

Н. А. Леоненко, кандидат економічних наук,
науковий співробітник, докторант
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного
захисту України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання туристичної сфери України. Формування дієвого правового механізму – важлива умова забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні. Обґрунтовано шляхи активізації правових механізмів державного регулювання туристичної сфери України. Визначено основні пріоритетні завдання державної політики в галузі туризму, що сприятимуть удосконаленню правового механізму.

Ключові слова: туристична сфера України; правовий механізм державного регулювання; нормативно-правова база сфери туризму і курортів; правове регулювання туристичної діяльності.

N. A. Leonenko. Legal mechanism of state regulation of the tourism sphere of Ukraine

Currently, due to its enormous potential, the tourism industry has become one of the most dynamically developing industries. The rapid development of tourism, which is reflected in the annual increase of the number of travelers, both Ukrainian and foreign tourists, entails the need for regulation of certain legal relationships that meet the modern requirements of Ukrainian legislation. The formation of an effective regulatory mechanism is an important condition for the development of the tourism industry in Ukraine. However, there are a number of negative factors: the imperfection of the regulatory framework, the inconsistency and incoherence of its separate provisions, the lack of an effective state program that would regulate tourism as a promising area for the development of the sphere.

The specifics of tourism business consist in the complete set of tourist products with different types of services – transport, catering, accommodation, consular services, and so on. That is, the legal regulation of tourism activity is complex because it is based on a set of norms that relate to entrepreneurial, financial, administrative and other branches of law. So, there is a large number of legal and regulatory documents regulating tourism activities. In general, the legal norms on tourism today are contained in more than 200 regulations that create the appropriate system of domestic tourism legislation.

In today's realities in Ukraine, the legal mechanisms of state regulation of the tourism sector are intensifying, namely: new laws are being introduced, some changes are made to existing legal acts, the provisions of the national legislation in the field of tourism are adjusted in accordance with international standards.

Expansion of the boundaries of tourism, as well as the need for the formation of a modern tourism industry, requires legal regulation of tourism activities, taking world experience into account. Formation of the regulatory framework, which corresponds to modern realities, is the most important basis for the development of tourism in Ukraine.

In its turn, the imperfection of normative legal support and effective legal mechanism of state regulation of the tourism sector of Ukraine, the absence of a general strategy for the development of domestic tourism, as well as the economic model of inbound and domestic tourism, the formation of which is mandatory for each developed country, the need for improvement licensing conditions, technology of standardization, certification and statistics confirms the prospect of further scientific research on this issue.

Key words: tourism sphere of Ukraine; legal mechanism of state regulation; regulatory framework of tourism and resorts; legal regulation of tourism activity.

Постановка проблеми. Туризм як багатогранне явище вже є феноменом теперішнього часу внаслідок постійного розвитку і зацікавленості в ньому будь-якої розвиненої держави. У зв'язку з розвитком світового туризму зростає інтерес до пошуку шляхів ефективного розвитку цієї галузі і в Україні, причому як з боку держави, так і господарюючих суб'єктів. На сучасній стадії функціонування української економіки великого значення набуває розвиток і реалізація правових норм, спрямованих на підвищення гарантій і ефективності захисту прав і законних інтересів споживачів туристського продукту, вирішення питань, пов'язаних із задоволенням інтересів подорожуючих осіб (туристів) та ефективності розвитку всієї туристичної сфери взагалі. Багато в чому виникають спірні ситуації, що є наслідком неповноти і суперечності правових норм, недостатньої розробленості понятійного апарату, а іноді навіть відсутності нормативно-правових документів, що регламентують взаємовідносини суб'єктів туристичної сфери. Формування дієвого регуляторного механізму – важлива умова забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні. Однак є низка негативних факторів: недосконалість нормативно-правової бази, суперечливість та неузгодженість окремих її положень, відсутність ефективної державної програми, яка б регулювала туризм як перспективний напрям розвитку сфери.

Викладене свідчить про необхідність наукового дослідження наявних проблем правового механізму туристичної сфери України, формулювання теоретичних положень і на цій основі – пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання туристської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність органів державної влади в галузі туризму, стан нормативно-правового регулювання туристичної галузі в Україні досліджували такі вчені, як В. Александров, В. Биркович, О. Білотіл, І. Валентюк, С. Дітковська, С. Домбровська, Л. Івашина, Є. Козловський, П. Мельник, Н. Свірідова, Г. Старостенко, Л. Томаневич, І. Школа, Е. Щепанський та інші. Проблеми становлення і розвитку правового регулювання туризму досліджуються у працях М. Баймуратова, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Н. Гостевої, З. Варналія, А. Дуровича, О. Лебединської, В. Погорілка, П. Рабіновича, О. Серьогіна та інших учених.

На цей час є велика кількість наукової літератури, яка присвячена особливостям управління, маркетингу, менеджменту туризму. Разом із тим недостатньо правової літератури, наукових досліджень, навчальних посібників, що розкривають зміст нормативно-правової бази, що враховує правові аспекти здійснення туристської діяльності, хоча саме правова підготовленість суб'єктів, які здійснюють туристичну діяльність, дозволяє уникнути більшості найбільш поширених помилок, забезпечити ефективне задоволення потреб у відповідних послугах, домогтися успіху в конкурентній боротьбі, що і зумовлює актуальність цієї наукової праці.

Мета статті – визначити сучасний стан нормативно-правового забезпечення туризму та дослідити ефективність функціонування правового механізму державного регулювання туристичної сфери України.

Виклад основного матеріалу. На цей час через свій величезний потенціал туристична сфера набула статусу однієї з галузей, що найбільш динамічно розвивається. Стрімкий розвиток туризму, який знаходить своє відображення в щорічному зростанні кількості подорожуючих, як українських, так і зарубіжних, тягне за собою необхідність регулювання певних правовідносин, які відповідають сучасним вимогам українського законодавства.

Відносини в сфері туристської діяльності це складні суспільні відносини, в яких беруть участь чотири сторони: туристська фірма, турист, держава і організації туристичної індустрії (перевізники, засоби розміщення, підприємства громадського харчування). У зв'язку з тим, що здійснення туристичної діяльності за відсутності однієї з названих сторін є неможливим, особливого значення набуває координаційна політика зі створення балансу між суб'єктами туристських відносин. Головним інструментом балансової політики є дієвий правовий механізм державного регулювання туристської діяльності.

В сучасних реаліях в Україні відбувається активізація правових механізмів державного регулювання туристичної сфери, а саме: впроваджуються нові закони, вносяться деякі зміни в діючі нормативно-правові акти, корегуються положення національного законодавства в галузі туризму відповідно до міжнародних стандартів. Насамперед правовою основою сфери туризму виступає Конституція України.

Конституція України – це правовий акт, що наділений вищою юридичною силою, що закріплює відправні принципи правового регулювання і є базою всього законодавства в області туристської діяльності. Так, ст. 45 Конституції України наголошує «кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки». Ст. 33 Конституції України визначає, що «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом». Ст. 42 регламентує право на «підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт» [1].

Розширення меж туризму, а також необхідність формування сучасної туристичної індустрії потребує правового регулювання туристської діяльності з урахуванням світового досвіду. Формування нормативно-правової бази, що відповідає сучасним реаліям, є найважливішою основою для розвитку туризму в Україні. Відповідно до ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [1]. Це стосується також зарубіжних нормативно-правових актів, які усе більше уніфікуються та переймаються національним законодавством. Міжнародним співтовариством прийнята велика кількість спеціальних документів, що регулюють різні напрями туристичної діяльності. Зазначимо лише, що їх прийняття надало додатковий імпульс розвитку вітчизняного туризму, викликало необхідність гармонізації національного туристичного законодавства з іноземним [2].

Наступним за значимістю правовим актом, що регулює туристичну діяльність, є Закон України «Про туризм» [3], який «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». Відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм» 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 і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення 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.

Однак попри те, що в цілому Закон «Про туризм» став правовою основою відносин у сфері туризму і створив передумови для розвитку державного і регіонального туристського законодавства, його зміст ще далекий від досконалості і потребує подальшого корегування та доповнення з урахуванням туристських відносин, що розвиваються.

Засоби реалізації державної політики в галузі туризму зумовлюють прийняття законодавчих та інших правових актів, впливають на розвиток і розширення предмета правового регулювання, в якості якого виступає туристична діяльність.

Звичайно, що без активної підтримки і безпосереднього втручання держави в питання реорганізації та розвитку туристичної галузі, ефективного функціонування та вдосконалення туризму буде практично неможливо або вкрай ускладнено. Так, Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 рр., де передбачив для центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, щорічні асигнування з Державного бюджету України на її здійснення. Цією програмою передбачалося здійснення комплексу заходів щодо удосконалення системи управління туристичною галуззю, розроблення відповідних нормативно-правових актів, нагромадження на різних підприємствах туристичної галузі необхідних для здійснення структурних перетворень фінансових та кадрових ресурсів, зміцнення наявної матеріально-технічної бази, удосконалення системи статистики, створення умов для реалізації інвестиційних проектів [4]. Цей документ започаткував державне регулювання туристичної діяльності в нашій країні.

На сучасному етапі Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, основними завданнями якої є: здійснення комплексу заходів з підтримки розвитку туристичної індустрії, зокрема створення привабливого інвестиційного клімату у сфері туризму та курортів; забезпечення належного рівня міжгалузевої координації та міжрегіональної кооперації, що сприятиме раціональному використанню туристичних ресурсів і дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення заходів у сфері туризму та курортів; об'єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників туристичного бізнесу, інших галузей економіки та інститутів громадянського суспільства для популяризації України у світі і формування іміджу України як країни, привабливої для туризму; гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених стратегічними документами розвитку держави. Стратегією визначено основні засоби реалізації за напрямом «Нормативно-правова база сфери туризму та курортів». Це, по-перше, імплементація законодавства ЄС у сфері туризму та курортів, що забезпечить вдосконалення законодавства у зазначеній сфері з урахуванням досвіду провідних туристичних країн ЄС шляхом: розроблення пропозицій щодо внесення змін до Законів України «Про туризм» та «Про курорти»; розроблення законопроектів щодо запровадження інституту саморегульованих організацій у сфері туризму та курортів (створення національної туристичної організації); візової лібералізації та спрощення візових процедур для туристів із країн, що є цільовими ринками для України; актуалізації діючих та укладення нових міжвідомчих та міжурядових угод про співпрацю у сфері туризму та курортів; розроблення і затвердження порядку створення і ліквідації туристичних представництв України за кордоном тощо. По-друге, гармонізація національних стандартів у сфері туризму та курортів з міжнародними стандартами, що сприятиме підвищенню якості національного туристичного продукту шляхом: забезпечення діяльності технічних комітетів стандартизації із залученням суб'єктів туристичного ринку, організацій роботодавців та громадських об'єднань у сфері туризму та курортів; впровадження міжнародної системи якості послуг за такими напрямками, як туроператорська та турагентська діяльність; готелі та аналогічні засоби розміщення; заклади громадського харчування; гіді-перекладачі та екскурсоводи; туристичні ін-

формаційні центри; курорти, оздоровчі послуги та кемпінги; пляжі, дайвінг; екологічний, сільський, активний туризм; інші пріоритетні види туризму для держави та регіонів; виставкова та конгресна діяльність тощо; визначення та забезпечення типізації та спеціалізації курортів.

По-третє, лібералізація та ефективне регулювання провадження підприємницької діяльності у сфері туризму та курортів шляхом: скасування ліцензування туроператорської діяльності і впровадження альтернативного механізму ефективного регулювання діяльності туроператорів та інших суб'єктів туристичного ринку; скасування обов'язкової та заохочення добровільної категоризації готелів та аналогічних засобів розміщення; створення сприятливих умов для організації діяльності національних туристичних операторів та підтримка малого бізнесу у сфері туризму та курортів [5].

Специфіка туристичного бізнесу полягає в комплектації турпродукту з різними видами сервісу – транспорту, харчування, розміщення, консульських служб тощо. Тобто правове регулювання туристичної діяльності має комплексний характер, бо будується на сукупності норм, які належать до підприємницького, фінансового, адміністративного та інших галузей права. Звідси велика кількість правових і нормативних документів, що регулюють туристичну діяльність. Загалом правові норми з питань туризму сьогодні містяться у понад 200 нормативних актах, які створюють відповідну систему вітчизняного туристичного законодавства. Наприклад, адміністративним законодавством регламентується питання одержання в'їзних віз, валютним законодавством – форма розрахунків, митним – порядок пропуску через кордон декларуючих товарів. Є нормативні акти Держстандарту України про сертифікацію туристичних послуг, акти державних антимонопольних органів про застосування до туристичних послуг законодавства в сфері прав споживачів тощо [6].

У нашій державі основними документами, які складають нормативно-правову базу туризму, є: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, Цивільний та Господарський кодекси України, Закони України «Про курорти», «Про музеї та музейну справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про захист прав споживачів», «Про страхування», «Про рекламу», «Про стандартизацію», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про господарські товариства», «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» тощо.

Серед пріоритетних завдань державної політики в галузі туризму на цей час можна визначити:

- удосконалення механізму фінансового забезпечення відповідальності туроператорів за збитки, що виникають в разі їх банкрутства;
- збільшення юридичної відповідальності туроператорів за нанесення шкоди життю та здоров'ю туристів, порушення інших норм законодавства у сфері безпеки туризму;
- встановлення особливостей правового регулювання подорожей для осіб похилого віку та інвалідів, включаючи підвищену відповідальність за якість і безпеку надаваних послуг;
- визначення кваліфікаційних вимог до керівників туристичних підприємств, що організовують подорожі груп неповнолітніх туристів, а також кваліфікаційних вимог до керівників таких груп;
- наділення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, повноваженнями щодо ведення державного реєстру саморегулювальних організацій;

Механізми державного управління

- формування правових основ функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи обліку реалізації туристичних продуктів і послуг на території України;
- удосконалення нормативної правової бази для розвитку ділового, культурно-пізнавального та сільського зеленого туризму;
- запровадження обов'язкового страхування туристичних маршрутів підвищеної небезпеки у межах України, з установленням мінімального розміру страхової суми;
- створення умов для розширення туристичної та сервісної інфраструктури в історико-культурних центрах України;
- створення податкового інструменту підтримки соціального туризму при оплаті витрат на подорожі в межах території України;
- збільшення бюджетних асигнувань на просування національного туристичного продукту України за кордоном.

Тобто перспективи розвитку туристичного комплексу України багато в чому залежать від посилення державного регулювання туристської сфери на загальнонаціональному рівні, яке повинно поєднуватися з сучасною стратегією просування регіональних туристичних програм.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що, по-перше, реалізація правового механізму державного регулювання туристичної сфери потребує дотримання принципів конституційності, законності та прозорості. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-друге, специфічною особливістю формування нормативно-правової бази сфери туризму є комплексний характер цієї галузі права. До її складу входить значна кількість правових норм різної галузевої приналежності, такі як конституційне, адміністративне, цивільне, екологічне, господарське, фінансове, податкове, трудове, митне, міжнародне право. По-третє, незважаючи на активне формування нормативно-правового забезпечення в Україні, його вплив на збільшення основних показників туристичної діяльності ще суттєво не відчувається. Своєю чергою недосконалість нормативно-правового забезпечення та дієвого правового механізму державного регулювання туристичної сфери України, відсутність генеральної стратегії розвитку вітчизняного туризму, а також економічної моделі в'їзного і внутрішнього туризму, формування яких є обов'язковим для кожної розвиненої країни, необхідність удосконалення умов ліцензування, технології стандартизації, сертифікації та статистики підтверджує перспективність подальшого наукового пошуку з даної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Офіційне інтернет-представництво». Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 27.01.2019).
2. Козловський Є.В. Правове регулювання туристичної діяльності: навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2015. 272 с.
3. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm (дата звернення: 27.01.2019).
4. Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки: Постанова КМУ від 29.04.2002 №583. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/583-2002-%D0%BF> (дата звернення: 28.01.2019).
5. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03. 2017 № 168-р. База даних «Урядовий портал». КМ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249826501> (дата звернення: 28.01.2019).

