

Державне регулювання в галузі туризму

Сучасна суспільна ситуація в Україні спрямована на розвиток демократичного устрою, децентралізації влади, впровадження, за прикладом європейських країн, моделі публічного управління. Сьогодні в більшості країнах світу на державній основі створені національні туристичні організації, основним завданням яких є загальне керівництво розвитком туризму. Обсяг прав і повноважень національних органів з туризму не є однорідним у різних державах та варіює в залежності від рівня розвитку в них туризму. Компетенція, завдання й функції національних органів та рівень урядового контролю за ними з боку держави також відрізняються. Водночас, в Україні склалася незбалансована структура державного регулювання туризмом, яка в цілому є неефективною та не відповідає сучасним викликам.

У науковій літературі під державним регулюванням туристичної діяльності розуміється система дій і заходів держави щодо вибору і застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямиий чи опосередкований вплив на об'єкти й суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності [1]. Застосовуючи усталені положення теорії права, за аналогією можемо визначити, що відповідно до Закону України „Про туризм” державним регулюванням туризму є здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та контролю за діяльністю в галузі туризму з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування та забезпечення безпеки туризму тощо. У Законі України „Про туризм” закріплено найбільш важливі законодавчі установлення щодо місця й ролі туризму в державі, принципів державного регулювання туризму, про основні цілі, пріоритетні напрями й шляхи (засоби) реалізації державної політики в галузі туризму (ст. 6-12) [1]. Регулююча функція держави знаходить своє виявлення в розробці й прийнятті законодавчих актів у сфері туризму, встановленні умов провадження туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація й стандартизація у сфері туристичної діяльності, дозвільна система на право здійснення туристичного супроводу, обмеження діяльності іноземних суб'єктів господарювання тощо), у забезпеченні сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання, а також у створенні спеціального правового механізму, який забезпечує державний контроль за діяльністю в галузі туризму.

Крім того, серед функцій держави, без здійснення яких неможливий ефективний розвиток туризму, можна також виділити: - виконавчу, що спрямована на забезпечення застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами туристичної діяльності, ґрунтується на владних повноваженнях і включає заходи заборони, дозволу та примусу; - контролюючу, що здійснюється уповноваженими державними органами та суб'єктами туристичної діяльності з метою захисту прав і інтересів їх учасників.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону України „Про туризм” реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організації і здійсненні державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму. Державне регулювання в галузі туризму здійснюється й іншими способами, визначеними законом. Формулюючи принципи державного регулювання туризму, вищезазначений Закон покладає на державу обов'язки сприяти туризму та створювати відповідні умови для його ефективного розвитку, визначати напрями туристичної діяльності, формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, здійснювати підтримку й захист українських туристів, туристичних підприємств та їх об'єднань. За таких умов метою державного регулювання у сфері туризму є забезпечення умов для розвитку туризму, створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, безпека туризму та захист прав і законних інтересів туристів.

Зважаючи на положення Закону України „Про туризм” та враховуючи вищезазначене, державне регулювання туризму визначається кількома напрямами: 1) пряма участь держави у розвитку туризму: - визначення правових засад здійснення туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація туристичних послуг тощо); - надання гарантій щодо захисту споживачів туристичних послуг (запровадження обов'язкового фінансового забезпечення відповідальності туроператорів/турагентів перед туристами, здійснення обов'язкового страхування туристів (медичного та від нещасних випадків) тощо; - заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць, забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України; - забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб; - спрямування бюджетних коштів на розробку й реалізацію програм розвитку туризму тощо;

2) законодавче забезпечення становлення й розвитку туризму, захисту національного ринку туристичних послуг і створення конкурентоспроможного національного турпродукту: - нормативне регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); - створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; - розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

3) державний контроль за діяльністю в галузі туризму. Система державного контролю за діяльністю в галузі туризму передбачає: - визначення умов провадження туристичної діяльності (ліцензійних вимог), стандартизації і сертифікації туристичних послуг; - визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; - встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; - організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг; - накладення стягнень і вжиття інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму;

4) захист добросовісної конкуренції на ринку туристичних послуг, запобігання монополізму. Слід також акцентувати увагу, що Законом „Про туризм” (ст. 6) визначено також і основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму, серед яких: удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб. При цьому, зазначивши у ст. 6 даного Закону про пріоритетність державного регулювання в'їзного та внутрішнього туризму, держава не створила реального механізму реалізації цієї настанови.

З огляду на це важливе як для розвитку туризму, так і для держави в цілому положення, слід акцентувати увагу на наступному. За роки незалежності України спостерігається тенденція значного превалювання виїзного туризму над в'їзним, тому державне регулювання повинно бути спрямоване, передусім, на відновлення прийнятнього балансу, а також живлення внутрішнього туризму, що сформує імідж держави як країни сприятливого розвитку туризму.

Особливе значення, на наш погляд, має розвиток соціального туризму, що повинен підтримуватися й розвиватися за допомогою держави, керуючись положеннями Конституції України. У цих конституційних установленнях зазначено, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя людині та вільний розвиток особистості. Туризм, насамперед внутрішній, має бути доступним для всіх верств населення. Закріпленню пріоритету соціального туризму сприятиме прийняття спеціального законодавчого акта про соціальний туризм, який має створити реальні гарантії для реалізації людиною (насамперед, незахищеними верствами населення) свого права на туризм. Крім того, доцільно визначити реальні кроки державної підтримки пріоритетних для України в'їзного та внутрішнього туризму (зокрема, спрощення та гармонізації податкового регулювання: звільнення від податку на додану вартість експорту послуг та зменшення ставки податку на прибуток; пропагування туристичних можливостей України за кордоном, у тому числі забезпечення за рахунок коштів державного бюджету часткового фінансування витрат участі туроператорів у престижних туристично-виставкових заходах, що проводяться за кордоном, тощо), а також створення територій пріоритетного розвитку туризму та сприятливого інвестиційного клімату.

Однак варто зауважити, що попри певні проблеми в державному регулюванні туризму, на сьогодні державою створено всі законодавчі важелі впливу на становлення й розвиток вітчизняного туризму. Державне регулювання діяльності у сфері туризму здійснюється органами законодавчої, виконавчої та судової влади за допомогою способів і форм, визначених законом.

Список використаних джерел та літератури

1. Про внесення змін до Закону України “Про туризм”: Закон України від 18.11.2003 р. № 1282-IV // Офіційний вісник України. - 2003. Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b19> .
2. Папп В.В., Вашурін О.В., Остап В.В. Механізми державного регулювання туристичної сфери в Україні // Вісник Мукачівського державного університету. - 2016. - №9. - С. 225-235. - Електронний ресурс: <http://dspace-s.msu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/2709/1/n21-226-236.pdf> .
3. Леоненко Н.А. Організаційний механізм державного регулювання туристичної сфери України // Держава та регіони. – 2019. – Електронний ресурс: <http://repositc.nuczu.edu.ua> .
4. Леоненко Н.А. Теоретичні аспекти державного регулювання сфери туризму в Україні // Державне управління. – 2018.- № 4 (54). Електронний ресурс: <http://www.pa.stateandregions.zp.ua> .