

моврядування. Крім того, критерії можуть бути застосовані для оцінки впровадження громадськими організаціями соціальних проектів — переможців конкурсу — в регіональному розрізі інших областей України.

Література: 1. Безпалько О. В. Соціальна робота в громаді: Навчальний посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 176 с. 2. Гамова О. І. Звітність громадських організацій — партнерів органів місцевого самоврядування // 36. наук. праць. "Економіка: проблеми теорії та практики". Вип. 205. Т. 1. — Дніпропетровськ: ДНУ, 2005. — С. 54 — 59. 3. Балакирев В. Оценка влияния корпоративных социальных программ в России: ситуация, постановка задачи // Организация. — 2005. — №3 — 4 (20/21). — С. 65 — 77. 4. Яременко О. О. Моніторинг та оцінка ефективності проекту "Профілактика ВІЛ/Сніду серед молодих людей, які вживають наркотики ін'єкційним шляхом" / О. О. Яременко (кер. авт. кол.), О. М. Балакірева, В. А. Сановська. — К.: Державний ін-т проблем сім'ї та молоді; Державний центр соціальних служб для молоді, 2002. — 72 с. 5. Луков В. А. Социальное проектирование: Учеб. пособие. — 4-е изд., испр. — М.: Изд. Моск. гуманит.-социальн. академии: Флинта, 2003. — 240 с. 6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг" від 29.04.2004 року №559 // Горбунова-Рубан С. А. Волонтерское движение в Харькове / С. А. Горбунова-Рубан, О. В. Кулинич, А. В. Парщик. — Харків: Фактор, 2004. — С. 30 — 34. 7. Балакірева О. М. Соціальний моніторинг як стратегія соціального дослідження // 36. наук. публікацій Українського інституту соціальних досліджень за підсумками виконаних наукових програм і проектів у 1997 році "Молодь України: стан, проблеми, шляхи розв'язання." Вип. 7. — Харків: НВЦ "Студцентр", 1998. — С. 79 — 88. 8. Яременко О. О. Науковий супровід, моніторинг та оцінка ефективності соціальних проектів / О. О. Яременко, О. Р. Артюх, О. М. Балакірева. — К.: ДЦССМ, 2002. — 132 с. 9. <http://www.urbanecomics.ru>. 10. www.ipen21.org 11. <http://www.creatingloyalty.com> 12. Кігель В. Р. Методи і моделі підтримки прийняття рішень у ринковій економіці. — К.: ЦУЛ, 2003. — 204 с.

Стаття надійшла до редакції
26.05.2006 р.

УДК 338.48:352/354

Тишевська О. В.

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ В УКРАЇНІ

The article is devoted to the consideration of the State-lawful principles of the formation of the tourist product in Ukraine on the base of the development of the regional parts of this branch. The State-lawful regulation of this sphere of activity is the pledge of its successful function. The main attention is concentrated on the State program of the development of tourism in Ukraine up to 2010 year, the strategic aim of it is the appearing of Ukraine at the international tourist market.

Поряд з ринками товарів, капіталів, робочої сили існує і взаємодія з ними широкий ринок послуг. Сфера послуг є однією із найбільш перспективних галузей економіки, що швидко розвиваються. У розвинутих країнах частка послуг у валово-

вому внутрішньому продукті перевищує 70%. При цьому одночасно відбувається збільшення числа зайнятих у сфері послуг. Туризм посідає важливе місце в економіці більшості країн і у світовій економіці в цілому. За темпами зростання туризм є лідером поряд з нафтовою й автомобільною промисловістю, що слугує поступовому зрушенню в структурі економіки, орієнтованій на надання послуг.

За офіційними даними, Україна посідає 22 місце у рейтингу кращих туристичних країн світу (Росія — 12, Чехія — 13, Туреччина — 19) [1, с. 41]. Туристична галузь в Україні є п'ятою за значущістю складовою бюджету після промисловості, транспорту, ремонту устаткування, зв'язку і видобутку корисних копалин. При удосконаленні законодавства туристична галузь може приносити державі близько 8 млрд. грн. щорічно.

Сьогодні в туристичній і курортній галузях України нараховується близько 8 тис. підприємств, з яких 3 500 — суб'єкти туристичної діяльності (ліцензійні турагентства і туроператори), більше 1 200 готелів, 3 200 санаторно-курортних і оздоровчих закладів [1, с. 42].

Незважаючи на переваги і принадності закордонного відпочинку, Держтурадміністрація закликає українців усе-таки витратити гроші у власній країні.

Зі збільшенням обсягів міжнародного туризму позитивну динаміку має і розвиток внутрішнього туризму в Україні. Торік по Україні подорожували 7,5 млн. так званих внутрішніх туристів, що трохи перевищує попередній показник. До 20 млн. збільшилася і кількість екскурсантів. Останнім часом щорічно зростає обсяг туристичних послуг. За підсумками минулого року загальна цифра здійснених туристами послуг в Україні склала більше 28 млрд. грн., що на 30% більше порівняно з 2003 роком. У зв'язку з цим галузь туризму потребує державного регулювання, а саме створення програм розвитку цієї діяльності як на місцевому, так і на міжнародному рівнях, удосконалення сервісу надання послуг, доведення їх до європейських стандартів [1, с. 42].

Актуальність теми зумовлена передусім тим, що в новому тисячолітті представники всіх сфер бізнесу будуть вимушені діяти в межах глобального ринку. Це мотивується як надзвичайним зростанням та потенційними прибутками закордонних ринків, так і намаганнями вижити в умовах найжорсткішої конкуренції.

З іншого боку, актуальність дослідження можна обумовити дією трьох основних груп чинників. Перша з них пов'язана із важливістю туристичної галузі для економіки України. Друга група чинників вказує на необхідність створення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України сприятливих умов для організації та розвитку туристичного попиту на ринку. Третя група чинників пов'язана з недостатністю теоретичного, методологічного та практичного забезпечення просування туристичного продукту в умовах сучасного розвитку економіки України.

Метою дослідження є дослідження нормативно-правового підґрунтя туризму в Україні як одного з основних чинників формування національного туристичного продукту на державному та регіональному рівнях. Для досягнення мети поставлені такі **завдання**: зібрати та обробити теоретичну інформацію щодо державного регулювання туризму; проаналізувати законодавчу базу туристичної діяльності.

Сьогодні в правовому полі діє значна кількість законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність туристичної галузі України та спрямовані на розв'язання основних завдань, які стоять перед вітчизняним туризмом. Це, перш за все, створення сприятливого організаційно-правового й економічного середовища для розвитку галузі, формування конкурентоспроможного на світовому ринку національного туристичного продукту на основі використання природного та історико-культурного потенціалу України, забезпечення її соціально-економічних інтересів і екологічної безпеки.

Відкритість України до міжнародного туристичного співробітництва повною мірою відображає загальноєвропейські

інтеграційні політичні та соціально-економічні процеси, враховує основні загальнонаціональні пріоритети. Виходячи з національних інтересів, міжнародна туристична політика України багатовекторна, реалізується на засадах економічної доцільності та взаємовигідної співпраці з конкретною країною або регіоном, враховує особливості певного туристичного ринку.

Першочерговим напрямком діяльності у цій сфері є розбудова договірно-правової бази зовнішніх відносин, укладання міжнародних угод міжурядового та міжвідомчого характеру про співробітництво в галузі туризму. Ще на початку 1990-х років було укладено 28 міжнародних угод, які діють і до сьогодні, зокрема, з Азербайджаном, Білоруссю, Болгарією, Бразилією [2, с. 57].

Перевага й надалі надаватиметься встановленню договірних відносин з країнами, що є перспективними для України туристичними ринками, вивченню та впровадженню практики створення нормативно-правової бази туризму, організаційних засад функціонування високорентабельної туристичної індустрії, прогресивного досвіду державного регулювання та стимулювання галузі.

Створення й діяльність спільних міжурядових комісій з питань економічного та науково-технічного співробітництва є дієвим фактором реалізації міжнародних договорів у сфері туризму.

Активно розвивається співпраця у складі численних спільних міжурядових комісій з питань економічного та науково-технічного співробітництва, особливо з країнами, з якими створено правову базу співробітництва; метою є формування в їх межах робочих груп з туризму.

У ході реалізації укладених міжнародних угод про співробітництво в галузі туризму, створюються міжвідомчі робочі групи з туризму, регулярно проводяться їх засідання з метою аналізу та вирішення поточних проблем двостороннього співробітництва, визначення шляхів активізації туристичних обмінів.

Уже створено Українсько-турецьку спільну комісію з питань співробітництва у сфері туризму, змішану українсько-польську комісію з питань туризму, плідно розвиваються взаємовідносини в галузі туризму в межах міжурядових українсько-узбецької, українсько-турецької, українсько-грецької, українсько-кубинської, українсько-австрійської, українсько-баварської, українсько-німецької, українсько-словацької, українсько-словенської, українсько-латвійської, українсько-в'єтнамської, українсько-російської, українсько-угорської спільних комісій.

Створено робочі групи з туризму в складі зазначених міжурядових органів, зокрема, українсько-австрійської, українсько-німецької, українсько-латвійської та українсько-болгарської спільних комісій.

Працівники центрального апарату Міністерства культури та туризму України, відповідних структурних підрозділів у складі обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівники провідних туристичних підприємств мають активніше та систематично долучатися до участі в державних заходах у сфері зовнішніх відносин.

Безумовною складовою міжнародних зв'язків є розвиток інституційного співробітництва. Через безпосередню участь в діяльності світових і міжнародних структур усіх рівнів практично реалізуються договірні відносини, активізується входження України у світовий туристичний простір. Можливості використання організаційно-фінансових механізмів міжнародних органів для підвищення економічної ефективності національної туристичної галузі важко переоцінити.

Першим серйозним кроком українського законодавця врегулювати такі специфічні відносини, як туристичні, стало прийняття в 1995 році Верховною Радою України Закону "Про туризм", який окреслив стратегічну лінію і конкретні завдання розвитку туристичної сфери, став свідченням посилення уваги законодавчої та виконавчої гілок влади до галузі, її проблем і перспектив розвитку. В ньому держава офіційно визначила й законодавчо закріпила статус туризму як одного з пріоритетних напрямів розвитку національної культури й економіки та здійснення послідовної державної політики.

На розвиток положень Закону було прийнято великий масив спеціальних і загальних нормативно-правових актів, що органічно преплітаються між собою та впливають на динамічність й ефективність розвитку туризму. Загалом, правові норми з питань туризму нині містяться більш ніж у 200-х актах і становлять правову основу функціонування галузі.

Пізніше був прийнятий проект закону України про внесення змін до Закону України "Про туризм", який вступив у дію 1 січня 2004 року. Він суттєво нічим не відрізняється від свого попередника. Деякі загальні положення були розширені, деякі взагалі винесені в окремі статті, дещо було спростовано.

Стратегічна мета розвитку туризму в Україні полягає у створенні конкурентоспроможного продукту на світовому ринку, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток території і їх соціально-економічних інтересів при збереженні екологічної рівноваги й історико-культурної спадщини. Закон України "Про туризм" визначає туристичний продукт як попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо) [1; с. 3].

Так, 12 червня 1999 р. Національною радою з туризму схвалено проект Концепції Державної програми розвитку туризму в Україні до 2010 р., а 10 серпня цього ж року Указом Президента України схвалені Основні напрями розвитку туризму до 2010 р. Вказані документи стали методологічним підґрунтям і концептуальною базою для створення самої Державної програми розвитку туризму в Україні до 2010 р.

Ця Програма передбачає здійснення комплексу заходів щодо вдосконалення системи державного регулювання туризму, розвитку матеріально-технічної бази та туристичної інфраструктури, ефективного використання наявних рекреаційних ресурсів, збереження історико-культурної спадщини. У процесі реалізації Програми створюватимуться умови для реалізації інвестиційних проектів, забезпечення галузі висококваліфікованими кадрами, розширення мережі туристично-екскурсійних маршрутів. Надалі владою активно підтримуватиметься рекламно-інформаційна діяльність. Пріоритетними напрямками розвитку туризму для області є в'їзний та внутрішній, зокрема сільський зелений туризм.

Основною метою Програми є здійснення заходів, спрямованих на розвиток туристичної галузі, забезпечення умов для повноцінного функціонування суб'єктів туристичної діяльності, залучення інвестицій, створення туристичного продукту, здатного максимально задовольнити потреби міжнародного і внутрішнього туризму з урахуванням природно-кліматичного, рекреаційного, соціально-економічного та історико-культурного потенціалу області, її етнографічних особливостей.

Основними завданнями Програми є:

забезпечення пріоритетного розвитку туристичної галузі з урахуванням державних інтересів і відповідно до законодавства України та норм міжнародної туристичної практики;

підвищення рівня добробуту громадян області, створення додаткових робочих місць, збільшення надходжень до бюджету від туристичної галузі;

координація дій державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів туристичної діяльності, громадських туристичних та екологічних організацій, наукових закладів, залучення громадськості для подальшого розвитку туризму в області.

Щодо фінансування даної програми, то заходи Програми реалізуються за рахунок коштів обласного, районних та міських бюджетів, суб'єктів підприємництва всіх форм власності, громадських організацій, цільових кредитів банків, міжнародної технічної допомоги, інвестиційних коштів, інших джерел, не заборонених законодавством.

Фінансове забезпечення заходів щодо державної підтримки виконання Програми здійснюється в межах видатків обласної державної адміністрації, передбачених в обласному бюджеті на регіональні програми (розвиток туризму в області).

Виконання Програми дасть змогу відновити та розвинути існуючу матеріально-технічну базу туризму, створити нові рекреаційно-туристичні об'єкти, забезпечити комплексний розвиток туристичних центрів. Реалізація Програми сприятиме розвитку сільського зеленого туризму, залученню інвестицій у туристичну галузь області, впровадженню нових форм організації туризму, створенню облаштованої належним чином мережі туристично-екскурсійних маршрутів з комплексом обладнаних для відпочинку місць, гірських притулків, єдиною системою знакування. Результатом Програми буде зростання іміджу області як туристичного краю в Україні і на світовій арені, а також зростання надходжень у бюджети всіх рівнів.

У Програмі також зазначені заходи вдосконалення системи державного регулювання туризму. А саме:

забезпечення вдосконалення структури управління в туристичній галузі на обласному, районному та міському рівнях, координації дій місцевих органів виконавчої влади з цього питання; проведення аналізу діяльності суб'єктів туристичної діяльності та вживання за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи на ринку туристичних послуг; створення сприятливих умов для залучення іноземних і вітчизняних інвестиційних та кредитних коштів у розвиток матеріально-технічної бази туристичної галузі;

Створення умов у навчальних закладах області для активної туристсько-краєзнавчої роботи гуртків, секцій, клубів. Розроблення заходів щодо підтримки організації туристично-оздоровчої та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків і молоді.

створення при районних державних адміністраціях та виконавчих комітетах міських рад структурних підрозділів з питань туризму;

проведення комплексної сертифікації та стандартизації туристичних послуг;

проведення конкурсів: "Краще туристичне підприємство", "Краща екскурсія", "Кращий туристичний похід".

Також у Програмі надаються заходи реалізації та рішення таких проблем, як розвиток матеріальної бази і туристичної інфраструктури, використання рекреаційних ресурсів та культурної спадщини для розвитку туризму, кадрове та науково-методичне забезпечення туристичної галузі, нормативно-правове забезпечення реалізації програми, розвиток сільського зеленого туризму, розширення мережі туристично-екскурсійних маршрутів, безпека туристів.

Але регулювання туристичною галузі не обмежується прийняттям тільки загальнодержавних документів. Якщо такі складові, як області та регіони не матимуть власної програми, заснованої на загальнодержавній, то вся піраміда, в якій області мають функцію фундаменту, приречена на суцільний крах. Таким чином, відповідно до Указу Президента України від 10 серпня 1999 р. №973 "Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" та на виконання Постанови Кабінету Міністрів від 29 квітня 2002 р. №583 "Про затвердження Державної програми розвитку туризму в 2002 – 2010 роки" на підставі статті 43 Закону України "про місцеве самоврядування в Україні" Харківська обласна рада вирішила затвердити програму розвитку туризму в Харківській області на 2002 – 2010 роки; рекомендувати районним та міським радам розробити заходи щодо розвитку туризму в районах і містах області з урахуванням завдань чинної Програми.

Програма покликана стимулювати ефективне використання наявних рекреаційних ресурсів, підвищити рівень міжгалузевого співробітництва, стимулювати розвиток ринкових відносин у туристичній сфері, визначити перспективи подальшого розвитку туризму в регіоні на основі аналізу його сучасного стану. Програмою передбачається здійснення комплексу заходів щодо вдосконалення системи управління туристичною

галуззю в регіоні, зміцнення існуючої матеріальної бази, вдосконалення системи статистики у цій галузі, створення умов для зростання кількості підприємств галузі, покращення рівня обслуговування, задоволення потреб галузі у висококваліфікованих кадрах, нарощення обсягів надання туристичних послуг за рахунок розширення в'їзного та внутрішнього туризму.

Виходячи з усього вищезазначеного, можна сказати, що проблема державно-правового забезпечення туризму є на сьогодні першочерговою в галузі. Загальновідомо, що туризм є найприбутковішою економічною галуззю світового господарства. Водночас він є унікальним соціальним, правовим і культурно-комунікативним явищем.

Україна володіє значним туристичним потенціалом, який не використовується в повній мірі. Серед причин цього — і недосконале правове регулювання туризму та туристичного підприємництва.

З огляду на це держава, уряд та державна туристична адміністрація України, усвідомлюючи значення права як основного регулятора суспільних відносин, працюють над доробками в галузі правового забезпечення туристичної діяльності, в тому числі й шляхом удосконалення законодавства.

На виконання вимог Закону України "Про туризм", Указу Президента України від 10 серпня 1999 року "Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 року затверджено Державну програму розвитку туризму в Україні до 2010 року, яка, зокрема, передбачає розробку низки правових норм, що регулюватимуть національний туризм.

Отже, зробимо висновки:

1. Першочерговими завданнями вітчизняної туристичної галузі є створення сприятливого організаційно-правового й економічного середовища для розвитку туризму і формування конкурентоспроможного національного туристичного продукту. Розв'язання цих завдань забезпечується цілим рядом нормативно-правових актів, що діють у правовому полі туристичної галузі.

2. Питання, пов'язані з визначенням місця та ролі державного регулювання розвитку туристичної сфери, розробляються як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками. Проте на сучасному етапі ще не повністю виявлені впливи механізмів державно-правового регулювання на підвищення ефективності туристичної галузі, на рівень формування та реалізації туристичного продукту.

3. Індустрія туризму є складною за структурою галуззю, що потребує чітких та прозорих правових взаємовідносин. Отже, українське законодавство потребує подальшого вдосконалення, розширення і зміцнення з урахуванням існуючої міжнародної практики.

Література: 1. Туризм в странах СНГ: состояние и перспективы. Официальные материалы. Информация о состоянии развития туризма на Украине // Туризм: право и экономика. – 2003. – №1. – С. 41 – 45. 2. Опанасюк Н. А. Правове регулювання туристичної галузі в Україні: його стан та необхідність вдосконалення // Вісник Донецького інституту туристичного бізнесу. – 2003. – №7. – С. 57 – 60. 3. Про туризм: Закон України від 18 листопада 2003 р. №1282 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №13 – Ст. 180. 4. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 р. №324 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №31. – Ст. 241. 5. Державна програма розвитку туризму на 2002 – 2010 роки: Затв. постановою Кабінетом Міністрів України від 29.04.2002 р. №583 // Офіційний вісник України. – 2002. – №18. – С. 143 – 154. 6. Програма розвитку туризму в Харківській області на 2002 – 2010 роки. Затверджено рішенням обласної ради від 24 вересня 2002 року (IV сесія XXIV скликання). – Харків, 2002. – 12 с. (машинопис).

Стаття надійшла до редакції
24.07.2006 р.