

В. Чорненький

Інститут права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом,
аспірант кафедри адміністративного права
NeoAnaharsys@yahoo.com

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

© Чорненький В., 2019

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану адміністративно-правового регулювання вітчизняної туристичної галузі, оскільки саме вона виступає однією із ключових складових усієї сукупності різноманітних господарств. Вона тісно пов'язана із розвитком усієї економічної політики тієї чи іншої держави, а тому заслуговує на державну та міжнародну підтримку не менше, ніж інші галузі.

Ключові слова: туризм; адміністративно-правове регулювання; державне управління туристичною сферою.

В. Чорненький

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

Статья посвящена исследованию современного состояния административно-правового регулирования отечественной туристической отрасли, поскольку именно она выступает одной из ключевых составляющих всей совокупности различных хозяйств. Она тесно связана с развитием всей экономической политики того или иного государства, а потому заслуживает государственную и международную поддержку не меньше, чем другие отрасли.

Ключевые слова: туризм административно-правовое регулирование; государственное управление туристической сферой.

V. Chornenki

Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great
Interregional Academy of Personnel Management
post-graduate student of the department of administrative law

CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF DOMESTIC TOURISM INDUSTRY

The article is devoted to the research of the current state of administrative-legal regulation of the domestic tourism industry, since it is one of the key components of the whole set of diverse farms. It is closely linked to the development of the whole economic policy of a particular state, and therefore deserves state and international support no less than other branches.

Key words: tourism; administrative-legal regulation; state administration of tourism sphere.

Постановка проблеми. Оцінка потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів дає підстави стверджувати, що Україна має значні перспективи розвитку туристичної індустрії, але її сучасний стан не відповідає вітчизняному потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів, низькою є її економічна ефективність. Натомість, наявний потенціал дозволяє ставити завдання активізації розвитку туризму в Україні. Однак, зазначені проблеми неможливо вирішити без підтримки держави, хоча туристична індустрія є доволі специфічною і надзвичайно складною сферою державного управління. Така діяльність неможлива без створення належної адміністративно-правової основи, створеної з використанням кращих світових зразків тих держав, які туризм зробили провідною галуззю економіки.

Аналіз дослідження проблеми. Питання, пов'язані з регулюванням туристичної сфери загалом та окремими питаннями, що стосуються розвитку туризму стали предметом розгляду багатьох вчених, з-поміж них слід назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеценка, В. Шамрая та ін.

Внесок у розвиток цього питання внесли такі вчені, як: О. Басюк, І. Богатюк, Р. Браймер, Г. Бондаренко, І. Школа, О. Артемова. Питаннями впливу якості послуг на ефективність туристської діяльності займалися такі дослідники, як А. Зубков, В. Квартальнов, висвітлення теоретичних проблем і практичних аспектів транспорту, транспортної інфраструктури та їх використання в туристичній сфері стали предметом дослідження вчених: В.Соколов, В. Гуляєв, М. Мартин та ін.

Окремі питання, що стосуються регулювання сфери регіонального туризму регіонів стали предметом наукового пошуку таких учених, як: Т. Розанова, С. Хлоп'як, В. К. Бабарицька, А. М. Бузні, Н. Яновська, В. Федцов, Є. Колотовата ін. Однак, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання у цій галузі залишаються недостатньо розробленими.

Метою цієї статті є розгляд питання, пов'язаного зі станом адміністративно-правового регулювання української туристичної індустрії, яка має надзвичайно вагоме значення для розвитку економіки держави.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи туризм як комплексний об'єкт державно-правового впливу, необхідно зауважити, що до основних функцій державного управління в сфері туризму можна віднести такі функції:

1. Інформаційне забезпечення сфери туризму.

Ця функція полягає в запровадженні та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльність органів державного управління з метою підвищення якості та доступності публічних послуг. До цієї функції слід віднести і необхідність створення, забезпечення функціонування державної автоматизованої туристичної інформаційної системи, а також ситуаційно-розподільних центрів, що здійснюють моніторинг безпеки туризму та інформування туристів, туроператорів і турагентів про загрозу безпеці в країні (місці) тимчасового перебування. Важлива інформаційно-пропагандистська функція держави – сприяння розвитку туристично-інформаційних центрів на території України, а також просвіта та інформування населення з питань розвитку туризму в Україні [1].

2. Прогнозування та моделювання в сфері туризму.

Ця функція полягає у визначенні пріоритетних напрямків розвитку туризму в Україні, окремих її регіонів і територіях органів місцевого самоврядування, в тому числі прийняття концепцій, доктрин і стратегій розвитку туризму або його окремих аспектів. Розробка і реалізація загальнодержавних, регіональних і місцевих цільових та інших програм розвитку туризму також належить до цієї функції [2].

3. Бюджетне та інше планування в сфері туризму.

Зазначена функція включає в себе діяльність з розробки доповідей про основні результати та напрямки діяльності національної туристичної адміністрації, поточних і довгострокових планів здійснюваних нею заходів у встановленій сфері діяльності. Крім того, функція передбачає планування бюджетних асигнувань на реалізацію цільових програм розвитку туризму, на державну підтримку соціального та інших пріоритетних видів туризму в Україні, забезпечення фінансування заходів, спрямованих на формування образу України як держави, сприятливої для туризму, просування внутрішнього і в'їзного туризму [3].

4. Організація структури публічного управління.

Функція становить певний управлінський процес, спрямований на формування і оптимізацію структури, сфер діяльності, завдань функцій та повноважень центральних і регіональних органів виконавчої влади у сфері туризму, а також структури органів місцевого самоврядування, визначення їх прав і обов'язків у сфері туризму. Невід'ємною частиною процесу організації управлінської діяльності є чітке розмежування сфер діяльності, функцій і повноважень між центральними та регіональними органами виконавчої влади в сфері туризму, а також визначення характеру участі саморегулюючих організацій в реалізації окремих функцій державного управління в сфері туризму [4].

5. Розпорядництво.

Функція передбачає оперативне регулювання управлінських відносин у сфері туризму, розробку і прийняття адміністративних актів органів державного і місцевого управління в сфері туризму, спрямованих на ефективне виконання посадових обов'язків державними службовцями, усунення адміністративного розсуду, ліквідацію дублювання адміністративних функцій.

6. Керівництво.

Ця функція включає в себе розробку правил і процедур дій посадових осіб органів виконавчої влади у сфері туризму у встановленій сфері діяльності, наприклад при формуванні та веденні Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності; інформуванні про загрозу безпеці туризму в країні (місці) тимчасового перебування [5].

7. Координація.

Функція координації спрямована на забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів виконавчої влади в сфері туризму та інших державних органів, а також об'єднань громадян та юридичних осіб для досягнення спільних цілей і завдань державного управління (адміністративні договори, робочі та експертні групи, громадські ради, координаційні наради та інші форми взаємодії) [6].

8. Контроль і нагляд.

Функція з контролю і нагляду в сфері туризму є встановлення відповідності або невідповідності фактичного стану сфери туризму, системи державного управління туризмом необхідному стандарту і рівню, вивчення і оцінка результатів загального функціонування сфери туризму, встановлення співвідношення планованого і зробленого в системі державного управління з точки зору доцільності та законності [7].

9. Регулювання в сфері туризму.

Ця функція включає в себе встановлення суб'єктами державного управління в сфері туризму загальнообов'язкових вимог та процедур для об'єктів державного управління в цілях надійного існування і стійкого розвитку сфери туризму (наприклад, правила забезпечення безпеки туризму, порядок розірвання договору про реалізацію туристичного продукту при наявності загрози безпеки туристів, нормування у сфері охорони навколишнього середовища, вимоги обов'язкової класифікації об'єктів туристичної індустрії тощо) [8].

10. Облік у сфері туризму.

Функція обліку – це фіксування в кількісному вираженні всіх чинників, що впливають на організацію, функціонування і розвиток державного управління в цій сфері (облік туроператорів в

рамках Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності, офіційний статистичний облік у сфері туризму, податковий облік готелів та інших засобів розміщення туристів, які застосовують податок на поставлений дохід, державна реєстрація прав на об'єкти туристичної індустрії, що відносяться до нерухомого майна, державна реєстрація резидентів туристично-рекреаційних особливих економічних регіонів тощо).

Так, наприклад, наявність офіційного статистичного обліку в сфері туризму (статистика туризму) забезпечує інформаційні потреби держави і суспільства в повній, достовірній, науково обґрунтованій і своєчасній офіційній статистичній інформації про стан і розвиток туризму, туристичної індустрії та оцінки її внеску в загальну величину валового внутрішнього продукту, а також про оцінку туристичних потоків, антропогенному навантаженню на туристичні ресурси, об'єкти туристичної індустрії та навколишнє середовище, ступінь задоволення туристичного попиту і відповідності споживчих очікувань туристів пропозиціям на туристичному ринку [9].

Відповідно положень Конституції України сенсом і змістом діяльності органів державної влади є дотримання, захист прав і свобод людини і громадянина. Ці положення стосуються і сфери туризму, адже, зокрема Конституція надає право на відпочинок (ст. 45), право на свободу пересування (ст. 33) а також низку інших. Тому управлінські відносини в сфері туризму є предметом регулювання норм адміністративного права.

Ефективність розвитку туризму потребує сучасного законодавства, яке регулює однорідну групу суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення туристичної діяльності.

Йдеться про наявність певної групи нормативно-правових актів, що регламентують провадження туристичної діяльності.

Основи правового регулювання туризму в Україні закладені Законом України «Про туризм», прийнятим у 1995 р. Верховною Радою України [10], який окреслив стратегічну лінію й конкретні завдання розвитку сфери туризму.

Попри всі позитивні зміни в правовому регулюванні туризму в Україні, законодавчо не вирішені усі правові питання, що існують у цій сфері. Однією з основних проблем на сьогодні є відсутність чіткого «юридизованого» визначення понять «туризм» і «туристична діяльність» (наприклад, як виду господарської діяльності), а відтак – наукового осмислення кола туристичних відносин і формулювання точного уявлення про галузеву природу відповідного правового інституту.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що регулює туризм, представляє собою вертикальну ієрархічну систему. Структура цієї системи обумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження щодо регулювання питань у сфері туризму.

У науці конституційного права виділяють тривірневий підхід у питанні визначення конституційно-правового регулювання будь-якого інституту галузі конституційного права. Такий підхід, на нашу думку, за аналогією, можливо застосувати й до регулювання відносин у сфері туризму, оскільки вони виникають з конституційних прав і свобод людини й громадянина на свободу пересування, відпочинок, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей.

Отже, на нашу думку, існує три рівні правового регулювання туризму залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні [11].

З-поміж основних законодавчих нормативно-правових актів слід назвати: Закони України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР [9], Про курорти від 5 жовтня 2000 року № 2026-III [12], Про ліцензування видів господарської діяльності від 02.03.2015 р. № 222-VIII [13], Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-III [14], Про природно заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII [15], Про страхування [16] та низка інших.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що туристична сфера завжди була тим сектором економіки, який розвивався чи не найшвидшими темпами. Загалом сфера туризму є поліструктурною і функціонує та розвивається як єдине ціле завдяки елементам, які взаємодіють і між собою, і з навколишнім середовищем.

У сучасному світі туризм вважається одним із найбільш помітних суспільних феноменів, який органічно поєднує у собі не лише могутню індустрію, яка виготовляє різний туристичний продукт, що поєднує традицію і гостинність, ринковий простір і рекреаційну сферу людського життя, а й створює добробут, нові суспільні відносини, які потребують дотримання прав та інтересів усіх його учасників, цивілізованих приватноправових інструментів регулювання і захисту, а отже потребує чіткого законодавчого врегулювання.

Існуючий правовий масив створює значне підґрунтя для подальшого формування і розвитку національного законодавства про туризм, однак ще не охоплює всіх суспільних відносин у сфері забезпечення суб'єктивного права на туризм. На нашу думку, потребують свого врегулювання відносини за основними традиційними видами туризму (в'їзний, внутрішній, сільський (зелений) туризм, екскурсійна діяльність тощо), а також відносини у сфері надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) шляхом розробки й прийняття відповідних інституційних законів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азар В. И. Экономика и организация туризма. М., 1993. 345 с. 2. Браймер Р. А. Основы управления в индустрии гостеприимства. (Пер: с англ.) М., 1995. 148 с. 3. Гуляев В. Г. Новые информационные технологии в туризме: Учеб. пособие. М., 1998. 234 с. 4. Немоляева М. Э., Ходорков Л. Ф. Международный туризм: вчера, сегодня, завтра. М., 1985. 5. Яковлев П. П. Маркетинг в сфере туризма [Электронный ресурс]. М.: Лаборатория книги, 2010. Режим доступа: <https://online.muiv.ru/lib>. 6. Гаврилишин И. П. Туризм Украины: проблемы и перспективы. К., 1994. 412 с. 7. Євдокименко В. К., Садова У. Я., Шевчук Л. Т. Соціальна інфраструктура Карпатського регіону: пошуки перспектив розвитку. Чернівці: Прут, 1995. 8. Жук П. В., Кравців В. С. Концептуальні основи перспективного розвитку рекреаційної індустрії в Карпатах. Економіка України. 1993, № 12. 9. Крайнова О. С. Инновационные инструменты управления бизнес-процессами предприятий индустрии туризма и гостеприимства: логистический подход // Интернет-журнал «Науковедение», 2015. № 2 (Т. 7). 10. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 31. Ст. 241. 11. Лук'яненко В. А. Охорона праці в туризмі : конспект лекцій. Київ : [б. в.], 2007. 230 с. 12. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2026-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 50. Ст. 435. 13. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158. 14. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 39. Ст. 333. 15. Про природно заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502. 16. Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 18. Ст. 78.

REFERENCES

1. Azar V. Y. *Ekonomyka y orhanyzatsiyaturyzma*. [Economics and organization of tourism.] М., 1993. 345 p. 2. Braimer R. A. *Osnovy upravleniya v yndustryu hostepryymstva* [Osnovy management in the industry of hospitality]. (Per: s anhl.). М., 1995. 148 p. 3. Huliaeov V. H. *Novyye ynformatsyonnyye tekhnolohyy v turyzme* [New informational technologies in tourism]: Ucheb. posobyе. М., 1998. 234 p. 4. Nemoliaeva M. Э., Khodorkov L. F. *Mezhdunarodnyy turyzm* [International tourism]: vchera, sehodnia, zavtra. М., 1985. 5. Yakovlev P. P. *Marketynh v sfereturyzma* [Marketing in sphere marketing].

[Электронный ресурс]. М.: Laboratoryia knyhy, 2010. Rezhym dostupa: [https:// online.muiv.ru/lib](https://online.muiv.ru/lib).

6. Havrylyshyn I. P. *Turyzm Ukrainy: problemy i perspektyvy* [Tourism of Ukraine]. K., 1994. 412 p.

7. Yevdokymenko V. K., Sadova U. Ia., Shevchuk L. T. *Sotsialna infrastruktura Karpatskoho rehionu: poshuky perpektyv rozvytku* [Social infrastructure of the Carpathian region: the search for a development pivot]. Chernivtsi: Prut, 1995.

8. Zhuk P. V., Kravtsiv V. S. *Kontseptualni osnovy perspektyvnoho rozvytku rekreatsiinoi industrii v Karpatakh* [Conceptual basis for the future development of the recreational industry in the Carpathians]. Ekonomika Ukrainy. 1993, No. 12.

9. Krainova O. S. *Ynnovatsyonnye ynstrumenty upravleniya biznes-protsessamy predpriyatiy yndustryi turyzma y hostepryymstva* [Innovative tools for managing business processes of enterprises of the industry, tourism and hospitality: logistic approach]: lohystycheskyipodkhod. // Ynternet-zhurnal «Naukovedenye», 2015. No. 2 (T. 7).

10. *Pro turyzm* [On Tourism]: Zakon Ukrainy vid 15 veresnia 1995 roku No. 324/95-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1995. No. 31. P. 241.

11. Lukianenko V. A. *Okhorona pratsi v turyzmi : konspekt lektsii*. [Labor protection in tourism: a summary of lectures] Kyiv : [b. v.], 2007. 230 p.

12. *Pro kurorty* [About Resorts]: Zakon Ukrainy vid 5 zhovtnia 2000 roku No. 2026-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2000. No. 50. P. 435.

13. *Pro litsenzuvannia vydiv hospodarskoi diialnosti* [On Licensing of Types of Economic Activities]: Zakon Ukrainy vid 02.03.2015 r. No. 222-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. No. 23. P. 158.

14. *Pro okhoronu kulturnoi spadshchyny* [On the Protection of Cultural Heritage]: Zakon Ukrainy vid 8 chervnia 2000 roku No. 1805-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2000. No. 39. P. 333.

15. *Pro pryrodno zapovidnyi fond Ukrainy* [About the Natural Reserve Fund of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 16 chervnia 1992 roku No. 2456-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1992. No. 34. P. 502.

16. *Pro strakhuvannia* [On insurance]: Zakon Ukrainy vid 7 bereznia 1996 roku No. 85/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. No. 18. P. 78.

Дата надходження: 14.02.2019 р.