

№1. – С. 65-71.

6. Біляцький С., Хахлюк А., Мірошніченко Т. Нові світові тенденції на ринку праці // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 3. – С. 3-9.

7. Антюшина Н.М. Качество человеческих ресурсов как объект управления: опыт Швеции // Труд за рубежом. – 2005. – №. 4. – С. 20-33.

Поступила в редакцію 07.12.2006 года

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Мігущенко Ю.В., науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Львові

У зв'язку з тим, що міжнародний туризм є відображенням соціально-економічних відносин у житті окремих країн і одночасно складовою частиною міжнародних економічних відносин, виникають необхідні передумови організації, управління й регулювання усім комплексом туристично-рекреаційної та екскурсійної діяльності як на державному, так і на міждержавному рівні. Насамперед, ці передумови реалізуються на основі створення відповідних туристичних організацій. Крім того туристична індустрія як і будь-яка інша галузь національного господарства і частина глобальної господарської системи потребує нормативно-правову базу для забезпечення нормального функціонування суб'єктів даної галузі на національному, транскордонному і світовому ринках в рівних умовах. Сукупність процесів організації, управління й регулювання комплексом туристично-рекреаційної та екскурсійної діяльності, а також системи нормативно-правового забезпечення формують державну туристичну політику окремої країни.

Нові соціально-економічні умови, в яких відбувається розвиток державності України вимагає певних змін і реформ. Ці умови - результат загальноєвропейських тенденцій інтеграції, гармонізації та уніфікації різних сторін життя суспільства. Актуальними постають питання конкурентоспроможності українського підприємництва. Туристична галузь не є виключенням. Вона потребує, перш за все, державної підтримки та регулювання. Це стосується і правового забезпечення, і функцій контролю, і підтримки суб'єктів туристичної діяльності.

Метою статті є аналіз ефективності державної туристичної політики України як передумови підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі.

Вагомий внесок у теорію дослідження територіальних рекреаційних систем, методологію оцінки туристичного потенціалу та визначення соціально-економічної ефективності його використання, формування та реалізації туристичної політики зробили відомі українські вчені Адаменко О., Багров М., Балацький О., Веденічев Л., Генсірук С., Герасименко В., Гринів Л., Долішній М., Євдокименко В., Жупанський Я., Живицький О., Жук П., Ігнатенко М., Кифяк В., Кравців В., Крачило М., Недашківська Н., Руденко В., Федорченко В., Шаблій О., Школа І., а також іноземні науковці Балабанов А., Балабанов І., Каспар К., Квартально В., Кріппендорф Й., Опашовський Г., Фресер В., Цюнд Р., та ін.

Регулювання туристичної діяльності на міжнародному рівні здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, прийнятих Генеральною Асамблеєю Організації об'єднаних націй (ООН) та Всесвітньою туристичною організацією (ЮНВТО). Серед основних міжнародних нормативно-правових актів, які регулюють міжнародні відносини в сфері туризму можна виділити: Загальну декларацію прав людини, Статут Всесвітньої туристичної організації, Манільську декларацію з світового туризму, Документ Акапулько, Гаагську декларацію з туризму, Балійську декларацію з туризму, Монреальську декларацію - "До гуманного і соціального бачення туризму", Манільську декларацію з соціального впливу туризму, Кодекс туриста, Хартію туризму, Глобальний етичний кодекс туризму, Міжнародну готельну конвенцію стосовно заключення

контрактів власниками готелів і турагентами, Осацьку декларацію тисячоліття та Сеульську декларацію “Мир і туризм”.

Для глобальної економіки характерне також створення міжнародних організаційних структур управління. Це відноситься і до сфери міжнародного туризму. Оскільки постійне розширення і розвиток міжнародного туристичного обміну викликало необхідність його міжнародно-правової регламентації: вироблення різноманітних правових інститутів і створення спеціалізованих туристичних організацій. Туристичні організації можна класифікувати за такими ознаками: національно-територіальна (міжнародні, регіональні та національні туристичні організації; їх діяльність має світовий, регіональний та національний характер); суспільно-державна (урядові, громадські, приватні); вид діяльності (регулюючі, постачальники, ринкові агенти, розробники, консультанти, проектні організації, навчальні організації, видавці, професійні асоціації, торгівельні та споживачські організації); сфера діяльності (транспортні (авіаційні, автобусні, залізничні, автомобільні і круїзні), туристичні агенти, туроператори, локальні профспілки). [1, С.93-101; 2, С.39-44] Основними міжнародними організаціями є: Всесвітня туристична організація, Міжнародна асоціація повітряного транспорту, Міжнародна організація цивільної авіації. Реалізація наддержавного регулювання в сфері туризму на регіональному рівні здійснюється регіональними організаціями. Основні з них: Організація економічного співробітництва та розвитку, Азіатсько-Тихоокеанська туристична організація.

З метою підтримки економічної стабільності розвитку туристичної індустрії в державі, збільшення надходжень іноземної валюти в державу, захисту споживача туристичних послуг та збереження і охорони рекреаційно-туристичних ресурсів створюються національні туристичні організації. Оскільки важливість туризму для національної економіки і задоволення соціальних потреб очевидна, його розвиток є важливою справою як для туристичної індустрії, так і для подорожуючих. Тому основними видами діяльності національних туристичних організацій є просування туризму, розширення співробітництва уряду і приватної індустрії туризму тощо.

Правове регулювання діяльності галузей в Україні – одна з основних функцій органів державної влади. Органи законодавчої та виконавчої влади покликані створити сприятливі умови розвитку та діяльності будь-якої галузі економіки України. Туризм як перспективна галузь національної економіки вимагає дієвого правового забезпечення, що покликане створити умови розвитку ринку туристичних послуг та його інфраструктури. [3, С.13] Розвиток туризму в Україні як один з факторів формування економіки держави обумовлює необхідність активних цілеспрямованих дій, насамперед у контексті формування туристичної політики держави як важливої складової її зовнішньої та внутрішньої політики, посилення конкурентних позицій на світовому ринку. Науковці та дослідники по-різному інтерпретують термін “туристична політика”. Так, В. Герасименко під туристичною політикою розуміє “систему методів, дій і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, яка здійснюється державними і приватними організаціями, асоціаціями і установами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму.” [4] Інші автори визначають туристичну політику, як “діяльність держави із розвитку туристичної індустрії і суб’єктів туристичного ринку (туроператорів і турагентів), вдосконалення форм туристичного обслуговування громадян і зміцнення на їх основі свого політичного, економічного і соціального потенціалу.” [5] І. Школа окреслює туристичну політику держави як “сукупність форм, методів та напрямів впливу держави на функціонування туристичної індустрії для досягнення конкретних цілей збереження та розвитку соціально-економічного комплексу.” [1, С.71] Досліджуючи сутність туристичної політики, В. Квартальнов робить акцент на економічних та неекономічних цілях, які переслідує туристична політика. [2, С.148]

Неоднозначність трактувань поняття туристичної політики пов’язана зі специфікою галузі. Для розуміння туристичної політики корисно використати системний підхід. Зокрема, пропонуємо розглядати туристичну політику як цілеспрямовану та скоординовану діяльність міжнародних організацій, державних органів, громадських, негромадських організацій та асоціацій і приватних структур з метою наукового обґрунтування, розробки та реалізації форм, методів, механізмів та інструментів правової, економічної, соціальної, суспільної дії для забезпечення ефективного розвитку туристичної галузі, задоволення потреб туристів, підвищення якості життя та добробуту населення при раціональному використанні та збереженні наявного туристично-рекреаційного та природного потенціалу, культурної спадщини.

Таке трактування дозволяє розглядати туристичну політику з точки зору її ієрархічного формування, зокрема можна виділити глобальний (міжнародний), національний та локальний рівні. Глобальний рівень частково окреслений на початку підрозділу, зокрема згадані основні міжнародні туристичні організації, міжнародні нормативно-правові засади функціонування міжнародного туризму та туристичної галузі окремих держав.

Перш ніж здійснити ґрунтовний аналіз національної туристичної політики України розглянемо світовий досвід державного регулювання туристичної діяльності. М. Бойко розглядає чотири моделі управління туристичним комплексом. [6]

Перша модель припускає наявність впливової та авторитетної національної туристичної адміністрації. Як правило, ця модель притаманна для держав, що розглядають туризм як важливий сектор економіки та одне з основних джерел валютних надходжень і вкладають значні засоби в його розвиток (Єгипет, Мексика, Туреччина, Туніс). В цьому разі держава впливає на туризм двома шляхами: управляючи попитом і доходами або управляючи пропозицією та цінами. Для управління попитом держава використовує такі інструменти, як маркетинг і просування туристичних послуг, ціноутворення і обмежений доступ на ринок.

Друга модель використовується в більшості європейських країн, де питання розвитку туризму входять до компетенції міністерства, як правило, економічного профілю, в структурі якого виділяється спеціалізований туристичний департамент (секретаріат, управління, служба) з достатньо широкими повноваженнями. Так, у Німеччині, Іспанії, Нідерландах, Болгарії регулювання розвитку туризму здійснюють міністерства економіки, у Чорногорії – Міністерство туризму, у Польській республіці департамент туризму при Міністерстві економіки, у Франції – Міністерство транспорту та суспільних робіт, в Італії – Міністерство виробничої діяльності, в Португалії – Міністерство торгівлі та туризму, в Чеській Республіці – Міністерство торгівлі, в Росії – Міністерство економічного розвитку та торгівлі. Державні туристичні органи співпрацюють з приватним бізнесом на взаємовигідній основі і, не дивлячись на досягнутий високий рівень розвитку туристичної інфраструктури, залучають значні бюджетні кошти і приватні інвестиції в створення і просування туристичного продукту.

Третій варіант моделі управління індустрією туризму характерний для США – країни з найвищим рівнем розвитку туристичної інфраструктури, міцними лідируючими позиціями на світовому туристичному ринку, конкурентоспроможними туристичними компаніями. У 1997 році в США визнали доцільним ліквідацію державної структури USTTA, яка координувала розвиток туризму. В даний час в країні відсутня центральна державна туристична адміністрація і функціонує модель ринкової саморегуляції відносин між суб'єктами туристичної індустрії, що заснована за переважної участі приватного капіталу.

Деякі держави, що спеціалізуються на туристично-рекреаційному обслуговуванні (наприклад, країни Карибського регіону), незважаючи на наявність власних державних органів регулювання туристичної діяльності, залучені в транснаціональну модель управління туристичним господарством. Дана модель ґрунтується на домінуючій ролі міжнародного капіталу, керованого з єдиного фінансового центру з метою залучення в туристичне користування рекреаційних ресурсів, робочої сили та інфраструктури різних держав. Залучення капіталу дозволяє використовувати природні переваги природних рекреаційних ресурсів, проте основна частина туристичних надходжень випадає іноземним інвесторам.

Загалом у 180 країнах світу є центральний орган виконавчої влади, який займається розвитком туризму. У 120 із них це або міністерство туризму, або держкомітет, або держдепартамент, або державна чи національна туристична адміністрація.

Незважаючи на те, що туризм в нашій державі Законом України „Про туризм” визнано одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури, державна політика щодо формування механізму управління туристичною галуззю характеризується недостатньою послідовністю, що певною мірою обумовлюється постійною реструктуризацією та реорганізацією центральних органів виконавчої влади, які відбувалися в системі управління цією галуззю після розвалу Радянського Союзу. Негативні економічні процеси, які супроводжували перехід нашої країни до нових умов ведення економіки торкнулися і туристичної галузі, зокрема були зруйновані важливі складові частини туристичної інфраструктури, порушено систему напрацьованих зв'язків, відбувся розпад соціально орієнтованого внутрішнього туризму, вплив значних валютних коштів за кордон, погіршення матеріально-технічної бази туристичної індустрії.

За часів СРСР (грудень 1988 р.) ліквідували Головінтурист України і протягом 1989 - 1993 років органу управління галуззю взагалі не було. Тільки у 1993 р. почав повноцінно працювати відповідний орган центральної виконавчої влади - Державний комітет України з туризму, безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Робота Держкомтуризму посприяла певному впорядкуванню галузі. Зокрема, значною мірою вивели з «тіні» діяльність турфірм, суттєво зменшилася кількість випадків шахрайств під час організації подорожей за кордон, розширився асортимент та якість послуг. Але мали місце й справедливі нарікання щодо неналежного виконання (чи невиконання взагалі) поставлених перед Держкомтуризмом завдань. Його ліквідація у 1999 р. та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму на базі трьох державних комітетів теж не дало бажаного результату. Подальша практика довела, що така політика була хибною: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну галузь на третій план. Це відбулося як на центральному, так і на регіональному рівнях. Сумарні показники туристичної галузі у 1999 - 2000 рр. були найгіршими за всі роки незалежності (навіть порівняно з 1998 р., коли туризм зазнав значних втрат унаслідок фінансової кризи). Наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українському туризмі, стала реорганізація згаданого вище комітету (листопад 2001 р.) і створення Державного департаменту туризму. І, нарешті, у квітні 2002 р. указом президента України була створена Державна туристична адміністрація України. Ця подія засвідчила активізацію політики держави щодо підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів просування якісного національного турпродукту. Як результат, у 2002 р. ухвалено Державну програму розвитку туризму на 2002 - 2010 роки. Її основна мета - посилення позицій України на міжнародному туристичному ринку, привернення уваги світової спільноти до українського турпродукту, залучення більшої кількості як іноземних, так і внутрішніх туристів до подорожей нашою країною, збільшення надходжень до держбюджету. На основі цього програмного документа ухвалено й низку регіональних програм розвитку окремих туристичних центрів.

За останні три роки відбулися зміни в національному законодавстві щодо регулювання інвестиційної діяльності, функціонування туристичних підприємств та організацій, готельного бізнесу. Ухвалено нову редакцію закону України «Про туризм». За ініціативної участі голови Держтурадміністрації В. Цибуха туристичну галузь структуровано на законодавчому та правовому рівні. В країні створено державну вертикаль управління туризмом на рівні областей, а в окремих регіонах — і в районній ланці. У жовтні 2004 р. за рекомендацією Європейської туристичної комісії ухвалено рішення щодо залучення іноземних інвестицій у готельну індустрію України. Скасовано дискримінаційний готельний збір, надано можливість інвестувати шляхом концесійної діяльності у процесі будівництва та експлуатації туристичних об'єктів, встановлювати рівні ціни й тарифи на послуги, що надаються як українцям, так і іноземцям. Розробляється нормативна база для інвентаризації ресурсів туристично-рекреаційної сфери та розвитку сільського туризму.

Міністерством освіти і науки України разом із Держтурадміністрацією та Асоціацією навчальних закладів України туристичного і готельного профілю, до якої входить 75 навчальних закладів, уперше в Україні було ініційовано й запроваджено окремий напрямок підготовки фахівців — «Туризм» та розроблено і зареєстровано в Міністерстві юстиції галузевий стандарт вищої освіти за цим напрямком. Сьогодні кадри для туризму і готельного господарства в Україні готують близько 130 навчальних закладів.

Проте 2 грудня 2005 р. указом Президента України створено Міністерство культури і туризму (МКТ), яке стало центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України, і на яке покладено відповідальність за розвиток культури та туризму. В цілому це є позитивним явищем, якщо виходити з необхідності консолідувати зусилля в сфері туризму на новому етапі розвитку держави. Але ні в кого не виникає сумніву, що для подальшого сталого розвитку туристичної галузі потрібна стабільність, наукова прогнозованість, передбачуваність. Адже коли за останні 15 років орган державного управління цією сферою зазнав загалом дев'ять реорганізацій, то про яку стабільність і іноземні інвестиції у галузь може йти мова. [7]

Міністерство культури та туризму України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення проведення державної політики у сферах культури, туризму, а також державної мовної політики. Основними завданнями МКТ України є: 1) участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сферах культури, туризму, діяльності курортів, а також державної мовної політики; 2) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері

захисту суспільної моралі; 3) координація здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання; 4) сприяння створенню умов для задоволення національно-культурних потреб громадян України та українців, які проживають за межами України, збереженню і популяризації культурних надбань Українського народу здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції МКТ України. [8]

У складі МКТ України функціонує Державна служба туризму та курортів (Держтуризмкурорт), яка є урядовим органом державного управління і підпорядковується МКТ. Основними завданнями Держтуризмкурортів є: 1) участь у реалізації державної політики у туристичній і курортній галузі; 2) здійснення в установленому порядку управління у туристичній галузі, зокрема в межах, визначених МКТ, управління майном підприємств, установ та організацій, що провадять діяльність у туристичній галузі і належать до сфери управління МКТ; 3) узагальнення практики застосування законодавства у туристичній і курортній галузі, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення; 4) виконання відповідно до законодавства контрольно-наглядових функцій; 5) здійснення регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій у туристичній і курортній галузі щодо фізичних та юридичних осіб. [9]

Вітчизняна туристична галузь відіграє надзвичайно важливу роль в соціально-економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфери життя і діяльності людини. Зацікавленість держави в правомірному і регульованому процесі розвитку туризму в Україні відбилася у прийнятті ряду законів України, постанов Кабінету міністрів України, наказів Президента України та додатках до них, а також інших нормативно-правових документах.

Прийнятий Верховною Радою України 15 вересня 1995 року Закон України «Про туризм» констатує: «Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності». [10] Що особливо важливо, це визначення повністю відповідає рекомендаціям Гаазької міжпарламентської конференції з туризму (10-14 квітня 1989 р.) - найавторитетнішого туристичного форуму сучасності, де зазначено «Країни повинні визначити свої національні пріоритети та роль туризму в «ієрархії» таких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів». Тому необхідно відмітити, що Законом України «Про туризм» було закладено правову базу діяльності туристичної галузі країни. Він є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей, всебічно регламентує туристичну діяльність в Україні, створює умови для стимулювання ділової активності суб'єктів туристичного підприємництва, забезпечує оптимальний рівень державного регулювання процесу розвитку вітчизняного туризму. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Закон України (ЗУ) «Про туризм» став правовим підґрунтям для розробки цілого комплексу галузевих нормативно-інструктивних документів, що регламентують конкретні аспекти туристичної діяльності. Проте з плином часу відбувалися певні зміни в регулюванні туристичної діяльності, що призвело до необхідності прийняття нового Закону України – «Про внесення змін до Закону України «Про туризм»» (18 листопада 2003 року)[11], який за своїм змістом є новою редакцією ЗУ «Про туризм» 1995 р. Новий закон є значно більшим, більш детально висвітлює основні питання туристичної діяльності, всі розділи закону містять ряд додаткових статей і інформації. Законом визначено органи державної виконавчої влади в галузі туризму, права та обов'язки туристів, правові засади організації та надання туристичних послуг, передбачено кадрове і наукове забезпечення галузі туризму.

Проте необхідно відзначити, що новий закон не позбавлений недоліків. Так в ст. 4 перераховані існуючі в Україні види туризму (дитячий, молодіжний, сімейний, для осіб похилого віку, для інвалідів, культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний,

екологічний (зелений), сільський, підводний, гірський, пригодницький, мисливський, автомобільний, самодіяльний тощо) і відзначено, що «особливості здійснення окремих видів туризму встановлюється законом», проте вказаних особливостей та визначень, перерахованих видів туризму в Законі не має.

В ст. 5 зазначені суб'єкти, що мають право здійснювати та/або забезпечувати туристичну діяльність: туристичні оператори, туристичні агенти, інші суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з розміщення, харчування, екскурсійні послуги тощо, гіді-перекладачі, екскурсоводи, провідники та фахівці туристичного супроводу, а також фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення, харчування тощо. При цьому саме визначення «фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення, харчування» є упуцненням в цьому законі, з допомогою якого, частина наданих туристичних послуг переходить в тіньовий сектор.

29 квітня 2002 р. було прийнято постанову КМУ «Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки».[12] Основною метою Програми є створення конкурентоспроможного міжнародного ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини. На сьогоднішній день ця Програма є стратегічно важливим документом в сфері розвитку туризму. За прикладом цієї Програма на регіональному рівні обласними державними адміністраціями низки областей України були розроблені та прийняті подібні програми розвитку для регіонів.

Також було прийнято КМУ постанову «Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр.», яка передбачає низку заходів загальнодержавного рівня з метою надання можливості українським об'єктам туризму приєднатися до загальноєвропейської мережі туристичних маршрутів, що сприятиме туристичній привабливості України та повноцінному використанню вітчизняного туристичного потенціалу.[13] Ця програма є важливим документом для розвитку як туристичної так і транспортної галузі економіки, і тому мала б носити комплексний характер і закласти основи для комплексного розвитку туристичної галузі України.

Про визнання вагомості туризму, його впливу на розвиток життя країни та посилення ролі в зростанні економіки України свідчать: Закони України «Про курорти», «Про природно-заповідний фонд України», «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортополіс Трускавець»», «Про спеціальну економічну зону «Яворів»»; Накази Президента України «Про день туризму», «Про основні напрямки розвитку туризму в Україні до 2010 року», «Про підтримку розвитку туризму в Україні», «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму», «Питання державної туристичної адміністрації України», «Про положення про Міністерство культури та туризму»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки», «Про національну раду по туризму», «Про віднесення об'єктів права державної власності до сфери управління державної туристичної адміністрації», «Про затвердження Положення про Державну службу туризму та курортів» та інші.

Окрім перерахованих вище нормативно-правових актів спеціального законодавства, нормативно-правова база туристичної діяльності регулюється і загальним законодавством. До норм загального законодавства відносяться: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, їх гарантії; Закони України «Про державний кордон України», «Про порядок виїзду з країни і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців», «Про захист прав споживачів», «Про охорону навколишнього середовища», «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про рекламу», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про страхування», «Про систему оподаткування», «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств» та всі інші законодавчі акти, які регламентують підприємництво в Україні взагалі.

Спираючись на правові засади, туристичні організації України значно активізували свою діяльність у розвитку як внутрішнього, так і міжнародного туризму: Україна має статус Дійсного члена ЮНВТО; проведена робота з формування в туристичній галузі управлінської вертикалі шляхом створення підрозділів з питань туризму в місцевих органах виконавчої влади; успішно

розвивається співробітництво в сфері туризму в межах міжнародних організацій; розроблено низку національних туристсько – екскурсійних маршрутів; введено державну статистичну звітність у галузі туризму; запроваджено ліцензування суб'єктів туристичної діяльності всіх форм власності, обов'язкову сертифікацію готельних послуг та послуг харчування; розроблені та набули чинності національні стандарти України в сфері надання туристичних послуг; укладено 43 міжурядові та міжвідомчі угоди про співробітництво в галузі туризму із зарубіжними країнами (в тому числі 10 – з країнами ЄС); запроваджено щорічне проведення міжнародних туристичних салонів у Києві, Одесі, Харкові, Ялті, Львові та ін., а також участь національних стендів України у престижних туристичних ярмарках у Лондоні, Берліні, Варшаві, Москві, Мілані, Санкт-Петербурзі тощо; введено в дію Програму забезпечення захисту та безпеки туристів і Положення про пошуково-рятувальну службу суб'єктів туристичної діяльності; Україну прийнято до міжнародної федерації молодіжних хостелів, Європейської туристичної комісії; встановлено безвізовий режим для іноземних громадян низки країн (з постійним розширенням переліку цих країн).

Не дивлячись на такий великий перелік нормативно-правових актів вони не охоплюють всі проблемні ділянки у регулюванні такої молоді галузі в Україні як туризм. Слід зазначити що нормативно-правова база є не досконалою і недостатньою, крім того, в окремих моментах вона є навіть суперечливою і складною для розуміння. Державне регулювання туристичної галузі в Україні в окремих питаннях є неефективне та малодієве. Такими проблемними питаннями є самозахоплення земель рекреаційного значення, нераціональне та неправомірне використання окремих природних ресурсів, самовільна забудова рекреаційних зон без врахування ландшафтних навантажень, працевлаштування випускників та низька якість туристичного обслуговування та неефективне просування туристичної галузі внаслідок недостатнього бюджетного фінансування з боку держави.

Особливо складним є питання самозахоплення земель в Автономній Республіці Крим, Закарпатській та Львівській областях. На території цих регіонів знаходиться значна частина земель, які віднесені до категорії рекреаційних зон. За даними Представництва Президента України в АР Крим, лише з початку 2006 року на території Криму проведено 9636 масових акцій, пов'язаних з земельними питаннями. З числа проведених акцій в цьому році за участю татар пройшло 91,8% (8846 акцій), за участю слов'ян 8,2% (790). Станом на 1 жовтня 2006 року цілодобово на території півострову діє 42 акції самозахоплення (33 – татарських, 5- слов'янських, 2- спільні акції захоплення земель кримськими татарами і слов'янами, 2 – представниками слов'ян, греків, німців і вірмен) і 9 земельних пікетів (7 – татарських, 1 – слов'янський, 1 – спільний пікет слов'ян і татар). Їх площа складає 826,4 гектара, на території самовільно захоплених земель побудовано 2892 будинки, з них 77 – на фундаментній основі.[14] Якщо в Криму проблема самозахоплення земель має два боки: самозахоплення земель татарськими та іншими національними меншинами і самозахоплення з метою будівництва туристичних об'єктів, то у Львівській та Закарпатській областях самозахоплення відбувається з метою будівництва туристичних об'єктів та використання природних ресурсів рекреаційних зон. Саме тому проблема самозахоплення земель тісно пов'язана з проблемою нераціонального і неправомірного використання природно-рекреаційних ресурсів та порушенням ландшафтних норм навантаження при житловій забудові. Вихід з цієї ситуації вбачається, по-перше, в розробці та затвердженні схем генеральної забудови в усіх областях України, по-друге, проведенні інвентаризації, оцінки та створення кадастру природно-рекреаційних ресурсів, по-третє, установа меж охоронних зон та визначення максимально допустимих норм антропогенного навантаження у межах цих територій. Ці рекомендації не є новими, вони відображені в Державній програмі розвитку туризму на 2002-2010 роки, проте внаслідок відсутності державного фінансування цієї програми в останні 2 роки ситуація погіршується і самозахоплення земель, в тому числі, рекреаційних зон, набуває масового характеру.

Як відзначалося вище, в Україні підготовкою кваліфікованих кадрів для туристичної галузі займаються близько 130 навчальних закладів, щороку випускаючи велику кількість спеціалістів, водночас туристичні підприємства формують свої кадри працівниками без спеціалізованої туристичної освіти. Як наслідок, виникають проблеми працевлаштування випускників і низької якості туристичних послуг. Випускники шукають інші шляхи самореалізації, переходять в інші сфери, виїжджають за кордон в найбільш працездатному віці. А низька якість туристичних послуг призводить до того, що Україна не може сформувати

конкурентоспроможний ринок туристичних послуг та туристичних продуктів і не здатна конкурувати на міжнародному ринку. Для забезпечення працевлаштування випускників спеціалізованих туристичних закладів освіти та підвищення якості туристичних послуг вважаємо за доцільне збільшити обов'язкову кількість працівників туристичних підприємств з 30% до 50% і внести відповідні зміни до Закону України «Про туризм»(ст. 18,26) та Переліку документів для видачі ліцензії на туристичну діяльність.

Необхідно відзначити існування ще однієї проблеми, яка пов'язана з державним регулюванням розвитку туристичної галузі, зокрема недостатнє державне фінансування для просування туристичного іміджу України за кордоном. В той час як більшість країн, які є відомими туристичними центрами, витрачають надзвичайно великі грошові суми на цільові рекламні кампанії туристичного потенціалу, в Україні з кожним роком і так невелике державне фінансування скорочують. Якщо в 2004 році загальний обсяг бюджетних призначень для туристичної галузі склав 22 млн. грн., то в 2005 році замість запланованих 29,2 млн. грн. на потреби галузі виділи лише 6,06 млн. грн., а в 2006 році фінансування туристичної галузі припинено повністю. В той час, як рекламування туристичного потенціалу країни є основною складовою частиною формування конкурентоспроможності туристичної галузі, а також туристичних продуктів, які створюють національні туроператори, повне скорочення державного фінансування галузі суттєво зменшило можливості представлення України на всесвітньо відомих туристичних виставках, салонах та ярмарках, а також унеможливило реалізацію заходів передбачених Державною програмою розвитку туризму на 2002-20210 роки.

Така позиція держави демонструє повне нерозуміння того, що туристична галузь є економічно вигідною діяльністю, яка надає державі значні дивіденди, у вигляді зростання доходної частини бюджету, нових робочих місць і стимулювання розвитку цілої низки галузей економіки. Дуже добре це усвідомлюють уряди Туреччини, Австрії, Франції, Греції та інших країн, які на щорічну некомерційну державну рекламну кампанію туризму витрачають 60-120 млн. євро з державного бюджету.

У випадку відсутності державного фінансування розвитку туризму необхідно принаймні створити сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій, зокрема: 1) залишити пільги для територій пріоритетного розвитку(ТПР), в тому числі повернути статус ТПР Криму, з тим щоб залучити інвестиції в розвиток туристичної інфраструктури; 2) надавати пільгові кредити на будівництво та реконструкцію об'єктів туристичної інфраструктури (готелі, мотелі та ін); 3) ввести зменшений розмір ПДВ для туристично-рекреаційних послуг, що сприятиме конкурентоспроможності турпродуктів та турпослуг; 4) запропонувати відтермінування сплати податку з прибутку в разі реалізації великих інвестиційних проектів у сфері розвитку туризму та рекреації (будівництво готелів, відпочинкових комплексів з облаштування навколишньої території та збереженням екології та ін.); 5) скористатися досвідом Туреччини щодо надання державою в оренду землі під будівництво відпочинково-готельних комплексів на узбережжі Чорного та Азовського морів з чітко виробленим механізмом передачі та повернення землі, здійснення платежів, збереженням природних ресурсів та дотриманням екологічної безпеки; 6) з метою розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури (будівництво готелів, відпочинкових баз, культурно-розважальних центрів та закладів тощо) та просування українських туристичних продуктів на міжнародний туристичний ринок сприяти створенню, з використанням досвіду іноземних держав, неурядової туристичної організації, яка б здійснювала пошук інвесторів, надавала їм консультації з питань організації бізнесу в Україні, інформацію щодо існуючих інвестиційних проектів, популяризувала та рекламувала туристичні можливості України.

Виходячи з вищенаведеного, слід зробити висновок, що не дивлячись на посилене зростання туристичної індустрії України та посилений вплив державних органів у сфері регулювання туристичної діяльності, відчувається недостатність нормативно-правового регулювання, а в певних випадках колізійність вже існуючих нормативних актів, які здійснюють регулятивну функцію туристичного бізнесу, створюють негативний вплив на розвиток туризму України, а також відсутність усвідомлення важливості державного фінансування виконання цільових державних та регіональних програм розвитку туризму і просування українського туризму за кордоном.

РЕЗЮМЕ

В статті розглянуте державне регулювання туристичної галузі України. Проаналізовані основні нормативно-правові документи в цій сфері, визначені їх недоліки, розглянуті окремі проблеми розвитку туристичної галузі та шляхи їх подолання на державному рівні.

РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрено государственное регулирование туристической отрасли Украины. Проанализированы основные нормативно-правовые документы в этой сфере, определены их недостатки, рассмотрены некоторые проблемы развития туристической отрасли и пути их решения на государственном уровне.

SUMMARY

Juridical state regulation of the Ukrainian tourist sphere is analyzed in the article. Main law normative documents in the field are characterized, their negative aspects are settled, several problems of tourist sphere development are assumed, the ways of their solving at the national level are offered.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Школа І.М., Ореховська Т.М., Козменко І.Р., Лошенко І.Р., Кравчук Р.В. Менеджмент туристичної індустрії: Навчальний посібник. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2003.-662С.
2. Квартальнов В.А. Туризм: Учебник. - М.: Финансы и статистика, 2001.-320с.: ил.
3. Савицька Л.Т., Федорюк А.Л., Чаплінський Ю.Б. Державне регулювання туристичної галузі України. // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – Чернівці: АНТ Лтд, 2005. – Вип.. IV. Економічні науки. Ч.2. – С.13-23.
4. Герасименко В.Г. Основы туристского бизнеса. – Одесса: Черноморье, 1997. - 252с.
5. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма. – Финансы и статистика, 1999. – 280с.
6. Бойко М., Гопкало Л. Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України // Регіональна економіка. – 2005.- № 1. – С.222-229.
7. Федорченко В. Реорганізацію – для консолідації // Дзеркало тижня. – 2005. - № 31. (<http://www.zn.kiev.ua/nn/show/559/50854/>).
8. Положення про Міністерство культури та туризму. Затверджено Указом Президента України від 2 грудня 2005 року № 1688/2005 // Офіційний сайт Міністерства культури та туризму – www.mincult.gov.ua.
9. Про затвердження Положення про Державну службу туризму та курортів. Постанова КМУ від 13 лютого 2006р. № 132 // Офіційний сайт Міністерства культури та туризму – www.mincult.gov.ua.
10. Про туризм. Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Електронна база законодавства України – www.zakon.rada.gov.ua.
11. Про внесення змін до Закону України “Про туризм” від 18 листопада 2003 року № 1282 IV // Електронна база законодавства України - www.zakon.rada.gov.ua.
12. Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки. Постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2002 року // Електронна база законодавства України - www.zakon.rada.gov.ua.
13. Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр. Затверджено постановою Кабінету міністрів України від 12 травня 2004 р. // Офіційний сайт Кабінету міністрів України – www.kmu.org.ua.
14. Земли Крыма самовольно захватывают // 24 жовтня 2006 р., Кореспондент.net.

Поступила в редакцію 21.12.2006 года