

**Стройко Т.В.**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри економіки та менеджменту  
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського

**Прокоф'єв Д.І.**

аспірант кафедри економіки та менеджменту  
Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського

**Лазаренко В.О.**

студентка  
Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського

**Stroiko Tetiana**

Doctor Economic Sciences, Professor,  
Head of the Department of Economics and Management  
Mykolaiv National University named after V.O. Suhomlynskiy

**Prokofiev Dmitro**

Postgraduate Student of the Department of Economics and Management  
Mykolaiv National University named after V.O. Suhomlynskiy

**Lazarenko Vlada**

Student  
Mykolaiv National University named after V.O. Suhomlynskiy

## ФІСКАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### FISCAL REGULATION MECHANISM FOR TOURISM SECTOR IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

*Туристична сфера створює багато переваг для економічного розвитку кожної конкретної країни: забезпечує та підтримує розвиток інфраструктури (готелі, ресторани і т.д.), стимулює зростання доходів населення та підвищує рівень добробуту життя громадян держави. Немало важливим фактором є те, що дохідна частина бюджету країни постійно збільшується за рахунок податків від туристичної сфери. Сьогодні система управління туризмом на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади в Україні залишається дезорганізованою, побудованою на особистих та лобістських принципах, має нерівномірність персоналу, недостатнє фінансування та направлення наявних коштів не на потрібні цілі. Цього можна досягти, створивши відділи туризму на регіональному та місцевому рівнях; підготовкою та постійним підвищенням кваліфікації управлінського персоналу для туристичної галузі; вдосконалення законодавства про державно-приватне партнерство для адаптації до іноземного досвіду консорціумів приватних партнерів, а також активним впровадженням досвіду інших країн стосовно ролі держави в організації та регулюванні туризму на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** фіскальні механізми, сфера туризму, децентралізація, туристичний збір, туристична привабливість.

*Туристическая сфера создает много преимуществ для экономического развития каждой конкретной страны: обеспечивает и поддерживает развитие инфраструктуры (гостиницы, рестораны и т.д.), стимулирует рост доходов населения и повышает уровень благосостояния жизни граждан страны. Немало важным фактором является то, что доходная часть бюджета страны постоянно увеличивается за счет налогов от туристической сферы. Сегодня система управления туризмом на региональном и местном уровнях в условиях децентрализации власти в Украине остается дезорганизованной, построенной на личных и лоббистских принципах, имеет неравномерность персонала, недостаточное финансирование и направления имеющихся средств не на нужные цели. Этого можно достичь, создав отделы туризма на региональном и местном уровнях; занимаясь подготовкой и постоянным повышением квалификации управленческого персонала для туристической отрасли; совершенствованием законодательства о го-*

сударственно-частном партнерстве для адаптации к иностранному опыту консорциумов частных партнеров, а также активным внедрением опыта других стран относительно роли государства в организации и регулировании туризма на региональном уровне.

**Ключевые слова:** фискальные механизмы, сфера туризма, децентрализация, туристический сбор, туристическая привлекательность.

*The tourism sector creates many benefits for the economic development of each country: provides and supports the development of infrastructure (hotels, restaurants, etc.), stimulates income growth and increases the welfare of citizens. A very important factor is that the revenue side of the country's budget is constantly increasing due to taxes from the tourism sector. Given the system of tourism management at the state, regional and local levels in the context of decentralization of power in Ukraine, it is advisable to identify several elements (public authorities and local governments) that interact with each other and aim to develop tourism in Ukraine. It was established that among all regions of Ukraine in terms of the largest amounts of revenues from the payment of tourist tax received by local budgets in the first half of 2019 were: Kyiv – UAH 22.8 million; Lviv region – UAH 7.7 million; Odessa region – UAH 3.4 million; Dnipropetrovsk region – UAH 3.1 million; Ivano-Frankivsk region – 2.9 million hryvnias. Due to insufficient funding and lack of human resources, the development of tourism at the regional and local levels is extremely limited, and the availability of natural potential or facilities to demonstrate to tourists does not lead to success without adequate infrastructure, high quality tourism product and its publicity. That is why today the tourism management system at the regional and local levels in the context of decentralization of power in Ukraine remains disorganized, built on personal and lobbying principles, has uneven staff, insufficient funding and diversion of available funds to the wrong goals. In addition, the tourism management system at the regional and local levels depends on the human factor and is too open to the influence of political factors. That is why, with regard to the decentralization of power, it is necessary to create a system that will work effectively even with minimal budgeting for the tourism industry, a different number of employees in this industry and ensure their high qualification. This can be achieved by creating tourism departments at the regional and local levels; training and continuous training of management staff for the tourism industry; improving the legislation on public-private partnership to adapt to the foreign experience of consortia of private partners, as well as the active implementation of the experience of other countries on the role of the state in the organization and regulation of tourism at the regional level.*

**Keywords:** fiscal mechanisms, sphere of tourism, decentralization, tourist tax, tourist attractiveness.

**Постановка проблеми.** Україна є державою не лише багатою на природні ресурси, а має також велику кількість унікальних історико-культурних пам'яток, саме тому сфера туризму залишається перспективною галуззю для інвестування.

Туристична сфера створює багато переваг для економічного розвитку кожної конкретної країни: забезпечує та підтримує розвиток інфраструктури (готелі, ресторани і т.д.), стимулює зростання доходів населення та підвищує рівень добробуту життя громадян держави. Немало важливим фактором є те, що дохідна частина бюджету країни постійно збільшується за рахунок податків від туристичної сфери. А також розвинений туризм стимулює залучення різного роду інвестицій.

Важливого значення при цьому набувають процеси децентралізації влади, що передбачають передачу повноважень та бюджетних коштів від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Саме тому проблема дослідження фискальних механізмів регулювання сфери туризму в умовах децентралізації влади в Україні є надзвичайно актуальними та потребують розробки нових підходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед досліджень, які висвітлюють аспекти розвитку туристичної сфери України в умовах децентралізації слід відзначити наукові розробки таких авторів, як Биркович В. І., Мілінчук О. В., Гончарук Н., Борушак М., Дишловий І., Жук І., Кифяк В., Стеченко Д., Харічков С. Ці процеси є новими для нашої країни тому потребують поглиблених досліджень.

**Постановка завдання.** Обґрунтувати фискальні механізми регулювання сфери туризму в умовах децентралізації влади в Україні.

#### **Вклад основного матеріалу дослідження.**

Процеси децентралізації влади в Україні передбачають передачу повноважень та бюджетних ресурсів від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади і охоплюють не лише такі сфери, як: адміністративно-територіальний устрій, територіальна база уряду, зміна повноважень місцевих органів влади, а також туризм.

Так як основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади (ОТГ), які формуються на добровільних засадах відповідно до діючого законодавства із власними органами самоврядування, включаючи органи виконавчої влади, значна частина повноважень у галузі туризму повинна бути надана органам місцевого самоврядування, де такі повноваження можуть бути реалізовані найкращим чином.

Забезпечення прискореного розвитку туризму в контексті децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме інтегрованому розвитку регіонів, включаючи створення сприятливих умов для залучення інвестицій у туристичну інфраструктуру, та формування позитивного іміджу України як привабливої країни для туризму.

Туристично-рекреаційний потенціал є незамінним елементом розвитку більшості держав світу. Країни, які мають значні ресурси в цій галузі, отримують значні доходи до державного та місцевих бюджетів через туризм та суміжні галузі. Загалом, туризм є дуже перспективним напрямком для підприємництва, особливо за наявності туристичних та рекреаційних ресурсів, постійного їх розвитку та

поліпшення. Україна має значний потенціал у цій галузі, але наразі ця сфера у нашій країні є не досить розвинена. Теперішній стан туристичної сфери не відповідає дійсному потенціалу України, в якій є все необхідне для розвитку туристичної галузі: природні умови, історико-культурна спадщина, фінансові та людські ресурси.

Щоб проаналізувати будь-яку тему, потрібно врахувати всю сукупність факторів, що впливають на неї. Туризм – не виняток. Для того, щоб зрозуміти ефективність чи неефективність системи державного управління туризмом в контексті децентралізації влади в Україні, необхідно проаналізувати певні елементи управління туризмом на державному, регіональному та місцевому рівнях та їх взаємодії.

Система управління туризмом є частиною системи державного управління, сукупністю взаємопов'язаних та взаємодіючих структурних компонентів, тем та об'єктів державного управління (державне управління та муніципалітети), які в межах визначеної компетенції, на основі законодавства, мають організуючий вплив на PR через реалізацію управлінських функцій та технологій стратегічного управління туризмом, а також взаємозв'язок між цими органами для забезпечення інтегрованого розвитку, створення умов для прискореного розвитку туризму та перетворення його на дуже ефективний, інтегрований на світовий ринок.

Враховуючи систему управління туризмом на державному, регіональному та місцевому рівнях в контексті децентралізації влади в Україні, доцільно виділити декілька елементів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які взаємодіють між собою та мають за мету розвиток туризму в Україні.

У чинному законодавстві України зазначено, що суб'єктами регулювання туристичної діяльності є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ), профільний Департамент туризму та курортів МЕРТ, обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування – обласні, районні, міські, сільські та селищні ради, об'єднані територіальні громади.

Обласні та районні адміністрації є важливим елементом системи управління туризмом на регіональному та місцевому рівнях в контексті децентралізації влади в Україні. Місцеві державні адміністрації представляють центральну виконавчу владу в регіоні, а отже, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [3] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [4] рекомендується створити в них підрозділи з питань туризму та курортів. Тип структурних підрозділів (департамент, управління, сектор) та їх статус юридичних осіб у публічному праві визначається головною обласної чи районної адміністрації залежно від

складності завдань, які доведеться вирішувати даному структурному підрозділу.

За словами Б. І. Бирковича, з посиланням на Європейську хартію про місцеве самоврядування, активний регіональний розвиток є найважливішою передумовою забезпечення стратегічного процесу інтеграції до структур Європейського Союзу. Зокрема, документ додатково розвинув положення, яке говорить, що регіони нестимуть відповідальність у таких сферах, як економіка, культура та туризм [5; 6].

Тому саме в умовах децентралізації влади в Україні роль таких важливих складових системи управління сферою туризму як органи місцевого самоврядування суттєво зростає. Згідно зі ст. 2, п. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [7].

Варто відмітити, що необхідним вектором роботи державних установ та місцевих органів влади в галузі туризму на всіх рівнях є координація регіональних та місцевих програм із загальною стратегією розвитку туризму та курортів; якість реалізації проектів, а також рівень кваліфікації державних службовців, які мають повноваження здійснювати реформи у сфері туризму.

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр., в якій визначено, що в Україні потрібні професійні керівники та висококваліфіковані фахівці у різних галузях та сферах, які здійснюватимуть національні реформи та забезпечуватимуть необхідні зміни, а також було зазначено, що для поліпшення роботи державних органів влади, необхідно залучити багато фахівців з питань реформ, що внесе зміни до підходів до роботи в державних органах [8].

Туристична привабливість завжди повинна бути однією з важливих цілей стратегічного розвитку у всіх регіонах чи областях. Ця мета визначається значним туристично-рекреаційним потенціалом регіону і її основою завжди є підвищення ефективності туристично-рекреаційного потенціалу регіону та створення цілісної туристичної галузі.

За підтримки з боку держави та за наявності і грамотної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України туризм може допомогти вирішити проблеми стосовно фінансового забезпечення регіонів та територіальних громад. Одне з таких джерел – туристичний збір.

Розглянемо надходження туристичного збору до місцевих бюджетів областей України та по Україні в цілому за останні роки.

Найбільше зростання обсягів надходжень від сплати туристичного збору у I півріччі 2019 року у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року відбулося у Луганській (у 3,2 рази), Черкаській (у 2,7 рази), Вінницькій (у 2,7 рази), Херсонській (у 2,2 рази) та Житомирській (у 2,1 рази) областях.

Серед усіх областей України за найбільшими обсягами надходжень від сплати туристичного збо-

## Інформація щодо сплати туристичного збору до місцевих бюджетів у 2016–2018 роках та I півріччі 2019 року, тис. грн [9]

Назва області	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік (I півріччя)
Вінницька	310,4	394,7	483,8	767,4
Волинська	373,4	491,8	584,6	340,9
Дніпропетровська	1749,9	2084,9	2523,5	3099,5
Донецька	914,3	837,3	1224,4	710,7
Житомирська	349,4	452,2	544,8	776,9
Закарпатська	2199,1	2901,6	3802,0	2766,0
Запорізька	2070,8	2711,6	3665,9	1466,1
Івано-Франківська	2292,8	3021,6	3699,4	2881,9
Київська	1247,9	1560,0	2326,9	2561,2
Кіровоградська	167,9	203,3	259,3	178,9
Луганська	102,7	119,0	143,9	272,6
Львівська	8418,5	10733,1	13417,6	7743,6
Миколаївська	1155,3	1429,1	1832,6	678,0
Одеська	7336,3	9064,0	11550,7	3387,2
Полтавська	717,1	1076,7	1341,0	1100,0
Рівненська	266,5	308,7	355,7	356,2
Сумська	227,6	289,2	332,2	435,8
Тернопільська	240,0	292,5	402,0	269,6
Харківська	1780,5	2495,6	2979,6	1990,3
Херсонська	1888,4	2702,9	3690,4	876,6
Хмельницька	465,7	508,8	731,5	710,2
Черкаська	409,5	545,5	724,1	850,8
Чернівецька	318,6	418,8	527,2	363,3
Чернігівська	311,9	444,5	599,4	567,3
Всього по Україні	54094,8	70234,5	90725,8	57914,7

ру, що надійшли до місцевих бюджетів, у I півріччі 2019 року були: м. Київ – 22,8 млн грн (39,3 % загальної суми); Львівська обл. – 7,7 млн грн (13,4 % загальної суми); Одеська обл. – 3,4 млн грн (5,8 % загальної суми); Дніпропетровська обл. – 3,1 млн грн (5,4 % загальної суми); Івано-Франківська обл. – 2,9 млн гривень (5,0 % загальної суми) (рис. 1).

У той же час часто трапляються ситуації, коли туристично-дозвілєва галузь регіону чи області недостатньо добре виконує свою функцію наповнення

місцевого бюджету, незважаючи на те, що стратегія розвитку може бути і реалізуватися дуже якісно. Однією з причин таких розбіжностей є тіньова зайнятість, що призводить до нестачі коштів у бюджеті. Ця тенденція спостерігається як у багатьох областях країни, так і в цілому по всій Україні.

У вирішенні цієї проблеми у перу чергу повинні бути зацікавлені органи управління місцевих громад, адже чим надійнішою є система управління галуззю туризму, чим більше інвестується коштів у розвиток



Рис. 1. Топ-5 областей за обсягами надходжень від туристичного збору, I півріччя 2019 р.



та покращення туристичних об'єктів, тим більший приплив туристів спостерігатиметься у певному регіоні чи області. А кількість відвідувачів прямо пропорційна надходженням до місцевих бюджетів.

Враховуючи процес децентралізації влади в Україні та спираючись на досвід європейських держав, експерти вважають, що раціонально було б заснувати єдиний фонд для фінансування місцевих проектів у сільських громадах на регіональному рівні, включаючи проекти сільського зеленого туризму, який останнім часом набирає обертів та має позитивний вектор розвитку. За такого підходу сільські громади матимуть стимул об'єднуватися та співпрацювати, а також залучати власні ресурси.

Немалою успіху можливо досягти і у державно-приватному партнерстві, адже у туристично-рекреаційній галузі означає співпрацю між різними ієрархічними державними органами, органами місцевого самоврядування з юридичними або фізичними особами, що реалізується на підставі договору в порядку, зазначеному у чинному законодавстві країни.

Найліпші шанси для розвитку та впровадження таких форм державно-приватного партнерства є у діяльності, спрямованій на охорону історичних пам'яток. Компроміс передбачає виділення уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування на основі концесійної угоди права заснування та координування господарським об'єктом з метою задоволення потреб суспільства. Також можна створювати підприємства, частина майна яких належатиме державі, приватизувати проекти зеленого туризму та санаторії для їх реалізації, створювати та реалізовувати національні проекти, спрямовані на підтримку стратегічних сфер національної економіки, створення спеціальних рекреаційно-туристичних зон.

**Висновки з проведеного дослідження.** Сучасна система та структура управління туризмом на регіональному та місцевому рівнях в контексті децентралізації в Україні дуже різноманітна, а діяльність окремих елементів недостатньо скоординована та характеризується відсутністю узгодженої взаємодії. Варто акцентувати увагу на проблемі невідповідності дій між органами державної влади та місцевими органами влади, що спричиняє дублювання функцій та повноважень. Для багатьох областей України ця проблема є характерною. Одним із факторів, що ускладнює процес, є недостатня кількість коштів, які виділяються на розвиток галузі туризму. Занадто часто зустрічаються випадки, коли програми приймаються, але на їх реалізацію держава не виділяє кошти.

Отже, через замалий об'єм фінансування та недостачу людських ресурсів розвиток сфери туризму на регіональному та місцевому рівнях надзвичайно обмежений, а наявність природного потенціалу чи об'єктів для демонстрації туристам не призводить до успіху без відповідної інфраструктури, високоякісного туристичного продукту та його широкого розголосу.

Саме тому сьогодні система управління туризмом на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади в Україні залишається

дезорганізованою, побудованою на особистих та лобістських принципах, має нерівномірність персоналу, недостатнє фінансування та направлення наявних коштів не на потрібні цілі. Крім того, система управління туризмом на регіональному та місцевому рівнях залежить від людського фактора і є занадто відкритою для впливу політичних факторів. Ось чому стосовно децентралізації влади необхідно створити таку систему, яка ефективно працюватиме навіть при мінімальному бюджетуванні туристичної галузі, різній кількості працівників у цій галузі та забезпечить їхню високу кваліфікацію.

Цього можна досягти, створивши відділи туризму на регіональному та місцевому рівнях; підготовкою та постійним підвищенням кваліфікації управлінського персоналу для туристичної галузі; вдосконалення законодавства про державно-приватне партнерство для адаптації до іноземного досвіду консорціумів приватних партнерів, а також активним впровадженням досвіду інших країн стосовно ролі держави в організації та регулюванні туризму на регіональному рівні.

### Бібліографічний список:

1. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
2. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда [та ін.] ; за заг. ред. В.С. Куйбіди [та ін.]. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
3. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 берез. 2005 р. № 179. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>
4. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів від 18 квіт. 2012 р. № 606. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>
5. Биркович В.І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 157–163.
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38, ст. 249.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 6 листоп. 1998 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24, ст. 170.
8. Про туризм : Закон України від 15 верес. 1995 р. № 325/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 31, ст. 24.
9. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/>

### References:

1. Nizhnik N.R., Mashkov O.A. (1998) Sistemnij pidhid v organizaci i derzhavnogo upravlinnya. Kyiv: Vid-vo UADU, 160 p.
2. Publichne upravlinnya: terminol. slov. / uklad.: V.S. Kujbida [ta in.]; za zag. red. V.S. Kujbidi [ta in.]. Kyiv: NADU, 2018. 224 s.
3. Pro uporyadkuvannya strukturi aparatu central'nih organiv vikonavchoi vladi, ih teritorial'nih pidrozdiliv ta miscevih derzhavnih administracij: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 12 berez. 2005 r. № 179. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>

4. Pro zatverdzhennya rekomendacijnih perelikiv strukturnih pidrozdiliv oblasnoi, Kyivs'koï ta Sevastopol's'koi mis'koi, rajonnoi, rajonnoi v m. Kyivi ta Sevastopoli derzhavnih administracij : Postanova Kabinetu Ministriv vid 18 kvit. 2012 r. № 606. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>
5. Birkovich V.I. (2007) Udoskonalennya derzhavnogo reguluvannya rozvitku turizmu na regional'nomu rivni. *Strategichni prioriteti*, no. 4(5), pp. 157–163.
6. Pro ratifikaciju Evropejs'koi hartii miscevogo samovryaduvannya: Zakon Ukrainy vid 15 lip. 1997 r. № 452/97-VR // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukrainy. 1997. № 38, st. 249.
7. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 6 listop. 1998 r. № 280/97-VR // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 1997. № 24, st. 170.
8. Pro turizm: Zakon Ukrainy vid 15 veres. 1995 r. № 325/95-VR // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukrainy. 1995. № 31, st. 24.
9. Oficijnij sayt Derzhavnoi fiskalnoi sluzhbi Ukraini. URL: <http://sfs.gov.ua/>