

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ

Чорненький Василь Володимирович - аспірант кафедри адміністративного права Інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 342.125:567

Стаття присвячена дослідженню стану адміністративно-правового регулювання сфери туризму, яка в умовах сьогодення відіграє вагомe значення для підвищення рівня мобільності та зайнятості населення України, сприяє стабільному зростанню її економіки, раціональному використанню об'єктів культурної та природної спадщини.

Ключові слова: туризм, туристична сфера, адміністративно-правове регулювання, курорти, культурна і природна спадщини.

Статья посвящена исследованию состояния административно-правового регулирования сферы туризма, которая в сегодняшних условиях играет большое значение для повышения уровня мобильности и занятости населения Украины, способствует стабильному росту ее экономики, рациональному использованию объектов культурного и природного наследия.

Ключевые слова: туризм, туристическая сфера, административно-правовое регулирование, курорты, культурное и природное наследия.

The article is devoted to the study of the state of the administrative and legal regulation of the sphere of tourism, which in the present situation plays a significant role for increasing the level of mobility and employment of the population of Ukraine, contributes to the stable growth of its economy, rational use of objects of cultural and natural heritage.

Key words: tourism, tourist sphere, administrative-legal regulation, resorts, cultural and natural heritage.

Постановка проблеми. Попри те, що туризм сьогодні виступає однією з важливих і перспективних галузей економіки, все ж необхідно наголосити на тому, що він є доволі капіталомістким бізнесом. Для створення індустрії туризму з сучасним рівнем доводиться залучати значні матеріальні та фінансові ресурси, і саме тому індустрія туризму багатьох країн світу створювалась із залученням іноземного капіталу. Натомість варто пам'ятати, що залучення іноземних інвестицій вимагає створення належної адміністративно-правової основи, спрямованої на формування

відповідної фінансово-фінансової політики. Така політика повинна передбачати низку законодавчо закріплених заходів, з-поміж яких: встановлення податкових і митних пільг тим туроператорам і турагентам, які займаються туристичною діяльністю на території України і залучають іноземних громадян у цю сферу; створення сприятливих умов для інвестицій у туристичну індустрію; надання пільгових кредитів для відкриття туристичних об'єктів; надання податкових преференцій на початковій стадії тим особам, які створюють спільні компанії і фірми із закордонними інвестора-

ми, надання цільових бюджетних субсидій тощо.

Стан дослідження проблеми. Питання, пов'язані з регулюванням туристичної сфери загалом та окремими питаннями, що стосуються розвитку туризму були предметом розгляду багатьох вчених, з-поміж них слід назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, В. Курила, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеценка, В. Шамрая та ін. Однак, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання у цій галузі залишаються недостатньо розробленими.

Мета цієї статті полягає у розкритті деяких питань, що стосуються створення належного адміністративно-правового підґрунтя регулювання сфери туризму в Україні, з урахуванням кращих світових практик.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні з очевидністю можемо констатувати, що Україна обрала своїм стратегічним курсом інтеграцію до структур Європейського Союзу. Однак для реалізації цієї мети потрібно виконати ще багато умов, одна з найголовніших – активний розвиток регіонів держави. Про це вже давно йшлося у Декларації щодо регіоналізму, яка була прийнята Асамблеєю Європейських регіонів ще у 1996 р. [1]. У цьому документі, зокрема, зазначалося, що регіони мають взяти на себе відповідальність у таких галузях, як економіка, культура і туризм. Це положення знайшло подальший розвиток і в Європейській хартії про місцеве самоврядування [2].

Натомість слід підкреслити, що швидкість трансформації нашої економіки загалом до стандартів Європейського Союзу безпосередньо залежить від ефективності державного регулювання розвитку різних сфер економіки і на загальнодержавному, і на регіональному рівнях. Це повністю стосується й сфери туризму, роль і значення якої постійно зростає завдяки створенню соціально орієнтованої ринкової економіки.

Сьогодні туризм перетворився практично на самостійне міжгалузеве господарство – в

індустрію. Він відіграє доволі значну роль в економіці багатьох держав. Туристична індустрія, якщо виходити з визначення цього поняття в законодавчих актах та роботах сучасних вчених, це сукупність необхідних об'єктів матеріальної бази туризму, які забезпечують всебічне задоволення вимог туристів при здійсненні подорожей, а також задоволення вимог організацій, що здійснюють туроператорську і турагентську діяльність і надають екскурсійні послуги і послуги гідів-перекладачів [3, с. 89-94].

Туристична індустрія розвивається швидкими темпами і найближчим часом стане найбільш важливим сектором економіки у світі. Необхідно підкреслити, що упродовж останніх десятиліть туристична сфера в Україні також певним чином розвивалася, однак особливою характеристикою цього процесу була нестабільність та відсутність чіткого напрямку і плану.

Натомість, зроблено певні кроки щодо законодавчого врегулювання окремих напрямів туристичної діяльності.

Передусім, слід зауважити, що термін «регулювати» (лат. *regulo*) означає правило, впорядкування, а регулювання (від лат. *reguläre*) означає «підпорядковувати певному порядку» [4].

У словниках іншомовних слів вищенаведені поняття трактуються так: упорядковувати, вносити порядок, систематизувати якусь діяльність, управляти чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; встановлювати правильну взаємодію частин механізму; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму тощо; забезпечувати злагоджену взаємодію складових [5].

Виходячи з цього, регулювання означає встановлення певного порядку, правил, необхідних для роботи, взаємодію частин єдиного механізму, визначеної цілісності.

Регулювання туристичною галуззю – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі, і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні

механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.

Отже, головною метою регулювання в туристичній індустрії є:

1) створення конкурентоспроможного та високоефективного туристично-рекреаційного комплексу, спроможного забезпечити задоволення потреб вітчизняних і закордонних громадян у туристичних послугах, здійснити вагомий внесок у розвиток економіки країни і регіону за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень до бюджету;

2) підвищення ефективності використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки.

Базовим законодавчим актом, що регулює сферу туризму став однойменний Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року N 324/95-ВР [6]. Цей Закон визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України [6].

Ще одним суттєвим кроком на шляху створення належної основи розвитку туризму стало прийняття Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року № 2026-III [7]. Основна мета цього Закону була спрямована на визначення правових, організаційних, економічних і соціальних засад розвитку курортів в Україні та забезпечення використання з метою лікування і оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, та їх охорони [7].

Особливе значення у регулюванні туристичної сфери відіграє й Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року № 222-VIII,

ст. 7 якого до переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню віднесено туроператорську діяльність [8].

Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом:

- визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;

- визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;

- спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;

- визначення основ безпеки туризму;

- нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);

- ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу;

- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;

- організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;

- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;

- участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [6].

При розгляді України як перспективного центра туризму щодо сталого розвитку ринку туристичних послуг чинним законодавством визначено основні пріоритети розвитку туризму, а саме:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;

- забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць;

- розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму;

– розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

– створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

– забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб [6].

На виконання положень вищевказаних законів було прийнято низку підзаконних актів [9].

Однак, все ще доводиться констатувати необхідність удосконалення деяких нормативно-правових актів та розробки нових, які регулюватимуть окремі питання розвитку туристичної сфери. Особлива увага має бути звернута на розробку програм розвитку індустрії туризму кожної області та планів капітального будівництва й інвестування; вирішення питань підготовки туристичних кадрів та управління підприємствами готельного господарства, харчування, виробництва; налагодження взаємодії між туристичними організаціями та транспортними агентствами, культурними установами; проведення оцінки економічної ефективності туризму та рекреаційної оцінки територій; визначення найсприятливіших для розвитку туризму і лікування територій; забезпечення безпеки туризму; і особливо на визначення основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадження відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

Окремо слід звернути увагу на те, що сучасні українські підприємства не завжди функціонують в умовах належної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Така тенденція яскраво проявляється на фоні малих міст і сільських населених пунктів, де туризм є чи не єдиним чинником забезпечення соціально-економічного та культурного

розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереження пам'яток культури. У цьому контексті слід звернути увагу на розширення функцій органів місцевого самоврядування у сфері туризму, передбачивши їх у Законі України «Про місцеве самоврядування» [10].

Необхідно також врахувати той факт, що кожен регіон нашої держави має свої особливості, які суттєво впливають на формування туристичної сфери, а саме: природні умови, розвиненість транспортної індустрії, соціальні чинники (умови життя людей, рівень культури, зайнятість населення), економічні чинники, пов'язані зі створенням основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові чинники, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства, екологічні чинники, які можуть обмежувати, або, навпаки, створювати пріоритети розвитку туризму в регіоні [11].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що для того, аби туристична сфера України посіла належне місце в економічному зростанні, необхідно на державному рівні вирішити низку першочергових завдань, пов'язаних із законодавчим урегулюванням низки питань.

Натомість, під час формування політики перспективного розвитку туризму, визначення форм та методів державного регулювання сфери туризму мають враховуватися негативні та позитивні чинники, пов'язані з політичною, законодавчо-правовою та соціально-економічною ситуацією в державі та на міжнародному рівні.

Розмір державних інвестицій у туризм залежить від важливості зазначеного сектора для економіки країни, а вкладення міжнародних фінансових інститутів – від гарантій, що надаються урядом конкретних держав за кредитами, від репутації самої держави на міжнародному туристичному ринку та від грамотності бізнес-планів, складених урядом держави для одержання фінансових ресурсів.

Отже, грамотне та перспективне формування ринку туристичного продукту, на який

здійснює значний вплив державна політика, сприяє вирішенню багатьох завдань, з-поміж яких: підвищення конкурентоспроможності туристичних послуг, структурній перебудові економіки держави, зростання зайнятості населення, надходження іноземних коштів у бюджет держави.

Література

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі Асамблеї Європейських регіонів від 04.12.1996 р. URL: http://www.aer.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_UKRAINE.pdf.
2. Європейська хартія про місцеве самоврядування. *Медіаноліс*. 1996. № 1–2. С. 56–59.
3. Бакурова А.В., Діденко А.В. Основні проблеми туристичної галузі. Проблеми формування нової економіки XXI століття: матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конференції. Львів, 2011. С. 89–94.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 1140 с.
5. Словник іншомовних слів. За ред. О. С. Мельничука. К.: УРЕ, 1997. 432 с.
6. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
7. Про курорти: Закону України від 5 жовтня 2000 року № 2026-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 50. Ст. 435.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
9. Див. наприклад: Про Положення про Державне агентство України з туризму та курортів: Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 444. Урядовий кур'єр від 05.05.2011. № 80.; Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.15.2015 р. № 609. Офіційний вісник України. 2015. № 68. Ст. 2232; Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання): Постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF>; Деякі питання надання Державною інспекцією з безпеки на наземному транспорті, Державною авіаційною службою, Державною інспекцією з безпеки на морському та річковому транспорті, Державним агентством з туризму та курортів і капітанами морських торговельних портів платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 929. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929-2011-%D0%BF?lang=en>.
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Борушак М.І. Стратегія розвитку туристичних регіонів. Львів: Інтелект-Захід, 2008. 280 с.