

УДК 346.544.4

Р.Р. ШУЛЬГА, канд. юрид. наук, Донецький національний технічний університет

ЗАСОБИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ТУРИСТИЧНИХ ПОСЛУГ

Ключові слова: державно-правове регулювання, туристична послуга, туристичний продукт, якість послуг, стандартизація, сертифікація

В умовах переходу вітчизняної економіки на ринкові відносини, її інтеграції у світову економічну систему особливу роль набуває туризм. Розвиток ринку туристичних послуг викликає необхідність удосконалення правових засобів регулювання відносин у сфері туристичної діяльності. Зокрема, вступ України до СОТ та її наміри щодо тіснішої інтеграції з Європейським Союзом зобов'язують країну адаптувати свою систему технічного регулювання діяльності з надання туристичних послуг до міжнародних та європейських підходів.

У цей час у практиці нормативно-правового регулювання намітилася тенденція розробки показників якості туристичних послуг. Набрали чинності національні стандарти України якими встановлюються загальні вимоги до засобів розміщення, вимоги до готелів та аналогічних засобів розміщення певної категорії, які надають послуги з тимчасового розміщення, а також встановлені терміни, обов'язкові для вживання в усіх видах нормативних документів, що стосуються сертифікації таких послуг.

Однак вважати сучасну нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність суб'єктів господарювання на ринку туристичних послуг досконалою є неможливим. Незважаючи на прийняті нормативно-правові акти та діючі стандарти, в сфері підвищення якості туристичних послуг є проблеми, що вимагають якнайшвидшого їх вирішення.

Основні аспекти формування та функціонування механізму державного регулювання

туристичної галузі, розробка та обґрунтування напрямків його вдосконалення знайшли своє відображення у наукових працях вітчизняних вчених, таких як: І.В. Давидюк, Л.М. Донченко, С.Г. Захарова, Є.В. Козловський, О.А. Мельниченко, Н.І. Остап'юк та інших. Проте питання правового регулювання якості туристичних послуг, як засобу державного впливу на сферу туристичних послуг, розглянуто не повною мірою, і залишився ряд проблем, які потребують вивчення та вирішення. Отже метою статті є виявлення впливу державного регулювання на якість надання туристичних послуг через систему стандартизації та сертифікації.

Основною задачею державного регулювання діяльності з надання послуг є захист клієнтів. Одним із дієвих засобів державно-правового регулювання в туристичній діяльності є її стандартизація і сертифікація.

Державна система стандартизації у сфері туристичної діяльності спрямована на: захист інтересів споживачів і держави з питань безпеки туризму, життя і здоров'я громадян, охорони майна та довкілля; класифікацію туристичних ресурсів України, забезпечення їх охорони, встановлення гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля; підвищення якості товарів, робіт, послуг відповідно до потреб споживачів; забезпечення безпеки об'єктів туристичних відвідувань з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій; взаємозамінність та сумісність товарів, робіт, послуг, їх уніфікацію; створення нормативної бази функціонування систем стандартизації і сертифікації товарів, робіт, послуг.

Сертифікація товарів, робіт, послуг у сфері туристичної діяльності здійснюється з метою: запобігання реалізації товарів, робіт, послуг, небезпечних для життя, здоров'я людей, майна і довкілля; сприяння споживачам у свідомому виборі товарів, робіт, послуг; забезпечення дотримання обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресур-

сів та забезпечення екологічної безпеки; гармонізації стандартів, норм і правил з міжнародними стандартами, рекомендаціями, нормами і правилами, що стосуються вимог до об'єктів відвідування і туристичних послуг, взаємодії туроператорів, використання обмежених туристичних ресурсів, якості і видів туристичних послуг (ст. 18 Закону України «Про туризм» [1]).

Якість туристичних послуг в Україні регулюється правовою та нормативною базою. Правову базу забезпечують Закони України «Про туризм», «Про стандартизацію», «Про захист прав споживачів», «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» тощо.

До іншої нормативної бази в Україні, згідно якої також регулюється якість туристичних послуг, належать національні стандарти України: ДСТУ 4268:2003 «Послуги туристичні. Засоби розміщування. Загальні вимоги», ДСТУ 4269:2003 «Послуги туристичні. Класифікація готелів», ДСТУ 4527:2006 «Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення».

Відповідно до міжнародних угод, укладених Україною з іншими державами-учасниками СНД, окрім вище перелічених нормативних документів із стандартизації як нормативні можуть застосовуватися міждержавні стандарти (ГОСТ), обов'язкові для держав-учасників СНД. Одним із таких стандартів є Міждержавний стандарт ГОСТ 28681.3-95 «Вимоги щодо забезпечення безпеки туристів і екскурсантів». Цим стандартом установлені вимоги до туристичних та екскурсійних послуг, які забезпечують безпеку життя і здоров'я туристів та екскурсантів, методи їх контролю. Стандарт чітко формулює шкідливі фактори в туризмі (небезпека виникнення травм, вплив навколишнього середовища, пожежна безпека, хімічні, біологічні, психофізіологічні фактори ризику, небезпека випромінювань, підвищена запиленість і загазованість та ін.), а також вказані дії щодо їх запобігання [2].

У той же час, слід зазначити, що цей стандарт не уточнює права тих чи інших суб'єктів туристичної діяльності у сфері створення і надання певних послуг, а має рекомендаційний, дорадчий характер. Він допомагає зорієнтувати підприємства на більш повне задоволення потреб споживачів, вірно спланувавши свою діяльність. Що стосується національних стандартів України, то об'єктами їх регулювання визначені туристські послуги, пов'язані тільки з розміщенням (засоби розміщування). Однак цього не достатньо.

За ст.1 Закону України «Про туризм», туристичний продукт – це попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо). Тобто, туристський продукт – сукупність різного поєднання послуг з переміщення, розміщення, харчування, з надання туристських ресурсів і послуг екскурсиводів-гідів, гідів-перекладачів, який для створення найвищих стандартів якості та оперативності обслуговування на туристичному ринку передбачає урегулювання усіх його складових (послуг).

Слід зазначити, що в Україні розроблені або здійснюється робота над розробкою національних стандартів, що стосуються різних аспектів туристичної діяльності (наприклад, ДСТУ «Послуги туристичні. Знакування туристичних шляхів»). Однак чи не найважливішим сьогодні є необхідність стандартизації діяльності інструкторів-провідників у галузі забезпечення безпеки подорожей, пов'язаних з проходженням туристами (екскурсантами) маршрутів, що становлять підвищену небезпеку для їх життя і здоров'я (гірська і труднопрохідна місцевість, спелеологічні та водні об'єкти та інші), стандартизації діяльності екскурсиводів, гідів і гідів-перекладачів.

Безумовно, так звану тріаду туризму або типові туристські послуги представляють: розміщення, харчування й перевезення туристів. Але з огляду на історичний розвиток вітчизняного та міжнародного туризму, а також сучасної національної законодавчої бази, екскурсії стають четвертою характерною туристською послугою, причому іноді грають чільну роль при виборі регіону подорожі. Збільшення обсягу екскурсійних послуг на ринку організованого туризму викликає необхідність розробки механізмів контролю якості надання цих послуг.

У даний час нормативно-правову базу екскурсійно-туристичного обслуговування у складі сукупного туристичного продукту складають «Кваліфікаційні вимоги» для екскурсоводів і гідів-перекладачів та «Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу» [3]. Згідно з цими актами проводиться акредитація фахівців туристичного супроводу з метою усунення непідготовлених людей від надання екскурсійних послуг. У той же час інші вимоги до якості екскурсійної діяльності залишаються нерегульованими. Такими вимогами, зокрема, є відповідність призначенню, безпека, інформативність, соціальна адресність, якість екскурсійної послуги. Також не врегульовані вимоги щодо матеріально-технічної та науково-методичної бази виконавця екскурсійних послуг, вимоги до маршруту екскурсії тощо.

У більшості випадків недосконалість державного регулювання якості екскурсійно-туристичних послуг пов'язана з тим, що після руйнування існуючої раніше системи організації екскурсійної роботи не було запропоновано нових форм і методик її проведення, була загублена значна частина методичних матеріалів, різко знизилася професійна підготовка персоналу, зайнятого у підготовці та проведенні екскурсії.

Особливо погіршилася якість екскурсійно-туристичних послуг після скасування ліцензування екскурсійної діяльності. На ринку з досить жорсткими умовами цінової конкуренції зросла кількість суб'єктів підприємства,

які, пропонуючи більш дешеві ціни, фактично перетворюють екскурсії на суто перевезення до об'єктів, практично не виконуючи духовно-пізнавальної та виховної задачі екскурсійної роботи [4].

Все це підкреслює необхідність прийняття стандарту, який би встановлював перелік екскурсійних послуг, загальні вимоги до екскурсійних послуг.

У проекті Державної цільової програми розвитку туризму і курортів на 2011–2015 роки серед інших чинників виникнення проблем у сфері туризму вказано на невідповідність якості послуг, що надаються підприємствами інфраструктури туризму та курортів, європейським і світовим стандартам якості, відсутність ефективної системи захисту прав та інтересів туристів, забезпечення безпечних умов на об'єктах туристичних відвідувань і за напрямками туристичних маршрутів. Цією програмою передбачається здійснення комплексу заходів щодо удосконалення системи управління туристичною та курортною галузями, розроблення відповідних нормативно-правових актів, формування конкурентоспроможного національного туристичного та санаторно-рекреаційного продукту, розвитку кадрового потенціалу сфери туризму та діяльності курортів. Одним із таких заходів пропонується удосконалення існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для підприємств, установ і закладів сфери туризму та курортів, створення дієвої моделі управління персоналом, що в комплексі могло б забезпечити підвищення якості наданих послуг [5].

Щоб відповідати сучасним вимогам щодо динамічного розвитку сфери туризму чинна система державного управління цією сферою повинна не тільки забезпечувати кваліфікованими кадрами, а також підготовлювати та підвищувати кваліфікацію державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено повноваження з виконання питань у сфері туризму, але і здійснювати інші заходи щодо забезпечення безпеки та якості туристичної послуги.

Так, одним із вищих рівнів визнання туристичної діяльності та достовірної оцінки її якості і сертифікація. Сертифікація системи якості туристичної діяльності дозволяє підвищити конкурентоспроможність послуги і є визнаним в світі способом незалежного підтвердження відповідності послуги встановленим вимогам. Сертифікація послуг може мати як обов'язковий, так і добровільний характер.

Наразі сертифікація туристичної діяльності в Україні має добровільний характер. Обов'язкова сертифікація туристичних послуг у зв'язку з наближенням вітчизняного законодавства до законодавства ЄС була скасована. Аргументацією такого скасування Міністерством економічного розвитку і торгівлі було наведено те, що ряд країн, серед яких Польща, Литва, Латвія та інші, напередодні вступу до ЄС також привели свої нормативні документи в галузі готельного господарства до єдиних європейських стандартів, які не передбачають обов'язкової сертифікації. Крім того, вважається, що реалізація такого рішення забезпечить зменшення матеріальних витрат суб'єктів господарювання туристичної сфери під час здійснення своєї діяльності, а саме на надання послуг із тимчасового розміщення (проживання) [6].

Оскільки наразі туристичні послуги в Україні не підлягають обов'язковій сертифікації, можна зробити висновок, що встановлення стандартів у туристичній сфері вилучено зі сфери діяльності державних органів. Необхідно лише добровільне підтвердження відповідності встановленим критеріям якості туристичної послуги.

Дійсно, національне законодавство необхідно гармонізувати з європейським. Однак необхідно і наближати рівень сервісу, який надається в Україні до Європейських норм. До тих пір, поки якість туристичних послуг в Україні не наблизилася до європейського, на нашу думку, скасовувати обов'язкову сертифікацію туристичних послуг без запровадження іншої, альтернативної системи обов'язкової категоризації, яка би примушувала надавачів туристичних послуг дотриму-

ватися певних правил якості продукту, є недоцільним і передчасним.

Положення законодавства, згідно з яким сертифікація туристичних послуг може здійснюватися тільки в добровільному порядку, потребує вдосконалення. Така сертифікація повинна бути покликана забезпечувати їх безпеку, зокрема туристичні послуги мають бути безпечними для життя і здоров'я туристів, забезпечувати збереження їх майна, не завдавати шкоди навколишньому середовищу і т.д. У зв'язку з цим повинні застосовуватися і публічно-правові заходи контролю здійснення туристичної діяльності в Україні.

Відсутність єдиних стандартів для туристичного продукту, обов'язкової сертифікації чи іншої альтернативної системи значною мірою знижує значення стандартизації – як одного із засобів державного регулювання туристичної діяльності. Для усунення сформованого положення необхідно внести відповідні зміни до законодавства. Перш за все, необхідно на нормативному рівні визначитися з понятійними категоріями, особливо у сфері екскурсійної діяльності, зорієнтувати власників туристичних підприємств на суворе дотримання міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема, проводити стандартизацію послуг вітчизняних туристичних підприємств та організацій відповідно до міжнародних стандартів у сфері екскурсійної діяльності. Щодо сертифікації послуг – до тих пір, поки якість послуг не наблизиться до європейських необхідно застосування публічно-правових заходів контролю здійснення туристичної діяльності в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про туризм» : від 15.09.1995 р. // ВВР України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
2. ГОСТ 28681.3–95. Туристсько-екскурсійне обслуговування: вимоги щодо забезпечення безпеки туристів і екскурсантів. – К. : Держстандарт України, 1996. – 15 с.
3. Наказ Держтурадміністрації України «Про затвердження Положення про порядок

видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцям туристичного супроводу» : від 24.09.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 326.

4. Абрамов В. В. Проблеми удосконалення системи підготовки і менеджменту персоналу екскурсійної сфери туристської галузі України / В. В. Абрамов, М. М. Покоłodна // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 75. – С. 203–211.

5. Державна цільова програма розвитку туризму і курортів на 2011–2015 роки : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tourism.gov.ua/catalog/docs/00000538.doc.

6. Наказ Мінекономрозвитку України «Щодо скасування обов'язкової сертифікації готельних послуг та послуг харчування» : від 30.07.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 74. – Ст. 2995.

Шульга Р. Р. Засоби державно-правового регулювання якості надання туристичних послуг / Р. Р. Шульга // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 532–536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_93.pdf

Розглянуто особливості державно-правового регулювання надання туристичних послуг в контексті сучасного розвитку туристичної галузі. Висвітлені окремі проблеми нормативно-правового регулювання якості туристичних послуг та запропоновано шляхи їх вирішення через систему стандартизації та сертифікації, а саме шляхом розроблення стандартів якості екскурсійних послуг.

Шульга Р.Р. Средства государственного-правового регулирования качества туристических услуг

Рассмотрены особенности государственного-правового регулирования предоставления туристических услуг в контексте современного развития туристической отрасли. Освещены отдельные проблемы нормативно-правового регулирования качества туристических услуг и предложены пути их решения через систему стандартизации и сертификации, а именно путем разработки стандартов качества экскурсионных услуг.

Shulga R.R. Means of State-Legal Regulation Quality of Tourist Services

The features of state-legal control of grant of tourist services are considered in the context of modern development of tourist industry. The separate problems of the normatively-legal regulation quality of tourist services are exposed and the ways of their decision are offered through the system of standardization and certification, namely by development of standards quality of excursion services.