

ТУРИСТИЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Україна є туристичною країною і має достатньо розвинуте туристичне законодавство. Особливе місце в ньому займає Закон України «Про туризм», прийнятий 15 вересня 1995 року [1] в редакції від 18 листопада 2003 року.

Метою цього Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі національної економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності. Дія туристичного закону поширюється на підприємства, установи й організації незалежно від форм власності, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, а також на фізичних осіб, які їх отримують.

Туризм у вказаному Законі визначається як тимчасовий виїзд людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях без зайняття оплачуваною діяльністю. Туристом (мандрівником) є особа, яка здійснює подорож по Україні або в іншу країну з різною метою, не забороненою законом країни перебування, на термін від 24 годин до шести місяців без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та з зобов'язанням залишити країну або місце перебування у зазначений термін. У зв'язку з цим відрізняється туризм, наприклад, від екскурсійної діяльності, яка також пов'язана з організацією подорожей у супроводі фахівця-екскурсовода за заздалегідь складеними маршрутами для ознайомлення з пам'ятками історії, культури, природи, музеями та з іншими визначними місцями, але вона за законодавством не перевищує 24 годин.

При здійсненні туристичної діяльності використовуються наявні туристичні ресурси. Вони в законі визначаються як сукупність природно-кліматичних, рекреаційно-оздоровчих, історико-культурних, пізнавально-розважальних та соціально-побутових ресурсів відповідної території, завдяки яким задовольняються різноманітні потреби туристів. Відомо, що використання туристичних ресурсів призводить не тільки до їх «споживання», а й може спричиняти певну шкоду навколишньому середовищу. У зв'язку з цим природоресурне та природоохоронне законодавство передбачає відповідні заходи щодо запобігання негативним наслідкам туристичної діяльності.

Українська держава проголосила туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності. Наведений туристичний закон передбачає зміст і основні напрями розвитку туристичної галузі. Так, за ст. 3 Закону «Про туризм», основними напрямами державної політики в галузі туризму є: залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного

дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення; забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму; вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного національного законодавства та міжнародних норм і правил; розвиток співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму і визначення механізму їх реалізації тощо.

Для реалізації державної політики в галузі туризму урядовою постановою № 702 від 28 червня 1997 року була затверджена спеціальна Програма розвитку туризму в Україні [2]. На момент прийняття програми туризм займав незначне місце в економіці країни в порівнянні з державами, які мали розвинуту туристичну інфраструктуру. Надходження від туристичної діяльності становили в обсязі внутрішнього валового продукту держави не більше одного відсотка. Відсутність у 90-ті роки минулого століття структур і важелів державного регулювання туризму призвела до руйнації важливих складових інфраструктури туристичної галузі. Була порушена система маршрутів і турів, структура підготовки і використання досвідчених кадрів. Українська держава втратила майже 80% валютних прибутків від іноземного туризму.

Стан галузі не відповідав потенційним можливостям країни, яка мала все необхідне для розвитку туристичної індустрії: природні умови, історико-культурні об'єкти, матеріальні ресурси, фаховий потенціал. Реалізація заходів урядової програми сприяла виправленню становища з розвитком туризму, стимулювала розвиток суміжних галузей національної економіки, забезпечила зайнятість населення, вплинула на захист навколишнього середовища і поліпшення роботи з охорони пам'яток історії та культури, підвищила рівень культурного виховання населення.

Суттєвий вплив на становлення та розвиток туризму як галузі національної економіки мали постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи подальшого розвитку туризму» № 728 від 29 квітня 1999 року [3] та Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року (далі — Основні напрями), схвалені указом Президента України № 973/99 від 10 серпня 1999 року [4]. Попри усі соціально-економічні негаразди останніх років, відзначається в Основних напрямках, індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства, яка із року в рік без залучення державних дотацій стабільно нарощує обсяги туристичних послуг. На момент схвалення Основних напрямів у країні було понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць. Проте вони вимагали суттєвої модернізації та реконструкції відповідно до встановлених міжнародних стандартів. Крім того, доведення до належного стану вимагали рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури, об'єкти, що надавали туристичні й екскурсійні послуги.

Незважаючи на те, що за Основними напрямами пріоритетним видом туризму для країни залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютних надходжень державної скарбниці та створення додаткових робочих місць, в них підкреслюється необхідність розвитку внутрішнього туризму як важливого засобу культурного та духовного виховання вітчизняних громадян для відтворення їх трудового потенціалу. Особливої уваги потребує створення організаційно-правових та соціально-економічних засад становлення внутрішнього туризму і доведення його до рівня високорентабельної галузі національної економіки.

Стратегія розвитку туристичної індустрії в державі охоплює реалізацію низки науково-організаційних програм для забезпечення екологічно допустимих масштабів і темпів розвитку рекреаційно-туристичних зон, зокрема: проведення комплексних ландшафтно-екологічних та історико-культурних досліджень території країни; встановлення диференційованих норм туристичного навантаження на довкілля; перегляд природоохоронних та пам'ятко-охоронних нормативно-правових актів для посилення відповідальності за їх порушення; обґрунтування на основі норм антропогенного навантаження гранично допустимих меж сумарної місткості об'єктів, розміщених у туристичних центрах.

Першочерговими практичними кроками у контексті реалізації Основних напрямів слід вважати: розроблення нормативно-правової бази з питань туризму; проведення експертиз проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у туристичній галузі; затвердження стандартів на послуги, що надаються туристам і екскурсантам; проведення сертифікації туристичних послуг; здійснення паспортизації туристичних підприємств і організацій; удосконалення порядку ліцензування суб'єктів туристичного підприємництва; запровадження пільгових умов для стимулювання організації відпочинку й оздоровлення дітей і молоді, насамперед дітей-сиріт і дітей-інвалідів; облаштування туристичної інфраструктури у мережі міжнародних транспортних коридорів, що пролягають через територію України; налагодження потужної реклами вітчизняного туристичного продукту; випуск високоякісної інформаційно-довідкової літератури, заснування спеціалізованих видань туристичного профілю (інформаційно-рекламних видань, довідково-методичних рекомендацій, нормативно-правових збірників, навчальних посібників тощо), постійних радіо-програм і телепрограм; забезпечення регулярного проведення національних і міжнародних туристичних виставок, салонів, ярмарків, фестивалів, конкурсів; організацію участі вітчизняних виробників туристичного продукту в аналогічних заходах за межами країни для залучення в Україну щонайбільшого числа іноземних туристів; створення сприятливих умов для збільшення туристичних потоків шляхом спрощення візових, митних і прикордонних формальностей відповідно до міжнародної практики; формування української мережі туристичних представництв за кордоном; затвердження тематичних програм, у яких всебічно, повно і правдиво висвітлюється вітчизняна історія, життя і діяльність видатних українських діячів культури і мистецтва; проведення науково-практичних, методичних конференцій, семінарів та інших заходів для

визначення науково обґрунтованих напрямів розвитку туризму; підготовку кваліфікованих кадрів у сфері туризму тощо.

Поряд з реалізацією заходів Основних напрямів розвитку туризму в країні до 2010 року, схвалених президентським указом, на наш погляд, була знайдена вдала й ефективна форма розроблення нормативно-правової бази з питань туризму і оздоровлення. Нею стали розроблення й прийняття окремих законодавчих актів щодо розвитку та вдосконалення інфраструктури окремих міст і територій з найбільш відомими об'єктами рекреаційно-оздоровчого та екскурсійно-туристського призначення. Такими нормативно-правовими актами є, наприклад, укази Президента України «Про заходи щодо розвитку курортної зони Великої Ялти» № 313/97 від 9 квітня 1997 року [5] та «Про економічний експеримент «Курортполіс Трускавець» № 199/98 від 18 березня 1998 року [6], Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 9 від 5 січня 1998 року із змінами, внесеними постановою № 1206 від 18 вересня 2001 року [7], Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» від 18 березня 1999 року [8] тощо. Останнім Законом створена спеціальна економічна зона туристсько-рекреаційного типу строком на 20 років в адміністративно-територіальних межах міста Трускавець Львівської області. Метою її створення є стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму.

Практична діяльність Трускавецького курортполісеу протягом свого існування як спеціальної економічної зони туристсько-рекреаційного типу свідчить про те, що вона виправдовує своє утворення та цільове призначення. Проте, не вникаючи до природних і соціальних характеристик відповідних об'єктів і комплексів, що розташовані на території країни, можна стверджувати, що Трускавецький курортний комплекс не є єдиним в Україні. До таких об'єктів, територій і комплексів тільки в Одеській області можна віднести курорт «Куяльник», курортне містечко «Сергіївка» та багато інших. Трускавецький досвід законодавчого визначення статусу курортно-оздоровчих об'єктів і містечок може бути поширений і на вказані території. У певній мірі це визнано указом Президента України «Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» № 207/2003 від 11 березня 2003 року [9] та постановою Кабінету Міністрів України № 1900 від 10 грудня 2003 року «Про заходи щодо поліпшення роботи з використання і охорони територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення в Одеській області» [10].

Більш того, при усій сучасній непопулярності створення спеціальних економічних зон вважаємо, що у такому напрямі має визначатися статус таких міст, як Одеса, Бердянськ, Скадовськ, та інших рекреаційно-туристичних міст із своєю достатньо розвинутою спеціалізованою інфраструктурою. Подальше нехтування їх природною та соціальною здатністю виконувати рекреаційно-туристичні

функції є прорахунком, що обертається значними фінансовими, матеріальними, оздоровчими, виховними та працевлаштувальними втратами для країни.

Нормативно-правові акти

1. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 31. — Ст. 241 в редакції Закону від 18 листопада 2003 р.
2. Програма розвитку туризму в Україні: Затв. постановою Кабінету Міністрів України № 702 від 28 червня 1997 р.
3. Про заходи подальшого розвитку туризму: Постанова Кабінету Міністрів України № 728 від 29 квітня 1999 р.
4. Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року: Схвалені указом Президента України № 973/99 від 10 серпня 1999 р.
5. Про заходи щодо розвитку курортної зони Великої Ялти: Указ Президента України № 313/97 від 9 квітня 1997 р.
6. Про економічний експеримент «Курортполіс Трускавець»: Указ Президента України № 199/98 від 18 березня 1998 р.
7. Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення: Затв. постановою Кабінету Міністрів України № 9 від 5 січня 1998 р. із змінами, внесеними постановою № 1206 від 18 вересня 2001 р.
8. Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»: Закон України від 18 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 18. — Ст. 139.
9. Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України: Указ Президента України № 207/2003 від 11 березня 2003 р.
10. Про заходи щодо поліпшення роботи з використання і охорони територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення в Одеській області: Постанова Кабінету Міністрів України № 1900 від 10 грудня 2003 р.

УДК 349.42(477)

Н. С. Гавриш

ПРОЦЕС ВІДТВОРЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Процес відтворення основоположних засад аграрного права України розпочався, на нашу думку, з прийняття 3 серпня 1990 р. Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» [1], який закріпив принцип багатоманітності та рівноправності різних форм власності, визначивши державну, колективну та індивідуальну форми власності та проголосивши їх захист державою. Згодом, 7 лютого 1991 р., прийнято Закон УРСР «Про власність» [2], який підтвердив вищевказані форми власності та закріпив принцип їх рівноправності. 7 липня 1992 р. у відповідності до змін, внесених до Закону «Про власність», індивідуальна форма власності перейменована на приватну власність [3].

Принцип різноманітності та рівноправності форм власності та господарювання на землі також був підтверджений Законом України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. [4] (не діє) та Земельним кодексом Украй-