

УДК 351.338.481.32

ЗАВДАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Гурбик Ю.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

It's viewed the tasks of the institutional securing of governmental regulation of the recreational tourist's sphere in Ukraine. It's based the necessary of future modernization and harmonization with the European legislation of the normative legal basis of the recreational tourist's sphere.

Анотація

Розглянуто завдання інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення та гармонізації з європейським законодавством нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери.

Ключові слова

Державне регулювання, рекреаційно-туристична сфера, нормативно-правова база, інституціональне забезпечення.

I. Вступ

У сучасних умовах розвитку рекреації та туризму особливої ваги набуває процес удосконалення та реформування відносин у системі державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери на національному, регіональному і місцевому рівнях. Сучасний розвиток рекреації і туризму в Україні показує, що ефективність державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери перш за все визначається досконалістю нормативно-правової бази. Підтвердженням цьому є думка українського фахівця щодо державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери В.І. Цибуха про те, що "від стану правового забезпечення в Україні в цілому і правового забезпечення функціонування туристичної індустрії зокрема залежить існування туризму в Україні" [14, с. 82].

II. Постановка завдання:

- проаналізувати завдання інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні;
- обґрунтувати необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери.

III. Результати

Певні аспекти інституціонального забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Украї-

ні розглядалися у працях М.О. Баймуратова, А.Г. Бобкової, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ю. Серьогіна, С.Б. Чеховича, Я.М. Шевченко, Н.А. Опанасюк, В.І. Цибуха та ін.

На сьогодні функціонування та діяльність рекреаційно-туристичної сфери регулюється Конституцією України [10], Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм" від 18.11.2003 р. № 1282-IV [1], Указом Президента України "Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" від 10.07.1999 р. [12], постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки" від 29.04.2002 р. № 583 [11], "Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі" від 23.04.2003 р. № 231-р [13], окремими дорученнями Президента України, Кабінету Міністрів України.

Загалом, якщо дослідити інституціональне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Україні, то нині діє близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються рекреаційно-туристичної сфери [14, с. 82]. Але незважаючи на це, у забезпеченні нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери існує низка проблем, які потребують термінового вирішення.

Частина цих проблем наведена у "Державній програмі розвитку туризму в Україні на 2002–2010 р.", а саме [11]:

- складність сприйняття, некоректність, невизначеність, а іноді і відсутність окремих юридично виважених важливих понять туристичного підприємництва;
- неврахування специфіки туристичної галузі в системі оподаткування, наявність окремих податків, що стримують розвиток галузі;
- суперечливість окремих положень нормативних актів, особливо відомчих, та невідповідність їх положенням Конституції України, законам України та світовим стандартам, які встановлюються міжнародними нормативними актами в галузі туризму.

Насамперед це зумовлено тим, що більшість нормативно-правових актів, що регулюють функціонування рекреаційно-туристичної сфери, були прийняті протягом 1995–1999 рр. (винятком є лише ті, що регулюють ліцензування та сертифікацію туристичних підприємств). За цей період змінилися не тільки органи, які регулюють рекреацію та туризм, а й соціально-економічні умови діяльності суб'єктів сфери. Також важливим чинником, що ускладнює процес ефективного державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, є недосконалість законів України. Це стосується як норм загального, так і норм спеціального законодавства, якими регулюються відносини у сфері рекреації та туризму.

Упорядкування рекреаційно-туристичної сфери нормативними актами загальної дії здійснюється за допомогою окремих законів, але з урахуванням особливостей, передбачених Законом України “Про туризм”, і в тих частинах, що йому не суперечать. Тобто таке законодавство слід вважати законодавством про рекреацію і туризм загальної дії, оскільки предметом його регулювання є як рекреаційно-туристичні, так і інші суспільні відносини, а його норми є складовою іншого законодавства.

Важливими актами загального законодавства в регулюванні питань рекреації та туризму є Цивільний кодекс України [15], що регламентує договірні відносини, а також захист прав споживачів рекреаційно-туристичних послуг. Закон України “Про захист прав споживачів” є основою державного регулювання безпеки товарів і послуг з метою захисту людини, її майнового та природного середовища від негативних наслідків сучасного науково-технічного розвитку, від недобросовісного виробника та з метою створення умов для чесної конкурентної боротьби [2].

Також до законодавства загальної дії відносяться Закони України: “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті” [7], “Про порядок виїзду із України і в'їзду в Україну громадян України” [6], “Про правовий статус іноземців” [7], “Про охорону навколишнього природного середовища” [4], “Про рекламу” [9] та ін.

Інституціональне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери законодавством загальної дії повною мірою не вирішує проблеми розвитку рекреації та туризму в Україні. Серед основних проблем законодавства України загальної дії про рекреацію і туризм можна виділити такі:

- договори про надання рекреаційно-туристичних послуг не можуть регулюватися лише загальними умовами цивільного законодавства щодо договорів про надання послуг (ст. 901 ЦК України), адже рекреа-

ційно-туристичні послуги мають свою специфіку. Вона полягає в тому, що рекреаційно-туристична діяльність разом з цивільним законодавством регулюється Законом України “Про туризм” та рядом інших. Наприклад, митним законодавством регламентується порядок перевезення через кордон задекларованих товарів; адміністративним законодавством – питання отримання в'їзних віз; валютним законодавством – форма розрахунків; актами антимонопольних органів – застосування законодавства у сфері захисту прав споживачів тощо. Всі ці нюанси повинні бути зафіксовані й відображені в договорі на рекреаційно-туристичне обслуговування;

- розроблена система ліцензування в Законі України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [3] не враховує специфіки провадження діяльності у сфері туризму за його видами (в'їзний, внутрішній, виїзний туризм та екскурсійна діяльність). На сьогодні відбувається ліцензування не виду підприємницької діяльності, а виду суб'єкта господарювання (туроператор і турагент). Ми вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до Законів України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та “Про туризм” у частині отримання ліцензій на право здійснення туристичної діяльності. По-перше, за видами туризму, по-друге, надавати право підприємствам рекреаційно-туристичної сфери займатися виїзним туризмом у разі забезпечення ними відповідних обсягів наданих послуг з в'їзного туризму, що дасть змогу здійснювати валютні надходження до державного бюджету;
- недосконалою є система обкладання ставки ПДВ для туристичних послуг в'їзного туризму. Необхідно запровадити нульову ставку ПДВ для турпослуг з в'їзного туризму, що є експортом послуг, шляхом внесення змін до Закону України “Про податок на додану вартість” [5], адже це дасть змогу усунути законодавчу дискримінацію відносно туристичних підприємств.

Закони спеціальної дії у сфері рекреації та туризму регулюють безпосередньо рекреаційно-туристичні відносини. Серед них базовим є Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм”. Цей Закон визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України у сфері туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при

здійсненні туристичних подорожей. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України [1, с. 1].

Тому в Законі значна увага приділяється державному регулюванню туристичної діяльності, адже туризм являє собою багатогранне явище сучасного світу, що включає великий комплекс людських і природних ресурсів, а тому не може залишатися без державних важелів впливу. Саме тому державне регулювання рекреації та туризму має бути спрямовано й пов'язано, насамперед, з необхідними вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому та продиктовані сучасними тенденціями соціально-економічного розвитку.

Формулюючи засади реалізації державної політики у сфері туризму, Закон покладає на державу обов'язки сприяти туризму і створювати відповідні умови для його ефективного розвитку, визначати пріоритетні напрями розвитку туризму, спрямовувати бюджетні кошти на розробку і реалізацію програм розвитку туризму, формувати уявлення про Україну як державу з величезними потенційними рекреаційно-туристичними можливостями, здійснювати підтримку й захист українських туристів, туристичних підприємств тощо. Серед основних цілей державного регулювання в Законі передбачені [1]:

а) 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;

б) безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель і споруд;

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

г) створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

Згідно із Законом одним з основних пріоритетних напрямів державної політики у сфері туризму є державне регулювання в'їзного та внутрішнього туризму. Але, на наш погляд, чинний Закон базується на хибній концептуальній основі, зорієнтований виключно на виїзний туризм, що для держави економічно недоцільно, не стимулює розвиток внутрішнього та в'їзного туризму, які є пріоритетними для держави.

Вважаємо за доцільне, щоб серед пріоритетних видів туристичної діяльності держава визначила розвиток соціального тури-

зму. На сьогодні без суттєвого державного контролю та регулювання в рекреаційно-туристичній сфері спостерігається практична монополія комерційних видів рекреації та туризму. В таких умовах соціальний туризм опинився на межі припинення свого існування, оскільки конкурентоспроможність некомерційних видів туризму (дитячого, молодіжного, туризму для інвалідів тощо) суттєво обмежена. Така ситуація може призвести до загальної соціальної напруженості в нашому суспільстві. До речі, конституційні норми закріплюють, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя людині та вільний розвиток особистості. Тому державна політика в рекреаційно-туристичній сфері повинна створити такі умови, щоб внутрішній туризм був доступним для всіх верств населення.

Проаналізувавши положення Закону (ст. 7, 8, 9 і 11), які стосуються переліку органів, що здійснюють регулювання у сфері туризму (Верховна Рада, Кабінет Міністрів та інші центральні органи влади), ми дійшли висновку, що ці положення не є предметом регулювання Закону України "Про туризм", оскільки згідно з чинним законодавством України виключно Конституцією України (ст. 6) встановлюються повноваження органів державної влади у всіх сферах суспільного життя, а значить, вони поширюються і на рекреаційно-туристичну сферу. Отже, вказані положення суперечать Конституції України, оскільки норми Основного закону держави є нормами прямої дії і тому не потребують дублювання.

Крім зазначених проблем, у новій редакції Закону можна визначити й інші актуальні завдання, що приведуть до вирішення нагальних проблем державного регулювання розвитку вітчизняної рекреаційно-туристичної сфери та покращать умови її інституціонального забезпечення. Серед таких завдань можна виділити такі:

- потрібно зменшити вплив необґрунтованого втручання центрального органу виконавчої влади з туризму в господарську діяльність суб'єктів туристичного підприємництва, адже таким чином порушуються законні права останніх на свободу підприємництва, вільний вибір видів своєї діяльності та свободу договору;
- слід змінити підходи до фінансового забезпечення відповідальності турпідприємств перед туристами та зменшити коло суб'єктів, які повинні гарантувати таку відповідальність, що повністю відповідає європейському законодавству та практиці;
- необхідно ввести додаткові важелі стимулювання розвитку вітчизняної рекре-

аційно-туристичної сфери та визначити реальні підходи до державної підтримки щодо пріоритетних для України видів туризму (в'їзного і внутрішнього). Для цього потрібно здійснити спрощення та гармонізацію податкового регулювання; створити умови для впровадження соціальної реклами в рекреаційно-туристичній сфері; пропагувати рекреаційно-туристичні можливості України за кордоном тощо;

- створити сприятливий інвестиційний клімат у рекреаційно-туристичній сфері шляхом розроблення законопроекту про створення спеціальних економічних зон рекреаційного-туристичного типу;
- провести моніторинг європейського законодавства з питань рекреації та туризму, що сприятиме максимальному зближенню норм національного рекреаційно-туристичного законодавства з нормами Європейського Союзу. Насамперед, це стосується положень щодо захисту прав туристів (рекреантів) у разі розірвання договору на туробслуговування та усунення колізійності норми щодо заборони здійснювати туристичну діяльність іноземними юридичними особами тощо;
- чітко визначити права й обов'язки суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення, харчування, екскурсійні, розважальні та інші туристичні послуги і не виступають ні турагентами, ні туроператорами;
- необхідно прийняти ліцензійні умови провадження туроператорської й турагентської діяльності та ряду інших підзаконних актів, що регулюють відносини в рекреаційно-туристичній сфері.

IV. Висновки

Аналіз сучасного інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні свідчить про необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази шляхом її гармонізації з європейським законодавством, внесення певних змін і доповнень до загального і спеціального законодавства України, що здійснює регулювання рекреаційно-туристичної сфери, прийняття додаткових законодавчих та регулятивних актів, спрямованих на стимулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного і стабільного розвитку рекреації та туризму в нашій державі.

Загалом перспективи розвитку рекреаційно-туристичної сфери вимагають консолідації зусиль держави, суб'єктів господарювання, всього українського суспільства для здійснення необхідних завдань щодо покращення нормативно-правової бази, яка регламентує рекреаційно-туристичну діяльність. Саме

це забезпечить створення безпечних, прогнозованих і прозорих умов ведення підприємницької діяльності та формування сприятливих умов інвестиційного і податкового клімату у сфері рекреації та туризму.

Література

1. Закон України про внесення змін до Закону України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
2. Закон України про захист прав споживачів // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
3. Закон України про ліцензування певних видів господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
4. Закон України про охорону навколишнього середовища // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 546.
5. Закон України про внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість" // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 41. – Ст. 599.
6. Закон України про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
7. Закон України про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.
8. Закон України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
9. Закон України про рекламу // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
10. Конституція України. – К. : Право, 1996. – 56 с.
11. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 583 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
12. Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 р. : Указ Президента України від 10.08.1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 41.
13. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231-р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 17. – Ст. 785.
14. Цибух В. Державне регулювання у сфері туризму в Україні / В. Цибух // Статистика України. – 2005. – № 1. – С. 80–84.
15. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.