



ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У ТУРИСТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

ГОСТЮК Василь Іванович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права та правового забезпечення туризму Київського університету туризму, економіки і права

УДК 346.2:338.48

Виявлено сучасне становище правового регулювання надання послуг суб'єктами туристичної діяльності, які формують і реалізують туристичний продукт, а також проблеми, що існують в цій сфері. Виділені критерії системи якості послуг в туристичній діяльності. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання якості послуг в туристичній діяльності.

Ключові слова: туристична послуга, туристичний продукт, правове регулювання, якість надання послуг, дерегулювання підприємницької діяльності.

Постановка проблеми

На даному етапі туризм сприймається як наймасовіший феномен ХХІ століття, як одне з найяскравіших явищ нашого часу, який реально проникає у всі сфери суспільного життя, змінює навколишній світ і ландшафт. Туризм став одним із найважливіших чинників економіки, тому його розглядають не просто як поїздку або відпочинок. Це поняття набагато ширше. Туризм – сукупність відносин, єдність зв'язків і явищ, які супроводжують людину в подорожах. Туризм є різновидом подорожей і охоплює собою осіб, що подорожують і перебувають у місцях, що знаходяться за межами їх звичайного середовища, з метою відпочинку, в ділових або інших цілях. На перший погляд, поняття «туризм» є доступним кожному, хто здійснює поїздки, дивиться телепередачі про подорожі, користується консультаціями і послугами туристичних агентств.

Туристичну послугу неможливо побачити при укладенні договору, відчуті фізично. Складність у роботі менеджера туристичної фірми полягає в тому, щоб переконати покупця у вигідності саме його послуги, адже якість туристичного продукту коливається в досить широких межах і залежить не тільки від постачальників, але й від часу та місця надання такої послуги.

Стан дослідження

До когорти українських вчених, які досліджують проблеми становлення і розвитку правового регулювання туризму, розвитку національної туристичної індустрії та підвищення ефективності туристичної сфери належать В. Бакуменко, В. Вакуленко, Н. Гостева, О. Давидова, А. Дурович, В. Кифяк, Т. Коляда, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Сафронова, С. Свистунов, О. Серьогін, А. Чкан та інші.

Мета наукової статті – виявити сучасний стан правового регулювання якості надання послуг суб'єктами туристичної діяльності, що формують та реалізують туристичний продукт, а також проблеми, що існують у цій сфері.

Виклад основних положень

Індустрія туризму – багатогалузевий виробничий комплекс, який характеризується високим ступенем конкурентної боротьби його суб'єктів, де одним з головних інструментів на поточний момент є якість нада-

ваних послуг. Надані послуги (сервіс) виступають одними з найголовніших проблем туристичної індустрії в Україні [10, с. 12].

Поняття якості трактується як філософська категорія, що виражає існуючу визначеність об'єкта, завдяки якому він є саме цим, а не іншим. У відношенні до продукту визначається як міра корисності, сукупність властивостей продукту, його здатність задовольняти певні суспільні та особисті потреби. Якість, так само як і його поняття, пройшла багатовіковий шлях розвитку, власне, як і самі потреби людей. Наприклад, Аристотель трактував дане поняття як «відмінність між предметами, диференціація за ознаками «хороший» – «поганий». У ХІХ ст. Гегель дає своє визначення: «Якість – це тотожна з буттям визначеність, так що дещо перестає бути тим, чим воно є тоді, коли втрачає свою якість» [6].

У ХХІ ст. про якість вже міркують не тільки філософи, але й управлінці-практики. З цього моменту в практичній діяльності й теоретичних пошуках нерідко навіть ставиться знак рівності між якістю та конкурентоспроможністю підприємства або взагалі не робиться розходжень між ними. Якість починають розглядати як поняття, що має два аспекти: об'єктивні фізичні характеристики й суб'єктивні, тобто наскільки рідч хороша для кожного суб'єкта [6].

Індустрія туризму характеризується тим, що основна увага в ній при створенні системи якості продукту звертається на якість сервісу. Якість сервісу – ключ до комерційного успіху. Готелі та ресторани, екскурсійні бюро й туристичні агентства часто при ідентичній матеріальній базі та спрямованості відрізняються одне від одного лише якістю сервісу, що є для деяких основною перевагою в конкурентній боротьбі. Світова практика виробила певні правила організації ефективного сервісу, дотримання яких дозволяє менеджеру застосовувати відносно до конкретного туристичного продукту весь накопичений у сфері сервісу досвід.

Послуги в туристичній індустрії вельми різноманітні та входять в єдиний комплекс послуг, який, у свою чергу, відповідно до закону, входить у поняття туристичний продукт [5]. У міру все більшого залучення

нашої держави в міжнародний туристичний ринок і розширення внутрішнього та в'їзного туризму посилюється необхідність і достовірність оцінки якості туристичного продукту та його правового регулювання.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, у свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. На даному етапі поживається процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з вимогами ЄС, у тому числі відбувається адаптація стандартів надання туристичних послуг.

Про питання якості надання туристичних послуг йдеться у Директиві Ради Європейського економічного співтовариства «Про подорожі, відпустки і поїздки, що включають все» (від 13 червня 1990 р. №90/314/ЕЕС). Згідно з Директивою, турист має статус споживача. Як закріплено у п. 1 Директиви, «послуги, що включають все», – заздалегідь заплановане поєднання не менш ніж двох нижче перерахованих елементів, що продаються або пропонуються для продажу за глобальною ціною, якщо період надання послуг перевищує 24 години або включає ніч:

- а) транспортні послуги;
- б) послуги проживання;
- в) інші послуги в секторі туризму, що не належать до транспорту або до проживання [4].

Якщо споживач відмовляється від контракту у зв'язку з підвищенням ціни або якщо без будь-якої вини споживача організатор анулює «послугу, що включає все», до від'їзду, то споживач має право:

- а) скористатися іншою «послугою, яка включає все», еквівалентної або вищої якості, якщо організатор та/або продавець можуть запропонувати її споживачу. Якщо «послуга, що включає все, буде більш низької якості, то організатор зобов'язаний відшкодувати споживачеві різницю в ціні;
- б) отримати назад, і як можна раніше, всю суму, сплачену ним у відповідності з контрактом.

В останньому випадку, якщо це вказано, він має право отримати від організатора або

продавця згідно із законодавством відповідної країни-члена Загального ринку компенсацію за невиконання контракту [4].

Спроба імплементації відповідного європейського законодавства закладена в проекті Закону України «Про туризм» (№ 4224 від 24.02.2014). Названий законопроект закріплює поняття комплексної туристичної послуги (пакету) та визначає його як впорядкований програмою і взаємопов'язаний технологією надання комплекс туристичних типових і нетипових послуг, а також робіт і товарів (у цілому – тур), який пропонується для надання споживачеві (туристові) за встановленою загальною ціною і включає, як мінімум, дві складові: послуги з перевезення та розміщення, інші туристичні та окремі послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням [8].

Світова практика виділяє чотири моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності. Першій моделі притаманний принцип саморегулювання, друга модель характеризується наявністю централізованого органу управління в державі, де туризм є основним джерелом надходження в бюджети країн; третя модель ґрунтується на взаємодії державного і приватного партнерства, що є досить актуальним для України; четверта модель характеризується поєднанням елементів другої та третьої моделей – наявність централізованого органу управління галуззю, визнання туристичної діяльності як пріоритетної галузі для країни [3].

На думку А. Чкана, законодавчі напрями регулювання якості послуг у сфері туризму, в першу чергу, полягають у розробці і прийнятті ефективної, діючої нормативно-правової бази, що містить норми щодо організації діяльності туристичних підприємств, механізмів їх об'єднання шляхом налагодження партнерських відносин. Мають бути вдосконалені існуючі процедури ліцензування, сертифікації і стандартизації туристичних послуг, оскільки вони є недостатньо прозорими і об'єктивними, характеризуються наявністю певних обмежень і умовностей, не відповідають міжнародним нормам. Доцільним є визначення на державному рівні необхідності здійснення ліцензування суб'єктів туристичного ринку

відповідно до виду туризму. З метою активізації туристичної діяльності в межах країни необхідно передбачити норму щодо видачі суб'єктам ліцензій на право надання послуг виїзного туризму лише за умов досягнення певного обсягу реалізації послуг у напрямках внутрішнього і в'їзного туризму [12, с. 280].

Додатковий імпульс для в'їзного та внутрішнього туризму може надати розвиток індустрії розваг, у тому числі створення гральних зон. Яскравим прикладом розвитку туризму в таких зонах є широковідомий Лас-Вегас, розташований у центральній частині пустелі Мохаве. Лас-Вегас (City of Las Vegas) є одним з найбільших світових центрів розваг та ігрового бізнесу. Численні казино, готелі, щоденні концерти і шоу притягають туристів зі всього світу. Багато компаній з світовим ім'ям вибирають саме Лас-Вегас для проведення презентацій і рекламних компаній, збільшуючи потік туристів [14]. Ще більш успішним прикладом є Особливий адміністративний район Аоминь, скорочено Аоминь або Макао — особливий адміністративний район Аоминь (Макао) Китайської Народної Республіки, колишня колонія Португалії, розташований на невеличкому півострові в гирлі р. Сіцзяну (Південно-Китайське море). Керується КНР на основі спеціальної міжнародної угоди. Гральна індустрія Макао - найбільша у світі, за оборотом і прибутком вона перевершує навіть Лас-Вегас, приваблюючи також значну кількість туристів [15].

Безсумнівно, важливим є розвиток сільського туризму, що сприяє скороченню безробіття в селах, розвитку малого підприємництва, створення сучасної інфраструктури, доріг, транспортного сполучення, підвищення престижності проживання в сільській місцевості. Багатий досвід розвитку сільського туризму в європейських країнах (Австрія, Ірландія, Іспанія, Швейцарія, Угорщина) показує його високу соціальну ефективність, і в цілому розвиток сільського туризму розглядається як соціальна програма для підтримки фермерських і селянських господарств у вільний від сільськогосподарських робіт час. Так, у даний час більше 40% фермерських господарств в Угорщині задіяні в організації сільського туризму, надаючи проживання ту-

ристам і формуючи програми їх перебування. Частка сільських готелів по відношенню до загальної кількості засобів розміщення в Угорщині становить 5%. В Австрії, незважаючи на незначну роль сільського туризму в порівнянні з гірськолижним, культурно-пізнавальним або оздоровчим, 10% фермерських господарств отримують додаткові доходи завдяки організації туризму в сільській місцевості. В альпійських районах ця частка становить 31,6%. Створення умов для розвитку сільського туризму потребує державної підтримки [11, с. 50-51].

Необхідний розвиток туристичної інфраструктури в історико-культурних центрах, малих і середніх історичних містах, що вимагає формування розділу з розвитку туристичної інфраструктури. В історичних містах, перспективних для залучення туристів, доцільне формування культурно-туристичних зон, що включають не тільки пам'ятки архітектури, історії та культури, але й об'єкти, що надають туристам повний комплекс послуг проживання, харчування, розваг, інформаційного обслуговування тощо. Особливістю таких зон є їх використання як туристами, так і місцевими жителями, що особливо важливо для соціально-економічного розвитку малих історичних міст в цілому. Таким чином, питання створення туристичної інфраструктури повинні бути тісно взаємопов'язані з потребами в розвитку історичних міст.

В умовах ринкових відносин розвиток підприємництва значною мірою залежить від сформованого державою інституційного середовища: чинної системи надання суб'єктам підприємницької діяльності різноманітних адміністративних послуг – дозволів, ліцензій, патентів, сертифікації та стандартизації продукції, існуючих умов залучення інвестицій тощо. Засобом формування інституційного середовища виступає державна політика регулювання підприємництва. З метою внесення певних корекцій у механізм її реалізації та усунення штучних адміністративних обмежень, які стримують розвиток легальної і суспільно-корисної підприємницької діяльності, урядові структури періодично запроваджують політику дерегулювання [9, с. 189].

Політика дерегулювання активно використовувалась урядами багатьох країн при здійсненні антикризових заходів у 2008 – 2010 рр. Зокрема, в ЄС на законодавчому рівні визнано необхідність оптимізації заходів з дерегулювання підприємницької діяльності, своєчасності їх застосування відповідно до особливостей фаз економічного циклу. Акцент робиться на тому, що зняття надмірних адміністративних бар'єрів у веденні бізнесу здатне спричинити мультиплікативний ефект і дати поштовх для розвитку всіх секторів економіки. В країнах ЄС визначальним чинником забезпечення ефективності політики дерегулювання підприємницької діяльності в умовах циклічної макроекономічної нестабільності є кількісний аналіз впливу проекту рішення, так званий «cost-benefit analysis» – аналіз вигід і витрат [13].

Застосування такого роду методик у нашій країні поки що має формальний, значною мірою поверховий характер. Уявляється, що повноцінне її впровадження дозволить більш виважено підійти до визначення економічної доцільності того чи іншого регуляторного акта. Результатами ревізії нормативно-правової бази повинні стати раціоналізація відповідних правил і суттєве скорочення процедур з їх реалізації, поліпшення інституційного середовища для ведення підприємницької діяльності [9, с. 194].

Так, у законопроекті «Про туризм» - (№ 4224 від 24.02.2014), передбачається врегулювати основні засади, принципи, пріоритетні напрями та шляхи реалізації державної політики у галузі туризму, зокрема, напрями використання туристичних ресурсів, учасників відносин у туристичній галузі, утворити Раду з питань туризму та спеціальні туристично-рекреаційні економічні зони (СТРЕЗ), врегулювати розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, визначити повноваження органів, що здійснюють регулювання в галузі туризму, порядок ліцензування туристичної діяльності, повноваження та обов'язки громадських об'єднань у галузі туризму, організацію підприємницької та іншої діяльності суб'єктів господарювання у галузі туризму, засади здійснення туристичного обслуговування і забезпечення безпе-

ки туризму тощо [8].

Даний законопроект більшою мірою (як змістовно, так і структурно) відтворює положення Модельного закону про туристичну діяльність (затверджений Постановою Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД № 27-15 від 16.11.2006 р.) [2].

З метою покращення якості туристичного обслуговування, забезпечення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, забезпечення захисту прав і законних інтересів, життя, здоров'я та майна громадян, підвищення рівня екологічної безпеки об'єкти туристичної інфраструктури класифікуються за видами (типами) та присвоюються категорії відповідно до рівня обслуговування. Встановлення об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з розміщення, закладам харчування, курортним закладам тощо) відповідної категорії є обов'язковим та здійснюється за заявою його власника [8].

На думку одного з провідних спеціалістів туризму Роберта А. Браймера, «у теперішній час найбільш гальмівним фактором у розвитку туризму на суспільному рівні є відсутність уваги та підтримки з боку політиків та громадської влади. Коли на туризм не зважають, його доходи не визначені, відсутнє ретельне планування та, як наслідок, відсутній і розвиток. Як тільки буде глибока зацікавленість на законодавчому рівні, поєднання зусиль для піднесення статусу індустрії туризму на більш високий рівень не тільки у вигляді декларацій, а й конкретних заходів щодо встановлення та підтримки економічних зв'язків, почне ефективно діяти маркетинг у сфері туризму, відтоді можна розраховувати на видимі результати» [7].

На законодавчому рівні необхідно визначити пріоритетні види туризму з урахуванням існуючих національних ресурсів та традицій, на підтримку і розвиток яких мають бути спрямовані додаткові зусилля, в тому числі фінансові. У цілому можна сформулювати наступні основні стратегічні напрямки розвитку туризму:

- лікувальний туризм (у тому числі санаторно-курортне бальнео- та грязелікування

та послуги медичних установ);

- етнографічний туризм, що визначається значною мозаїчністю етнічної структури населення;

- активні види туризму, що орієнтовані перш за все на молодіжну аудиторію;

- пізнавально-культурний туризм (в Україні більше 150 тис. об'єктів культурної спадщини, з яких використовується не більше 5,5 тис.);

- екологічний туризм (38 національний парків, 53 регіональні ландшафтні парки, 3203 пам'ятки природи);

- сільський туризм;

- конгресний та діловий туризм [12, с. 283].

Висновок

Можна виділити два основних критерії системи якості туристичних послуг: відповідність стандартам і потребам туриста та здатність служити інструментом для створення спеціальних технологій щодо раціонального управління туристичною діяльністю суб'єкта підприємництва.

Умови створення якісного сервісу на туристичному підприємстві: дотримання основних і найбільш важливих для сфери туризму принципів сучасного сервісу; створення необхідних умов для персоналу, покликаною забезпечити якісний сервіс; оптимізація організаційної структури управління підприємства, що надає туристичні послуги; всебічний, повний, об'єктивний і безперервний моніторинг якості сервісу.

Таким чином, правове регулювання якості надання послуг у сфері туристичної діяльності хоча і має ряд невирішених проблем, але продовжує розвиватися, і можна сподіватися, що в недалекому майбутньому, при вирішенні всіх названих проблем, буде повною мірою відповідати кращим міжнародним стандартам.

Література

1. Белоусова М. Сертифікация туристских услуг // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2008. – № 3. – С. 38–40.

2. Висновок на проект Закону України «Про туризм» № 4224 від 24.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/

АНОТАЦІЯ

Виявлено сучасний стан правового регулювання надання послуг суб'єктами туристичної діяльності, що формують та реалізують туристичний продукт, а також проблеми, що існують у цій сфері. Відокремлено критерії системи якості послуг у туристичній діяльності. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання якості послуг у туристичній діяльності.

SUMMARY

Found the current state of legal regulation of the provision of services by the subjects of tourist activities, which generate and implement a tourism product, as well as the problems existing in this sphere. The criteria of the quality system of services in tourism dedicated. Proposals on improvement of legal regulation of quality of services in tourism formulated.

The draft law «On tourism» (no. 4224 from 24.02.2014) introduces the concept of a complex of tourist services (packet) and defines it as ordered software and related technologies to provide complex tourist typical and atypical services, works and goods (in whole tour), which is proposed to provide consumers (tourists) for a set price and includes at least two components: transportation services and accommodation and other tourist services not related to transportation and accommodation.

International practice distinguishes four models of state regulation of tourism development. The first model inherent in the principle of self-regulation, the second model is characterized by the existence of a Central governing body in the country where tourism is the main source of revenues to the budgets of countries; the third model is based on the interaction of state and private partnership, which is very topical for Ukraine; the fourth model is characterized by a combination of elements of the second and third models is the existence of a Central body of management of the industry recognition of tourist activity as a priority sector for the country.

Legislative regulation of the sphere of tourism, first of all, include the development and adoption of effective, the current regulatory framework, containing rules on the organization of activity of tourist enterprises, mechanisms of their unification by partnerships. Should be improved existing procedures of licensing, certification and standardization of tourist services, because they are insufficiently transparent and objective, are subject to certain limitations and conditions, do not meet international standards. It is useful to define at the state level, the need for licensing of subjects of the tourist market in accordance with the type of tourism. To boost tourism activities within the country must rule on granting to subjects of licenses for the right of providing services outbound tourism only when it reaches a certain volume of sales of services in the directions of domestic and inbound tourism.

webproc4_1?pf3511=49894. – Загол. з екрану.

3. Давидова О. Г. Моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності: світовий досвід / О. Г. Давидова // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z. – Загол. з екрану.

4. Директива Совета Европейского экономического сообщества «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все», от 13 июня 1990 г. № 90 / 314 /ЕЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : tourlib.net/books_tourism/senin_pril06.htm. – Загол. з екрану.

5. Закон України «Про захист прав споживачів» // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 30. – Ст. 379.

6. Зорин И. В., Каверина Т. П., Квартальнов В. А. Туризм как вид деятельности [Электронный ресурс] / И. В. Зорин, Т. П. Каверина, В. А. Квартальнов. – Режим доступа : http://tourlib.net/books_tourism/zorin05.htm.

7. Кифяк В. Ф. Організація туристичної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / В. Ф. Кифяк. Режим доступу до ресурсу : http://tourlib.net/books_ukr/kyfjak_1.htm

8. Проект Закону України «Про туризм» № 4224 від 24.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49894. – Загол. з екрану.

9. Сафронова О. М. Державна політика переулювання підприємницької діяльності: стан і перспективи розвитку в сучасних умовах України / О. М. Сафронова // Актуальні проблеми державного управління. –

№ 1(41). – С. 188-196.

10. Свистунов С. Барометр и термометр: эксперты оценивают влияние кризиса на туристический сектор / С. Свистунов // Турбизнес. – 2008. – № 17. – С. 10–12.

11. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года. – М., 2008. – 95 с.

12. Чкан А. С. Державне регулювання сфери туризму в Україні / А. С. Чкан // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. – Економічні науки. – 2012. – №2(18), Том 3. – С. 276-290.

13. Smart Regulation in the European Union : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.10.2010, COM (2010) 543 final. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>. – Загол. з екрану.

14. Las Vegas, From Wikipedia, the free encyclopedia – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Las_Vegas – Загол. з екрану.

15. Macau, From Wikipedia, the free encyclopedia – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Macau> – Загол. з екрану.

Additional impetus for inbound and domestic tourism can provide the development of the entertainment industry, including the creation of gambling zone.

The deregulation policy was actively used by many governments in the implementation of anti-crisis measures in 2008 to 2010, particularly in the EU at the legislative level, recognized the need to improve measures on deregulation of entrepreneurial activity, the timeliness of their application in accordance with the characteristics of the phases of the economic cycle. The emphasis is on the fact that the removal of excessive administrative barriers in doing business can cause a multiplicative effect and to give impetus to the development of all sectors of the economy. In the EU countries is a crucial factor in ensuring the effectiveness of the policy of deregulation of entrepreneurial activity in conditions of cyclic macroeconomic instability is a quantitative analysis of the impact of the draft decision, the so-called «cost-benefit» analysis - analysis of benefits and costs.

The use of such techniques in our country still has a formal, largely superficial. It seems that full implementation will allow for a more balanced approach to the evaluation of economic effectiveness of one or another regulatory act. The results of the revision of the legal base should be to rationalize the relevant rules and substantial reduction of procedures for their implementation, improving the institutional environment for doing business.