УДК 346.7:338.48

ТУРИЗМ: ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Кривега Л.Д., д.філос.н., професор; Головашенко О.В., здобувач

Запорізький державний університет

Туризм виступає одним із головних секторів світової економіки. Доходи від нього в 1999 р. склали 455 млрд. доларів. За прогнозами Всесвітньої туристської організації до 2020 р. цей показник сягне 2 трл. доларів. У світовій практиці є немало прикладів, коли небагата природними та енергетичними ресурсами країна (Кенія, Куба, Португалія), вклавши значні кошти в інфраструктуру туризму і створивши сприятливу законодавчу базу, отримую міліардні прибутки. Так, Португалія, країна з 12-мільйонним населенням, сьогодні приймає 25 млн. іноземних туристів на рік. Це результат багатолітньої продуманої політики держави у сфері туризму: створення ефективної туристичної інфраструктури, справедливе законодавство і оподаткування.

Згідно з Програмою "Україна – 2010" надходження від індустрії туризму в 2010 р. повинні складати 8 млрд. доларів. Сьогодні ця цифра дорівнюю лише 3 млрд. доларів. Неабияку роль в перетворенні України на туристську Мекку відіграватиме вдосконалення існуючого нормативно-правового поля. Без пільгового податкового режиму неможливо створити якісну готельну мережу для масового внутрішнього і зовнішнього туристичного ринку.

Аналізуючи потенційні можливості динамічного розвитку туристичної індустрії в Україні, зазначимо, що цей потенціал реалізується недостатньо. Позначається відсутність адаптивної до умов ринкових перетворень державної стратегії розвитку туризму. Якоюсь мірою цьому сприяло перетворення Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму України в 2001 році на два окремі – Державний комітет молоді та Державний комітет спорту. Регулювання туристичної сфери здійснює в Україні Державна туристична адміністрація, яку очолює досвідчений фахівець у цій сфері Цибух Валерій Іванович.

Сучасна практика свідчить про необхідність впливу держави на розвиток цієї галузі господарювання. У більшості урядів цивілізованих країн функціонує відповідне міністерство або департамент.

Основу державної політики України в галузі туризму складають такі чинники:

- державне стимулювання внутрішнього та іноземного (в'їзного) туризму, у тому числі через удосконалення системи оподаткування;
- поетапна приватизація туристичних об'єктів з їхньою інфраструктурою;
- державне фінансування відновлення пам'яток архітектури, культури, історії України;
- залучення коштів підприємницьких структур, суб'єктів туристичної діяльності для розвитку інфраструктури туризму (шляхи, пункти пропуску, системи водопостачання та каналізації, зв'язок, служби сервісу тощо);
- створення сприятливих умов для збільшення туристичних потоків шляхом спрощення згідно з міжнародною практикою візових, митних і прикордонних формальностей;
- залучення приватного сектора, особливо у сільській місцевості, до рекреаційно-туристичного підприємництва та підсобної діяльності у сфері туризму;
- державне сприяння просуванню на міжнародний ринок туристичного продукту України через міждержавні угоди та програми;
- створення сучасної інформаційно-маркетингової служби у сфері туристичного бізнесу;
- проведення науково-дослідних, проектних і пошукових робіт з актуальних проблем розвитку рекреаційно-туристичних господарств, використання природного та історико-культурного потенціалу країни, створення геоінформаційної системи "Туризм в Україні" тощо [1;11].

Роль держави полягає в аналізі, координації та регулюванні розвитку як внутрішнього, так і міжнародного туризму в контексті пріоритетів їхнього національного розвитку. Країни визначають свої пріоритети і роль туризму в ієрархії таких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів. У контексті цієї стратегії Україна разом з іншими питаннями повинна визначити співвідношення між міжнародним та внутрішнім туризмом, якого слід прагнути. У рамках загальнонаціональної стратегії України в області туризму першочергову увагу слід надавати вибірковому і контрольованому розвитку туристичної інфраструктури, об'єктів, попиту та загального туристського потенціалу з тим, щоб уникнути будь-якого негативного впливу, яке може бути наслідком непланованого розвитку туризму. У плануванні туризму та освоєнні територій необхідно, щоб українська держава забезпечила гармонійну рівновагу між економічними і екологічними питаннями.

Усі країни-постачальники туристів приймають останнім часом ефективні заходи, що спрямовані на рівномірний розподіл відпусток працівників і шкільних канікул протягом року, з тим щоб зняти гостроту негативних наслідків чітко вираженого сезонного характеру туристського попиту (нестача місць, затримки в аеропортах, прикордонних пунктах тощо), а також пов'язаного з цим негативного впливу на зайнятість в області туризму, спрощення туристських формальностей та безпеки (здоров'я, експлуатація).

Особливої уваги слід надати просуванню індустрії туризму та підтримці з боку уряду з точки зору як фінансування, так і надання стимулів. Подібна підтримка може зробити свій внесок в соціально-екномічний розвиток і збільшення кількості робочих місць, при цьому водночас забезпечується розгалужена інфраструктура та захист оточуючого середовища, а також культурної спадщини кожної країни.

У багатьох країнах уряди беруть на себе відповідальність за розробку методів використання туризму для розвитку нових культурних форм, тим самим даючи можливість традиційним формам зберегти свою цілісність, життєстійкість та глибину.

В індустрії туризму певні межі, за якими процес децентралізації і деконцентрації йти не може; як би то не було, без національного механізму, що забезпечує координації туристської політики держави на національному та регіональному рівнях, не обійтися.

Держави повинні заохочувати розвиток внутрішнього туризму, який заснований на праві людини на відпочинок; надає кожному громадянину можливість пізнати оточуючий світ, утвердитися як невід'ємна частина свого народу та укріпити узи солідарності зі своїми співвітчизниками.

Вважається, що в главу кута при розробці туристського законодавства повинні бути покладені три цілі: 1) захист туристів; 2) захист кожної країни на випадок виникнення проблем, зумовлених розвитком туризму, зокрема, в тому, що стосується впливу на оточуюче середовище і збереження культурної самобутності; і 3) просування туризму [2;235].

Процес ліквідування перешкод на шляху розвитку подорожей в цілому зазвичай зветься спрощенням формальностей, в той час як термін "лібералізація" все частіше використовується для визначення процесу, пов'язаного з усуненням бар'єрів в туристичному бізнесі і торгівлі туристськими послугами.

Зараз розробляється нова редакція Закону України "Про туризм", яка передбачає створення правового поля для вирішення найбільш гострих питань туристичної сфери. Це розвиток туристичної інфраструктури, надання якісних туристичних послуг, спрощення візових формальностей, підготовка професійних менеджерів цієї сфери, а також рекламно-інформаційна діяльність.

На нашу думку, у новому законі треба дати більш чітке визначення поняттю "туризм". Деякі автори вважають, що чітке визначення туризму повинно базуватися на таких характеристиках:

1) туризм є результатом пересування людей за різними туристськими маршрутами;

2) туризм завжди включає в себе два елементи: мандрівку в пункт призначення та розташування там;

3) мандрівка означає виїзд із країни (або регіону), де турист постійно мешкає;

4) туризм – це тимчасове пересування туриста по туристському маршруту, тобто турист повертається через певний час до місця свого постійного мешкання;

5) туризм – це мандрівка, яка не включає в себе діяльність з отримання прибутку [3;15].

Туризм як соціальне явище сучасності можна розглядати в широкому і вузькому значенні.

Вітчизняний вчений П.Олдак дає визначення туризму у вузькому і широкому значенні: у першому – це "проведення відпочинку в подорожах"; у другому – "усі види руху населення, не пов'язані зі зміною місця проживання і роботи, - подорожі з метою відпочинку, лікування, участі в наукових, ділових і культурних зустрічах" [4].

А.Кирилов і Л.Волкова в широкому значенні до туризму відносять будь-який маршрут переміщення в просторі, що виходить за рамки повсякденного, за рамки повсякденних справ. На їхню думку, регулярні поїздки з дому на роботу і з роботи додому до туризму не відносяться, тоді як регулярний виїзд на рибалку – це вже туризм. Похід по магазинах на шляху додому або на роботу – це не туризм, а от відвідання спеціалізованого ярмарку або цілеспрямовану поїздку в торговий центр в іншому регіоні можна віднести до туризму, якщо під час поїздки не купуються товари повсякденного попиту.

У вузькому значенні до туристських відносять усі спеціально організовані маршрути по переміщенню громадян, здійснювані за їхній рахунок, крім переміщень, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків [5].

За визначенням ООН, туризм – усі види руху населення, що не пов'язані зі зміною місця проживання і роботи, подорожі з метою відпочинку, участі в наукових, ділових і культурних зустрічах [2].

Відповідно до Закону України “Про туризм” (стаття 1) туризм визначається як “тимчасовий від'їзд людини з місця постійного проживання з оздоровчою, пізнавальною або професійно-діловою метою без заняття оплачуваною діяльністю” [7].

Згідно з Законом Російської Федерації “Про основи туристської діяльності”, туризму дається таке визначення: "тимчасові виїзди (подорожі) громадян Російської Федерації, іноземних громадян і осіб без громадянства з постійного місця проживання з оздоровчими, пізнавальними, професійно-діловими, спортивними, релігійними та іншими цілями без заняття оплачуваною діяльністю в країні (місці) тимчасового перебування" [8].

Туризм виступає інструментом міжнародної співпраці, зближення між народами та фактором індивідуального і колективного розвитку. Туризм, як зазначається в Гаазькій декларації з туризму, став явищем, яке увійшло в наші дні у повсякденне життя сотень мільйонів людей:

- туризм включає усі вільні пересування людей від їхнього місця проживання й роботи, а також сферу послуг, створену для задоволення потреб, які виникають в результаті цих пересувань;
- туризм являє собою вид діяльності, який має важливе значення для життя людей і сучасного суспільства, перетворившись в важливу форму використання вільного часу окремих осіб та основний засіб міжособистісних зв’язків і політичних, економічних і культурних контактів, які стали необхідними в результаті інтернаціоналізації всіх сфер життя;
- туризм повинен бути турботою кожного: він є в водночас слідством і вирішальним фактором якості життя в сучасному суспільстві, тому парламентам і урядам слід приділяти все більш активну увагу туризму з метою забезпечення його розвитку в гармонійній відповідності з забезпеченням інших основних потреб і видів діяльності суспільства [2;225-226].

В законодавчих актах та офіційних виданнях поняття "туризм" і "турист" ще більш обмежені категоріально. Так, поняття "турист", згідно з Рекомендаціями Конференції ООН з міжнародного туризму і подорожей визначається як "тимчасовий відвідувач, який знаходиться у відвідуваній країні принаймні 24 години; цілі його подорожей можуть бути згруповані таким чином: а) заради задоволення: відпочинок, відпустка, здоров'я, освіта, релігія, спорт; б) з діловими цілями, за сімейними обставинами, відрядження та участь в конференціях" [2;264].

Закон України "Про туризм" уточнює це визначення тим, що мета з якою подорожує особа, не повинна бути заборонена законом країни перебування; термін перебування – від 24 годин до 6 місяців; а також в цей термін їй заборонено займатися будь-якою оплачуваною діяльністю; повинна обов'язково, залишити цю країну або місцевість в указаний термін [6;705]. Федеральний закон "Про основи туристської діяльності в Російській Федерації" доповнює обмеження, вказуючи на те, що термін тимчасового перебування особи повинен тривати від 24 годин до 6 місяців поспіль, або відвідувач має провести не менш ніж одну ночівлю.

Центр досліджень політики національного туризму США тлумачить терміни "подорож" і "туризм" таким чином: "подорож – дія, пов'язана з переміщенням людей з місця свого постійного проживання в іншу країну або місцевість в межах своєї країни, крім будь-яких форм заробітку". А туризм, на думку спеціалістів Центру, виступає синонімом терміну "подорож" [8;28].

Існують і інші визначення туризму. Усі вони з тим або іншим ступенем точності розкривають різні аспекти змісту поняття “туризм”.

На наш погляд, з урахуванням дуальної сутності цього явища туризм можна визначити як здійснення туристської активності та організація туристичної діяльності, що спрямована на задоволення рекреаційних, пізнавальних, економічних та духовних потреб особи шляхом переміщення соціальних суб'єктів в соціальному просторі. Де туристська активність – це подорожі по країні або виїзд за кордон соціальних суб'єктів з метою безпосереднього задоволення своїх фізичних, пізнавальних, оздоровчих,

спортивних, ділових, релігійних, духовних та інтелектуальних потреб. А туристична діяльність – це підприємницька діяльність підприємств, установ, організацій, фірм на туристичному ринку, спрямована на задоволення потреб суб'єктів туристської активності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України// Урядовий кур'єр. – 2001. – №1. - С.5-26.
2. Уваров В.Д., Борисов К.Г. Международные туристские организации: Справочник. – М.: Международные отношения, 1990. – 288с.
3. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма: Учеб.пособие. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 176с.
4. Олдак П.Г. Индустрия туризма – одно из ведущих направлений современной экономики// Проблемы развития индустрии туризма/ Под ред. Л.Ф Ходоркова. – Новосибирск, 1990 – с.9-13.
5. Кириллов А.Т., Волкова Л.А. Маркетинг в туризме. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1996. – 184с.
6. О туризме. Закон Украины от 15 сентября 1995 года// Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №31. – С.705.
7. Федеральный Закон "Об основах туристической деятельности в Российской Федерации"//Иностранец. – 1996. - №47. – С.5.
8. Квартальнов В.А. Туризм: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 320с.