

## ПРАВОВІ ЗАСОБИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ В ЄС

*У докладі проаналізовані правові засоби, форми регулювання, підтримки туризму як складові державної політики у ЄС в сфері регулювання економіки та окремої туристичної галузі.*

**Ключові слова:** туризм, підтримка туризму, малі підприємства, туристична інфраструктура.

Державна політика в галузі туризму, як складова загальної державної політики, повинна бути спрямована на захист публічних и приватних інтересів, досягнення балансу між ними і приватними інтересами сучасними засобами, методами правового регулювання.

В сучасному правовому механізмі основними цілями державного регулювання в галузі туризму відповідно до ст. 6 Закону «Про туризм» є:

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;

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 та споруд;

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

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

Основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму закріплені у ст. 6 Закону України «Про туризм»: 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. Але для дієвості цих напрямів-орієнтирів необхідно закріпити по кожному з них відповідні форми, засоби, методи, компетенцію та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для прикладу розглянемо порядок визначення державної політики в галузі туризму в Європейському Союзі.

Серед сучасних завдань, які існують в ЄС в політиці в сфері туризму, можливо виокремити останні:

По-перше, в частині стимулювання розвитку туристичних об'єктів Європейською Комісією реалізується низка ініціатив, щоб урізноманітнити та покращити асортимент туристичних продуктів та послуг, доступних в таких сферах, як прибережний і морський туризм, стійкий туризм, культурний туризм, доступний туризм, туризм для всіх, туризм для людей похилого віку, і туризм низького сезону [1].

Згідно з Повідомленням Комісія ЄС «Європейська стратегія для більшого зростання і робочих місць в прибережній і морській Туризм» від 20 лютого 2014 р. [2], підготовлено новий план зміцнення прибережної і морського туризму в Європі для того, щоб розкрити потенціал цього перспективного сектора. Крім того, передбачається перехресне фінансування з різних джерел для реалізації цієї стратегії, а саме: кошти Європейського Фонду регіонального розвитку (ERDF), програми «Горизонт 2020» для підтримки досліджень та інновацій малих та середніх підприємств (далі – МСП) в розвитку туризму, рамкової програми ЄС COSME на 2014-2020 р. (далі – COSME), спрямованої на підвищення конкурентоздатності МСП.

Розвиток стійкого туризму[3] планується здійснювати шляхом: участі у фінансуванні сталого транснаціональних туристських продуктів за рахунок COSME, які можуть сприяти зростанню туризму; розроблення показники системи Європейського туризму (European Tourism Indicators System' (ETIS)); підтримки кампанії по розробці велосипедних маршрутів - відмінний приклад стійкого туризму по всій Європі.

«Європейські культурні маршрути» є транснаціональними маршрутами, які допомагають туристам дізнатися, як європейці жили з давніх

часів. Концепція була висунута Радою Європи в 1987 році. Для розвитку цього напрямку Європейська Комісія співпрацює з Європейською Туристичною комісією, Всесвітньою туристською організацією (UNWTO). Культурні маршрути показали величезний потенціал для малого бізнесу, генерації, кластеризації, міжкультурного діалогу та просування іміджу Європи в цілому. Як приклад, один з конкурсів на підтримку за рахунок COSME був спрямований на створення культурного маршруту демонстрації одного високого кінцевого продукту – парфуми, шоколад або ювелірні вироби. Її мета полягає в заохоченні співробітництва між туризмом та промисловістю розкоші.

Основними цілями доступного туризму та фінансування відповідних проектів Європейською комісією є збільшення можливості для людей з особливими потребами, сприяння соціальній інтеграції та підвищення кваліфікації персоналу.

Розвиток напрямку «туризм для всіх» насамперед здійснюється за рахунок програми Каліпсо, яка допомагає знедоленим людям піти у відпустку в той час, як спадає туризм в низький сезон. Програма спрямована на підтримку чотирьох груп: знедолених молодих людей (18–30 років); сімей з низькими доходами; людей з обмеженими можливостями; людей, старших 65 років і пенсіонерів, які не можуть дозволити собі вирушити в подорож або яких просто лякає проблем організувати подорож.

Наведене свідчить про цілеспрямовану підтримку туристичної галузі по певним туристичним об'єктам, які найбільш перспективні в розвитку да дають можливість прискороного росту та одержання прибутку суб'єктам туристичної діяльності в ЄС.

По-друге, Актуальними засобами підтримки [4] туристичного бізнесу в Європи в якості провідного туристичного напрямку спрямовання ресурсів на постійне удосконалення його послуг в цій сфері. Європейська комісія ініціює засоби, що сприяють підвищенню кваліфікації і мобільності працівників, зокрема шляхом участі у глобальних цифрових мережах і туризму допомагаючи підприємцям керувати своїм бізнесом. Серед останніх: 1) створення «Бізнес-порталу туризму», який пропонує контент, створений спеціально для європейських туристичних компаній, посилення на офіційні сайти і приклади відмінної практики. Посилання надаються з метою сприяння вдосконаленню управління туристичними фірмами; 2) з використанням «цифрового туризму» Європейська Комісія

здійснила низку заходів, щоб підвищити конкурентоспроможність малого бізнесу в Європейському туристичному секторі, інтегрувати їх в глобальні цифрові ланцюжки доданої вартості, а також поліпшити їх здатність створювати додаткові робочі місця»; 3) для підвищення професійних навиків здійснюються заходи для внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва та МСП, Європейська Комісія працює над ініціативами щодо вдосконалення професійних навичок в галузі туризму.

По-третє, здійснення стимулювання призначення та просування Європи як туристичного напрямку через комунікативні та рекламні заходи, в тому числі співпраця Європейської комісії з Європейською туристичною комісією яка є некомерційною організацією, відповідальною за просування Європи як міжнародного туристичного напрямку, зокрема для країн, що не входять до ЄС. З 2012 року Європейська Комісія прийняла участь у фінансуванні підготовки та реалізації «Напрямок Європа 2020»: довгострокова стратегія для Європи як туристичного напрямку, яка є програмою заходів, спрямованих на просування Європу в якості туристичного напрямку для віддалених ринків.

По-четверте, розвиток міжнародного співробітництва. У зв'язку з інтенсивністю конкуренції в світі туризму, Європейська комісія працює з країнами, що не входять в ЄС, та міжнародними організаціями для зростання міжнародних туристичних потоків до Європи. Необхідність просування Європи в країнах з економікою, що розвивається, таких як Китай, Росія, Індія, Бразилія було прописано в Повідомленні Європейської Комісії 2010 р. «Європа у світі № 1 туристичний напрям – нова політична основа для туризму в Європі» [5].

По-п'яте. Підтримка малих та середніх підприємств як найбільш чутливих суб'єктів для прискореного розвитку туристичної діяльності. В Європейському Союзі максимально підтримують МСП з метою розвитку туризму, бо малі або мікророзміру туристичні підприємства складають 90% серед туристичних підприємств, в тому числі по розміщенню в житлових приміщеннях (згідно п. 4.4 Зеленої книги безпеки туристичних послуг по розміщенню). У зв'язку з цим, на підставі принципу «спочатку подумай про мале» генеральна політика структур ЄС спрямована на звільнення МСП повністю або частково від адміністративних тягарів. Хоча додержання вимог безпеки може бути дійсно більш дорогим і трудомістким для МСП, ніж для великих компаній, правильний

баланс повинен бути вражений між необхідністю поліпшення регулювання та безпеки споживача.

Для України, на наш погляд, необхідно подібний напрямок розповсюджувати також на підприємців – фізичних осіб, оскільки під час економічної кризи на Україні саме через ініціативу таких суб'єктів підприємництва можливо розвиток туристичної галузі економіки.

По-шосте. Фінансова підтримка розвитку туристичної галузі в ЄС.

Відповідно до даних Європейської Комісії [5], туризм є економічною діяльністю, здатною генерувати економічне зростання і зайнятість в ЄС, одночасно сприяючи розвитку і економічної і соціальної інтеграції, особливо сільських та гірських районів, прибережних районів і островів, віддалених і крайніх регіонів або тих, хто пройшов конвергенцію. З деякими показниками 1,8 мільйона підприємств, в першу чергу МСП, на яких зайнято приблизно 5,2% від загальної чисельності трудових ресурсів (приблизно 9,7 мільйона робочих місць, при цьому значна частка молодих людей), в Європейській індустрії туризму генерується більше 5% ВВП ЄС, і ця цифра невинно зростає. Туризм, отже, являє собою третій за величиною соціально-економічної діяльності в ЄС після торгівлі та дистрибуції та будівельному секторах. Враховуючи сектори, пов'язані з нею, внесок туризму у ВВП – це навіть більше. За оцінками туризм може генерувати більше 10% Європейського Союзу ВВП і забезпечують близько 12% всіх робочих місць. У зв'язку з цим, спостерігаючи за тенденцією протягом останніх десяти років, темпи зростання зайнятості в туристичному секторі практично завжди був більш вираженими, ніж в решті частини економіки. Крім того, Європейський Союз залишається № 1 туристичним напрямком у світі з 370 млн. міжнародних туристських прибутків в 2008 р., або 40% прибутків по всьому світу, з них 7,6 мільйона з країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія і Китай), зі значним збільшення останніх порівняно з 4,2 млн. в 2004 році.

Такі показники є підставою для постійної фінансової підтримки розвитку туризму за рахунок бюджету ЄС. Відповідно до ст. 195 Договору про функціонування Європейського Союзу [6] в туристичному секторі діяльність Союзу, доповнюючи діяльність держав-членів, спрямовує її на заохочення створення сприятливих середовища для розвитку суб'єктів господарювання цього сектору, підтримку співпраці між державами-членами без будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів. Основним джерелом підтримки туризму є утворені структурні

фонди, в яких підтримка саме туризму займає значну частку діяльності. Такими фондами є: Європейський соціальний фонд (European Social Fund (ESF)), Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund (ERDF)), Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)), Європейський морський та рибальський фонд (European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)) [7]. Всі ці фонди об'єднуються у Фонд згуртування (Cohesion Fund), який ставить за мету зближення соціально-економічних показників розвитку на регіональному рівні ЄС; фінансування розвитку транспортної інфраструктури та екологічних, туристичних проєктів тощо. Право на отримання фінансування регіональних проєктів ЄС за рахунок коштів фондів в залежності від програм та рівнів розвитку країн. Політика фінансування базується на програмно-цільовому підході і враховує поєднання економічного потенціалу цих структурних та інвестиційних фондів.

Враховуючи вищевикладене, можливо відмітити окремі важливі напрямки реформування державної політики в сфері туризму.

Першим кроком в цьому напрямку є необхідність закріплення компетенції основних державних органів, які регулюють туристичну галузь України: Верховна Рада України; Президент України, Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, при проведенні державної політики в галузі туризму; Державне агентство України з туризму та курортів - центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До недержавних органів господарського регулювання туристичної діяльності необхідно відносити асоціації, союзи, спілки, можливі саморегулювні організації.

Державна туристична політика реалізується на різних рівнях, зокрема державному та регіональному. А. П. Дурович вказує на те, що з метою формування та реалізації туристичної політики держава виконує цілий ряд функцій, що забезпечують суспільні інтереси і життєдіяльність системи туризму в цілому. До таких, в широкому сенсі, відносяться: координація; планування; регулювання; маркетинг національного ту-

ристського продукту; стимулювання; соціальний туризм; захист інтересів [8, с. 78].

Здійснюючи державне регулювання економіки у зазначених правових формах із застосуванням економічних чи адміністративних методів держава (її уповноважені органи) використовують різноманітні правові інструменти, які отримали назву засобів регулюючого впливу держави [9, с. 206–207]. Засоби державного регулювання господарської діяльності, які поділяються на адміністративні та економічні, визначені ст. 12 ГК України: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм» реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється як в адміністративному порядку, так і економічними засобами, передбаченими в переліку способів державного регулювання. Такий перелік дозволяє зробити висновок, що існуюче закріплення інструментарію державного регулювання у спеціальному за призначенням законі побудовано не системно, перелічені різні логічні рівні, форми, засоби, методи сформульовані без взаємної узгодженості, і потребують належної класифікації. Названі засоби необхідно згрупувати та виокремити в Законі «Про туризм» та в основних параметрах визначити механізм реалізації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Enhancing what European tourism has to offer [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/index_en.htm). – Заголовок з екрана.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Strategy for more Growth and Jobs in Coastal and Maritime Tourism [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0086>.
3. Стійкий туризм [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/index_en.htm). – Заголовок з екрана.
4. Support to tourism businesses [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/support-business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/support-business/index_en.htm). – Заголовок з екрана.

5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe, the world’s No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe [Електронний ресурс] // Сайт EUR-Lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0352>.
6. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
7. European Structural and Investment Funds Cohesion Fund [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/). – Заголовок з екрана.
8. Дурович А. П. Организация туризма / А. П. Дурович. – СПб. : Питер, 2009. – 320 с.
9. Щербина В. С. Суб’єкти господарського права : монографія / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с. – Бібліогр.: с. 248–263.

*Семенова Марина Володимирівна – директор приватного підприємства  
«Юридична фірма “Семенова і Партнери”»*