

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

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

Комплексне та скоординоване інституціональне забезпечення будь-якої сфери чи виду економічної діяльності визначає ефективність їх функціонування, конкурентоспроможність як на національному, так і регіональному, транскордонному та міжнародному рівнях. Туристична сфера не є винятком, а скоріше навпаки, саме комплексність заходів державної туристичної політики підкріплена належним фінансуванням та узгодженістю програм розвитку туризму з програмами інших відомств і міністерств, міжнародними нормативно-правовими актами з регулювання туристичної діяльності створюють передумови успішного та перспективного процвітання сфери туризму, збільшення обсягів реалізації туристичних послуг на внутрішньому та міжнародному туристичних ринках, формують позитивний туристичний імідж країни на міжнародній арені.

Вагомий внесок у дослідження ефективності туризму та посилення його конкурентоспроможності здійснили вітчизняні та іноземні науковці А. Азар, А. Александрова, М. Біржаков, В. Євдокименко, М. Жукова, В. Квартальнов, Т. Ткаченко, І. Школа. Формування механізмів державної туристичної політики висвітлені І. Винниченком, І. Валентюк, А. Дуровичем, В. Кафарським, В. Федорченком, В. Цибухом, у тому числі в межах українсько-польського співробітництва у працях В. Борщевського, М. Борушака, Л. Гринів, М. Долішнього, Ю. Зінька, В. Кравцова, В. Кифяка, Н. Мікули. Разом з тим, недостатньо уваги приділено питанням існування диспропорцій та відмінностей державного регулювання туристичною сферою в Україні і Польщі та можливостям використання позитивного польського досвіду в Україні.

Метою статті є порівняльний аналіз інституціонального забезпечення туристичної діяльності в Україні і Польщі, та визначення шляхів адаптації позитивного польського досвіду регулювання туризму в Україні.

Регулювання туристичної діяльності на міжнародному рівні здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, прийнятих Генеральною Асамблеєю Організації об'єднаних націй та Всесвітньої туристичної організації: Загальна декларація прав людини, Статут Всесвітньої туристичної організації, Манільська декларація з світового туризму, Документ Акапулько, Гаагська декларація з туризму, Балійська декларація з туризму, Монреальська декларація – «До гуманного і соціального бачення туризму», Манільська декларація з соціального впливу туризму, Кодекс туриста, Хартія туризму, Глобальний етичний кодекс туризму, Осацька декларація тисячоліття та Сеульська декларація «Мир і туризм». Принципами міжнародної туристичної політики керуються й Україна та Польща.

Кожна країна самостійно приймає рішення щодо органів, які будуть реалізувати туристичну політику та модель державного регулювання туристичної діяльності. М. Бойко, Л. Гопкало та М. Жукова [1, с. 224; 2] розглядають 4 моделі управління туристичною сферою, найбільш поширені у світі: перша модель передбачає наявність впливової національної туристичної адміністрації; згідно другої – питання розвитку туризму входять до компетенції міністерства, економічного профілю, в структурі якого виділяється спеціалізований туристичний департамент (служба); третя – відсутність державної організації з питань розвитку та регулювання туризму; четверта – транснаціональна модель управління туристичним господарством. У 180 країнах світу є центральний орган виконавчої влади, який займається розвитком туризму, в тому числі у 120 із них це або міністерство туризму, держкомітет, держдепартамент, або державна чи національна туристична адміністрація [3, с. 23; 4].

Державна політика України щодо формування механізму управління туристичною сферою характеризується недостатньою послідовністю, що обумовлюється постійною реструктуризацією та реорганізацією центральних органів виконавчої влади, які відбувалися після розпаду Радянського Союзу. Україна спробувала на практиці три моделі державного регулювання туристичної діяльності. Після ліквідації у 1988 р. Головінтурист України, протягом 1989-1993 рр. органу управління туристичною сферою взагалі не було. У 1993 р. почав повноцінно працювати відповідний орган центральної виконавчої влади – Державний комітет України з туризму, підпорядкований Кабінету Міністрів України, робота якого посприяла певному впорядкуванню туристичної сфери, проте неналежне виконання поставлених перед ним завдань призвело до його ліквідації у 1999 р. та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму на базі трьох державних

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖУ СТРАНАМИ ЮГО-ВОСТОЧНОЇ ЄВРОПИ В РАМКАХ ЧЕРНОМОРСЬКОГО ЕКОНОМІЧЕСЬКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА І ГУАМ

комітетів теж не дало бажаного результату. Наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українському туризмі, стала реорганізація Комітету (листопад 2001 р.) і створення Державного департаменту туризму. У квітні 2002 р. Указом Президента України була створена Державна туристична адміністрація України, незважаючи на ефективну діяльність якої, у системі управління туристичною сферою відбулася ще одна реорганізація – 2 грудня 2005 р. Указом Президента України створено Міністерство культури і туризму (МКТ), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення проведення державної політики у сферах культури, туризму, діяльності курортів, державної мовної політики, збереження і популяризація культурних надбань українського народу, здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до його компетенції [5]. У складі МКТ України функціонує Державна служба туризму та курортів, основними завданнями якої визначено: участь у реалізації державної політики у туристичній і курортній сфері; здійснення управління у туристичній сфері, управління майном підприємств, установ та організацій, що провадять діяльність у туристичній сфері і належать до сфери управління МКТ; узагальнення практики застосування законодавства у туристичній і курортній сфері, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення; виконання контрольно-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій у туристичній і курортній сфері щодо фізичних та юридичних осіб [6].

Польська туристична сфера характеризується більшою стабільністю системи управління. Основним органом управління є департамент туризму, який діяв при Міністерстві економіки Польщі, а у 2007 р. змінив підпорядкованість і згідно розпорядження Ради міністрів департамент туризму став складовою нового Міністерства спорту та туризму [7]. Необхідність цієї реорганізації обумовлена проведенням в Польщі фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, що зумовлює важливість скоординованого розвитку сфери туризму та спорту. Ефективність розвитку туристичної сфери в період підпорядкування департаменту туризму Міністерству економіки не викликає жодних сумнівів: активно збільшувалися в'їзні, виїзні та внутрішні туристичні потоки, з 2002 р. Польща входить до основних туристичних напрямів Європи, виділяється належне державне бюджетне фінансування на розвиток туризму та збереження архітектурних, культурних та природних пам'яток.

Окрім центральних органів управління в Польщі і Україні функціонують урядові та громадські організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням наукового супроводу розвитку туризму, просування туристичного продукту в межах країни і за кордоном, розвитком туристичної інфраструктури, захистом прав туристичних підприємств (табл. 1).

Таблиця 1.

Основні організації в сфері туризму України і Польщі та напрями їх роботи

| УКРАЇНА | ПОЛЬЩА |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Державне управління туристичною сферою | |
| <u>Державна служба курортів та туризму при Міністерстві культури та туризму</u> | <u>Департамент туризму при Міністерстві спорту та туризму</u> |
| Науковий супровід розвитку туризму | |
| <u>Науковий центр розвитку туризму</u> <i>Основні напрями роботи :</i> (1) проблеми фундаментальної туристичної науки; (2) розробка науково обґрунтованих методик, методологій досліджень; (3) виконання прикладних науково-дослідних тем; (4) моніторинг туристичної діяльності в Україні та за кордоном; (5) підготовка та перепідготовка наукових кадрів, підвищення кваліфікації для туристичної сфери; (6) видавнича діяльність; (7) міжнародна діяльність. | <u>Інститут туризму</u> <i>Основні напрями роботи :</i> (1) дослідження туристичних ринків; (2) розробка заходів стимулювання в'їзного туризму для певних туристичних напрямів; (3) формування стратегії маркетингу національного туризму; (4) визначення перспективних ринків збуту туристичного продукту; (5) оцінка економічного ефекту від туристичної діяльності для країни та окремих регіонів. |
| Захист прав туристичних підприємств, задоволенню професійних і соціальних інтересів | |
| <u>Всеукраїнська громадська організація «Туристична Асоціація України»</u> <i>Основні напрями діяльності:</i> (1) участь у підготовці проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань туризму; (2) забезпечення захисту прав суб'єктів туристичної діяльності та туристів; (3) популяризація та реклама вітчизняного турпродукту; (4) формування позитивного | <u>Польська палата туризму</u> <i>Основні напрями діяльності:</i> (1) представлення господарських інтересів членів; (2) впровадження новітніх технологій; (3) співпраця з державними інституціями, які пов'язані з туризмом - міністерствами економіки, фінансів, закордонних справ, регіонального розвитку, спорту та туризму, Прикордонною службою, Польською туристичною |

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ СТРАНАМИ ЮГО-ВОСТОЧНОЇ ЄВРОПИ В РАМКАХ ЧЕРНОМОРСЬКОГО ЕКОНОМІЧЕСЬКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА І ГУАМ

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>туристичного іміджу України; (5) забезпечення раціонального використання і збереження природних та історико-культурних ресурсів туризму; (6) налагодження співпраці з вітчизняними, зарубіжними та міжнародними туристичними організаціями; (7) організація наукових досліджень в сфері туризму; (8) всебічне сприяння підготовці та підвищенню кваліфікації туристичних кадрів.</p> <p><u>Всеукраїнська Федерація роботодавців в сфері туризму України</u></p> <p><i>Основні напрями діяльності:</i> (1) представлення та захист інтересів своїх членів для створення високорентабельної туристичної, готельної та санаторно-курортної сфери, покликаної забезпечити потреби внутрішнього і міжнародного туризму з урахуванням особливостей розвитку рекреаційного, природнокліматичного, соціально-економічного і історико-культурного потенціалу України; (2) сприяння створенню умов для прискорення підготовки туристичної індустрії до проведення фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу у 2012 році.</p> | <p>організацією, Польською агенцією розвитку туризму, Інститутом туризму, Державною радою туристичних, готельних організацій та організацій громадського харчування та ін; (4) впровадження в польське законодавство стандартів якості туристичних послуг та основних засад туристичної політики ЄС; (5) охорона та захист прав вітчизняних туристичних підприємств від надмірної конкуренції іноземних туристичних підприємств і корпорацій на польському ринку; (6) участь в розробці та виконанні державних і регіональних стратегій та програм розвитку туризму; (7) співробітництво з міжнародними та європейськими туристичними організаціями ; (8) участь та представлення польського туризму на всесвітніх і національних туристичних виставково-ярмаркових заходах; (9) видання сертифікатів з логотипом ППГ організаціям-членам, який засвідчує солідність, професіоналізм в сфері надання туристичних послуг.</p> <p><u>Агенція розвитку туризму Польщі</u></p> <p><i>Основні напрями діяльності:</i> (1) туристичний аудит; (2) створення туристичних продуктів; (3) розробка туристичної марки; (4) маркетингова комунікація; (5) навчання розробки бізнес-планів</p> |
| <p align="center">Розвиток туристичної інфраструктури та популяризації туризму</p> | |
| <p><u>Державне підприємство «Українська туристична інфраструктура»</u></p> <p><i>Основні напрями діяльності:</i> (1) виконання заходів, передбачених державною Програмою створення та розвитку туристичної та курортно-рекреаційної інфраструктури в напрямі національної мережі міжнародних транспортних коридорів і основних транспортних магістралей в 2004-2010 рр.; (2) розвиток в'їзного та внутрішнього туризму</p> <p><u>Державне підприємство «Національний туристичний офіс»</u></p> <p><i>Основні напрями діяльності:</i> (1) розбудова та функціонування туристичної інфраструктури; (2) просування та маркетинг туристичного продукту; (3) організація українського національного стенду на міжнародних та вітчизняних туристичних виставках; (4) організація прес-турів для журналістів; (5) залучення інвестицій у туристичну сферу; (6) налагодження співпраці на міжнародному і національному рівнях в сфері туризму.</p> | <p><u>Польська туристична організація</u></p> <p><i>Основні напрями діяльності:</i> (1) організація польських національних стендів на міжнародних туристичних виставках та ярмарках; (2) фінансова підтримки організаторів національних туристичних заходів; (3) видавництво промоційних матеріалів на 12 мовах та їх розповсюдження; (4) електронний маркетинг через Інтернет-портал Інформаційної туристичної системи; (5) організація навчальних і рекламних турів для представників туристичних підприємств і представників вітчизняних та іноземних засобів масової інформації; (6) видавництво журналу «Aktualności Turystyczne»; (7) проведення професійних конкурсів; (8) присудження сертифікатів ПТО найкращим туристичним продуктам; (9) просування туризму на міжнародному, національному та локальному рівнях через мережу регіональних, локальних та іноземних осередків.</p> |

Необхідним елементом системи управління туризмом є науково обґрунтований підхід до формування стратегічних програмних документів, заходів просування туристичних продуктів, дослідження туристичних ринків, прогнозування і планування показників розвитку. Про це йдеться в рекомендаціях до Гаазької декларації туризму (1989 р.): «Науково-дослідна діяльність і наступні практичні кроки є необхідними для ефективного та максимально вигідного розвитку туристичного потенціалу країни...» [8, с.71]. В Україні у 2002 р. згідно Закону України «Про туризм» [9] та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 рр.» [10] створений Науковий центр розвитку туризму, метою діяльності якого є наукове забезпечення державної політики в сфері туризму.

Найважливішими роботами Центру за останні п'ять років є проект змін до Закону України «Про туризм» та розробка «Стратегії сталого розвитку туризму та курортів в Україні». У Польщі реалізацію наукового обґрунтування напрямів розвитку, прогнозування та планування туристичної діяльності, проведення досліджень ринків здійснює Інститут туризму. Щорічне дослідження туристичних ринків дозволяє правильно розробляти заходи стимулювання в'їзного туризму, формувати стратегію маркетингу національного туризму та розробляти науково обґрунтовані державні і регіональні стратегії та програми розвитку туризму, оцінювати економічний ефект туризму для країни та окремих регіонів [11].

В Україні основними організаціями з питань розвитку туристичної інфраструктури, просування туристичного продукту, популяризації туризму та захисту прав підприємств є Всеукраїнська громадська організація «Туристична асоціація України», Державне підприємство «Українська туристична інфраструктура» та Державне підприємство «Національний туристичний офіс».

Всеукраїнська громадська організація «Туристична Асоціація України» (ТАУ), створена в 1998 р. трудовими колективами провідних підприємств туристичної сфери нашої держави, об'єднала понад 350 туристичних фірм, готельних комплексів, авіакомпаній, навчальних закладів, громадських організацій, спеціалізованих засобів масової інформації. Головна мета Асоціації – інтеграція зусиль працівників туристичної та суміжних сфер для спільних дій по захисту своїх законних прав, задоволенню професійних і соціальних інтересів, сприяння розвитку туризму в Україні [12].

Державне підприємство «Українська туристична інфраструктура» (ДП «УТІ») створене в 2004 р. для організації виконання заходів, передбачених державною Програмою створення та розвитку туристичної та курортно-рекреаційної інфраструктури в напрямі національної мережі міжнародних транспортних коридорів і основних транспортних магістралей в 2004-2010 рр. В 2005-2007 рр. ДП «УТІ» практично не виконувало своїх функцій внаслідок реорганізації системи управління сферою туризму та відсутності фінансування, проте в 2007 р. активізовано діяльність спрямовану на розвиток в'їзного та внутрішнього туризму (участь в національних, регіональних та міжнародних виставках в Лондоні, Токіо, Чикаго, Санкт-Петербурзі, Познані, Барселоні, проведення ознайомчих турів для журналістів) [13, с.73-74]. Державне підприємство «Національний туристичний офіс» (ДП «НТО») створене у 2008 року МКТ України з метою розбудови та функціонування туристичної інфраструктури, просування і маркетингу українського туристичного продукту на міжнародному та національному рівнях [14, с.9].

У Польщі організацією, подібною за своїми функціями до Всеукраїнської громадської організації «Туристична асоціація України» є Польська палата туризму (ППТ), членами якої є найвідоміші туристичні, страхові, транспортні підприємства, торгівельні, готельні корпорації, інші представники закладів розміщення, навчальні заклади туристичного профілю, культурні та туристичні об'єкти. Членство великих та відомих туристичних підприємств у ППТ сприяє лобюванню інтересів розвитку туристичної сфери та забезпечує захист прав підприємств. Відмінністю діяльності ТАУ та ППТ, є мережа регіональних відділень ППТ, розміщених в туристично привабливих містах (Бялосток, Бидгощ, Катовіце, Лодзь, Ольштин, Познань, Гданськ, Варшава, Шегіні, Вроцлав, Ополе, Краків), що забезпечує ефективніше виконання покладених на організацію завдань [15].

Деякі функції, які в Польщі виконує ППТ, в Україні взяла на себе, створена в 2008 р., Всеукраїнська Федерація роботодавців в сфері туризму України (ФРТУ), метою діяльності якої є представлення та захист інтересів своїх членів для створення високорентабельної туристичної сфери, а також сприяння у підготовці туристичної індустрії до проведення Євро-2012. [16, с.11; 17].

В Польщі функції просування та розвитку туризму на внутрішньому й закордонних ринках виконують Польська туристична організація (ПТО) та Агенція регіонального розвитку туризму. ПТО створена в 1999 р. є однією зі 100 світових національних туристичних організацій, основною місією якої є створення та посилення образу Польщі як туристичної країни з конкурентоспроможними продуктами та послугами, привабливої для вітчизняних та іноземних туристів, а також стимулювання розвитку туристичної сфери та створення нових туристичних продуктів для забезпечення зростання кількості іноземних та вітчизняних туристів та збільшення тривалості їх подорожі [18; 19, с.70-74]. Відмінністю діяльності ПОТ від діяльності українських організації є сформована мережа регіональних (в усіх воєводствах) та локальних відділень, а також Польських осередків туристичної інформації (ПОТІ) за кордоном, які реалізують статутні завдання організації. ПОТІ розміщені в 14 країнах світу, з них 12 в Європі (охоплюють діяльністю 17 країн, з них 14 – країни ЄС), один в США (Нью-Йорк) і один в Японії (Токіо). ПОТІ розміщені в країнах, які є найбільш перспективні для Польщі з точки зору генерування туристичних потоків. Нещодавно в Києві також відкрився осередок ПОТІ, який проводить активну промоційну діяльність в Україні. Діяльність ПОТІ передбачає забезпечення інформацією, рекламно-інформаційними матеріалами туристів та підприємств країни, в якій знаходиться ПОТІ, а також представлення туристичного бренду Польщі на ярмарках і співробітництво з іншими туристичними організаціями [18; 19, с.70-74; 20,

с.10-11; 21, с.40-41].

Підсумовуючи, доцільно відзначити, що інституційне забезпечення в сфері туризму в Польщі набагато краще та ефективніше, про що свідчить: (1) значна кількість організацій, які займаються розвитком та просуванням туризму на внутрішньому і закордонному ринках; (2) раціональне географічне розміщення мережі представництв організацій в країні та за кордоном; (3) збалансований розподіл обов'язків між різними організаціями; (4) скоординованість співробітництва між організаціями, державними органами влади та представниками ділових кіл; (5) належне фінансування діяльності. В Україні кількість інституцій є незначна, фінансування їх діяльності не постійне, регіональний мережа інституцій відсутня, ефективність роботи існуючих організацій не забезпечує в достатній мірі реалізацію заходів, необхідних для популяризації туризму в країні і за кордоном.

Як в Україні, так і в Польщі діяльність в сфері туризму врегульована нормативно-правовими актами, а також державними і регіональними стратегіями та програмами розвитку туризму.

Зацікавленість держави в правомірному і регульованому процесі розвитку туризму в Україні відбилася у прийнятті низки законів, постанов Кабінету міністрів, указів Президента. Прийнятий Верховною Радою України 15 вересня 1995 р. Закон «Про туризм» констатує: «Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності». Закон є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, регулюючі, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в сфері туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне довкілля, задоволення духовних потреб, всебічно регламентує та стимулює туристичну діяльність в країні, встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України. З плином часу відбувалися певні зміни в регулюванні туристичної діяльності, що призвело до необхідності прийняття нового закону – «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» (18 листопада 2003 р.) [22]. Підприємці критикували закон, відзначаючи серед можливих наслідків його прийняття: вивезення валютних коштів за межі держави; скорочення зайнятості у сфері туризму; витіснення з ринку 96% підприємств; монополізації ринку. Представники органів державної влади виступали на його підтримку, аргументуючи, що найбільш суперечливі статті, щодо поділу туристичної діяльності на туроператорську та турагентську і фінансових гарантій, пов'язані з міжнародним досвідом та адаптацією вітчизняного законодавства до спільного доробку ЄС *Acquis Communautaire* [23; 24; 25]. Водночас, закон не позбавлений недоліків, зокрема в частині відповідності директивам ЄС в туристичній сфері. В процесі реалізації Плану заходів щодо виконання у 2007 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС відбувається вдосконалення правового регулювання туризму, ТАУ та депутати Верховної Ради України розробили законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», яким передбачено внесення змін до ст. 20, зокрема норму щодо інформування туриста за 20 днів до початку туру про те, що подорож не відбудеться (передбачено Директивою ЄС від 13 червня 1990 р. № 90/314 СЕС про комплексний туризм, відпочинок та тури [26]) та ще низку змін. Про недосконалість Закону «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» свідчать подані до Верховної Ради України законопроекти, які відображають сучасні тенденції розвитку туристичної сфери, питання діяльності туристичного бізнесу та захисту прав туристів. Негативним аспектом законотворчої діяльності є відсутність дій з розгляду та затвердження законопроектів.

Про визнання вагомості туризму, його впливу на суспільний розвиток та посилення значення в зростанні економіки України свідчать Закони України «Про курорти», «Про природно-заповідний фонд України», «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» та Укази 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», «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні». Основними документами у польському законодавстві, які формують правові підстави діяльності та розвитку туристичної сфери, є закони «Про туристичні послуги» (29.08.1997 р.), «Про урядову діяльність» (4.09.1997 р.) та «Про польську туристичну організацію» (25.06.1999 р.).

Спільні та відмінні риси Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» та Закону Польщі «Про туристичні послуги»

| Спільні риси | Відмінні риси |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Фінансове забезпечення відповідальності туристичних операторів та туристичних агентів в Україні, організаторів туризму та туристичних посередників у Польщі перед туристами | Вимоги щодо обов'язковості спеціалізованої освіти та практики роботи з надання туристичних послуг, знання іноземних мов для співробітників туристичних підприємств, туристичних провідників та екскурсійних гідів |
| Значна увага до питання безпеки туризму | Питання захисту прав споживача в частині інформування про туристичний захід |
| Надання послуг туристу виключно на підставі договорів на туристичне, готельне та екскурсійне обслуговування. | Умови розірвання договору, зміни ціни на туристичні послуги, відповідальність за невиконання обов'язків в повному обсязі |

Складено за: [22; 27].

Закон Польщі «Про туристичні послуги» [27] регулює видачу воєводами дозволів на господарську діяльність з організації туристичних заходів та туристичне посередництво, набуття дозволів туристичними провідниками та екскурсійними гідями, питання категоризації готельних об'єктів. Доповнюють цей закон розпорядження міністрів економіки, праці, фінансів, народної освіти. На відміну від Закону України, Закон Польщі є більш прикладним, а не регламентуючим, і містить основні вимоги та механізми реалізації послуг, в тому числі послуг туристичних підприємств, готельних об'єктів, туристичних провідників та екскурсійних гідів (табл. 2). Основні положення та норми польського закону більшою мірою відповідають вимогам Директиви ЄС від 13.06.1990 р. № 90/314ЄЕС. Проте незважаючи на достатню відповідність закону вимогам Директиви, розроблено проект поправок до закону, в т.ч. згідно до вимог політики ЄС, до понятійного апарату та з питань захисту прав споживача.

Важливим програмним документом в сфері розвитку туризму в Україні є Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 рр., метою якої є створення конкурентоспроможного міжнародного ринку національного туристичного продукту, здатного задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини, посилення позицій України на міжнародному туристичному ринку, залучення більшої кількості іноземних та внутрішніх туристів до подорожей країною, збільшення надходжень до державного бюджету. На основі Програма на регіональному рівні державними адміністраціями були розроблені та прийняті програми розвитку туризму для областей. Програма передбачає значну кількість заходів важливих для раціонального, збалансованого та ефективного розвитку туристичної сфери, які зумовлюють необхідність скоординованої співпраці між різними органами виконавчої влади, міністерствами та відомствами. Проте відсутність належного державного фінансування туристичної сфери в Україні протягом кількох років спричинили до невиконання передбачених заходів. Негативною рисою також є відсутність громадського моніторингу та публічного звітування органів управління про пророблену роботу та виконання програмних завдань.

Іншою комплексною міжгалузєвою та стратегічно важливою для країни та регіонів є Програма розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр., яка передбачає заходи 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 [28]. Кілька років програма практично не реалізовувалася через відсутність фінансування, проте в 2007 р. було відновлено фінансування ДП «Українська туристична інфраструктура» для виконання основних заходів програми.

Беззаперечним досягненням 2008 р. – «року туризму в Україні» стало остаточне погодження і схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України Стратегії розвитку туризму та курортів України [29]. Проте у порівнянні зі стратегіями розвитку туризму Польщі, українська стратегія є декларативним документом, який потребує детального плану (програми) реалізації заходів відповідно до означених напрямів розвитку туристичної сфери України.

В Польщі важливими урядовими стратегічними програмними документами є Стратегії розвитку

туризму в 2001-2006 рр. [30] та в 2007-2013 рр. [31]. Суттєвою відмінністю вже виконаної у Польщі Стратегії розвитку туризму в 2001-2006 рр. є публічність звітування на рівні урядових органів про щорічне виконання заходів програми. Основною метою Стратегії 2001-2006 рр., яка на 60% фінансувалася за рахунок структурних фондів ЄС, було посилення конкурентоспроможності туристичних продуктів на внутрішньому та міжнародних ринках, для досягнення якої були окреслені три широкомасштабних завдання: посилення інвестиційних капіталовкладень у розвиток туристичної інфраструктури та розвиток туристичного продукту; посилення конкурентоспроможності туристичної сфери; дослідження і впровадження новітніх технологій в туристичній сфері. Стратегія розвитку туризму в 2007-2013 рр. є набагато ширшим та комплексним програмним документом, метою якої є створення правових, інституційних, фінансових та кадрових умов для розвитку туризму, що сприяло б суспільно-господарському піднесенню Польщі та посиленню конкурентоспроможності країни та регіонів при одночасному збереженні та охороні культурних і природних ресурсів. В межах планування розроблено чотири пріоритетні напрями реалізації Стратегії 2007-2013 рр., зокрема: туристичний продукт високої якості; розвиток людських ресурсів для розвитку туристичної сфери; маркетингова діяльність; формування туристичного середовища.

Аналіз польських Стратегій розвитку туризму у 2001-2006 та 2007-2013 роках та Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 рр. в Україні дають можливість зробити висновок, що Польща успішніше розробляє та реалізує стратегічні програмні документи внаслідок ґрунтовних наукових досліджень тенденцій розвитку туристичної сфери, її впливу на соціально-економічний розвиток країни та дофінансування реалізації заходів стратегічних програм зі структурних фонди ЄС.

В Україні і у Польщі відзначають пріоритетність туризму та рекреації для національного економічного розвитку, зокрема у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року розвиток туристично-рекреаційного комплексу як державний пріоритет визначений для кількох регіонів [32]. Національна стратегія регіонального розвитку Польщі на період 2007-2013 рр. пріоритет збереження і використання культурної і природної спадщини, розвиток туризму визначає для всіх без винятку воєводств [33]. Проте у згаданих документах повністю відсутня міждержавна взаємоузгодженість заходів та операційних завдань з активізації міжнародного та транскордонного туристичного співробітництва.

Зважаючи на наведений аналіз стратегій розвитку туризму в Польщі та Україні можна підсумувати, що розвиток туризму в Польщі відбувається на основі обґрунтованих стратегічних рішеннях прикладного характеру, в той час як в Україні розглянуті стратегії та програми розвитку туризму носять рекомендаційно-декларативних характер. Окрім того, якщо представники органів влади Польщі розглядають необхідність співробітництва з Україною як стратегічний пріоритет, то українські органи влади не визначають доцільність українсько-польського співробітництва у сфері туризму на рівні прийняття стратегічних та програмних рішень.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко М., Гопкало Л. Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України // Регіональна економіка. – 2005. - № 1. – С. 222-229.
2. Жукова М.А. Управление индустрией туризма в современных условиях : автореф. дис.... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Жукова Марина Александровна, 2003. – 25с.
3. Семиволос П. Нас багато, туризм не подолати? // Дзеркало тижня. – 2005. – №13(541). – С.23.
4. Мігущенко Ю.В. Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передмова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Сб. науч. трудов. – Донецк: ДонНУ, 2007. – С. 1317-1325.
5. Положення про Міністерство культури та туризму: [затверджено указом Президента України від 2 грудня 2005 р. № 1688/2005]. // Міністерство культури та туризму України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mincult.gov.ua>.
6. Про затвердження Положення про Державну службу туризму та курортів: [постанова Кабінету міністрів України від 13 лютого 2006 р. № 132]. // Міністерство культури та туризму України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mincult.gov.ua>.
7. Інтернет-ресурс Міністерства економіки Республіки Польща. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mg.gov.pl>.
8. Гаагська декларація з туризму // Правове регулювання туристичної діяльності в Україні: Зб. норм.-прав. актів / Під заг. ред. проф. В.К. Федорченко; Київ, ун-т туризму, економіки і права. –

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ СТРАНАМИ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В РАМКАХ ЧЕРНОМОРСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ГУАМ

- К. : Юрінком Інтер, 2002. – 640с. (Сер. «Туризм і право». Станом на 1 травня 2002 р.). – С. 63-68.
9. Про туризм : [закон України від 15 вересня 1995 р. № 324/95-ВР]. // Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
 10. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки : [постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583]. // Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
 11. Інтернет-ресурс Інституту туризму Республіки Польщі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intur.com.pl>.
 12. Інтернет-ресурс Всеукраїнської громадської організації «Туристична асоціація України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tau.com.ua>.
 13. Михайленко А., Миронюк М. Украинская туристическая инфраструктура // Украинский туризм. – 2008. – №1. – С. 73-74.
 14. Національний туристичний офіс // Новости турбизнеса. – 2008. – №22(120). – С.9.
 15. Інтернет-ресурс Польської палати туризму. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pit.org.pl>.
 16. Смирнов Т. Что может Федерация работодателей в сфере туризма // Новости турбизнеса. – 2008. – №19(117). – С. 11.
 17. Інтернет-ресурс Всеукраїнської Федерації роботодавців в сфері туризму. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.frtu.org.ua>.
 18. Інтернет-ресурс Польської туристичної організації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pot.gov.pl>.
 19. Dyrda Grażyna. Polska Organizacja Turystyczna jako podmiot wspierający rozwój turystyki na Podkarpaciu // Wymiary aktywności samorządów lokalnych w obszarach współpracy transgranicznej / Red. naukowa M. Karapyta, K. Rejman. – Jarosław : Instytut Stowarzyszenie Polsko-Ukraińskie, 2007. – 474 с.– С. 69-80.
 20. Щурек В., Литвиненко П. Польський центр туристичної інформації: Хочемо зацікавити українських туорператорів і допомогти їм розширити свою пропозицію // Новости турбизнеса. – 2008. – №14(112). – С. 10-11.
 21. Самойлов Ю. Антикризисная Польша // Всеукраинское издание для профессионалов туристического бизнеса «Украинский туризм». – 2009. – №4. – С. 40-41.
 22. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» : [закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282 IV]. // Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
 23. Подорожній Г. Шляхом чи стежиною піде український туризм після ухвалення нового закону про нього // Дзеркало тижня. – 2004.– № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/478/45319/>.
 24. Бажал І. Туризм у законі // Дзеркало тижня. – 2002. – № 49(424). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/424/37124/>.
 25. Будько Є., Шкіря І. Закон туристичного тяжіння // Міжнародний туризм. – 2003. – №6. – С.124-125.
 26. О комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах: [Директива Совета 90/314/еэс от 13 июня 1990 г. (ој 1990 I 158/59)]. // Московская Государственная Юридическая Академия, кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/tourizm.htm.
 27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. // Міністерство економіки Польщі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mg.gov.pl>.
 28. Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр. : [постанова Кабінету міністрів України від 12 травня 2004 р.]. // Кабінет міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.org.ua>.
 29. Стратегія розвитку туризму і курортів : [розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. N 1088-р.]. // Кабінет міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.org.ua>.
 30. Strategia rozwoju turystyki w latach 2001 – 2006. Rządowy program wsparcia rozwoju turystyki w latach 2001 – 2006. // Міністерство спорту та туризму Республіки Польща. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msport.gov.pl/strategie-turystyka>.

31. Strategia rozwoju turystyki w latach 2007 – 2013. // Міністерство спорту та туризму Республіки Польща. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msport.gov.pl/strategie-turystyka>.
32. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : [затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. N 1001]. // Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
33. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nsrr.gov.pl>.

РЕЗЮМЕ

Розглянуто державне регулювання туристичної сфери України та Польщі. Проаналізовано діяльність туристичних організацій та основні нормативно-правові документи в сфері туризму, окреслені їх недоліки. Визначено аспекти польського досвіду регулювання туристичної діяльності для адаптації в межах реалізації державної туристичної політики України.

Ключові слова: туристична діяльність, державна туристична політика, польський досвід.

РЕЗЮМЕ

Рассмотрено государственное регулирование туристической сферы Украины и Польши. Проанализирована деятельность туристических организаций и основные нормативно-правовые документы в сфере туризма, определены их недостатки. Определены аспекты польского опыта регулирования туристической деятельности для адаптации в рамках реализации государственной туристической политики Украины.

Ключевые слова: туристическая деятельность, государственная туристическая политика, польский опыт.

SUMMARY

A state regulation of the tourism sector of Ukraine and Poland are considered. The activities of tourism organizations and the basic legal documents in tourism are analyzed, their shortcomings are identified. Aspects of Polish experience of management of tourism activity for adaptation within the national tourism policy of Ukraine are determined.

Keywords: tourist activity, state tourist policy, Polish experience.

ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В АРМЕНИИ И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА И ЛИЦ ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ В ЭТОМ ОРГАНЕ

Микаелян М.В., доктор экономических наук, заведующий кафедрой экономической теории Ереванского государственного университета

Разработкой законодательства, защищающего конкуренцию, в Армении занялись уже после получения политической независимости. Однако, лишь в конце (6-го ноября) 2000-го года Национальным собранием республики был принят закон РА “О защите экономической конкуренции” (в дальнейшем – Закон) [1].

Закон является воплощением 8-ой статьи Конституции государства. Правовой основой защиты экономической конкуренции является также 12-ая статья Гражданского кодекса Республики Армения, в которой закреплены положения, запрещающие ограничение конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением [2].

Договор “О проведении согласованной антимонопольной политики”, подписанный 25 января 2000 года, является основным документом защиты конкуренции для стран СНГ [3, с. 103–114].

С 1-го июля 1999 года вступила в силу Конвенция “Партнерства и сотрудничества”, заключенная между Республикой Армения и государствами-членами Европарламента, подписанная 22 апреля 1996 года, согласно которой действующее законодательство Армении должно сочетаться с законодательством Евросоюза (статья 43(1)). Она предусматривает также сочетание законодательства защиты экономической конкуренции (статья 43(2)).

С вступлением 15 декабря 2000 года в действие Закона, в Армении начался этап применения конкурентного законодательства и конкурентной политики на государственном уровне.

С момента принятия Закона в нем были сделаны ряд изменений и дополнений, касающиеся разных аспектов регулирования (эти изменения иногда не улучшали, а наоборот, ухудшали положения Закона), но ни одно из них не относилось к повышению степени независимости ни