

І. В. Черниш

Проблеми нормативно-правового регулювання розвитку туристичної галузі в Україні та її регіонах

У статті, на основі узагальнення наукових підходів щодо визначення проблем політико-правової сфери, які стримують розвиток туристичної галузі в Україні, проведено їх систематизацію з урахуванням політичного стану у країні та законодавчого регулювання; проведено соціологічне дослідження з метою виокремлення проблеми політико-правової сфери, на основі якого встановлено відсутність спільної точки зору між представниками бізнесу, вченими-економістами та державними службовцями щодо сприйняття проблем розвитку туристичної галузі в Україні; проаналізовано нормативно-правову базу туристичної галузі в Україні та визначено найбільш гальмівні чинники законодавчого порядку, що стримують її розвиток.

Ключові слова: законодавче регулювання, політико-правова сфера, політичний стан, розвиток, туристична галузь, чинники гальмування.

Постановка проблеми. Відсутність ефективної державної політики розвитку туристичної галузі в Україні призводить до того, що ця галузь виявляється неконкурентоспроможною, порівняно з іншими туристичними державами, що відбивається, перш за все, у переважанні виїзного туризму над в'їзним. За таких обставин Україна втрачає клієнтів-туристів, які обиратимуть інші країни для відпочинку, а Державний бюджет України втрачає потенційні валютні надходження.

Прояв кризових явищ у галузі ще до початку сучасної світової кризи, які набули свого поширення з часу переходу України на ринкові засади у 90-х р. ХХ ст., загострюється, перш за все, тим, що Уряд не в змозі їм протистояти внаслідок відсутності ефективної державної політики у туристичній галузі. У цих умовах, як показує досвід інших країн – лідерів на міжнародному туристичному ринку, саме під час криз уряди впроваджують ефективні форми та методи державного регулювання на засадах антикризової політики, що будується відповідно моделі Дж. М. Кейнса [1, с. 134-146]. Найголовнішим інструментом в цих умовах є нормативно-правове регулювання процесів у галузі – створення таких законодавчих і підзаконних актів, які, з одного боку – стимулюють національні туристичні підприємства та інших суб'єктів господарської діяльності галузі до ефективної діяльності на туристичному ринку, а з іншого – захищають їх від несумлінної конкуренції на внутрішньому ринку з боку суб'єктів інших держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам нормативно-правового забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні присвячено дослідження М.П. Мальської [2], В.Ф. Семенова [3], М.Р. Гнатюка [4], І.М. Писаревського [5], В.Ф. Кифяка [6] та ін. Цими вченими досконало висвітлено проблеми неефективного законодавчого регулювання, та розглянуті загалом чинники, що стримують розвиток туристичної галузі та криються у політико-правовій сфері.

Однак проведений контент-аналіз досліджень результатів досліджень учених дозволяє констатувати, що у них не повною мірою висвітлені та не систематизовані чинники, які гальмують розвиток туристичної галузі з їх поділом на такі, що формуються у законодавчому полі, та такі, що залежать від політичної ситуації та діяльності державних інституцій – органів законодавчої та виконавчої влади, що формують у країні державну політику.

Метою дослідження є конкретизація проблем нормативно-правового забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні, для чого вирішено наступні завдання: узагальнено наукові підходи щодо визначення проблем політико-правової сфери, що негативно впливають на розвиток туристичної галузі в Україні; проведено систематизацію цих проблем за ознакою походження з поділом на такі, що залежать від двох чинників – політичного стану у країні та законодавчого регулювання; на основі проведеного соціологічного дослідження виокремлено проблему у самій політико-правовій сфері, сутність якої полягає у різному сприйнятті вагомості визначених чинників представниками бізнесу, вченими-економістами та державними службовцями, від яких й залежить формування державної політики у туристичній галузі та вирішення проблем її розвитку; на основі аналізу нормативно-правової бази туристичної галузі в Україні визначено найбільш гальмівні чинники законодавчого порядку, що стримують її розвиток.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи проблеми нормативно-правового регулювання розвитку туристичної галузі в Україні, звертають на себе увагу результати досліджень М.П. Мальської, В.Ф. Семенова, М.Р. Гнатюка, І.М. Писаревського, В.Ф. Кифяка. Виходячи з логіки цих учених можна констатувати, що докорінні причини проблем політико-правової сфери, що негативно впливають на розвиток туристичної галузі в Україні, криються у недосконалості законодавчого регулювання та відсутності ефективної державної політики, що повинна проводитися державними інституціями, спираючись на нормативно-правову базу. Тобто проблеми законодавчого

та державного регулювання між собою пов'язані, та спричиняють їх загострення, доповнюючи одна одну. Такий висновок витікає з наступних аргументів, які висунуті цими вченими: "...на цей час найбільш гальмівним чинником розвитку туризму є відсутність уваги та підтримки з боку політиків і влади,... за таких умов відсутній його розвиток..." [6, с. 245]; "...незважаючи на широкий перелік законів, постанов та інструкцій, якість обслуговування у вітчизняних готельних підприємствах залишається переважно низькою, а ціни й тарифи на послуги наближені до найвищих;... недостатнє фінансування готелів спричинене недосконалістю законодавчої системи України – податковою політикою держави стосовно готельної індустрії... Розв'язання цих питань ускладнюється недосконалістю системи оцінки та контролю якості обслуговування й механізмів регулювання цін на послуги готелів України" [2]; "...занадто складні візові, митні та прикордонні процедури, поруч із розпорошеністю відомчої підпорядкованості закладів розміщення, гальмують розвиток галузі... Основними причинами неконкурентоспроможності якої є відсутність комплексної політики держави,... невідповідність нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення потребам населення та економіки держави... Сучасне туристичне підприємство в Україні функціонує в умовах неналежної нормативно-правової підтримки з боку держави..." [3, с. 40-42]; "...засади державної політики в галузі туризму не знайшли чіткого відображення в Законі України "Про туризм",... про організаційні, соціально-економічні засади її реалізації" у цьому Законі не йдеться [4, с. 5]; "до основних стримуючих чинників розвитку туризму в Україні відноситься політична нестабільність... та недосконала нормативно-правова база туризму" [5, с. 37, 78].

Очевидно, що вченими визначаються суттєві проблеми у політико-правовій сфері впливу на розвиток туристичної галузі в Україні як у політичній, так й у законодавчій площині. З метою підтвердження об'єктивності цих думок учених, проведено соціологічне дослідження для визначення чинників політико-правової сфери, що гальмують розвиток туристичної галузі в Україні, у ході якого було опитано: 100 керівників туристичних підприємств (готелі, пансіонати, туристичні агентства) у Полтавській, Київській та Харківській областях; 100 вчених-економістів вищих навчальних закладів, які представляють наукові школи у туристичній галузі Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка, Полтавського університету економіки і торгівлі, Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Туган-Барановського, Луганського національного

університету ім. Тараса Шевченка; 50 державних службовців Полтавської обласної державної адміністрації та Полтавського міськвиконкому. Результати проведеного дослідження представлено у табл. 1.

Таблиця 1

Оцінка респондентами чинників гальмування розвитку туристичної галузі в Україні за політико-правовою сферою

Чинник	Відсоток респондентів, які визнали вплив чинника негативним		
	серед керівників туристичних підприємств	серед учених-економістів	серед державних службовців
1	2	3	4
<i>Політичний стан</i>			
Політична нестабільність	70	78	20
Наявність геополітичних конфліктів і криз	65	72	50
Не сприяння державної влади у просуванні національного туристичного продукту на міжнародному ринку	100	90	40
Неефективність цільових програм розвитку туристичної галузі та (або) їх відсутність	60	85	20
Неефективна державна політика та регулювання у туристичній галузі	90	90	10
Визначення ролі розвитку туристичної галузі другорядною, поруч із іншими	100	80	50
Відсутність належної уваги до розвитку туристичної галузі з боку представників:			
• законодавчої влади	100	70	50
• центральної виконавчої влади	100	70	50
• регіональної виконавчої влади	100	70	0
Недостатнє фінансування туристичної галузі державою	100	80	20
Недосконалість системи контролю якості обслуговування на туристичних підприємствах із боку державних органів	60	70	70
<i>Законодавче регулювання</i>			
Недосконалість правового регулювання розвитку галузі загалом	100	90	70
Неврегульованість законодавчого регулювання цінової політики суб'єктів господарювання в галузі	60	60	80
Відсутність ефективних нормативно-правових актів щодо контролю за якістю обслуговування туристів	60	60	70
Відсутність заохочувальних законодавчих актів щодо здійснення господарської діяльності туристичними підприємствами та підприємцями	100	90	70

Продовження табл. 1

1	2	3	4
Неврегульованість та законодавче ускладнення візових, митних і прикордонних процедур	100	80	50
Недосконалість законодавства в частині підпорядкованості суб'єктів господарювання в галузі	50	80	60
Недосконалість податкового законодавства, що стримує розвиток галузі ("податковий тягар")	100	90	50
Забюрократизована система нормативно-правового регулювання суб'єктів у галузі туризму (перевантаженість інструкціями, необґрунтованість перевірок контролюючими органами)	100	70	0

Проведене соціологічне дослідження дозволило виявити різнополярні погляди на гальмівні чинники політико-правової сфери між самими суб'єктами господарювання у туристичній галузі та представниками державних інституцій, що свідчить про відсутність "діалогу" між цими сторонами: так, представники бізнесу, думка яких практично співпадає з думкою вчених-економістів, які прийняли участь в опитуванні, найбільш гальмівними у політичному стані визнали саме ті, що на думку більшості державних службовців не стримують галузь (див. табл. 1); у той же час, відносно більшості чинників законодавчого регулювання розвитку туристичної галузі (окрім трьох, де на особливу увагу звертає на себе "забюрократизованість системи нормативно-правового регулювання"), думки керівників туристичних підприємств, учених-економістів і державних службовців практично співпадають.

Отже, поруч із підтвердженням того, що як у політичній, так і в законодавчій площині мають місце суттєві проблеми розвитку туристичної галузі в Україні (тобто політико-правова сфера негативно впливає на розвиток галузі), виокремлено не менш суттєву, що є свідченням відсутності сприйняття практичних проблем представниками державних інституцій (державними службовцями, які працюють у відповідних структурних підрозділах Обласної державної адміністрації та міськвиконкому). Поруч із цим, більшість і керівників туристичних підприємств, і вчених-економістів, і державних службовців, які прийняли участь в опитуванні, недосконалість законодавчого (правового) регулювання однозначно відмічають суттєвою проблемою.

На цей час, господарська діяльність суб'єктів туристичної галузі в Україні регламентується Конституцією України, Цивільним, Господарським та Податковим кодексами України, Законом України "Про туризм" і прийнятими, на його основі, підзаконними актами (табл. 2).

Нормативно-правова база туристичної галузі в Україні

Нормативно-правовий акт, джерело	Дата прийняття
1	2
Конституція України [7]	28.06.1996
<i>Кодекси</i>	
Кодекс законів про працю України [8]	10.12.1971
Цивільний кодекс України [9]	16.01.2003
Господарський кодекс України [10]	16.01.2003
Податковий кодекс України [11]	02.12.2010
<i>Закони України</i>	
Закон України “Про туризм” [12]	15.09.1995
Закон України “Про захист прав споживачів” [13]	12.05.1991
Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [14]	16.04.1991
Закон України “Про музеї та музейну справу” [15]	29.06.1995
Закон України “Про страхування” [16]	07.03.1996
Закон України “Про рекламу” [17]	03.07.1996
Закон України “Про курорти” [18]	05.10.2000
Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [19]	15.05.2003
Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців” [20]	15.05.2003
<i>Укази Президента України</i>	
Указ Президента України “Про Основні напрями розвитку туризму України до 2010 року” №136/2007	10.08.1999
Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні” №136/2007	21.02.2007
<i>Постанови Кабінету Міністрів України</i>	
Про Правила в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію	29.12. 1995
Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України	28.01.1997
Про вдосконалення Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України	17.09.1997
Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в’їзду в Україну	20.02.1999
Про затвердження переліку органів ліцензування	14.11.2000
Про Державну програму розвитку туризму на 2002-2010 рр.	29.04.2002
Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 рр.	29.09.2002
Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр.	12.05.2004
Про затвердження Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок і оздоровлення	21.12.2005
Про утворення Державної служби туризму і курортів	12.07.2005
Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів	26.07.2006

1	2
<i>Накази центральних органів виконавчої влади</i>	
Наказ Державного комітету України по туризму “Про затвердження Положення про пошуково-рятувальні служби суб’єктів туристичної діяльності, що спеціалізуються на організації туристичних подорожей з використанням активних форм пересування туристів” №33	10.07.1996
Наказ Державного комітету з житлово-комунального господарства України і Державного комітету України з туризму “Про затвердження Правил користування готелями і надання готельних послуг в Україні” №77/44	10.09.1996
Наказ Державного комітету статистики України “Про затвердження форм державної статистичної звітності з питань туризму та інструкцій до їх заповнення” №96	04.03.1998
Наказ Державного комітету України із стандартизації, метрології та сертифікації “Про внесення доповнень до Переліку продукції, що підлягає обов’язковій сертифікації в Україні, до Термінів введення обов’язкової сертифікації окремих видів продукції в Україні та затвердження Правил обов’язкової сертифікації готельних послуг та послуг громадського харчування” № 37	27.01.1999
Наказ Міністерства освіти України “Про затвердження Правил проведення туристських подорожей з учнівською та студентською молоддю України” №96	06.04.1999
Наказ Державного комітету лісового господарства України від “Про затвердження Правил організації полювання та надання послуг іноземним туристам-мисливцям” №83	09.09.1999
<i>Інші підзаконні акти</i>	
Положення про пошуково-рятувальні служби суб’єктів туристичної діяльності, що спеціалізуються на організації туристичних подорожей з використанням активних форм пересування туристів / затверджене наказом Держкомтуризму №33	10.07.1996
Положення про порядок видачі референсу суб’єктам туристичної діяльності України / затверджене наказом Міністерства закордонних справ України та Держкомтуризму №164-09/61	25.12.1996
Правила обов’язкової сертифікації послуг харчування / затверджено наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології і сертифікації №37	27.01.1999
Правила обов’язкової сертифікації готельних послуг / затверджено наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології і сертифікації №37	27.01.1999

Проведений аналіз змісту документів, які складають нормативно-правову базу туристичної галузі в Україні, дозволяє констатувати, що поруч із загальними питаннями впорядкування господарської діяльності суб’єктів у галузі, як і у будь-якій іншій, що містяться у Законах України та Кодексах [7; 8; 9; 10; 11; 13; 14; 16; 17; 19; 20], для розвитку туризму прийнято основні законодавчі акти (Закони України “Про туризм” [12], “Про курорти” [18]), та такий, що впливає на неї через культурну сферу (Закон України “Про музеї та музейну справу” [15]). При цьому, мається на увазі повна неузгодженість між окремими

основними законодавчими актами, Указами Президента України та іншими підзаконними актами. Так, протиріччя у правовій сфері характеризуються наступним:

- жоден із прийнятих підзаконних актів не стосується впорядкування процесів у соціальній сфері в частині впорядкування трудових відносин між працівниками галузі при тому, що проблема нестачі кваліфікованих кадрів і низької заробітної плати у галузі стає гострою;

- жоден із підзаконних актів не розроблено з метою вирішення проблем в екологічній (природній) та освітній (виховній) сфері при тому, що ці проблеми визначені як в Указі Президенту України, так і в Державній програмі розвитку туризму;

- більшість із підзаконних актів націлено на вдосконалення регламентних процедур ведення бізнесу у галузі;

- з часу затвердження двох Державних програм, які за своєю метою повинні були б сприяти розвитку туристичної галузі в Україні зроблено ефективні заходи зі створення (перетворення) центрального виконавчого органу, відповідального за цей процес; але, при цьому, не прийнято жодного підзаконного акту, що за своєю метою повинен був би сприяти реалізації цих програм.

Висновки. Отже, проведений аналіз дозволив визначити суттєві проблеми у нормативно-правового забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні на основі соціологічних досліджень та оцінки нормативно-правової бази. При цьому встановлено додаткові проблеми у цій сфері, на які вчені-економісти не звертали увагу.

Очевидно, що визначені проблеми з урахуванням нестабільного політичного стану, неефективної діяльності державних органів та недосконалого законодавчого регулювання ускладнюють розвиток туристичної галузі в Україні. Це провокує виникнення та загострення кризових явищ у галузі. Не вирішивши проблеми у політико-правовій сфері на основі вдосконалення нормативно-правової бази не можливо забезпечити розвиток туристичної галузі в Україні, та реалізувати антикризову політику держави у ній.

Вважаємо, що удосконалення політико-правової сфери та, відповідно, прийняття законодавчих і нормативно-правових актів повинно спиратися на результати додатково проведеного аналізу та оцінки кожної зі сфер, які формують та утворюють туристичну галузь – економічної, соціальної, культурної, екологічної, освітньої, регіональної. Перспективним напрямом цього дослідження є встановлення чинників, які гальмують розвиток галузі у цих сферах, для чого потребується

розробка відповідних методичних положень, використання яких дозволить прийняти необхідні нормативно-правові акти щодо нейтралізації проблем за визначеними сферами. Над вирішенням цього наукового завдання сьогодні працюють вчені-економісти кафедри “Менеджменту і адміністрування” Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка.

Список використаних джерел

1. Матвеева Т.Ю. Введение в макроэкономику : учебник / Т.Ю. Матвеева. – “Издательский дом ГУ-ВШЭ”, 2007. – 511 с.
2. Мальська М.П. Організація готельного обслуговування / Бібліотека українських підручників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfree.com>
3. Семенов В.Ф. Державне регулювання та управління регіональним розвитком туризму / В.Ф. Семенов // Экономика и управление. – 2010. – № 1 – С. 40-44.
4. Гнатюк М.Р. Закон України “Про туризм”: Постатейний коментар. – К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 2006. – 200 с.
5. Організація туризму : підручник / І.М. Писаревський, С.О. Погасій, М.М. Покогодна та ін.; за ред. І.М. Писаревського. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 541 с.
6. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні / В.Ф. Кифяк. – Чернівці : Книги-XXI, 2003. – 300 с.
7. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
8. Кодекс Законів про працю України / Затверджено Законом № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до №50, ст. 375.
9. Цивільний кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№40-44, ст. 356.
10. Господарський кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №18, №19-20, №21-22, ст.144.
11. Податковий кодекс України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №13-14, №15-16, №17, ст.112.
12. Закон України “Про туризм” від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Туристичні послуги в Україні: зб. нормат. актів. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 22-52.
13. Закон України “Про захист прав споживачів” від 12.05.1991 р. №1024-XII / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, №30, ст.379.
14. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16.04.1991 р. № 959-XII / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, №29, ст. 377.

15. Закон України “Про музеї та музейну справу” від 29.06.1995 №249/95-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 25, ст. 191.
16. Закон України “Про страхування” від 07.03.1996 р. №85/96-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №18, ст. 78.
17. Закон України “Про рекламу” від 03.07.1996 р. №270/96-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №39, ст. 181.
18. Закон України “Про курорти” від 05.10.2000 №2026-III / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 50, ст. 435.
19. Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01.06.2000 р. №1775-III / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, №36, ст. 299.
20. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців” від 15.05.2003 р. №755-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №31-32, ст. 263.

Chernysh I. V. Problems normative and legal regulation of the tourism industry in Ukraine and in its regions.

In this paper, based on a synthesis of scientific approaches to identify the problems of political and legal areas that restrain the development of tourism industry in Ukraine, as well as their systematization based on political situation in the country and the legal regulation; a sociological study to the problem of separation of political and legal sphere upon which found no common point of view between business, academic economists and civil servants on the perception of the problems of tourism development in Ukraine; analysis of the regulatory framework of the tourism industry in Ukraine and identifies the most inhibitory factors legislation that hinder its development.

Key words: legal regulation, political and legal sphere, the political situation, development of tourism, factors of braking.

Черныш И. В. Проблемы нормативно-правового регулирования развития туристической отрасли в Украине и её регионах.

В статье, на основе обобщения научных подходов к определению проблем политико-правовой сферы, сдерживающих развитие туристической отрасли в Украине, проведено их систематизацию с учетом политической обстановки в стране и законодательного регулирования; проведено социологическое исследование с целью выделения проблемы политико-правовой сферы, на основе которого установлено отсутствие общей точки зрения между представителями бизнеса, учеными-экономистами и государственными служащими по восприятию проблем развития туристической отрасли в Украине; проанализированы нормативно-правовую базу туристической отрасли в Украине и определены наиболее тормозные факторы законодательного порядка, сдерживающих ее развитие.

Ключевые слова: законодательное регулирование, политико-правовая сфера, политическое состояние, развитие, туристическая отрасль, факторы торможения.