

УДК 911.3

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

О. Чеченя

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
проспект Академіка Глушкова, 2-а, м. Київ - ГСП - 608, Україна*

Висвітлено особливості державного регулювання галузі туризму, його цілі, органи та їх повноваження. Досліджено зміни, які відбулися в державному регулюванні галузі.

Ключові слова: галузь туризму, державне регулювання.

Розвиток туризму і, зокрема, удосконалення туристичної діяльності потребують відповідних законодавчих змін. Саме тому актуальним питанням сьогодення є удосконалення чинного законодавства в сфері туризму.

Дослідженням державного регулювання галузі туризму тією чи іншою мірою займалися такі науковці як Ю. В. Алексєєва, В. І. Биркович, В. П. Вахмістров, С. І. Вахмістрова, Г. М. Дехтярь, Є. В. Козловський, В. М. Мацука, П. Р. Пуцентейло та ін. Оскільки основним законодавчим актом у сфері туризму є Закон України “Про туризм”, то з метою вироблення рекомендацій щодо внесення змін і доповнень у чинне законодавство в основу статті покладено аналіз цього Закону.

Під галуззю туризму розуміємо сукупність підприємств, що створюють комплексний туристичний продукт та організують його просування на ринку і споживання, тобто організаторів туризму (туроператорів і турагентів).

Важливість розвитку туризму загалом і галузі туризму зокрема для національної та регіональної економіки визначається державним регулюванням. Державне регулювання галузі туризму в Україні перебуває на етапі становлення, тому зміни, які відбулися в 2010-2011 рр. (рис. 1) є важливими для подальшого його розвитку та удосконалення.

Державне регулювання галузі туризму – сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу на розвиток туристичної галузі органів державної влади та створення умов сприятливих, для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування і приватного сектора щодо розвитку туризму через такі механізми державного регулювання, як адміністративні, правові, економічні, організаційні, екологічні тощо [1].

Законодавчою основою державного регулювання галузі туризму в Україні слугує: Закон України “Про туризм”, прийняті на його підставі державні закони та нормативно-правові акти України [12].

Закон України “Про туризм” №324/95-вр, прийнятий 15 вересня 1995 р. Верховною Радою України, став важливим кроком у формуванні законодавчого підґрунтя у туристичній сфері. Закон визначив державну політику та державне регулювання в галузі туризму; повноваження місцевих органів державної виконавчої влади в галузі туризму; положення про Державний реєстр суб’єктів туристичної діяльності,

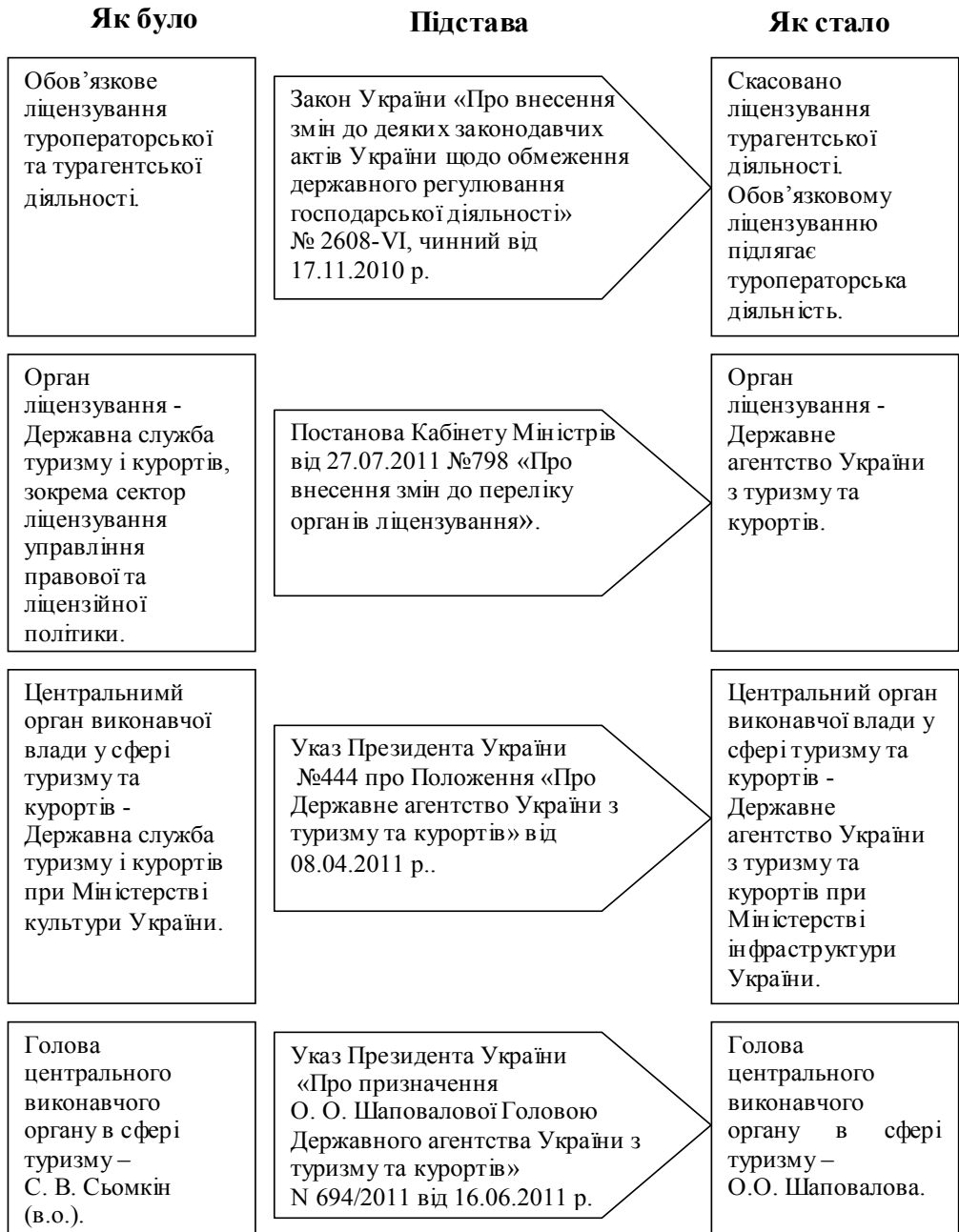


Рис.1. Зміни, що відбулися в галузі туризму протягом 2010-2011 рр.

Об'єднання суб'єктів туристичної діяльності, Раду представників суб'єктів туристичної діяльності; створення Національної ради з туризму та юридично закріпив статус центрального органу державної виконавчої влади в галузі туризму та визначив сферу його повноважень тощо [10].

Наступним кроком, що сприяв удосконаленню системи державного регулювання в галузі туризму, стало прийняття Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм" № 1282-IV від 18.11.2003, чинний від 01.01.2004 [4].

Основні засади державної політики та державного регулювання в галузі туризму в новій редакції закону були викладені більш детально, визначено ієрархію органів як регулювання галузі туризму та їх повноваження. Туризм проголошено "одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури" [11].

Основними завданнями державного регулювання галузі туризму є:

- забезпечення закріплених Конституцією України прав на здійснення туристичної подорожі;
- забезпечення безпеки туриста;
- збереження цілісності та охорона туристичних ресурсів України;
- створення умов сприятливих для розвитку індустрії туризму [11].

Одним з пріоритетних напрямів державної політики в галузі туризму є удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму [11].

Згідно зі статтею 7, регулювання в галузі туризму здійснюють такі органи: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші органи в межах їх компетенції (рис.2).

Відповідно до Ст. 8, виключно Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики, правові засади регулювання відносин в галузі туризму та обсяг фінансового забезпечення туристичної галузі в Законі про Державний бюджет України. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради затверджують регіональні програми розвитку туризму, визначають їх фінансове забезпечення та здійснюють контроль за фінансуванням цих програм.

Державне управління, реалізацію державної політики в галузі туризму, розробку і затвердження програм розвитку туризму в Україні та фінансування їх виконання відповідно до бюджетного законодавства, прийняття нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі туристичної діяльності, забезпечення безпеки туристів, захист їхніх прав, інтересів, власності, організацію та реалізацію державної інвестиційної політики в галузі туризму, подання пропозицій до Верховної Ради України щодо обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення проектів і програм з розвитку туризму, створення державної системи наукового забезпечення в галузі туризму та налагодження міжнародної співпраці в галузі туризму здійснює Кабінет Міністрів України, відповідно до Статті 9.

Статтею 10 визначено, що центральний орган виконавчої влади в галузі туризму організовує та забезпечує реалізацію державної політики в галузі туризму, виконання Закону України "Про туризм" та інших нормативно-правових актів, бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів у галузі туризму, забезпе-



Рис.2. Система державного регулювання галузі туризму в Україні

чує реалізацію програм розвитку туризму, організовує облік туристичних ресурсів та забезпечує їх охорону та раціональне використання, здійснює контроль за якістю наданих туристичних послуг, реалізує державну інвестиційну політику в галузі туризму, провадить дослідження туристичного ринку та поширює інформацію про туристичні можливості України, сприяє координації діяльності органів виконавчої влади та суб'єктів підприємницької діяльності, що провадять діяльність у галузі туризму, надає суб'єктам туристичної діяльності консультативну, методичну та іншу допомогу.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації виконують виконавчі та організаційно-розпорядчі функції щодо організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму, розробляють проекти регіональних програм розвитку туризму та вживають заходів щодо їх виконання, сприяють туристичній діяльності у регіоні, здійснюють аналіз ринку туристичних послуг у межах адміністративно-територіальних одиниць і подають центральному органу виконавчої влади в галузі туризму необхідні відомості про розвиток туризму, сприяють дитячому та молодіжному туризму, вносять пропозиції до центрального органу пропозиції про анулювання відповідної ліцензії (стаття 11).

Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм" щодо надання туристичних послуг" №4385-VI від 09. 02. 2012 р. передбачає більш детальне інформування громадян про пропоновані їм послуги. Будь-яка інформація, яку надає споживачеві тур оператор, повинна містити достовірні відомості про умови договору про туристичне обслуговування. Згідно з Законом, туроператор передукладенням договору повинен надати споживачеві інформацію про керівника групи та засоби зв'язку з ним під час туристичної подорожі за кордон, час та місце проміжних зупинок і транспортних сполучень, стан навколишнього середовища тощо [5]. Такі зміни в Законі України "Про туризм" покликані захистити права споживачів туристичних послуг.

Напрямами реалізації державної політики є ліцензування в галузі туризму, стандартизація і сертифікація туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, надання дозволів на право здійснення туристичного супроводу [11].

Відповідно до статті 17 Закону України "Про туризм", туроператорська діяльність підлягає ліцензуванню [11]. До 19.10.2010 р. обов'язковим було і ліцензування турагентської діяльності, проте Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності" № 2608-VI, що набув чинності 17.11.2010 р., ліцензування турагентської діяльності було скасовано [3].

Відповідно до п. 30 ст.9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", ліцензуванню підлягає лише туроператорська діяльність, турагентська діяльність ліцензуванню не підлягає. Суб'єкти господарювання, які раніше отримали ліцензії на турагентську діяльність, можуть працювати як за ліцензіями, так і без них [2].

Скасування ліцензування турагентської діяльності не призвело до погіршення якості туристичних послуг, туроператорам варто перевіряти наявність у турагентів

банківської гарантії, відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня службових приміщень та інших документів, передбачених Законом України “Про туризм”. Оскільки туристичні оператори працюють з турагентами на підставі угод, то з метою зниження ризиків мають право висувати свої вимоги до тур агентів, вимагати документи й будь-які гарантії від них.

Умови провадження турагентської діяльності на туристичному ринку:

– внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України виду діяльності за КВЕД “Послуги з організації подорожувань” (код 63.30.0);

– дотримання вимог Закону України “Про туризм”, в тому числі ст.16 Закону щодо наявності у турагента банківської гарантії;

– співпраця з туроператорами на підставі угод [2];

– ведення облікової та іншої визначеної законодавством документації. Відповідно до Інструкції щодо заповнення форми державної статистичної звітності N 1-ТУР, затвердженої наказом Державного комітету статистики України від 04.03.98 № 96, зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 19.03.98 за № 82/2622, “звіт заповнюють відповідальні особи підприємств, установ, організацій, фізичні особи, що зареєстровані у встановленому чинним законодавством України порядку і здійснюють діяльність, пов’язану з наданням туристичних послуг (надалі – суб’єкти туристичної діяльності), незалежно від відомчої підпорядкованості, форми власності та організаційно-правової форми господарювання” [7];

– подання до місцевих органів виконавчої влади в галузі туризму та органів державної статистики за місцезнаходженням у визначені терміни, у повному обсязі достовірної статистичної інформації за формами державної статистичної звітності № 1-ТУР “Звіт про діяльність туристичної організації” і № 1-ТУР(к) “Звіт про діяльність туристичної організації”, затвердженими наказом Державного комітету статистики України від 04.03.98 № 96, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19.03.98 за № 182/2622 [2].

Контрольні функції щодо дотримання турагентами вимог чинного законодавства покладені на відповідні органи. Споживач туристичних послуг або суб’єкт туристичної діяльності, права яких можуть звернутись до управління з питань захисту прав споживачів або до суду [2].

Органом, що здійснював ліцензування, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 132 від 13.02.2006 р., була Державна служба туризму і курортів, зокрема сектор ліцензування управління правової та ліцензійної політики, проте, з набуттям чинності Постанови Кабінету Міністрів від 27.07.2011 №798 “Про внесення змін до переліку органів ліцензування” [6], було припинено прийом документів на ліцензування туроператорської діяльності Державною службою туризму і курортів, а з 04.08.2011 органом ліцензування визначене Державне агентство України з туризму та курортів.

Відповідно до Указу Президента України № 444 про Положення “Про Державне агентство України з туризму та курортів” від 08.04.2011 р., “державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем’єр-міністра України – Міністра інфраструктури Укра-

їни, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів” [8].

Основними завданнями Держтуризмкурорту України є реалізація державної політики у сфері туризму та курортів” [8].

Отже, Україна використовує європейську модель державного регулювання галузі туризму, відповідно до якої питання розвитку туристичної діяльності вирішується на рівні Державного агентства з туризму та курортів (спеціалізованого галузевого підрозділу), яке функціонує в межах Міністерства інфраструктури України. Державне агентство з туризму та курортів відповідає за розвиток туризму в країні, розробляє нормативно-правову базу, координує діяльність регіональної представницької та виконавчої влади, налагоджує міжнародну співпрацю на міждержавному рівні, займається збором та обробкою статистичної інформації, поширенням інформації про Україну та її туристичні ресурси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Алексеева Ю. В.* Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: дис. канд. наук з держ. упр.: / Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президенті України. – Одеси, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: - <http://www.dlib.com.ua/derzhavne-rehuljuvannja-rozvytku-turystychnoyi-haluzi-ukrayiny-v-konteksti-dosvidu.html>
2. Державна служба туризму і курортів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=2159>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2608-17>.
4. Про внесення змін до Закону України “Про туризм”: Закон України № 1282-IV від 18.11.2003, чинний від 01.01.2004: [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282-15>
5. Про внесення змін до Закону України “Про туризм” щодо надання туристичних послуг.: Закон України №4385-VI від 09.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://www.tourism.gov.ua/ua/legislation/law/25434/>
6. Про внесення змін до переліку органів ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 р. № 798 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до постанови: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=798-2011-%EF>
7. Про затвердження форм статистичної звітності: Наказ Державного комітету статистики України від 04.03.98 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу: http://uspehtour.com.ua/notetourist_id_4.html
8. Про Положення про Державне агентство України з туризму та курортів: Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до указу: <http://www.president.gov.ua/documents/13423.html>
9. Про призначення О. Шаповалової Головою Державного агентства України з туризму та курортів: Указ Президента України від 16.06.2011 р. № 694/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до указу: <http://spravedlivist.in.ua/zakon.php?law=11-06-28/15>
10. Про туризм: Закон України №324/95-ВР, від 15.09.1995 р. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу до закону: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80/ed19950915>

11. Про туризм: Закон України №324/95-ВР, від 15.09.1995 р, зі змінами від 04.08.2011, підстава 3679-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/про%20туризм>
12. Пуцентейло П. Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємництва [Електронний ресурс]: (навч. посіб.) – Режим доступу до посіб.: http://tourlib.net/books_ukr/pucentejlo21.htm.

*Стаття: надійшла до редколегії 02.06.2012
прийнята до друку 12.06.2012*

STATE REGULATION OF THE INDUSTRY OF TOURISM IN UKRAINE

O. Chechenia

*Kiev National Taras Shevchenko University
Glushkov Ave 2-A, Kyiv, GSP - 608, Ukraine*

Considered state regulation of the industry of tourism, its goals, the bodies that regulate the industry of tourism in Ukraine and their powers. The changes that have occurred in state regulation of the industry.

Key words: tourism sector, government regulation

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЛАСТИ ТУРИЗМА В УКРАИНЕ

О. Чеченя

*Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко,
проспект Академика Глушкова, 2-а, г. Киев - ГСП - 608, Украина*

Освещены особенности государственного регулирования отрасли туризма, его цели, органы и их полномочия. Исследованы изменения, которые произошли в государственном регулировании отрасли.

Ключевые слова: отрасль туризма, государственное регулирование.