

ПРАВОВИЙ ДИСКУРС ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Осіпчук А. С.

Житомирський національний агроекологічний університет
annaosipchuck@ukr.net

Abstract

LEGAL DISCOURSE OF TOURIST ACTIVITIES

Osipchuk, Anna

The present thesis deals with the organizational structure of the system of tourist's activity regulation, the legislative framework for the implementation of tourism business, the activities of international tourism organizations. The model of the legal base of the "tourist triangle" in the dimension of international tourism relations has been formed. Recommendations for improving the state tourism policy have been proposed.

Keywords: regulation of tourism activity, tourism industry, international tourism organizations

Географічне розташування України, помірний клімат, багатство історико-культурного фонду об'єктивно створюють умови для широкого розвитку туристичної діяльності. Тільки недавно в Україні зробили висновок про доцільність розвитку туризму не тільки як джерела поповнення бюджетів різних рівнів, а й як своєрідної візитної картки в світі. З підвищенням значення туризму в економіці країни збільшується участь держави в регулюванні туристичної діяльності. В Україні ця система здійснюється в рамках організаційної структури, що включає три рівні: вищий, середній та початковий.

На вищому рівні – регулювання в галузі туризму здійснює Кабінет Міністрів України. До недавнього часу формування державної політики у сфері туризму та курортів у нашій державі забезпечувало Державне агентство України з туризму та курортів як структурний підрозділ Міністерства інфраструктури України. 10 вересня 2014 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою доручив ліквідувати цей орган, поклавши його функції на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. У вищому законодавчому органі держави – Верховній Раді України створений спеціальний Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму з правом законодавчої ініціативи.

Середній рівень представлений центральними органами виконавчої влади: галузевими міністерствами та відомствами (Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство

фінансів України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України), а також місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Початковий рівень представлений різними підприємствами, установами та організаціями, що працюють в сфері туризму, а також їх об'єднаннями, асоціаціями, спілками тощо.

Регулювання в галузі туризму здійснюється у нашій державі Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції (Козловський 2015). Нормативно-правові акти у галузі туризму можна умовно поділити на дві групи: нормативно-правові акти загального значення та нормативно-правові акти, що належать до спеціального законодавства з питань регулювання туристичної діяльності (табл. 1).

Таблиця 1

Нормативно-правові акти загально-го значення	Нормативно-правові акти, що належать до спеціального законодавства з питань регулювання туристичної діяльності
1. Конституція України.	1. Закон України «Про туризм».
2. Цивільний кодекс України.	2. Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року.
3. Господарський кодекс України.	3. Положення про Міністерство культури і туризму України.
4. Закон України «Про захист прав споживачів».	4. Положення про Державну службу туризму і курортів.
5. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України».	5. Порядок організації виїзду дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення.
6. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».	6. Ліцензійні умови здійснення туроператорської та турагентської діяльності.
7. Закон України «Про зовнішньо-економічну діяльність».	7. Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року.

В нашій державі до норм загального законодавства, крім Конституції України, якою закріплені основні права і свободи людини, а також Цивільного та Господарського кодексів України, належать Закони України: «Про курорти», «Про музеї та музейну справу», «Про

охорону культурної спадщини», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про захист прав споживачів», «Про страхування», «Про рекламу», «Про стандартизацію», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про господарські товариства», «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та ін (Козловський 2015).

Особливе місце у правовому забезпеченні туризму займають підзаконні нормативно-правові акти. Це насамперед Укази Президента України, Постанови Верховної Ради України, Постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та відомств. Велику кількість нормативно-правових актів з питань туризму становлять міжнародні правові акти (МПА), а саме: Міжнародні договори, Міжнародні конвенції, Рекомендаційні акти Всесвітньої туристичної організації (ВТО), Рішення (декларації) міжнародних конференцій з туризму, Рекомендації міжнародних організацій та ін.

Слід зазначити, що в Україні існує Програма розвитку туризму (комплекс взаємозв'язаних норм, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян і розвиток туристичної галузі). Основною метою Програми є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги й культурної спадщини (Козловський 2005, с. 402).

Основними завданнями Програми є:

- забезпечення сталого розвитку туристичної галузі та підвищення її частки в макроекономічних показниках;
- підвищення рівня життя громадян і створення додаткових робочих місць;
- збільшення частки очікуваних доходів від туристичної галузі в державному бюджеті;
- підвищення іміджу держави на міжнародному рівні.

На сьогодні в Україні затверджені і втілюються в життя такі програми розвитку туризму:

- Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р Київ;
- Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 638-р;

Сукупність принципів і норм, що регулюють діяльність держав у галузі туризму та міжнародних подорожей з метою задоволення великого кола культурних та духовних потреб людини, складає інститут міжнародного туристського права. Більшість норм міжнародного права в галузі туризму було прийнято на міжнародних конференціях та нарадах з туризму.

Однією з ефективних форм координації зусиль держав щодо розвитку співробітництва у галузі туризму є діяльність міжнародних туристичних організацій. Умовно їх можна поділити на два види:

- всесвітні організації;
- регіональні організації.

До всесвітніх організацій належать Організація Об'єднаних Націй (ООН) і Всесвітня туристська організація (ВТО).

Окрім виконання багатьох важливих функцій, ООН є координатором діяльності держав і національних туристських адміністрацій у галузі туризму й міжнародних подорожей. Однією з форм такої діяльності є проведення міжнародних конференцій та нарад, на яких обговорюються й приймаються нормативні та інші документи.

ВТО створена з метою сприяння розвитку туризму.

До регіональних міжнародних організацій належать:

- Асоціація з туризму держав – членів АСЕАН і Туристична асоціація держав Азії та Тихого Океану (Азіатсько-Тихоокеанський регіон);
- Організація з розвитку туризму в Африці (Африканський регіон);
- Туристська асоціація «Загального ринку» (Європейський регіон);
- Європейська мережа подорожей (ETN – European Travel Network) – всесвітній консорціум 250 незалежних туристичних агентств;
- Транснаціональні асоціації та союзи (Іспано-Лусо-Американо-Філіпінська асамблея з туризму, Транснаціональна готельна корпорація);

- Всесвітня Рада з туризму та подорожей – організація, яка включає більше 60 компаній в галузі авіації, судноплавства, Міжнародних готельних об'єднань європейських держав;
- інші організації (Семенов та ін. 2011).

Під час реалізації процесу регулювання туристичної діяльності у свою чергу потрібно пам'ятати про захист прав споживачів туристичних послуг. Туристи під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на: захист своїх прав державою; належну якість продукції та обслуговування; безпеку продукції; необхідну, доступну, достовірну й своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця); відшкодування шкоди (збитків); звернення до суду та інших уповноважених органів державної влади за захистом порушених прав; об'єднання у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів).

Захист інтересів українських туристів за межами України проводиться згідно із ст. 25 Конституції України своїм громадянам. Це положення втілюється також у ст. 14 Закону України «Про туризм», згідно з якою держава гарантує захист законних прав та інтересів громадян України, які здійснюють туристичні подорожі за кордон.

Для забезпечення виконання права на безпеку споживачів туристичних послуг на сьогоднішній день утворена Державна спеціалізована (воєнізована) аварійно-рятувальна служба, Державна авіаційна пошуково-рятувальна служба Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Кубах та ін. 2010).

Узагальнену думку стосовно трактування туризму як виду рекреації та соціально-культурної діяльності людей пропонує О.С. Шаптала, який під туризмом розуміє «вид рекреації, що здійснюється шляхом переміщення людей з місця свого постійного проживання в іншу країну або іншу місцевість у вільний час на період від 24 годин до одного року з метою відпочинку, оздоровлення та лікування, задоволення гостьових, пізнавальних, релігійних або ділових цілей, але без оплачуваної праці» (Шаптала 2003:, с. 21).

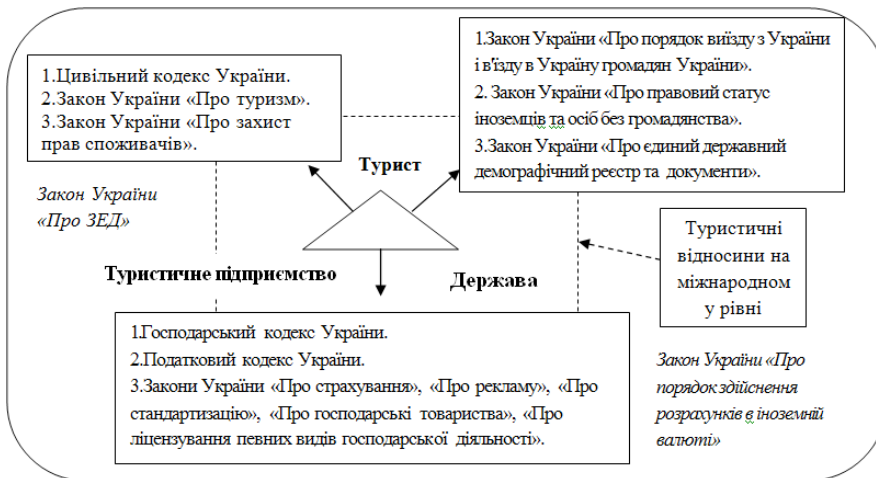
Міжгалузевий комплекс індустрії туризму вирізняється складністю внутрішньої структури, ієрархією цілей функціонування компонентів і елементів, різноманітністю зовнішніх та багаторівневістю

внутрішніх комплексоутворюючих зв'язків, стадійністю споживання та організації обслуговування. Тобто індустрія туризму – це міжгалузевий господарський комплекс, який спеціалізується на створенні туристичного продукту, здатного задовольняти специфічні потреби населення під час подорожі шляхом виробництва та реалізації багатьох товарів і послуг туристичного призначення (Любіцева 2003, с. 157).

На думку М.М. Марініна, у туризмі завжди беруть участь три основні сторони: туристичні підприємства (виробники та продавці туристичних послуг); туристи (споживачі туристичних послуг); державні органи (створені державою інститути, які здійснюють розпорядчі, адміністративні та інші функції). З точки зору міжнародного права туристична діяльність за своєю природою є відносинами, що ускладнюються іноземним елементом, унаслідок чого регулювання суто національних відносин у сфері туризму стає неприйнятним і вимагає врахування міжнародної практики. З огляду на це, політико-правове середовище країни має забезпечувати належні умови для ведення бізнесу та відповідати існуючим міжнародним нормам. Залежно від ступеня цивілізованості та демократичності держави законодавство стає з часом більш ґрунтовним (Маринин 2004, с. 18). Модель «туристичного трикутника», ускладненого іноземним елементом, зображено на рис. 1.

Рисунок 1

Модель нормативно-правової бази «туристичного трикутника» України з врахуванням міжнародних туристичних відносин



Джерело: сформовано автором на основі (Козловський 2015, Кубах та ін. 2010)

При взаємодії «туриста» з «туристичним підприємством» основним аспектом є укладення письмового договору, у якому зафіксовані взаємні права і обов'язки. Для врегулювання відносин стороною «турист-держава» необхідне досконале законодавство про паспортний та візовий режими, митні, валютні, медико-санітарні норми, порядок виїзду і в'їзду з країни, правове становище іноземних громадян тощо. Зазвичай основні зусилля правового регулювання туристичної діяльності спрямовані на відносини «туристичне підприємство-держава». Здійснюється це, насамперед, у формі ліцензування туристичної діяльності, тобто відповідного державного дозволу, який надається юридичним і фізичним особам (Маринин 2004, с. 20). Незважаючи на прагнення зробити туристичне законодавство уніфікованим, в кожній країні використовуються власні підходи щодо регулювання туристичної діяльності.

З огляду на важливість регулювання сфери туристичної діяльності органами державної влади можна запропонувати рекомендації з удосконалення державної політики в галузі туризму:

- підготувати комплексний план підвищення привабливості України для іноземних туристів із врахуванням організаційної та регулюючої ролі держави щодо реалізації концепції сталого розвитку туризму;
- розробити систему податкових пільг для підприємств, що працюють у сфері обслуговування туристів, а також страхових і фінансових пільг для суб'єктів, залучених у соціальний та дитячий туризм;
- створити в системі Міністерства внутрішніх справ України спеціальні підрозділи «туристичної поліції», які відповідатимуть за профілактику і попередження правопорушень проти іноземних туристів;
- сформувати за кордоном широку мережу рекламно-інформаційних центрів з метою просування України в якості держави, сприятливої для туристичних подорожей;
- забезпечити послідовне впровадження та реалізацію рекомендацій щодо встановлення стандартів якості туристичних послуг, класифікації місць тимчасового розміщення, професійної підготовки туристичних кадрів тощо.

Слід зазначити, що держава може інвестувати у сферу туристичної діяльності у формі: грантів на розвиток окремих видів ту-

ризму, пільгових позик урядових структур, пільгового податкового режиму для інвесторів та для підприємців, зайнятих у туристичній сфері, субсидій та дотацій на розвиток транспорту та комунікацій (Наумова 2003, с. 121).

Висновки: Регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції. Подолання негативних тенденцій, створення сприятливих умов для розвитку сфери туризму та курортів повинні стати пріоритетними напрямками прискорення економічного та соціального зростання країни. Окрім виконання головної стратегії розвитку туристичної діяльності, необхідно сформулювати економічну модель в'їзного і внутрішнього туризму. Потрібно також удосконалити умови ліцензування, технологію стандартизації, сертифікації та статистики у сфері туристичної діяльності.

Література

- Козловський Є. В. 2005: Організаційно-правові засади управління туристичною галуззю Київ, Вісник НАДУ. С. 400–406
- Козловський Є.В. 2015: Правове регулювання туристичної діяльності. Київ, Центр учбової літератури. 272 с.
- Коляда Т.А. 2008: Правове регулювання туристської діяльності: Харків, ХНАМГ. 190 с.
- Кубах А.І., Коляда Т.А., Харитонов О.В. 2010: Правове регулювання туристської діяльності. Харків, ХНАМГ. 282с.
- Любіцева О.О. 2003: Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти). Київ, «Альтерпрес». 436 с.
- Маринин М.М. 2004: Туристские формальности и безопасность в туризме Москва, Финансы и статистика. 144 с.
- Наумова С.А. 2003: Экономика и предпринимательство в социально-культурном сервисе и туризме. Томск, Издательство Томского политехнического университета. 127 с.
- Семенов В.Ф., Герасименко В.Г., Горбань Г.П., Богадьорова Л.М. 2011: Управління регіональним розвитком туризму. Одеса, Одеський державний економічний університет. – 225 с.
- Шаптала, О. С. 2003: Автономна Республіка Крим: проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування. Одеса, ОРІДУ НАДУ. 264 с.