

В. В. Чорненко

Інститут права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом,
аспірант кафедри адміністративного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ

© Чорненко В. В., 2016

Проаналізовано питання, пов'язані з розвитком вітчизняного туристичного бізнесу, який складається з рекреації та туризму і є невід'ємною складовою світового туристичного процесу. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років, індустрія туризму може стати тією галуззю народного господарства України, яка сприятиме зростанню економіки нашої держави, що можливо досягти лише ефективним державним регулюванням та управлінням.

Ключові слова: туризм, туристичний бізнес, адміністративно-правове регулювання, управління туристичною сферою.

В. В. Чорненко

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ УКРАИНЫ

Статья посвящена анализу вопросов, связанных с развитием отечественного туристического бизнеса, который состоит из рекреации и туризма и является неотъемлемой составляющей мирового туристического процесса. Несмотря на все политические и социально-экономические проблемы последних лет, индустрия туризма может стать той отраслью народного хозяйства Украины, которая будет способствовать росту экономики нашего государства, которого возможно достичь только путем эффективного государственного регулирования и управления.

Ключевые слова: туризм, туристический бизнес, административно-правовое регулирование, управление туристической сферой.

V. V. Chornenki

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATIONS AND GOVERNANCE THE TOURISM SECTOR UKRAINE

The paper analyzes the issues related to the development of the domestic tourism business, which consists of recreation and tourism and is an integral part of world tourism process. Despite all the political and socio-economic problems of recent years, the tourism industry can become that sector of the economy of Ukraine, which will serve as the economic growth of our country, which can be achieved only through effective government regulation and control.

Key words: tourism, tourism business, administrative legal regulation, management of the tourism industry.

Постановка проблеми. Доводиться констатувати, що в Україні не приділено належної уваги розвитку туризму та адміністративно-правовому регулюванню цієї сфери. Аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що він перебуває на початковій стадії. Збільшення потоків

внутрішнього та в'їзного туризму нині уповільнюється через низку негативних чинників, до яких належать: недостатній розвиток туристичної інфраструктури; недостатня розробленість нормативно-правової бази; економічна та політична нестабільність; обмеженість асортименту пропонованих послуг; недосконалість реклами українських туристичних центрів за кордоном. З огляду на це питання проведення якісної оцінки та вдосконалення механізмів державного регулювання національної туристичної сфери набувають актуальності. Тому для підвищення ефективності роботи туристичної сфери необхідно регулювати цей процес і на загальнонаціональному, і на регіональному рівнях.

Аналіз дослідження проблеми. Питання, пов'язані з регулюванням розвитку туризму в державі загалом та в окремих регіонах України, були предметом розгляду багатьох вчених, серед яких: Ю. Алексєєва, О. Артеменко, І. Бережна, В. Бабарицька, А. Бузні, Н. Ветрова, В. Гуляєв, В. Гудзь, В. Заросило, В. Колпаков, В. Подсолонко, Д. Стеченко, В. Шамрай та ін.

Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання та державного управління цією галуззю залишаються недостатньо розробленими. Недостатньо робіт із теоретичним осмисленням зазначених питань та з розробленням науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі. Натомість ще одна проблема полягає у суперечності між сьогоднішніми методами адміністративно-правового регулювання та управління і новітніми економічними тенденціями.

Метою цієї статті є дослідження деяких аспектів адміністративно-правового регулювання та державного управління у туристичній сфері, що зумовлено недостатньою розробленістю механізмів державного регулювання та організаційної структури управління туристичною і курортно-рекреаційною сферами у регіонах України.

Виклад основного матеріалу. Україна вибрала своїм стратегічним курсом інтеграцію до структур Європейського Союзу. Для реалізації цієї мети потрібно виконати низку умов, однією з яких є активний регіональний розвиток. Про це йдеться у Декларації щодо регіоналізму, прийнятій Асамблеєю Європейських регіонів у 1996 р. [1]. У документі, зокрема, зазначено, що регіони мають взяти на себе відповідальність у таких галузях, як економіка, культура і туризм. Це положення надалі розвинено і в Європейській хартії про місцеве самоврядування [2, с. 56–59]. Отже, розроблення та впровадження в Україні дієвої регіональної політики наблизить нашу державу до ефективної взаємодії у співпраці з розвиненими країнами світу.

Однак зазначені проблеми неможливо вирішити без ефективного адміністративно-правового регулювання ринку та туристичної сфери взагалі. Усе це має сприяти створенню конкурентоспроможного національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби вітчизняних та іноземних туристів і забезпечити на цій основі комплексний розвиток регіонів України за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини.

У Законі України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року термін «туризм» визначений як тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає [3].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «туризм» трактується як «подорожі, які здійснюються за певними маршрутами по всій країні або за кордон; у ряді випадків мають елементи спорту /// Тимчасовий виїзд людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях» [4, с. 1486].

Отже, таке трактування терміна «туризм» означає, що значна частина пасажирів у будь-якому виді транспорту, крім місцевого, – туристи. В авіації їхня частка досягає 75 %. Якщо б проблема розвитку туризму полягала лише в класифікації контингенту туристів, то розвиток туристичної галузі ми могли б оцінювати як позитивний. Однак, на жаль, доводиться констатувати таку ситуацію: в'їзний туризм, а ще більше рекреація, в Україні неконкурентоспроможні порівняно з комерційними видами туризму, зокрема, з виїзним; через відсутність сприятливого інвестиційного клімату наявна соціальна й туристична інфраструктура не відповідає світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку; якість туристичних послуг низька; з туристично-рекреаційного ринку витіснено соціально значущі напрями рекреації й туризму; недостатній рівень кадрового забезпечення за кількісними та якісними параметрами управління на рівні підприємства та регіонів; занадто складні

візові, митні та прикордонні процедури; розпорошеність відомчої підпорядкованості закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнюється неефективним державним регулюванням та управлінням регіональним розвитком туризму і рекреації.

Натомість, необхідно наголосити на тому, що розвиток туристичної галузі безпосередньо пов'язаний зі значною кількістю інших галузей суспільного виробництва: транспортом, промисловістю, сільським господарством, будівництвом, медициною, культурою тощо. Цей розвиток позитивно впливає на економічне зростання виробництва, передусім предметів споживання, зростання агропромислового комплексу, спортивно-оздоровчих баз, розвиток дорожнього будівництва та транспорту, реставрацію пам'яток історії та культури, краще використання природно-рекреаційних ресурсів, підприємств торгівлі й харчування, закладів культури тощо. У розвитку туристичної галузі України та її регіонів упродовж багатьох років, за винятком останнього періоду економічної кризи та проведення антитерористичної операції на сході нашої держави, відзначено позитивну динаміку змін кількісних і якісних показників: збільшення туристичних потоків, відрахувань до державного й місцевого бюджетів, підвищення рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

Це підтверджується статистичними даними, наведеними у Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 р., схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 638-р. [5]. Зокрема, в ній зазначено, що «за розрахунками, проведеними на основі даних Міндоходів та державних статистичних спостережень, обсяг надходжень до державного бюджету від провадження туристичної діяльності за 2012 рік становив понад 1,5 млрд. гривень.

Крім того, за 2012 рік сплачено 38,4 млн. гривень туристичного збору, що на 38,3 відсотка більше, ніж у 2011 році. Загалом протягом 2008–2011 років обсяг надходжень до державного бюджету від провадження туристичної діяльності збільшився з 208,2 млн. до 1,5 млрд. гривень» [5].

У вищезгаданому Законі України «Про туризм» вказано, що напрями освоєння і розвитку туристичних ресурсів України визначають органи державної влади, органи місцевого самоврядування відповідно до програм розвитку туризму [3]. У цьому контексті характерним є те, що у Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 р. передбачено два варіанти вирішення проблем у туристичній сфері.

Перший варіант передбачає розвиток туризму та курортів із саморегуляцією у сфері туризму та курортів, визначення ринкового механізму, що може призвести до істотних втрат бюджетів усіх рівнів у зв'язку з нераціональним використанням туристичних ресурсів, поглиблення процесів тінізації туристичного ринку, формування негативного іміджу держави на міжнародному туристичному ринку, погіршення якості надання туристичних послуг та зниження рівня безпеки туристів.

Другий варіант передбачає розвиток туризму та курортів на умовах державно-приватного партнерства, забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення туристичних ресурсів, детінізацію туристичної діяльності, збалансування державних та приватних інтересів у сфері туризму та курортів, збереження та ефективного використання природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів, забезпечення доступності та прозорості інформації про туристичні ресурси і суб'єктів туристичної діяльності [5].

Зазначалось також, що реалізація другого варіанта, який є оптимальним, дасть змогу:

- подолати негативні тенденції у сфері туризму та курортів;
- забезпечити доступність туристичних ресурсів для всіх категорій осіб, особливо для осіб з інвалідністю, зокрема з вадами зору, слуху і порушеннями опорно-рухового апарату, та інших, пов'язаних з інвалідністю груп населення;
- сформувати позитивний імідж держави на міжнародному туристичному ринку;
- забезпечити розвиток в'їзного туризму;
- прискорити темпи розвитку туризму, збільшити обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності;
- створити сприятливі умови для використання наявних організаційних, фінансових, інтелектуальних, матеріально-технічних та інших ресурсів;
- забезпечити розвиток найцінніших природних територій та об'єктів культурної спадщини;
- забезпечити захист економічних інтересів держави від реальних та потенційних загроз у сфері туризму та курортів на внутрішньому та міжнародному туристичному ринку [5].

Однак, на жаль, доводиться констатувати, що амбітні плани, сформульовані у цій Концепції, так і не реалізовано. А саме розпорядження, яким її було схвалено, втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [6].

У контексті порушеного питання необхідно наголосити на тому, що регулювання та управління туристичною галуззю – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі, створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо. Існують три типи моделей регулювання та управління розвитком туристичної діяльності в різних країнах світу [7, с. 24–26]. У більшості країн світу регулювання туризму впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути. Тому перша модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Держава в цих країнах створює і реалізує необхідні умови: фінансово підтримує розбудову національних туристичних інфраструктур, а також фінансує великі проекти туристичного бізнесу, туристичну індустрію взагалі, рекламну й маркетингову діяльність тощо. Така модель організації регулювання й управління туристичною індустрією колись використовувалась в США, а тепер діє у країнах, у яких туризм є визначальною сферою національної економіки, тобто в Мексиці, Тунісі, Туреччині, Єгипті.

Друга модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, усі питання вирішуються на засадах та принципах вільної та «невидимої руки ринку», а точніше, через «самоорганізацію» підприємств туристичного бізнесу. Країни використовують таку модель у тих випадках, коли національні суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі, або коли в країнах ринок туризму належить іноземним фірмам, а частка туризму в національній економіці взагалі незначна і державу мало цікавить. Модель управління індустрією туризму такого типу з 1997 р. існує в США.

Третя (європейська) модель переважає у розвинених європейських державах, де питання розвитку туристичного бізнесу вирішуються на рівні галузевого підрозділу певного багатогалузевого міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні. Такий підрозділ веде свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробляє нормативно-правову базу, координує діяльність регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародну співпрацю на міждержавному рівні, збирає й обробляє статистичну інформацію, спрямовує й координує маркетингову діяльність тощо). З урахуванням вибору Україною європейського вектора розвитку, необхідності побудови демократичного, відкритого громадянського суспільства, європейська модель видається найприйнятнішою для нашої держави.

Центральна державна туристична адміністрація в Україні, як і в розвинених європейських країнах, має працювати в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така політика й відповідна їй схема роботи туристичних підприємств достатньо продуктивна з погляду знаходження форм конструктивної співпраці й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також для залучення фінансових коштів приватного сектору з метою виконання відповідних державних завдань. Кількісна перевага підприємств різних форм власності в структурі туристичного бізнесу є наслідком такої політики у сфері регулювання туристичної діяльності.

Окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі вищезазначених країн, ефективність яких перевірена часом та підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати для розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що хоча в Україні створено певну нормативно-правову основу регулювання сфери туризму, однак реалії переконливо доводять, що сучасне туристичне підприємництво (бізнес) функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно проявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим

чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо.

У цьому контексті видається необхідним прийняття нових законів, які забезпечать ефективне функціонування галузі, внесення змін до чинних законів України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування» (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму).

У регіонах існують специфічні чинники, що впливають на формування туристичної галузі: природні умови, розвиненість транспортної індустрії, соціальні чинники (умови життя людей, рівень культури, зайнятість населення), економічні чинники, зумовлені створенням основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові чинники, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства, екологічні чинники, які можуть обмежувати, або, навпаки, створювати пріоритети розвитку туризму в регіоні.

Головними напрямками механізму регіонального управління туризмом є: удосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн із розвинутою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку регіонального туристичного бізнесу й системи управління туристичними процесами на регіональному рівні; створення цільових програм розвитку туризму на рівні регіонів; формування стратегії розвитку туризму та розроблення конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети; змішане (державне та ринкове) регулювання розвитку туристичної галузі; виділення пріоритетних видів (насамперед внутрішнього, в'їзного, соціального, сільського) і напрямів державного регулювання розвитку туристичної галузі.

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі: Асамблея Європейських регіонів від 4 грудня 1996 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aer.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_UKRAINE.pdf]. 2. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Медиаполіс. – 1996. – № 1–2. – С. 56–59. 3. Про туризм: закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін': ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. 5. Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 638-р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 68. – Ст. 2496. 6. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>]. 7. Биркович В. І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В. І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5) – С. 24–30.

REFERENCES

1. Deklaratsiya shchodo rehionalizmu v Yevropi: Asambleya Yevropeys'kykh rehioniv vid 4 hrudnya 1996 roku. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [http://www.aer.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_UKRAINE.pdf]. 2. Yevropeys'ka khartiya pro mistseve samovryaduvannya // Medyapolys. – 1996. – № 1–2. – P. 56–59. 3. Pro turyzm: zakon Ukrayiny vid 15 veresnya 1995 roku № 324/95-VR // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1995. – № 31. – P. 241. 4. Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (z dod. i dopov.) / uklad. i holov. red. V. T. Busel. – K.; Irpin': VTF “Perun”, 2005. – 1728 p. 5. Kontseptsiya Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2022 roku: skhvalena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 1 serpnya 2013 roku № 638-r. // Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny. – 2013. – № 68. – P. 2496. 6. Deyaki pytannya optymizatsiyi derzhavnykh tsil'ovyykh prohram i natsional'nykh proektiv, ekonomiyi byudzhetykh koshtiv ta vyznannya takymy, shcho vtratylы chynnist', deyakyykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrayiny: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 5 bereznya 2014 r. № 71. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>]. 7. Byrkovych V. I. Udoskonalennya derzhavnoho rehulyuvannya rozvytku turyzmu na rehional'nomu rivni / V. I. Byrkovych // Stratehichni priorytety. – 2007. – № 4(5) – P. 24–30.