

22. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP № 164 de 1991: Decreto del Ministerio de Obras Públicas № 900 de 18.12.1996. URL: <http://portal.mop.gov.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Ley%20de%20Concesiones.pdf>

23. Funcionamiento del Sistema / Coordinación de Concesiones de Obras Públicas; Ministerio de Obras Públicas. URL: <http://www.concesiones.cl/acercadelacoordinacion/funcionamientodelsistema/Paginas/default.aspx>

24. Reglamento DFL MOP № 164 de 1991. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTINFANDLAW/Resources/Chileanconcessionregulations.pdf>

**Сороченко Антон Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.*

Стаття надійшла до редакції 14 березня 2018 р.

УДК 351:340.5

Сергій Тимофеев *
Марина Покрыщенко *

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ

У статті досліджуються питання удосконалення системи органів державної влади у сфері туризму. Проаналізовані проекти законів, що готувалися в останні десятиліття, змінювалися, але з низки причин не були прийняті. Досліджується нормативно-правова база, реалізація державної політики в галузі туризму та процеси, що позначилися на розвитку туризму в Україні, інституційні основи його становлення.

Ключові слова: туризм, державне управління, політика державного регулювання.

Тимофеев С.П., Покрыщенко М.В. Институциональные основы государственного управления в сфере туризма.

В статье исследуются вопросы усовершенствования системы органов государственной власти в сфере туризма. Проанализированы проекты законов, которые готовились в последние десятилетия, менялись, но по ряду причин не были приняты. Исследуется нормативно-правовая база, реализация государственной политики в области туризма и процессы, которые сказались на развитии туризма в Украине, институциональные основы его становления.

Ключевые слова: туризм, туристическая сфера, государственное управление, политика государственного регулирования.

Tymofeev S.P., Pokryshchenko M.V. Institutional grounds of public administration in the tourism sphere.

The article covers the questions of the improvement the system of state authorities of the tourism industry. Those legislation projects that were ready, changed, but for some reason not received, were analyzed. The implementation of state policy in the tourism industry and its processes that affected the development of tourism in Ukraine, its institutional foundations and legal regulation of tourist industry in Ukraine were explored.

Keywords: tourism, public administration, politics, state regulation.

Постановка проблеми. Проблеми, що можна спостерігати в даний час в галузі вітчизняного туризму, є своєрідною «спадщиною», яка дісталася Україні після розпаду СРСР. За роки незалежності нашої держави всебічному розвитку туризму, як і деяким іншим галузям в Україні, не приділялося належної уваги, навіть не була створена висококваліфікована скоординована і грамотна система дій із виведення туристичного

продукту нашої держави на світовий ринок, яка надавала б відчутні результати. У той час, коли країни-лідери світового туризму вкладали значні інвестиції в розвиток цієї галузі, Україна гальмувала за всіма показниками. Як наслідок, – цілий комплекс існуючих проблем. Одна з таких проблем пов'язана з тим, що виробнича база туризму створювалася ще за радянських часів. Важливою проблемою є і технологічна відсталість туристичної галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти формування інституційних основ механізму державного управління у сфері туризму висвітлено у наукових працях вітчизняних учених Г. Атаманчука, І. Балабанова, В. Кифяка, М. Лесечко, В. Малиновського та ін. Наукові засади обґрунтування необхідності державного регулювання туристичної галузі та напрямів його вдосконалення викладено у публікаціях таких науковців, як В. Биркович, Л. Давиденко, В. Ільяшенко, О. Малишева, І. Мищак, В. Полюга та ін. Проблеми організації та контролю державного регулювання в галузі туризму вивчають В. Василенко, О. Поліщук, В. Хачатурян та інші.

Метою статті є проведення аналізу сучасного стану державного регулювання у туристичній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головним зовнішнім чинником, що стримує розвиток туризму в Україні, є несприятлива для підприємницької діяльності ситуація, що пов'язана із системою оподаткування та відсутністю будь-яких преференцій з боку держави на користь малого та середнього бізнесу.

Окупація Криму та гібридна війна на сході нашої країни також зробили неможливим відпочинок на значній частині узбережжя Азовського та Чорного морів, всебічні економічні проблеми зумовили падіння доходів українців разом з обвалом національної валюти, все це призвело до пошвавлення внутрішнього туризму в країні і змусило українців відкривати для себе напрямки й регіони, які раніше не користувалися великим попитом у відпочиваючих.

Держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності.

Основу нормативно-правового забезпечення та функціонування ринку туристичної галузі в Україні складають закони України, укази Президента України, накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, акти Кабінету Міністрів України, галузеві стандарти, міжнародні договори та інші нормативно-правові акти, які створюють умови для ефективної співпраці органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, місцевих органів, що здійснюють регулювання у сфері туризму та приватного сектору, який сприяє розвитку туристичної галузі.

Реалізація державної політики в галузі туризму, відповідно до статті 6 Закону України «Про туризм», здійснюється шляхом:

- визначення та реалізації основних напрямів державної політики нашої країни у сфері туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
- визначення порядку більш чіткої класифікації, оцінки туристичних ресурсів України, їх охорони і використання;
- спрямування коштів бюджету на розробку та реалізацію програм розвитку туризму нашої країни;
- визначення основ безпечного туризму, нормативного регулювання відносин у галузі туризму (екскурсійного, туристичного, готельного та інших видів обслуговування громадян та населення);
- ліцензування в галузі туризму та стандартизації туристичних послуг;
- організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;
- участі в розробці та реалізації міжнародних програм із розвитку туризму тощо.

Державне регулювання у сфері туризму здійснюється й іншими способами, визначеними законом.

Основними цілями державного регулювання в галузі туризму в нашій країні називають:

- забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля та інших прав;

– захист прав та законних інтересів туристів, безпека туризму та інше.

Основними пріоритетними напрямками державної політики в нашій державі в галузі туризму є:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;
- створення нових робочих місць, забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму;
- розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, екологічного (зеленого), сільського туризму;
- забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб тощо.

Регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції [1].

Туризм забезпечує зростання доходів населення, він є ефективним і перспективним сектором економіки багатьох країн світу, який сприяє підвищенню добробуту нації, стимулює інвестиційні вкладення, відіграє важливу роль у створенні додаткових робочих місць, прискорює розвиток експортного потенціалу, сприяє зайнятості населення. Одночасно, вплив туризму на економічний розвиток держави виявляється у поживленні ділової активності та розширенні виробництва послуг і товарів завдяки збільшенню платоспроможного попиту країни.

Відповідно до статей Хартії туризму, схваленої у 1985 р. на VI сесії Генеральної асамблеї Всесвітньої туристської організації, право кожної людини на відпочинок і дозвілля (включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку), а також право вільно пересуватися без обмежень, крім тих, які передбачені законом, визнається в усьому світі.

Як наслідок, держави повинні розробляти, сприяти та проводити політику, спрямовану на забезпечення гармонійного, сталого розвитку внутрішнього й міжнародного туризму, а також займатися організацією відпочинку [2].

Прийнята на Всесвітній конференції по туризму Манільська Декларація проголосила право кожного громадянина на відпочинок, свободу подорожей і туризм як найважливіший елемент розвитку людської особистості. Учасники Всесвітньої конференції з туризму одноголосно підтвердили, що «свобода пересування, яка знайшла своє вираження у Загальній Декларації прав людини, Міжнародній конвенції цивільних і політичних прав 1966 р. та в Заключному акті наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р., необхідна для участі в подорожах, для гармонійного розвитку туризму та для індивідуальної досконалості. У зв'язку з цим рекомендації щодо спрощення формальностей, прийняті Конференцією Організації Об'єднаних Націй з міжнародних подорожей і туризму (Рим, Італія, 1963 р.), стали важливим кроком для спрощення формальностей і продовжують служити надійним орієнтиром для майбутньої роботи» [3].

Забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері туризму та курортів здійснює Департамент туризму та курортів, який є підрозділом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, метою діяльності якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) [4].

Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Програму розвитку туризму в Україні до 2020 року, основною метою якої 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 та культурної спадщини [5].

В Україні туристичну галузь також регулює Закон України «Про курорти», який визначає правові, організаційні, соціальні й економічні засади розвитку курортів в Україні. Цей Закон спрямований на забезпечення використання з метою лікування й оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, їх охорони [6].

Упродовж певного часу в нашій країні розглядалися різні проекти законів у туристичній сфері, які тим чи іншим чином могли би змінити значення туристичної галузі, забезпечити її розвиток. Окреме місце серед них посідають проекти, спрямовані на розвиток сільського та зеленого туризму. На перспективності цього напрямку в окремих регіонах України вже неодноразово наголошували українські науковці [7]. Наприклад, проект Закону України «Про сільський зелений туризм» визначав, що послуги сільського зеленого туризму – це діяльність членів особистого селянського, особистого підсобного або фермерського господарства з надання послуг бронювання, розміщення, харчування, інформаційного обслуговування, інших видів послуг, що спрямовані на задоволення потреб туристів [8]. У проекті Закону України «Про сільський та сільський зелений туризм» надавалися окремі визначення сільському туризму, сільському зеленому туризму, та екотуризму – виду сільського туризму, що передбачає відвідування туристами територій, що мають природничу, культурологічну, етнографічну цінність [8].

Згідно із Законом України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року правова природа особистого селянського господарства полягає в тому, що це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у родинних чи сімейних відносинах, спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки та споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг, використовуючи майно особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму. Члени особистого селянського господарства здійснюють діяльність на свій розсуд і ризик у межах встановленого правового господарського порядку, дотримуючись вимог цього Закону, законів України, інших нормативно-правових актів [10, с. 9].

У 2017 році Верховна Рада ухвалила в першому читанні зміни до Закону України «Про особисте селянське господарство» щодо розвитку сільського зеленого туризму. Відповідно до цих змін надається юридичне визначення поняття сільського зеленого туризму, – зеленим туризмом буде вважатися розміщення в особистому селянському господарстві не більше десяти осіб [11].

Проект Закону України «Про сільський аграрний туризм» визначав загальні правові, організаційні, соціально-економічні засади сільського аграрного туризму. Відповідно до статті 1 цього закону сільський аграрний туризм – це вид туризму, що проводиться у сільській місцевості, передбачає використання майна особистих селянських, фермерських господарств та фізичних осіб сільгосптоваровиробників із метою рекреації тимчасового розміщення (проживання) туристів та активного залучення до традиційних форм сільського господарювання [12].

Мінагрополітики з метою стимулювання та заохочення особистих селянських господарств до агротуристичної діяльності, розвитку підприємницької ініціативи розробило проект Закону України «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність». Він визначав загальні, правові, організаційні, соціально-економічні засади аграрного туризму та агротуристичної діяльності. Відповідно до статті 1 проекту аграрний туризм – це вид туризму, як відпочинкового, так і пізнавального характеру, який пов'язаний з використанням майна особистих селянських господарств, що передбачає здійснення агротуристичної діяльності під час тимчасового перебування туристів у сільській місцевості [13].

В Україні жодна галузь народного господарства не зазнавала такої кількості реорганізаційно-хаотичних змін. Це нанесло суттєвої шкоди туристичній сфері та

практично призупинило поступовий розвиток туризму. Отже, зважаючи на стан туризму в державі та численні реформування, для подальшого сталого його розвитку потрібна стабільність, державний вплив та дієве державне регулювання, наукова прогнозованість і передбачуваність.

Елементом інноваційної інфраструктури туристичної індустрії можна вважати туристично-інформаційний центр, тому що за його допомогою туристи та інші суб'єкти туризму мають змогу отримати туристичну інформацію та консультативні послуги щодо туристичної діяльності у місцевості та за її межами.

Цілями туристично-інформаційних центрів можна назвати:

- покращення конкурентних переваг місцевості (через Інформаційно-консультаційне забезпечення туристичної діяльності);

- розвиток внутрішнього туризму;

- наповнення місцевого бюджету за рахунок оподаткування суб'єктів туристичного бізнесу;

- покращення туристичної інфраструктури;

- раціональне використання туристично-рекреаційних ресурсів місцевості;

- залучення інвестицій у туристичний бізнес.

У результаті формування національної мережі туристично-інформаційних центрів покращиться управління та регулювання туристичною діяльністю як на регіональному, так і на державному рівні, що має привести до приваблення більшої кількості туристів в Україну [14].

Про необхідність створення Національної мережі офіційних туристичних інформаційних центрів йшлося у статті 26 проекту Закону України «Про туристичні ресурси», розробленого Державним агентством України з туризму і курортів ще у 2011 р. Однак в Україні й досі відсутні програми розвитку туристично-інформаційних центрів, а отже, і належне державне фінансування [15].

На наше переконання, у першу чергу, мають бути вдосконалені існуючі процедури ліцензування, сертифікації і стандартизації туристичних послуг, оскільки вони є недостатньо прозорими й об'єктивними, характеризуються наявністю певних обмежень і умовностей, не відповідають міжнародним нормам. Доцільним є визначення на державному рівні необхідності здійснення ліцензування суб'єктів туристичного ринку відповідно до виду туризму. З метою активізації туристичної діяльності в межах країни необхідно передбачити норму щодо видачі суб'єктам ліцензій на право надання послуг виїзного туризму лише за умов досягнення певного обсягу реалізації послуг у напрямках внутрішнього і в'їзного туризму.

У законодавчому напрямку важливе значення має створення вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в тих регіонах України, що мають значний туристичний потенціал, використання якого є обмеженим через неперспективність і неприбутковість їх для суб'єктів господарювання. Перш за все, це стосується периферійних територій, де розташовані пам'ятки архітектури та історії, виставкові зали та музеї, збережені автентичні традиції, побут і культура слов'янського народу.

Функціонування вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку створить умови для активізації інвестиційної діяльності, підвищення рівня якості пропонованих послуг, розвитку туристичної інфраструктури, обсягів обслугованих туристів і, відповідно, прибутків основних учасників туристичного ринку, розвитку сфери туризму в цілому.

Метою прийняття нових законопроектів та внесення змін до чинних є удосконалення законодавства, що регулює сферу туризму, зокрема Закону України «Про туризм», з урахуванням необхідності імплементації європейського досвіду та гармонізації українського законодавства у цій сфері з нормами міжнародного права.

Реалізація проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму передбачає запровадження декларативного принципу щодо набуття права провадження туристичної діяльності, посилення фінансової відповідальності туроператорів та туристичних агентів перед туристом; запровадження додаткового виду страхування

цивільної відповідальності туристичних агентів та туроператорів перед туристами; запровадження та створення Реєстру суб'єктів туристичної діяльності; визначення основних засад статистичного обліку у сфері туризму; врегулювання діяльності фахівців туристичного супроводу; встановлення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності за порушення законодавства у сфері туризму [16].

Недосконалість нормативно-правової бази є однією з проблем, які гальмують стратегічний та сталий розвиток туризму на всіх рівнях господарювання. Аналіз чинних законодавчих актів України засвідчив, що вони не відповідають сучасним вимогам у сфері розвитку туризму. Проблемними аспектами нормативно-правової бази України у сфері туризму є такі:

- недосконалість понятійно-категоріального апарату базових законодавчих актів (законів України «Про туризм», «Про сільський аграрний туризм», «Про курорти», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про охорону культурної спадщини» та ін.);

- суперечливість законодавчої бази щодо розвитку зеленого туризму, відсутність окремих правових актів, які б регулювали цей вид туризму;

- недосконалість системи оподаткування туристичної діяльності, що негативно впливає на залучення інвестицій;

- нераціональне використання туристично-рекреаційних ресурсів;

- недосконалість нормативної та законодавчої бази щодо страхування та захисту туристичної сфери (туристів, туристичних операторів та інших зацікавлених осіб);

- невідповідність системи ліцензування та сертифікації сучасним вимогам туристичного бізнесу;

- відсутність належного правового захисту об'єктів культурної спадщини.

Висновки. Аналіз державної політики на всіх рівнях господарювання туристичної галузі України дає підстави стверджувати, що туристична індустрія потребує вдосконалення механізмів державної туристичної політики. Лише за умов створення досконалих державних інструментів регулювання цієї сфери, здійснення низки заходів щодо впровадження та узгодження розвитку сфери на всіх рівнях господарювання, удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення необхідним фінансуванням наша країна може увійти до числа провідних туристичних держав світу.

Туристична галузь України хоч і стає поступово значущою детермінантою соціально-економічного розвитку країни, але порівняно з іншими європейськими країнами залишається на найнижчих рейтингових позиціях розвитку світового туристичного ринку.

Загалом можна зробити висновок, що розвиток туристичної галузі в Україні перебуває лише на початковій стадії. Задля вирішення перелічених проблем необхідна міцна підтримка держави. Для цього потрібно створити належні умови для роботи туристичних підприємств, установ та організацій.

Потребують розробки та впровадження прогресивні методи і стандарти туристичного обслуговування: для підприємців малого та середнього бізнесу необхідно пропонувати вигідніші умови для ведення бізнесу; підвищувати ефективність використання рекреаційних ресурсів й об'єктів культурної спадщини; зміцнити нормативну та матеріально-технічну базу туристичної галузі; сприяти зниженню тінізації економіки держави, зокрема ринку туристичних послуг.

Список використаних джерел:

1. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР. Редакція від 11.02.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>

2. Машкова О.В. Основи туристичного бізнесу. URL: http://tourlib.net/metod_tourism/mashkova_dod1.htm

3. Долматов Г.М. Международный туристский бизнес: история, реальность и перспективы. URL: <http://buklib.net/books/22017/>

4. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua>

5. Стратегія розвитку «Україна – 2020». URL: <http://www.dkrp.gov.ua/files/916803d11a.pdf>
6. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>
7. Мищак І.М. Проблеми та перспективи розвитку туризму на Прикарпатті. *Туристично-краєзнавчі дослідження*. Випуск 5. К., 2004. С. 192–198.
8. Про сільський зелений туризм: Проект Закону України. URL: http://infotour.in.ua/pro_siltur.htm
9. Про сільський та сільський зелений туризм : проект Закону України № 4299 від 23.10.2003 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4299&skl=5
10. Носік В. Організаційно-правові питання розвитку сільського зеленого туризму в Україні. *Туризм сільський, зелений*. 2007. № 4. С. 9–10.
11. Рада прийняла в першому читанні закон про розвиток зеленого туризму. *Тижневик «Дзеркало тижня. Україна»*. Випуск № 18–19, 20–26 травня 2017 р. URL: <https://dt.ua/UKRAINE/rada-priynyala-v-pershomu-chitanni-zakon-pro-rozvitok-zelenogo-turizmu-243324.html>
12. Про сільський аграрний туризм: проект Закону України від 14.12.2009 р. URL: http://volynradagrants.at.ua/load/zakonodavstvo/zakon_ukrajini_pro_silskij_agrarnij_turizm/1-1-0-2
13. Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність : проект Закону України від 03.03.2009 р. URL: http://www.ligazakon.ua/news_old/ga015844.html
14. Музиченко-Козловська О.В. Туристично-інформаційний центр як елемент інноваційної інфраструктури туризму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Проблеми економіки та управління. 2013. № 754. С. 47–52.
15. Про туристичні ресурси : проект Закону України (неофіційний текст) від 16 грудня 2011 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0237.html
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму : проект Закону України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b655207f-17e1-4a65-98f5-2c649445e716&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiZPitanTurizmu-16.01.2018>

* *Тимофєєв Сергій Павлович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету імені Петра Могили.*

* *Покрищенко Марина Владиславівна – магістрант Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили.*

Стаття надійшла до редакції 13 березня 2018 р.

УДК 351

Галина Шаульська *

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджуються питання механізмів публічного адміністрування в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. Надані деякі пропозиції щодо удосконалення таких механізмів на основі спрощення структури органів публічного управління, що може сприяти покращенню взаємодії влади і суспільства, розвиткові громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: механізми публічного адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, публічне адміністрування.

Шаульська Г.Н. Современные механизмы публичного администрирования: вопросы усовершенствования.

В статье исследуются вопросы механизмов публичного администрирования в условиях реформирования системы государственного управления и местного самоуправления. Поданы