

УДК 346.5:338.48(477) (094)

Жук І. З.

асистент кафедри туризму

Львівський національний університет імені Івана Франка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

У статті ґрунтовно проаналізовано зміст законів України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм” і „Про курорти”, які регулюють туристичну діяльність, визначено їх недоліки та запропоновано напрями їх удосконалення. Висвітлено реалізацію напрямів та перебіг виконання завдань розвитку сфери туризму і діяльності курортів, визначених Державною цільовою програмою розвитку туризму і курортів на 2011–2015 роки.

Ключові слова: туризм, державне регулювання, нормативно-правове регулювання, суб'єкти господарювання туристичної галузі.

Постановка проблеми. Погіршення ситуації на вітчизняному туристичному ринку значною мірою зумовлене тим, що прийняті останнім часом нормативно-правові документи не лише не стимулюють належним чином розвиток туристичної галузі, а, навпаки, гальмують його через відсутність реальних економічних механізмів сприяння розвитку українського ринку туристичних послуг.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Діяльність органів державної влади в галузі туризму, стан нормативно-правового регулювання туристичної галузі в Україні досліджували такі вчені, як В. В. Александров, В. І. Биркович, І. В. Валентюк, С. О. Дітковська, В. Ф. Кифяк, Є. В. Козловський, П. В. Мельник, Н. Д. Свірідова, Г. Г. Старостенко, Л. М. Томаневич, І. М. Школа та ін.

Постановка завдання. Проаналізувати основні нормативно-правові документи, які регулюють діяльність суб'єктів господарювання туристичної

галузі в Україні, визначити їх недоліки та запропонувати напрями удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи актуальність окресленої проблематики, більш детально розглянемо основні нормативно-правові документи, які регламентують і регулюють діяльність суб'єктів господарювання на ринку туристичних послуг України. Одразу ж зазначимо, що в основу формування нормативно-правової системи суб'єктів господарювання туристичної галузі України покладені такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм”, Закон України „Про курорти”, нормативно-правові документи, які визначають пріоритетні напрями державної політики у галузі туризму.

Основи сучасного правового регулювання туристичної діяльності в Україні закладені Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм ” від 19 листопада 2003 р. [2]. Документ досить чітко визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної туристичної політики країни і регулює відносини, пов'язані з організацією та провадженням туристичної діяльності на території України. У Законі також окреслені правові засади структури галузі та її функціонування, завдання державного регулювання, пріоритетні напрями державної політики у галузі туризму.

Крім того, в Законі удосконалено та конкретизовано визначення низки основних туристичних термінів, розширено і чітко окреслено коло суб'єктів правових відносин у туристичній діяльності та уточнено зміст господарських операцій, які вони провадять, укладено перелік необхідних заходів, покликаних забезпечити безпеку туристів у процесі їх обслуговування суб'єктами туристичного підприємництва. Варто звернути увагу й на те, що згідно норм закону значно розширені права як об'єднань суб'єктів туристичного ринку, так і неприбуткових організацій, які також мають можливість створювати власні стандарти туристичного, готельного,

екскурсійного та іншого обслуговування, формуючи при цьому свої системи контролю за якістю такої діяльності. Саме це є перевагами нового Закону і сприяє розвитку туризму в Україні.

Водночас слід зауважити, що Закон має низку суттєвих недоліків, які гальмують розвиток вітчизняного ринку туристичних послуг. Зокрема, цілком погоджуємось із думкою про те, що, як підтвердив ґрунтовний аналіз правозастосовної практики чинного Закону, його норми „сприяють надмірному та необґрунтованому втручанню держави в підприємницьку діяльність, обмежують законні права і свободи туристичного підприємництва; порушують принцип свободи договору; штучно створюють умови для зловживання монопольним становищем на туристичному ринку України, передбачають неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісну конкуренцію; становлять серйозну перешкоду на шляху розвитку малого та середнього підприємництва в туризмі та не сприяють створенню додаткових робочих місць” [8].

Доцільно зазначити, що не сприяє створенню якісного комплексного національного туристичного продукту і застосування положення Закону про „виключну туроператорську діяльність”, яке забороняє туроператорам провадити діяльність в інших секторах туристичної галузі. Такі заходи державної політики обмежують можливості залучення внутрішніх інвестицій, які реально можна було б використати для будівництва нових і реконструкції чинних об’єктів туристичної інфраструктури. Варто зауважити, що законодавство жодної з європейських країн не містить такої заборони, навпаки, туроператорів заохочують до діяльності в інших сферах туристичної галузі.

Подолати цю правову колізію, а також негативні наслідки, які дане положення спричинило, вилученням норми із закону про так звану „виключну туроператорську діяльність” можна лише негайним створенням реальних правових механізмів заохочення вітчизняних туроператорів до придбання та модернізації об’єктів туристичної інфраструктури України:

надання таких податкових пільг як: зниження ставки ПДВ на період модернізації та реконструкції туристичних об'єктів, скорочення до мінімуму бюрократичної процедури отримання дозволів, ліцензій, узгоджень, звільнення від сплати ПДВ на імпортне обладнання тощо.

Суттєво обмежують ефективність аналізованого законодавчого документа, на наш погляд, положення, які забороняють туристичним агентствам здійснювати операції на користь нерезидентів, тобто, обслуговувати іноземних туристів. Зокрема, згідно з чинним законодавством, умовою провадження туристичної діяльності у сфері в'їзного туризму є фінансове забезпечення відповідальності суб'єкта господарювання в обсязі 10 тис. євро, що не під силу більшості представників малого та середнього туристичного бізнесу. Водночас фінансова гарантія для туристичних агентів становить лише 2 тис. євро, що значно активізує розвиток внутрішнього та виїзного туризму як пріоритетних видів діяльності на ринку туристичних послуг України. За таких нерівних умов значна кількість вітчизняних суб'єктів підприємництва має змогу залучати у сферу свого бізнесу іноземних туристів.

Необґрунтовано великі фінансові гарантії (відповідно до норм Закону фінансове забезпечення цивільної відповідальності за провадження туроператорської діяльності у сфері міжнародного туризму становить 20 тис. євро.) не лише спричиняють „тінізацію” туристичної діяльності, а й безпосередньо активізують процеси монополізації на вітчизняному ринку туристичних послуг, що, в свою чергу, чинить значні перешкоди для розвитку малого та середнього підприємництва в туризмі, створення додаткових робочих місць.

Отже, Закон України „Про внесення змін до закону України „Про туризм”, як і попередній акт, більшою мірою спрямований на розвиток внутрішнього та виїзного туризму і лише декларативно проголосив розвиток іноземного туризму пріоритетним напрямом державної політики у галузі туризму, не передбачивши конкретних правових механізмів його реалізації.

Важливим нормативно-правовим документом, який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку туристично-курортної діяльності, є Закон України „Про курорти” від 5 жовтня 2000 року [3]. Оскільки він спрямований головним чином на забезпечення раціонального та ефективного використання природних лікувальних ресурсів і природних курортних територій України, то його основними завданнями визначено правове регулювання суспільних відносин у сфері організації і розвитку курортів, виявлення та облік природних лікувальних ресурсів, забезпечення їх раціонального використання та охорони з метою створення умов сприятливих для лікування, профілактики захворювань і відпочинку людей. Крім того, Закон містить норми, конкретно пов’язані з діяльністю самих курортів і працівників цієї галузі, передбачає низку важливих правових заходів щодо раціонального використання, збереження та відновлення природних лікувальних і курортних туристичних ресурсів України.

Реалізація напрямів і виконання завдань розвитку сфери туризму і діяльності курортів, визначених Державною цільовою програмою розвитку туризму і курортів на 2011–2015 роки, покликані забезпечити зростання потоку внутрішніх туристів на 10% щорічно; зростання потоку в’їзних туристів на 2 млн. осіб щорічно; збільшення обсягів наданих туристичних послуг до 150 млрд. грн.; збільшення частки сфери туризму і діяльності курортів у ВВП до 5%; збільшення у два рази кількості ночівель у вітчизняних готелях та інших закладах тимчасового розміщення; істотне підвищення ефективності маркетингової та інформаційної політики з підтримки національного туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному туристичних ринках; узгодження технічних та функціональних показників якості вітчизняних об’єктів туристичного відвідування та об’єктів туристичної інфраструктури з сучасними вимогами, директив ЄС та рекомендаціями ЮНВТО [4].

Проте, проведений автором аналіз змісту цього законодавчого документа і напрямів його виконання дає підстави стверджувати: більшість

важливих положень Закону залишаються нереалізованими або ж реалізуються надто повільно у туристичній політиці. Зокрема, досі не створено Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України, що не дає змоги їх ефективно та раціонально використовувати, охороняти чи навіть розробляти будь-які проекти для залучення інвестицій у їх розвиток. Дотепер не встановлені межі округів і зони санітарної охорони курортів, що абсолютно унеможлиблює розроблення і затвердження генеральних планів курортів та призводить до порушення чинного законодавства у процесі використання курортних і рекреаційних земель України.

Висновки. Аналіз правозастосовної практики законів України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм” і „Про курорти” послужив основою для висновку про те, що вони не забезпечують сприятливих умов, для залучення іноземних інвестицій у розвиток туристичної галузі України, а досить часто навіть відлякують потенційних зарубіжних інвесторів і спричиняють „тінізації” туристичної діяльності в країні. За даними Державної служби туризму і курортів України, чинна система оподаткування „поглинає” 70–85% прибутків суб’єктів господарювання туристичної галузі.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що сучасна нормативно-правова база, яка регламентує діяльність суб’єктів господарювання на ринку туристичних послуг України, не є досконалою через суперечність між пріоритетними напрямками та цілями державної туристичної політики. Для неї характерна декларативність, не підкріплена належними механізмами стимулювання розвитку вітчизняного туристичного бізнесу загалом та іноземного туризму зокрема. Крім того, більшість правових норм, що закріплені у законах України, які регламентують туристичну діяльність, не виконуються належним чином, що гальмує вирішення багатьох актуальних для туристичної галузі проблем. Саме тому вважаємо, що в процесі удосконалення нормативно-правової бази слід сконцентрувати увагу на створенні умов, сприятливих для розвитку вітчизняного туристичного бізнесу, а також на запровадженні реальних

економічних механізмів стимулювання розвитку туристичної галузі. Актуальним і надалі залишається завдання адаптації туристичного законодавства України до директив і стандартів ЄС з урахуванням позитивного досвіду провідних європейських туристичних держав у законодавчому забезпеченні туристичної галузі.

Загалом нормативно-правова база управління та регулювання розвитку туризму потребує систематизації, вдосконалення, коригування та узгодження за основними елементами, а також зіставлення з міжнародним законодавством. Незважаючи на прийняті закони та постанови, невиконаним залишається важливе завдання – об'єднання найважливіших суміжних галузей в одну гармонійно функціонуючу туристичну індустрію. Це стосується насамперед санаторно-курортної складової. Відсутність єдиного регулятивного та контрольного органу призвело до погіршення стану матеріально-технічної бази туристичних, оздоровчих і санаторно-курортних закладів, якість приймання та обслуговування у більшості з яких не відповідає міжнародним стандартам.

Список використаної літератури

1. Биркович В. І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В. І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №. 4(5). – С. 157–163.
2. Державна цільова програма розвитку туризму і курортів на 2011–2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tourism.gov.ua/catalog/docs/00000538.doc>.
3. Жук І. З. Сучасний стан та перспективи розвитку туристичного бізнесу в Україні / І. З. Жук // Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія Міжнародні відносини. – 2008. – Вип. 24. – С. 71–76.
4. Жук І. З. Актуальні проблеми та перспективи управління туристичною індустрією в Україні / І.З. Жук // Актуальні проблеми та

перспективи розвитку туризму в Україні: теорія і практика // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К., 2013 р. – С. 68–70.

5. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм” // Відомості Верховної Ради України, 2004. – №13. – С. 180.

6. Закон України „Про курорти” від 19.01.2006 р. № 3370 – IV ВР.

7. Закон України „Про туризм” від 05.09.95 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №31 (зі змінами, внесеними Законом №2608 – VI (2608-1) від 19.10.2010 р.). – С. 241 – 254.

8. Сучасний стан законодавчого забезпечення туризму в Україні: проблеми та шляхи вирішення: Звернення учасників Всеукраїнських громадських слухань / Туристична Асоціація України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=322>.

ЖУК И. З. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ В УКРАИНЕ

В статье изложен анализ содержания законов Украины О внесении изменений в Закон Украины „О туризме” и „О курортах”, регулирующих туристическую деятельность, определены их недостатки и предложены направления совершенствования. Освещена реализация направлений и выполнение задач развития сферы туризма и деятельности курортов, определенных Государственной целевой программой развития туризма и курортов на 2011–2015 годы.

Ключевые слова: туризм, государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, субъекты хозяйствования туристической отрасли.

**ZHUK I. Z. LEGAL REGULATORY FRAMEWORK OF TOURISM
INDUSTRY IN UKRAINE**

In this paper, the content of the Laws of Ukraine “On Amendments to the Laws of Ukraine On Tourism and On Resorts” that regulate tourism businesses are thoroughly analyzed, their drawbacks identified and ways of their perfection are suggested. The implementation of the trends of development and progress of tourism and resorts tasks fulfillment are revealed, as they are determined by National target program for the development of tourism and resorts during the years 2011–2015.

Key words: tourism, state regulation, legal regulation, entities of tourism industry.