туристическими организациями в Украину туристов уже имеет значительный экономический эффект. Он состоит не только из налогов и сборов, взимаемых с субъектов туристической деятельности непосредственно в бюджет государства, а включает также значительные расходы самого туриста на территории пребывания, связанные с целью поездки и множество сопутствующих расходов (включая бытовые) для обеспечения нормальной жизнедеятельности туриста за пределами своей обычной среды. Благодаря этим расходам развиваются внутренние бизнес структуры определенной территории, создаются рабочие места и происходит научно доказанный «эффект мультипликатора», который в несколько раз увеличивает пользу от пребывания каждого туриста на определенной территории.

Одним из средств решения экономической проблемы является инвестиционное регулирование туристической отрасли. Активизация процесса привлечения инвестиций во многом зависит от инвестиционной политики государства и местных органов власти.

На современном этапе развитие инвестиционной деятельности в Украине определяется показателями экономического и социального развития страны, государственными и региональными программами экономического роста, государственным и местными бюджетами, предусматриваемыми в них объемами государственного финансирования инвестиционной деятельности,

законодательной и нормативной базой по инвестиционной деятельности на территории Украины в туристической сфере .

Наиболее распространенной в Украине практикой иностранного инвестирования является создание предприятий с иностранными инвестициями. Украинское законодательство предусматривает создание таких видов предприятий туристической сферы, как:

- Частное предприятие, основанное на собственности физического лица;
- Коллективное предприятие, основанное на собственности трудового коллектива предприятия;
- Хозяйственное общество;
- Предприятие, основанное на собственности объединения граждан.

Кроме этого, предприятия туристической сферы имеют право на добровольных началах объединять свою производственную, научную, коммерческую и другие виды деятельности. Законодательством допускаются следующие формы объединений украинских и иностранных предприятий: ассоциации, корпорации, консорциумы, концерны и другие объединения по отраслевому, территориальному и другим принципам, которые действуют на основе договора или устава [1].

Сокращение объемов государственного финансирования, незначительные объемы долгосрочного кредитования банковским сектором и небольшие объемы инвестиций по сравнению с их потребностью вызвало необходимость в разработке и внедрении новых механизмов привлечения финансовых ресурсов в туристическую отрасль, одним из которых является концессий.

При инвестировании на основе заключения концессионных договоров инвесторам предоставляются права на проведение хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной или коммунальной собственности и передаются в концессию [6]. Следует отметить, что в туристической отрасли Украины такие предприятия составляют 33%.

Объект концессии передается концессионеру на конкурсной и платной основе во временное пользование на условиях, определенных в концессионном договоре, который заключается на срок не менее 10 лет и не более 50 лет. При этом, условия концессионного договора, действуют на весь срок его действия, в том числе в случаях, когда после его заключения законодательными актами установлены правила, ухудшающие положение концессионера. Законом установлены сферы хозяйственной деятельности, объекты права государственной и коммунальной собственности, которые могут предоставляться в концессию, в частности это строительство и эксплуатация гостиниц, туристических комплексов, кемпингов и других соответствующих объектов туристической индустрии, к которым в частности относятся санаторно-курортные учреждения туристско -оздоровительного типа [3].

Инвестирование в туристическую отрасль путем заключения концессионного договора имеет для потенциального инвестора (концессионера) ряд преимуществ по сравнению с другими формами инвестирования:

- Право получить государственное или коммунальное имущество на долгосрочный период сроком от 10 до 50 лет;
- Возможность получить в концессию не только имущество, но и права на осуществление определенных видов предпринимательской деятельности, а именно: строительство и эксплуатация туристических комплексов и соответствующих объектов туристической индустрии, к которым относятся пансионаты, базы и дома отдыха и другие туристско-оздоровительные учреждения ;
- Возможность осуществлять инвестирование в реализацию долгосрочных инвестиционных проектов на объектах права государственной и коммунальной собственности в определенных настоящим законом сферах хозяйственной деятельности;
- Стабильность условий концессионных договоров на весь срок их действия - возможность включения в концессионного договора, кроме существенных условий, определенных Законом Украины "О концессиях", других условий и положений в рамках действующего законодательства по соглашению сторон;
- Право собственности на прибыль, полученную от управления объектом концессии, а также на продукцию, полученную в результате выполнения условий договора;
- Право на возмещение расходов, произведенных в связи с улучшением имущества, полученного в концессию, за счет полученной прибыли, если иное не предусмотрено концессионным договором;
- Возможность получения льготы по концессионных платежей, а также дотации и компенсации концессионерам убыточных и низкорентабельных объектов концессии, имеющих важное социальное значение. В долевом финансировании таких объектов предусмотрена и участие государства или органов местного самоуправления.

### **Выводы**

Проанализировав экономический механизм государственного регулирования туристической отрасли, можно сказать, что ведущая роль в развитии туризма принадлежит государству. На государственном уровне должны быть разработаны четкие и прозрачные механизмы формирования фондов для развития отрасли туризма, определены принципы распределения средств, предоставление определенных льгот. Туристическая отрасль имеет большой потенциал, который позволяет внести конструктивный вклад в развитие страны и регионов. Но без помощи государства, а именно экономической, большинство проблем в направлении развития отрасли туризма останутся нерешенными.

### **Литература**

1. Заячківська Г. А. Основные принципы устойчивого развития туризма в Украине [Электронный ресурс] / Г. А. Заячківська / / Качество

экономического развития: глобальные и локальные аспекты: науч.-практ. конф., 2011 г. - Режим доступа: <http://www.confcontact.com/20110629/1-zayacj.php>

2. Захарчук С. С. Финансово-экономические проблемы функционирования туристической отрасли в Украине [Электронный ресурс] / С. С. Захарчук // Экономика. Управление. Инновации. Электронное научное специализированное издание. - 2010. - № 1 (3). - Режим доступа: [http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/eui/2010\\_1/10zsstgu.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/eui/2010_1/10zsstgu.pdf)

3. Кифяк В. Ф. Организация туристической деятельности в Украине / В. Ф. Кифяк. - М.: Зеленая Буковина, 2007. - 312 с.

4. Кулинский А. В. Особенности финансового механизма государственного управления субъектами непроемственной сферы (на примере туристической отрасли Украины) [Электронный источник] / А. В. Кулинский // Эффективность государственного управления: сборник научных трудов. - 2009. - Вып. 18/19. - Режим доступа: [http://www.nbuiv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Edu/2009\\_18\\_19/fail/Kulinska.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Kulinska.pdf)

5. Чкан А. С. Государственное регулирование сферы туризма в Украине [Электронный ресурс] / А. С. Чкан // Сборник научных трудов Таврического государственного агротехнологического университета (экономические науки) / Под ред. М. Ф. Крапивка. - Мелитополь: Изд-во Мелитопольская типография "Люкс", 2012. - № 2 (18). - Т. 3. - С. 276-290. - Режим доступа: [http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znptdau/2012\\_2\\_3/18-3-36.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc_gum/znptdau/2012_2_3/18-3-36.pdf)

6. Украина. Законы. О Государственном бюджете Украины на 2012 год: [Закон Украины от 22 декабря 2011 года № 4282-VI] [Электронный ресурс] / Верховная Рада Украины. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page2>

7. Украина. Кабинет Министров. Об утверждении Порядка использования средств, предусмотренных в государственном бюджете для финансовой поддержки развития туризма, создание условий безопасности туристов, развития туристической инфраструктуры международных транспортных коридоров и магистралей в Украине: Постановление от 7 марта 2012 № 241 [Электронный ресурс] // Кабинет Министров Украины. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/241-2012-%D0%BF>