

УДК 342:379.85(439)(477)

**А.ІВАНОВ**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УГОРЩИНИ: ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Стаття характеризує стан та особливості туристичної привабливості Угорщини. Проаналізовано позитиви та негативи законодавчої бази та організацію правового регулювання здійснення туристичної діяльності в Україні в контексті угорського досвіду.*

**Ключові слова:** Угорщина, Україна, правове регулювання, законодавча база, організаційно-правові важелі, туризм, туристичний.

**Актуальність теми.** Останні роки дедалі більше посилюється значення туризму в житті сучасного суспільства. Цьому сприяють підвищення інтелектуального рівня населення, все більша відкритість кордонів між країнами та інші фактори.

На початку третього тисячоліття туризм перетворився на потужне планетарне соціально - економічне і політичне явище, що значною мірою впливає на світовий устрій і політику ряду держав і регіонів. Він став одним з найприбутковіших видів бізнесу у світі, який можна порівняти за ефективністю інвестиційних вкладень з нафтогазовидобувною промисловістю і автомобілебудуванням.

В системі туризму тісно переплетені інтереси економіки та культури, екології та зайнятості населення, го-

тельного бізнесу та транспортних організацій. Розвиток туризму має велике значення як для держави в цілому, так і для окремої особистості зокрема.

Міжнародні туристичні зв'язки стали важливою складовою частиною світового процесу інтернаціоналізації соціально-економічних відносин. У багатьох країнах склалася і стабільно розвивається індустрія туризму, що володіє солідною матеріальною базою, надає робочі місця мільйонам людей і взаємодіє практично з усіма галузями господарства. За даними World Travel and Tourism Counsel (WTTC), у сфері туризму в цілому працює 300 млн. осіб.

Розташування Угорщини в Європі робить країну одним з кращих місць, з якого можна почати захоплююче знайомство зі Східною Європою. Ця країна має як характерні європейські риси, так і виразні національні особливості, поєднуючи в своєму образі історичне минуле і сьогодення. Угорці гордо зберігають свої традиції, культуру і мистецтво, але також і уважно стежать за тим, що відбувається в світі. Угорщина може багато чого запропонувати: прекрасні ландшафти, архітектурні пам'ятники в містах, фортеці, замки середньовіччя. В Угорщині розташований відомий курорт - озеро Балатон. Наразі інтереси світового співтовариства все частіше схиляються від економічних зв'язків до етнокультурних зв'язків між народами.

**Метою дослідження** є обґрунтування і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі України на всіх рівнях з урахуванням досвіду Угорщини.

**Об'єкт дослідження** — Угорщина як туристичний регіон.

**Предметом дослідження** є туристичний потенціал України.

**Рівень наукової розробки.** Серед українських правознавців окремі аспекти цієї проблеми розглядалися у працях М. О. Баймуратова, А. Г. Бобкової, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, О. Ю. Серьогіна, С. Б. Чеховича, Я. М. Шевченко та деяких інших дослідників.

**Виклад основного матеріалу.**

Залежно від мети поїздки туризм можна поділити на:

- Лікувально-оздоровчий, що включає в себе кліматолікування, бальнеолікування, грязелікування, купально-пляжні, прогулянкові процедури та ін.
- Спортивний включає водний, пішохідний, гірськолижний, велосипедний, автомобільний, альпінізм та ін.
- Пізнавальний, включає знайомство з природними, культурно-історичними, господарськими пам'ятками. Сюди ж слід віднести етнічний і культурно-розважальний туризм.
- Спеціалізований, що включає діловий, конгресний, релігійний фестивальний та ін.
- Екотуризм - особливий вид туризму, зосереджений на використанні як природних, так і культурних ресурсів, який планується і розвивається таким чином, щоб уникнути їх втрати чи деформації.
- Шоп-тури, а іншими словами, «човникова торгівля» - вид туризму, який до 1996 р. в Росії становив 60% виїзного туристичного потоку.
- Науковий туризм - вид туризму, пов'язаний з проведенням міжнародних наукових з'їздів,

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

---

- конференцій, симпозіумів, семінарів, що поєднується нерідко з іншими видами туризму. Якщо раніше ці наукові форуми проходили частіше у великих наукових центрах, великих містах, то нині організатори прагнуть проводити їх ближче до природи - на суші або воді.
- Фестивальний туризм - широка гама туристичних турів, які організовуються для відвідування національних і міжнародних ярмарків і виставок, спортивних змагань, серед яких особливе місце займають всесвітні олімпіади.
  - Релігійний туризм - паломництво до «святих місць». Характерний для представників великих світових релігій і представлений як в організованій формі (за участю церкви), так і в стихійних формах (паломництво до Мекки, Єрусалиму та інших релігійних центрів).
  - Ностальгійний туризм - туристичні поїздки до місць народження, колишнього проживання, проживання предків. Став досить поширений у зв'язку з перекроюванням політичної карти, зокрема Європи.
  - Сільський туризм - рекреаційні подорожі в сільську місцевість як реакція на «екологічний тиск» в містах. Цей вид туризму все більше поширюється в розвинених країнах [1].

У результаті досліджень, проведених Всесвітньою туристичною організацією, міжнародні експерти з туризму дійшли висновку, що туризм менше ніж інші галузі економіки відчуває на собі вплив економічної кризи, яка може протягом певного відрізка часу лише частково загальмувати його розвиток [2].

Туризм в Угорщині - одна з основних прибуткових статей економіки країни, він отримав кілька перспективних напрямів для свого розвитку:

- діловий туризм, конференції і все, що пов'язано зі світом ділових і корпоративних поїздок;
- відпочинок на термальних водах дає можливість не тільки бадьоро відпочити, а й підлікуватися.

На відміну від Чехії, туризм в Угорщині відразу позиціонував туристичну інфраструктуру, в якій немає санаторіїв, але є лікарні на курортах Угорщини та водолікарні, які туристи відвідують, проживаючи поруч.

Розвиткові туризму в Угорщині сприяють відмінні умови, а саме:

- вдале розташування в центрі Європи;
- розвинене транспортне сполучення з усіма країнами без винятку;
- низька вартість авіаквитків;
- відмінна готельна база за найдемократичнішими цінами;
- наявність конференц-можливостей не тільки в конгрес-центрах на кілька тисяч чоловік, але навіть в готелях;
- на всі послуги відмінне співвідношення «ціна-якість»;
- широкий вибір додаткових туристичних програм: термальні джерела, екскурсії, винні тури;
- велика кількість фестивалів, особливо в літню пору року і восени [6].

Вода термальних джерел (а їх в Угорщині сотні) за своїми відновлюючими властивостями здатна замінити

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

---

морську. І тому так званий «термальний» туризм обганяє тут «культурний». Будапешт - єдина в світі столиця, де термальні лікарні знаходяться прямо в місті. Цілющі лазні - купальні на термальних водах, відомі ще римлянам, розташувалися на горі Геллерт. А відомий Балатон - найбільше в Центральній Європі озеро. Воно вважається європейським центром дитячого (а значить і сімейного), а також молодіжного відпочинку. Балатон - величезна мінеральна водойма з глинистою, непрозорою, але цілющою водою.

Туризм за останні 50 років перетворився на надпотужну галузь світової економіки. Це викликало потребу в максимальній уніфікації національних законодавств у цій сфері, а також усунення перешкод (спрощення візового режиму та митних процедур, удосконалення режиму перетину кордонів тощо) на шляху міжнародного туризму. Для України, чії туристичні ресурси використовуються лише незначною мірою, це є вельми актуальним. Міжнародним товариством вироблені принципи та норми, на яких має базуватися законодавство про туризм. Ці правила фіксуються в багатосторонніх чи двосторонніх договорах держав, а також у рішеннях міжнародних організацій, в першу чергу – Всесвітньої туристичної організації (ВТО), до складу якої входить 138 країн. Україна з 1999 року є членом її Виконавчої ради. Рекомендації, сформульовані ВТО, втілюються в життя через прийняття відповідних міжнародних декларацій та угод. Найбільш важливими міжнародно-правовими документами в галузі туризму є Загальна резолюція Конференції ООН по міжнародному туризму і подорожам (1963), Манільська декларація по світовому туризму (1980), Хартія туризму (1985), Гаазька декларація по туризму (1989). В них сформульовані принципи, які мають

бути покладені як в основу відповідних національних законодавств, так і для укладання міждержавних угод. На основі вищенаведених документів Міжпарламентська конференція по туризму підготувала ряд рекомендацій для розвитку цієї галузі, котрі можуть слугувати певним дороговказом для формування українського законодавства у цій сфері [9]:

Туризм має плануватися на комплексній основі, до уваги мають братися всі аспекти законодавства, котрі формально стосуються інших галузей (транспорт, зв'язок, медичне обслуговування). Загальним вектором законодавчих змін має бути спрощення системи регулювання як внутрішнього, так і міжнародного туризму.

Три цілі мають бути покладені в основу туристичного законодавства: захист туристів, захист окремої країни на випадок виникнення проблем, пов'язаних із туризмом (екологічних та інших), розвиток туризму.

Країна, що лише розпочинає діяльність в галузі туризму, повинна координувати її на міжнародному рівні, з метою використання міжнародного досвіду і уникнення помилок, що допускалися іншими країнами.

Повинні бути ліквідовані як перешкоди, що стосуються туристів загалом, так і ті, що заважають розвитку туристичної індустрії.

З метою недопущення будь-яких проявів дискримінації держава має сприяти виробленню туристичної свідомості (тобто – гостинності) у працівників митних, прикордонних та імміграційних органів, персоналу туристичних фірм та громадськості стосовно мандрівників та туристів.

Необхідною умовою для розвитку туризму є забезпечення безпеки для туристів. Законодавство в галузі

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

---

забезпечення безпеки та захисту туристів повинно бути чітко взаємопов'язане з іншими законодавчими заходами, спрямованими на викорінення насильства та злочинності. Також має бути передбачене співробітництво щодо цього питання на міждержавному та регіональному рівнях.

Повинні бути здійснені усі заходи для забезпечення базового страхування туристів на випадок основних ризиків, з якими вони стикаються (хвороба, крадіжки особистого майна, репатріація).

Законодавством мають передбачатися процедури, що сприятимуть: а) швидкій репатріації в результаті замахів на їхню особу і/чи майно в країні, звідки вони прибули, туристів, які постраждали; б) поверненню вкраденої і пізніше віднайденої власності в країну, звідки прибув турист.

Парламенти повинні розглядати всі юридичні правила, котрі стосуються туризму на предмет їхнього об'єднання (при одночасному усуненні існуючих прогалів) у спільне законодавство, де були б кодифіковані національна політика і пріоритети в галузі туризму. При цьому особлива увага має надаватися дотриманню в національному законодавстві міжнародних норм, які стосуються цього питання [7].

Правове регулювання підприємницької діяльності в нашій країні здійснюється низкою законів (їх нараховується понад 60), указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями місцевих органів влади й самоврядування, а також міжнародними договорами й угодами, в яких бере участь Україна.

До основних законодавчих актів відносяться: Конституція України, Цивільний і Господарський кодекси, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм».



Центральним органом індикативного планування та регулювання є Міністерство культури і туризму України, Міністерство курортів і туризму АРК та державні служби туризму на місцях. Ці органи забезпечують єдиний підхід до планування туристичного бізнесу, сертифікації послуг, ліцензування діяльності підприємств і захисту прав споживачів туристичних послуг.

Умовами здійснення підприємницької діяльності в туризмі є:

- ліцензування туристичної діяльності. З метою створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, а також захисту довкілля та підвищення рівня туристичного обслуговування здійснюється ліцензування туроператорської та турагентської діяльності;
- державна реєстрація суб'єктів підприємництва за місцем перебування підприємця. Зареєстровані суб'єкти вносяться до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (ЄДРПОУ). Після реєстрації відкриваються рахунки в банках;
- сертифікація і стандартизація у сфері туристичної діяльності;
- встановлення готелям, закладам харчування і курортним закладам відповідної категорії;
- страхування туристів при здійсненні туристичних поїздок;
- наймання працівників і соціальні гарантії за використання їхньої праці;
- майнова відповідальність суб'єктів підприємництва за використання туристичних ресурсів;

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

---

- право припинення підприємницької діяльності.

Держава підтримує туристичне підприємництво такими способами і засобами:

- надання відповідно до законодавства України земельних ділянок і окремих об'єктів туристичних дестинацій (природно-рекреаційних і туристично-екскурсійних ресурсів країни);
- сприяння матеріально-технічному забезпеченню та інформаційному обслуговуванню туристичного бізнесу;
- підготовка і підвищення кваліфікації кадрів для туристичної діяльності;
- стимулювання інноваційних проектів, забезпечення конкуренції і недопущення монополізму в туризмі [8].

Державне регулювання туризму охоплює систему важелів прямого та непрямого впливу. Утручання держави в підприємницьку діяльність туристичних структур, крім передбачених законом, заборонено.

Розглянемо наявне українське законодавство у сфері туризму. **Закон «Про туризм» введений в дію постановою Верховної Ради України від 15 вересня 1995 року.** У ньому вперше були законодавчо визначені поняття «туризм», «турист», «туристична діяльність» та інші. Вказано, що законодавство України про туризм складається, окрім цього закону, з Конституції України, інших актів законодавства України, що видаються відповідно до них, міжнародних договорів і угод, в яких бере участь Україна. Центральним органом державної виконавчої влади в галузі туризму визначено Державний комітет України по туризму, рішення якого, видані в межах його повноважень, обов'язкові

для виконання усіма представниками виконавчої влади та суб'єктами господарювання незалежно від форми власності. Врегулювавши ці та деякі інші питання, закон, безумовно, зіграв позитивну роль у розвитку українського туристичного законодавства. Однак з самого початку в ньому було кілька суттєвих недоробок.

По-перше, в ньому не розкриті положення 137 та 138 статей Конституції, на підставі яких можна стверджувати, що правове регулювання туристичної діяльності відноситься до спільного відання України та Автономної Республіки Крим. Це є тим більш важливим, що саме на Крим припадає найбільша частина іноземних туристів (особливо – з Російської Федерації) і можливе неузгодження політики в туристичній сфері матиме серйозні наслідки.

По-друге, в законі відсутні конкретні посилання на цивільне та інше законодавство, які мали б на меті чітко обумовити права та обов'язки туристів, туристичних фірм, процедуру і характер можливих відшкодувань як українським громадянам, так і іноземцям. Розпливчастими є формулювання про порядок складання договорів (контрактів) між суб'єктами туристичної діяльності. У цьому питанні важливим прикладом має стати європейська практика. Європейський Союз прийняв спеціальну Директиву (№90/314 від 13 травня 1995 року) про типовий контракт, що підлягає підписанню турагентством з клієнтами. Згідно з цим актом, всі контракти мають містити чіткі посилання на національні та міжнародні правові документи, на підставі яких вони написані. Ігнорування того, що Європа, по суті, вже є єдиним туристичним простором, де діють однакові правила, може серйозно ускладнити розвиток як в'їзного, так і виїзного туризму.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

---

По-третє, Закон «Про туризм» визначає, що правове становище іноземних туристів на території України регулюється, насамперед, Законом України «Про правовий статус іноземців». Однак цей закон містить лише найбільш загальні положення, що вимагають деталізації хоча б тому, що переважна більшість туристів походить з країн СНД, тобто з країн, з якими (окрім Туркменістану) в Україні безвізовий режим і потрапляють вони в країну через напівпрозорі східні кордони. Скасування вимоги реєстрації іноземців протягом трьох днів (Указ Президента «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15 червня 2001 року) – лише перший логічний крок у наближенні до європейських стандартів.

По-четверте. З поля зору законодавців випали специфічні українські реалії, а саме – будь-який вид діяльності має тіньову складову. В туристичній сфері це, насамперед, прикриття туристичними візами нелегальної міграції, бізнесу і навіть нелегальної торгівлі людьми. Ні в законі, ні в інструкціях Держкомітету з туризму не передбачено суттєвої відповідальності і дійового контролю за діяльністю туристичних фірм, що дозволяє деяким з них брати участь в організації нелегальної міграції.

Таким чином, Закон «Про туризм» потребує суттєвих доповнень, які б заповнили вищеназвані прогалини.

Іншою складовою туристичного законодавства України є, як вже вказувалося, міжнародні договори та угоди, в яких бере участь Україна. Це, насамперед, Договір про співробітництво в галузі туризму, підписаний в рамках СНД 23 грудня 1993 року, а також двосторонні угоди з Індією (27.03.1992), Грузією (13.04.1993), Великим Герцогством Люксембург (12.02.1994), Туреччиною

(30.05.1994), Тунісом (07.04.1995), Російською Федерацією (16.07.1999), Вірменією (11.12.1999).

Договір, підписаний країнами СНД, загалом базується на принципах Манільської декларації по світовому туризму і спрямований на розвиток рівноправного та взаємовигідного співробітництва в галузі туризму. Важливим моментом як цього договору, так і більшості двосторонніх угод є зобов'язання сторін, що домовляються, сприяти спрощенню візових та митних процедур, а також обіцянка своєчасного інформування про всі новоприйняті національні нормативно-правові акти, які стосуються туризму. Двосторонні угоди також, як правило, передбачають, що сторони зобов'язуються створювати режим найбільшого сприяння представникам туристичних фірм, які організують поїздки громадян [7].

Міжнародні угоди, що в них бере участь Україна, суттєво доповнюють її внутрішнє законодавство, однак викликає певний подив перелік країн, з якими наша держава має відповідні домовленості. Адже лише Російську Федерацію та Туреччину можна назвати серед країн, з якими дійсно існує значний туристичний обмін. Відсутні домовленості з Польщею та Болгарією, Чехією та Кіпром. Та найбільшою прогалиною є відсутність домовленостей з Європейським Союзом, в якому фактично завершено створення єдиної системи туристичного законодавства. Існує обопільна зацікавленість у таких угодах, щоправда з різних причин. Для Євросоюзу важливо чітко врегулювати це питання для того, щоб запобігти використанню туристичних структур для, насамперед, нелегальної трудової міграції (наприклад, іспанські туристичні візи, які було легше отримати, ніж візи в деяких інших амбасадах, слугували каналом поповнення і ротації кадрів нелегальних робітників). Для України

важливо привабити туристів із економічно розвинутих країн.

**Висновки.** Використовуючи успішний досвід Угорщини щодо державного регулювання туристичної галузі, враховуючи особливості та соціально-історичний досвід українського суспільства, розробка та втілення в життя більш ефективних важелів державного регулювання туристичної галузі допоможе Україні підняти рівень розвитку туризму до світових стандартів.

З огляду на окреслені сучасні проблеми розвитку туристичної галузі в Україні та враховуючи досвід провідних туристичних країн світу, зокрема в галузі державного нормативно-правового регулювання туристичної індустрії, пропонується:

- розробити новий Указ «Про основні напрями розвитку туризму», де буде визначена стратегічна програма;
- змінити податкову політику, яка дала б змогу підприємствам туристичної індустрії розвиватися належним чином, тобто стимулювати інвесторів;
- ввести зону спеціального державного захисту для іноземних інвесторів;
- організувати кредитну програму підтримки проєктів розвитку туристичної інфраструктури;
- забезпечити достатній рівень розвитку мережі та об'єктів туризму, кваліфікації робітників та рівень обслуговування;
- поліпшити стан українських транспортних шляхів.

*Список використаних джерел*

- 1) Сенин В.С. Введение в туризм / В.С. Сенин: -- М., - 1993.
- 2) Папирян Г.А. Экономика туризма/ Г.А. Папирян.-- М.: Финансы и статистика 2000.
- 3) Максаковский В.П. Туристсько-рекреаційні райони зарубіжної Європи.
- 4) Дмитрівський Ю.Д. Туристські райони світу/ Ю.Д. Дмитрівський. - Смоленськ, 2000. - С. 138-152.
- 5) Казкові води Угорщини. Лікування та туризм. Довідник для туриста. – Ужгород, 2001.
- 6) Туристична Угорщина: Довідник. – Ужгород, 2005.
- 7) Опанасюк Н. А. Формування та розвиток туристичного законодавства в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 16/ – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. – С. 115-120.
- 8) Опанасюк Н. А. Правове регулювання туристичної галузі в Україні: його стан та необхідність вдосконалення // Вісник ДІТБ: щорічний науковий журнал. Випуск 6. – Донецьк: Донецький інститут туристичного бізнесу, 2002. – С. 57-61.
- 9) Опанасюк Н. А. Право Європейського Союзу і національне туристичне законодавство // Український часопис міжнародного права: науково-практичний журнал. К. - 2002. – № 4. - С. 33-44.

***А. Иванов. Организационно-правовые рычаги развития туристической отрасли Венгрии: опыт и перспективы для Украины.***

*Статья характеризует состояние и особенности туристической привлекательности Венгрии. Проанализированы позитивы и негативы законодательной базы и организации правового регулирования туристической деятельности в Украине с учетом опыта Венгрии.*

**Ключевые слова:** Венгрия, Украина, правовое регулирование, законодательная база, организационно-правовые рычаги, туризм, туристический.

***A.Ivanov. The organizational levers of tourism industry Hungary: experience and prospects for Ukraine.***

*Article describes the status and feature of tourist attractiveness of Hungary. The advantages and weaknesses of legislation and organization of legal regulation of tourist activity in Ukraine taking into account the experience of Hungary are analyzed.*

**Keywords:** Hungary, Ukraine, regulation, legislation, organizational-legal measures, tourism, tourist.