

УДК 34.338.48(477)

Анатолій Матвієнко,кандидат наук з соціальних комунікацій,
директор Київського технікуму готельного господарства

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено правову природу державно-правового регулювання туристичної галузі в Україні в новітній парадигмі українського права. Доведено, що ефективність державно-правового регулювання в туризмі в нашій державі суттєво залежить від стабільності у функціонуванні органів державної влади.

Ключові слова: роль держави в системному розвитку туризму, формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, державно-правове регулювання.

Аналізуючи документально-правову базу регулювання туристичної діяльності, слід відмітити її складність — туризм передбачає постійне функціонування трьох учасників: туристів — споживачів туристичних послуг, суб'єктів туристичної діяльності — виробників та реалізаторів туристичних послуг, держави — в особі державних органів, які виконують регуляторні функції і приймають нормативно-правові акти та забезпечують виконання інших функцій.

Ціла низка аспектів державно-правового регулювання розвитку туризму в Україні ще не має всебічного відображення у науковій літературі, а серед вчених, які опікуються проблемами туристичної діяльності, відсутні однотайні думки, щодо методології формування та застосування державно-правових механізмів регулювання на національному та місцевому рівнях у контексті світового досвіду.

Теоретичну основу проведеного дослідження складають законодавчі й нормативні акти України та міжнародні документи, ратифіковані Україною, а також наукові праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у сфері туристичних послуг й правового регулювання туристичної діяльності: Ю. В. Алексєєвої, В. Д. Бакуменка, О. П. Дуровича, М. І. Кабушкіна, В. М. Князева, В. І. Лугового, Я. І. Науменка, Л. А. Пала. Питанням правового забезпечення туризму присвячені праці В. П. Вахмістрова, В. Г. Гуляєва, В. К. Федорченка, В. І. Цибуха та багатьох інших.

Підґрунтям для розроблення теми дослідження стали також розробки вітчизняних вчених щодо правових й організа-

ційних аспектів міжнародного туризму, визначення його тенденцій і перспектив розвитку: А. Ю. Александрова, М. О. Анан'єва, К. Г. Борисова, О. О. Любіцевої, Л. Ф. Ходоркова, В. С. Сеніна, Ф. Франжіаллі.

Метою цієї статті є теоретично-методологічний аналіз правової природи державно-правового регулювання туристичної галузі в Україні в новітній парадигмі українського права. Особливо актуальним це питання є для України, яка не має значного історичного досвіду державного впливу на туристичну діяльність.

У колишньому СРСР державну політику в галузі туризму проводили ВЦСПС та Головне управління з іноземного туризму при Раді Міністрів СРСР. Основні завдання туризму впливали з його оздоровчого, культурно-пізнавального значення. Туристичні організації звільнювалися державою від будь-яких податків, у тому числі і від податку на дохід. Із державних, профспілкових бюджетів, фондів підприємств спрямовуються значні суми на розвиток матеріально-технічної бази, придбання пільгових путівок, дотації туристичним організаціям [1].

За радянських часів питання туризму в Україні постійно регулювала ціла низка державних установ: Державний комітет СРСР з іноземного туризму, який в Україні був представлений Головним управлінням по іноземному туризму при Раді Міністрів Української РСР, Українська республіканська рада з туризму та екскурсій, що входила до складу Української ради професійних спілок, Бюро міжнародного молодіжного туризму «Супутник» ЦК ЛКСМУ, а також міністерства, що мали

підвідомчі туристичні заклади — всього понад 20 міністерств, відомств і громадських організацій [2].

На думку автора, здобуття Україною незалежності порушило загальносоюзну вертикаль, але в межах України залишилися функціонувати структури управління туристичною індустрією, які існували при СРСР. Існуюча на той час організаційна система деякою мірою мала певні переваги: в умовах ринкових перетворень туристично-рекреаційна сфера вимагала для свого розвитку чималих інвестиційних ресурсів і капіталовкладення міністерств та відомств забезпечували значну частину фінансування потреб галузі. Разом із тим, все більш наочними ставали недоліки такої організації управління на макроекономічному рівні. Окремі елементи структури галузі розпочали свою внутрішню реорганізацію за відсутності координації таких дій з боку держави. Єдиний орган державного управління в галузі — Головне управління по іноземному туризму при Раді Міністрів України — припинив своє існування ще в 1989 р., а на його базі було створено державну корпорацію «Укрінтур», але за своїми обсягами туризм у її діяльності посідав другорядне місце. Водночас «Інтурист», БММТ «Супутник» та «Укрпрофтур», втративши жорстку державну опіку, відносно швидко адаптувалися до нових ринкових умов шляхом роздержавлення та акціонування туристичних об'єктів.

У 1989—1993 рр. процеси переходу України на ринкові економічні відносини призвели до погіршення балансу в'їзного та виїзного туристичних потоків. Це призвело до руйнації важливих складових інфраструктури галузі, розпаду соціально орієнтованих внутрішнього та молодіжного туризму, впливу значних валютних коштів за кордон, погіршення матеріальної бази. Було порушено систему напрацьованих зв'язків щодо формування і реалізації турів, систему кадрового забезпечення [3].

Закономірним результатом стала ситуація, коли, незважаючи на відкритість кордонів, у 1992 р. Україну відвідали лише 120 тис. іноземців, що майже втричі менше, ніж у середині 80-х років ХХ ст., коли щорічно приїздили понад 500 тис. туристів. У той самий час майже 10 млн українських громадян виїжджали за кордон переважно у так звані «шоп-тури». Внаслідок недостатньо контрольованої ситуації держава втратила майже 80% валют-

них надходжень від іноземного туризму. Ці процеси також спричинили розпад системи соціально орієнтованого внутрішнього туризму і руйнування важливих складових інфраструктури галузі [4].

Для пошуку шляхів виходу з кризи у 1993 р. було створено Державний комітет по туризму України (Держкомтуризм), який почав діяти як державний орган системи управління вітчизняною туристичною галуззю, безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Головними завданнями Держкомтуризму щодо формування системи державного регулювання туризму були:

- формування нормативно-правової бази для регулювання туристичної діяльності;

- розробка стратегічного плану розвитку галузі (Кабінетом Міністрів України затверджено Програму розвитку туризму на 1995—2005 рр., з 1995 р. у туристичній галузі запроваджено державну статистичну звітність);

- введення з 1994 р. ліцензування туристичних підприємств;

- створення системи Генеральних агентств Держкомтуризму в регіонах на базі державних туристичних підприємств — регіональних підрозділів колишньої системи «Інтуристу»;

- сприяння туристичним підприємствам України щодо їх виходу на міжнародний ринок шляхом активізації виставкової діяльності (з 1994 р. започатковано проведення щорічних Міжнародних туристичних виставок в Україні).

З прийняттям Закону України «Про туризм» у 1995 р. ситуація значною мірою поліпшилась, оскільки на той час в Україні туристичну діяльність провадила велика кількість суб'єктів господарювання, відносини в цій галузі розвивалися хаотично й неконтрольовано, із застосуванням принципів і методів, що склалися ще за радянських часів [5].

На нашу думку, Закон не дозволив вирішити низку проблем, а саме не була розв'язана проблема багатовідомчості в туристичній індустрії України. Ще одним проблемним напрямом виявилось регулювання галузі на регіональному рівні. Так, наприклад, після започаткування ліцензування туристичної діяльності у 1994 р. генеральні агентства по туризму в регіонах стали, по суті, звичайними комерційними структурами державної форми власності, що надавали туристичні послуги, але водночас мали певні повнова-

ження щодо консультування, ліцензування і контролю інших туристичних підприємств свого регіону. Саме тому в ряді регіонів, де місцева влада усвідомила значення туризму для розвитку регіону, вже у 1995—1999 рр. у складі деяких обласних державних адміністрацій почали утворюватись структурні підрозділи з питань туризму. Крім того, у 1995 р. було утворено Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим. Однак процес формування структур державного регулювання туризму в регіонах часто гальмувався через певне нерозуміння місцевою владою його значення для розвитку місцевої економіки та необхідності регулювання на місцевому рівні, що, в свою чергу, зумовлено браком висококваліфікованих фахівців з питань туризму як в органах місцевої влади, так і серед працівників галузі в регіонах.

Згідно з Указом Президента України від 15.12.1999 р. № 193 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» було створено Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму на базі трьох державних комітетів, що не призвело до позитивних змін у галузі. У регіонах, відповідно, також відбулося об'єднання відповідних структурних підрозділів облдержадміністрації, що відали питаннями цих трьох сфер.

Подальша практика довела хибність такої політики: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери зі своєю проблематикою відсунули туристичну галузь на другорядний план. Тому в 2000 р. було зроблено спробу певним чином виокремити туристичну політику з-поміж молодіжної політики та політики у сфері фізичної культури та спорту і в складі Держкоммолодьспорттуризму України утворено урядовий орган державного управління — Державний департамент туризму. Прогнозованим наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українській туристичній галузі, стала реорганізація Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму (Указ Президента України від 22.11.2001 р. № 1132/2001 [7] та створення замість Державного департаменту туризму, що діяв у його складі, центрального органу державної виконавчої влади — Державної туристичної адміністрації України (Держтурадміністрації).

На думку автора, ця подія засвідчила активізацію політики держави щодо державного регулювання туристичної діяль-

ності та підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів формування та просування якісного національного туристичного продукту. Крім того, в 2003 р. до відання Держтурадміністрації було передано окремі повноваження щодо регулювання в курортній сфері.

З часом у процесі реалізації норм Закону України «Про туризм» (1995 р.) почали виникати суперечності, насамперед, між контролюючими органами та суб'єктами туристичної діяльності, що призводило до необґрунтованих санкцій, вимог, а при застосуванні норм податкового законодавства взагалі нехтувалась специфіка туристичної діяльності. Крім того, існування на практиці суб'єктів господарювання, які в договірних відносинах, у тому числі міжнародних, позиціонували себе як туроператори та турагенти, без законного визначення їх статусу, почало призводити до того, що підзаконні акти (наприклад, ліцензійні умови) містили норми, які регулювали поняття туроператорів та турагентів як суб'єктів туристичної діяльності, а безпосередньо законом статус таких суб'єктів не було визначено [7].

До того ж ліцензування в туристичній галузі фактично відбувалося не за видами господарської діяльності, як того вимагало спеціальне законодавство, а фактично за організаційними формами туризму, що на практиці перетворило ліцензування на процедурну формальність для необмеженого кола осіб (починаючи від благодійних організацій і закінчуючи металургійними та вугледобувними комбінатами), які досить часто не мали ніякого відношення до туристичної діяльності.

На виправлення ситуації, що склалася, Верховна Рада України у 2003 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», який урахував нагальні потреби галузі, світового досвіду та рекомендаційні директиви Європейського Союзу та Всесвітньої туристської організації.

Основними цілями державного регулювання в галузі туризму Закон визначив:

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

— безпеку туризму, захист прав та за-

конних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;

— збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

— створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримку пріоритетних напрямів туристичної діяльності [8].

У 2005 р. відповідно до Указу Президента України від 20.04.2005 р. № 1688/2005 [9], Держтурадміністрацію України і Міністерство культури та мистецтв України реорганізовано в новостворене Міністерство культури і туризму України, у складі якого постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р. № 564 утворено урядовий орган державного управління — Державну службу туризму і курортів.

На сьогоднішній день центральним органом виконавчої влади в галузі туризму є Державне агентство України з туризму і курортів, яке підпорядковується віце-прем'єр-міністру України — міністру інфраструктури України [10].

Тобто чергова реорганізація засвідчила відсутність збалансованої структури управління туристичною галуззю України, призвела до ситуації, коли країна з багатим туристично-рекреаційним потенціалом упродовж майже двох десятиріч не сприймалась світовою спільнотою і вищим керівництвом держави як туристична країна. Непродумані, радикальні кроки в адміністративній політиці останніх років призвели до руйнування системи державно-правового регулювання галузі. Все це ще раз підкреслює важливість та необхідність державного регулювання туризму, в тому числі через формування та стабілізацію дієвої структури органів управління галуззю [11].

На думку автора, у результаті безсистемної та частоті реорганізації центральних органів виконавчої влади в сфері туризму реалізація довгострокових державних програм, стратегічних змін і тактичних завдань значно ускладнюється, визначені законодавчо основні завдання реалізуються частково.

Автор робить висновок, що постійні реорганізації державних та місцевих ор-

ганів управління туризмом, незважаючи на те, що туризм проголошено пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури в Україні, не дозволяють вирішувати питання державного регулювання, як цього вимагає сучасний стан розвитку туризму.

Автор пропонує: визначаючи поняття «державно-правове регулювання туристичної галузі», варто звертати увагу також на механізми співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору в туризмі. Серед основних інструментів прямого державно-правового регулювання варто назвати розробку та прийняття нормативно-правових актів, обов'язкових для виконання всіма фізичними особами та юридичними особами незалежно від організаційно-правових форм і форм власності.

Висновки.

1. Туризм — це синтетична, складна галузь та багатогранна економічна система з розгалуженою мережею зв'язків, до якої входять близько сорока суміжних сфер та галузей економіки. Тому необхідність державно-правового регулювання та підтримки цієї галузі впливає із самої сутності функціонування туризму як однієї із сфер життєдіяльності в державі. У більшості країн світу держава регулює туристичний сектор безпосередньо через центральні органи виконавчої влади, інші органи державного управління, а також опосередковано за допомогою правових, податкових важелів, підтримки інфраструктурних проєктів, маркетингових досліджень.

2. Правове регулювання як інструмент реалізації державної туристичної політики являє собою своєрідний спектр політики держави і демонструє вплив держави щодо розвитку туристичної індустрії, вдосконалення форм туристичного обслуговування громадян і зміцнення на їх основі політичного, економічного і соціального потенціалу держави.

3. Побудова ринкової моделі економіки в нашій країні вимагає розробки принципово нових підходів щодо формування ефективних механізмів регулювання саме у сфері вітчизняного туризму.

4. Стабільність у функціонуванні органів державної влади є необхідною умовою стабільного розвитку туризму в країні та запорукою реалізації завдань державно-правового регулювання, визначених чинним законодавством.

ПРИМІТКИ

1. Кифяк В. Ф. Організація туристичної діяльності в Україні : навч. посіб. / В. Ф. Кифяк. — Чернівці : Книги-XXI, 2003. — С. 92.
2. Історія туризму в Україні : навч. посіб. / В. К. Федорченко, Т. А. Дворова ; передмова В. А. Смолія. — К. : Вища шк., 2002. — С. 91—92.
3. Мокляк А. В. Туристські ресурси для потреб іноземного туризму в Україні / А. В. Мокляк. — К. : КДУ імені Тараса Шевченка, 2004. — С. 19.
4. Попович С. І. Туристичні ресурси України : зб. наук. статей. — К. : ФПУ, 1996. — С. 124.
5. Матвієнко А. Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про туризм» / А. Т. Матвієнко, І. В. Приячук, М. А. Лесик, В. І. Анреїцев. — К. : НДІ туризму та курортів, 2006. — 212 с.
6. Про реорганізацію державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України : Указ Президента України від 22.11.2001 р. № 1132/2001 // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 221. — Ст. 52.
7. Матвієнко А. Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про туризм» / А. Т. Матвієнко, І. В. Приячук, М. А. Лесик, В. І. Анреїцев. — К. : НДІ туризму та курортів, 2006. — 212 с.
8. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» : Закон України від 18.11.2003 р. № 1282-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 50. — Ст. 34.
9. Положення про Міністерство культури і туризму України : Указ Президента України від 20.04.2005 р. № 1688/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 49. — Ст. 26.
10. Про положення про Державне агентство України з туризму і курортів : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 444/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2001. — № 11. — Ст. 36.
11. Алексеева Ю. В. Вплив державної політики на розвиток туристичної галузі України / Ю. В. Алексеева // Актуальні проблеми внутрішньої політики : зб. наук. праць. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — № 1. — С. 103—107.

Матвієнко Анатолій. Государственно-правовое регулирование туристической отрасли в Украине: исторический аспект.

Исследована правовая природа государственно-правового регулирования туристической отрасли в Украине в новейшей парадигме украинского права. Доказано, что эффективность государственно-правового регулирования в туризме в нашей стране существенно зависит от стабильности в функционировании органов государственной власти.

Ключевые слова: роль государства в системном развитии туризма, формирование эффективной модели государственно-частного партнерства, государственно-правовое регулирование.

Matviyenko Anatoliy. State legal regulation of tourism industry in Ukraine: historical aspect.

In the article the author examines the nature of state and legal regulation of tourism industry in Ukraine in modern paradigm of Ukrainian law. It has been proved that the effectiveness of state and legal regulation in our country's tourism largely depends upon steady functioning of the government authorities.

Key words: role of the state in systematic tourism development, establishing an effective pattern of state legal partnership, state legal regulation.