

УДК 338.48

Т. В. Любонько,
викладач кафедри туризму та готельно-ресторанної справи,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

T. Lyubonko,
lecturer Department of tourism and hotel-restaurant businesses
Uman State Pedagogical University named after Pavlo Tychyna

LEGAL PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF TOURISM IN UKRAINE

У статті розглядається система правового державного регулювання підприємницької діяльності в галузі туризму. Визначено пріоритетні напрями державної політики розвитку туризму. Окреслено основні цілі та мету державного регулювання на національному та регіональному рівні. Визначено модель участі держави в організації й регулюванні розвитку туристичної діяльності регіонів.

У статті встановлено, що туристична галузь в Україні є п'ятою за значенням складовою поповнення бюджету, а в перспективі її питома вага у поповненні бюджету країни може значно зрости. Розвиток туризму в Україні діалектично пов'язаний з розвитком таких секторів економіки, як транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів широкого вжитку та туристичного призначення.

Узагальнено, що законодавча основа державного регулювання туристичної діяльності в Україні є важливою для розвитку туристичної галузі країни. Державне регулювання туристичної індустрії здійснюється за допомогою різноманітних принципів та напрямів державного регулювання, найбільш ефективними з яких є створення ефективного механізму державного регулювання та розробка і реалізація програм розвитку туризму.

Наведені в статті результати дослідження можуть бути використані в якості джерела інформації для побудови ефективного механізму державного регулювання, створення європейської моделі управління в туристичній індустрії.

The article deals with the legal system of state regulation of business in tourism. It determines the prioritized directions of the state policy for tourism development. The basic objectives and purpose of government regulation at national and regional level are also considered. The article defines the model of state involvement in the organization and regulation of the development of tourism regions.

The article states that the tourism industry in Ukraine takes the fifth place in terms of value for the budget, and in perspective its share in the national budget may increase significantly. Tourism development in Ukraine is dialectically linked with the development of such sectors of economics as transport, trade, communication, construction, agriculture, production of consumer goods.

It is summarized that the legislative basis for state regulation of tourism in Ukraine is essential for the development of tourism industry in the country. State regulation of the tourism industry is accomplished by using various principles and directions of state regulation, the most effective of which is the creation of an effective mechanism of state regulation and the development and implementation of programs for tourism development.

The research findings stated in the article can be used as a source of information for the formation of an effective mechanism of state regulation and creation of a European model of management in tourism.

Ключові слова: державне регулювання туристичної індустрії, оцінка туристичних ресурсів, туристична галузь, державні інвестиції, міжнародний туризм, принципи регулювання, економіка, Програма розвитку туризму.

Key words: government regulation of the tourism industry, assessment of tourism resources, tourism industry, state investments, international tourism, the principles of regulation, economics, tourism development program / guidelines.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державне регулювання туристичної діяльності — це забезпечення розвитку внутрішнього та іноземного туризму, визначення перспектив і напрямів розвитку туризму, організація рекреаційно-туристичної діяльності у правових рамках, що регулюється: нормативно-правовими актами реєстрації юридич-

них осіб та також фізичних осіб, які займаються підприємницькою діяльністю; законодавчими актами про сертифікацію туристичних підприємств та ліцензуванням туристичної діяльності; податковим законодавством. У зв'язку з цим законодавча основа державного регулювання туристичної діяльності в Україні є визначальною для розвитку туристичної галузі країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Правовим засадам державного регулювання підприємницької діяльності в галузі туризму приділяється багато уваги з боку вітчизняних практиків та вчених, серед яких Ю. Алексєєва [3], Т.В. Божидарнік [4], В.П. Вахмистров [5], О.П. Гребельник [6] та інші.

Останні публікації з названих питань дають змогу зробити висновок як про існування позитивних тенденцій, так і про наявність дестабілізуючих чинників щодо державного регулювання підприємницької діяльності в галузі туризму в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак у зв'язку з тим, що туризм — це динамічна галузь, визначення якої в сучасних умовах потребує постійного відстеження та створення сучасної законодавчої бази. Усе це свідчить про актуальність обраної тематики, а відтак зумовило вибір напрямку дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Основними завданнями статті є розробка концептуальних напрямів вдосконалення державного регулювання сфери туризму в Україні, що є передумовою оптимізації ефективного використання наявного туристичного потенціалу країни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток туризму впливає на національну економіку країни та окремих її регіонів. Туризм безпосередньо впливає та стимулює розвиток майже всіх галузей економіки таких, як промисловість, торгівля, будівництво, транспорт, сільське господарство, побутове обслуговування, малий та середній бізнес, виступаючи каталізатором соціально-економічного розвитку країни. Туризм може бути короткочасним і тривалим. При короткочасному впливі за допомогою перерозподілу частини доходів населення в туристичний сектор зростає попит на послуги відповідних сегментів ринку. Це дає підставу розглядати розвиток туризму як інструмент перерозподілу видаткової частини бюджетів домогосподарств.

Туристичними ресурсами України є пропонувані або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції на основі та з використанням об'єктів державної, комунальної чи приватної власності.

Напрями освоєння і розвитку туристичних ресурсів України визначаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування відповідно до програм розвитку туризму.

Класифікація і оцінка туристичних ресурсів України, режим їх охорони, порядок використання з урахуванням гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини і довкілля, порядок збереження цілісності туристичних ресурсів України, заходи для їх відновлення визначаються відповідно до закону.

Унікальні туристичні ресурси можуть знаходитися на особливому режимі охорони, що обмежує доступ до них. Ці обмеження визначаються їх реальною пропускнуою спроможністю, рівнем припустимого антропогенного навантаження, сезонними та іншими умовами.

Під час містобудівного планування, проектування, розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів містобудування на територіях рекреаційних зон відповідні органи виконавчої влади, власники об'єктів містобудування повинні передбачати максимальну інтеграцію споруджуваних об'єктів до місцевого соціально-економічного, природного й історико-культурного середовища.

Важливість розвитку туризму для національної і регіональної економіки визначає його державне регулювання. Законодавча основа державного регулювання туристичної

діяльності в Україні складається з Закону України "Про туризм", прийнятих відповідно до нього державних законів і нормативно-правових актів України. Згідно ст. 5 Закону України "Про туризм" можна визначити основні ознаки суб'єктів (учасників) відносин, що виникають при здійсненні туристської діяльності.

Учасниками відносин, що виникають при здійсненні туристської діяльності є юридичні й фізичні особи, які створюють туристичний продукт, надають туристичні послуги (перевезення, тимчасового розміщення, харчування, екскурсійне, курортне, спортивне, розважальне та інше обслуговування) чи здійснюють посередницьку діяльність із надання характерних та супутніх послуг, а також громадяни України, іноземні громадяни і особи без громадянства (туристи, екскурсанти, відвідувачі та інші), в інтересах яких проводиться туристична діяльність. Отже, учасників цих відносин можна розподілити на дві групи:

І. Особи, які виконують та/або забезпечують туристську діяльність (далі — суб'єкти туристської діяльності). Такими суб'єктами є:

- туристичні оператори (туроператори) — юридичні особи, створені згідно із законодавством України, для яких виключною діяльністю є організація та забезпечення створення туристичного продукту, реалізація та надання туристичних послуг, а також посередницька діяльність із надання характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на туроператорську діяльність;

- Згідно із ст. 80 ЦКУ, юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Залежно від способів утворення, ЦКУ виділяє:

- юридичних осіб приватного права, які створюються на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦКУ;

- юридичних осіб публічного права, які створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади або органу місцевого самоврядування;

- туристичні агенти (турагенти) — юридичні особи, створені згідно із законодавством України, а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність з реалізації туристичного продукту туроператорів і туристичних послуг інших суб'єктів туристичної діяльності, а також посередницьку діяльність з реалізації характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на турагентську діяльність;

- інші суб'єкти підприємницької діяльності, які надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійні, розважальні та інші туристичні послуги;

- гідни-перекладачі, екскурсоводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристичного супроводу — фізичні особи, які проводять діяльність, пов'язану з туристичним супроводом і які в установленому порядку отримали дозвіл на право здійснення туристичного супроводу, крім осіб, які працюють на відповідних посадах підприємств, установ, організацій, яким належать чи які обслуговують об'єкти відвідування.

Порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцями туристичного супроводу визначений Наказом Держтурадміністрації України від 24.09.2004 р. № 83 "Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу"

Дозвіл на право здійснення туристичного супроводу (далі — Дозвіл) є офіційним документом, який підтверджує кваліфікацію фахівця туристичного супроводу і дає право на:

- надання екскурсійних послуг екскурсоводами й гідми-перекладачами в населених пунктах і об'єктах показу, внутрішніми правилами яких це не заборонено, в межах даної

адміністративної території та надання дорожньої інформації під час слідування туристичних груп до місця призначення;

— надання відповідних послуг із туристичного супроводу іншими фахівцями туристичного супроводу.

Дозвіл повинні отримувати гідні-перекладачі, екскурсоводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристичного супроводу — фізичні особи, які проводять діяльність, пов'язану з туристичним супроводом, за винятком осіб, які працюють на відповідних посадах підприємств, установ, організацій, яким належать чи які обслуговують об'єкти відвідування.

II. Особи, які споживають туристичні послуги, створені й надані суб'єктами туристичної діяльності. Такими суб'єктами є:

— громадяни України, іноземці та особи без громадянства (туристи, екскурсанти, відвідувачі та ін.), в інтересах яких здійснюється туристична діяльність, які є безпосередніми споживачами туристичних послуг.

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 і 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 і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;

— встановлення системи статистичного обліку й 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 й реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [10, с. 68].

Держава, визначаючи туристичну діяльність як одну з пріоритетних галузей національної економіки, здійснює її регулювання відповідно до таких принципів:

— 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 і 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, інвалідів і малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб.

Світовий досвід дає кілька типів моделей участі держави в організації й регулюванні розвитку туристичної діяльності регіонів. Для України, що обрала європейський вектор розвитку, рекомендовано запровадити модель управління, притаманну таким розвинутим європейським державам, як Франція, Іспанія, Великобританія, Італія. Суть такої моделі поля-

гає в тому, що питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються на рівні відповідного галузевого підрозділу певного багатогалузевого міністерства. При цьому, підрозділ такого міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо). Державні дотації для суб'єктів туристичної діяльності в країнах ЄС можуть виявлятися в різних формах.

Серед основних видів державних інвестицій виділяють наступні:

— зниження ціни інвестиції в туристичні проекти, що враховує позики за вигідними процентними ставками (уряд відшкодовує різницю між фіксованою процентною ставкою й ринковою);

— продаж, оренду землі або інфраструктури за ціною нижче ринкової;

— податкові пільги, захист від подвійного оподаткування завдяки укладанню угод з іншими країнами;

— зниження мита, прямих субсидій або надання гарантій на інвестиції з метою залучення іноземних інвесторів [6, с. 45].

Нині Україна посідає 78 місце в рейтингу кращих туристичних країн світу (Росія — 68, Туреччина — 52, Кіпр — 20). З огляду на місце і роль туризму в світовій економіці, Кабінет Міністрів України 29 квітня 2002 р. затвердив Державну програму розвитку туризму на 2002—2010 рр., за якою пріоритетним є розвиток в'їзного і внутрішнього туризму. На основі цієї державної програми розроблені й виконуються регіональні програми та програми окремих туристичних центрів [9, с. 116].

Сьогодні туристична галузь в Україні є п'ятою за значенням складовою поповнення бюджету, а в перспективі її питома вага у поповненні бюджету країни може значно зрости. Розвиток туризму в Україні діалектично пов'язаний з розвитком таких секторів економіки, як транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів широкого вжитку та туристичного призначення.

Для забезпечення охорони туристичних ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки туризму, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень затверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму.

Планування є методом діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, сутність якого полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних відносин і процесів у відповідній сфері та визначенні своїх дій у близькому й віддаленому майбутньому. Розроблення і затвердження програм розвитку туризму є втіленням методу планування в діяльність зазначених органів.

Програма розвитку туризму — це комплекс взаємозв'язаних норм, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян і розвиток туристичної галузі. Програми розвитку туризму затверджуються з метою реалізації довгострокових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємозв'язаних правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян, розвиток туристичної галузі. Державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму повинні передбачати заходи щодо забезпечення безпеки в галузі туризму. Порядок формування, фінансування і реалізації регіональних та

місцевих програм розвитку туризму визначається законом. Основною метою Програми є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги й культурної спадщини.

Застосування важелів державного регулювання туристичного бізнесу в Україні дасть змогу:

— зрозуміти важелі прямого та непрямого впливу держави на формування туристичної індустрії;

— побудувати функціональну структуру пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

ВИСНОВКИ

Сучасні умови господарювання вимагають пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності окремих галузей національного господарства, регіонів і держави в цілому. В даному аспекті особливої уваги заслуговує сфера туризму, що є однією з найбільш перспективних, динамічних і прибуткових галузей світового господарства, акумулює наявний природно-рекреаційний потенціал, професійне використання якого створює можливість для отримання значних прибутків. Її розвиток потребує регулювання та підтримки з боку держави, адже ринкові відносини, жорстка конкуренція вимагають вирішення нових завдань, адекватного реагування держави на значні зміни як зовнішнього, так і внутрішнього середовищ, врахування специфіки функціонування організацій індустрії туризму. Тому великого значення набуває активна політика держави щодо підтримки та розбудови туристичної сфери, розвитку туристичної інфраструктури, створення умов для підвищення привабливості регіонів для іноземних і внутрішніх туристів, поліпшення якості туристичних послуг, забезпечення їх комплексності. Туристична галузь постійно розвивається, тому основними завданнями органів державного управління в цій сфері є встановлення правового поля на ринку послуг, здійснення контролю щодо їх виконання, надання всебічної допомоги тим підприємствам, що розвивають внутрішній та в'їзний туризм, просування інформації про туристичний продукт у світі. Таким чином, державне регулювання туристичної діяльності функціонує туризм як специфічну галузь національної економіки, що базується на виробництві та споживанні туристичного продукту, здатного задовольняти потреби населення.

Література:

1. Закон України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 31. — Ст. 241.
2. Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність" / Відомості Верховної Ради України. -2011. — № 29. — Ст. 377.
3. Алексеева Ю. Влияние государственной политики на развитие туристической галузі України /Ю. Алексеева // Актуальні проблеми внутрішньої політики: [зб. наук. праць]. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Вип. 1. — С. 103—107.
4. Божидарнік Т.В. Міжнародний туризм: навч. посіб. / Т.В. Божидарнік, Н.В. Божидарнік, Л.В. Савош [та ін.]; — К.: "Центр учбової літератури", 2012. — 312 с.
5. Вахмистров В.П. Правовое обеспечение туризма: учебное пособие / В.П. Вахмистров, С.И. Вахмистров — Санкт-Петербург, 2005.
6. Гребельник О.П. Основи зовнішньоекономічної діяльності: підручник /О.П. Гребельник. — 3-тє вид., перероб. та доп. — К.: ЦНЛ, 2008. — 450 с.



Рис. 1. Механізми державного регулювання туристичної галузі

Джерело: [8].

7. Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua/>.

8. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

9. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності: навчальний посібник / Н.В. Горін. — К.: Знання, 2008. — 330 с.

10. Захарова С.Г. Державне регулювання інфраструктури туризму в Україні / С.Г. Захарова // Держава та регіони. — Запоріжжя, 2009. — Вип. 1. — С. 64—69.

11. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження // Вісник Львівського національного університету. Серія "Міжнародні відносини". — 2008. — Вип. 24. — С.134—141.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine "On Tourism", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 31, p. 241.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Foreign Economic Activities", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 29, p. 377.
3. Aliexsieieva, Yu. (2004), "The impact of government policy on the development of tourism industry in Ukraine", Aktual'ni problemy vnutrishn'oi polityky, vol. 1, pp. 103—107.
4. Bozhydarnik, T.V. Bozhydarnik, N.V. and Savosh, L.V. (2012), Mizhnarodnyj turizm [International tourism], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
5. Vahmistrov, V.P. and Vahmistrov, S.I. (2005), Pravovoe obespechenie turizma [Legal provision of tourism], Sankt-Peterburg, Russia.
6. Hrebel'nyk, O. P. (2008), Osnovy zovnishn'oekonomichnoi diial'nosti [Fundamentals of foreign economic activity], 3-d ed., TsNL, Kyiv, Ukraine.
7. State Agency for Investment and National Projects of Ukraine (2014), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 21 Aug 2014).
8. State Statistics Committee of Ukraine (2014), Statistical information, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 21 Aug 2014).
9. Horin, N. V. (2008), Derzhavne rehuliuвання zovnishn'oekonomichnoi diial'nosti [State regulation of foreign economic activity], Znannia, Kyiv, Ukraine.
10. Zakharova, S.H. (2009), "State regulation of tourism infrastructure in Ukraine", Derzhava ta rehiony, vol. 1, pp. 64—69.
11. Kravchuk, I. (2008), "State regulation of development tourism: international experience and prospects of implementation", Visnyk L'vivs'koho natsional'noho universytetu. Seriya Mizhnarodni vidnosyny, vol. 24, pp. 134—141. *Стаття надійшла до редакції 29.08.2014 р.*