

Висновки

У прагненні до виходу на світові взаємозв'язки та у напрямі експансії сфери туризму України до євроінтеграції, туристичні підприємства мають дотримуватися таких принципів, як:

- пріоритет споживача над виробником;
- першочерговість витрат на зовнішньоекономічну діяльність;
- економічна та соціальна доцільність зовнішньоекономічної діяльності;
- комплексність та спадкоємність планування зовнішньоекономічної діяльності;
- стимулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- відповідність рівня матеріально-технічної бази вимогам, що висувається до якості й конкурентоспроможності продукції на міжнародних ринках;
- маркетингова спрямованість зовнішньоекономічної діяльності, економічна ефективність зовнішньоекономічної діяльності.

1.3. Державне регулювання туризму в Україні

Туризм є одним з державних пріоритетів розвитку економіки й культури України та створює умови для туристичної діяльності (ст. 6 Закону України «Про туризм»). Тим самим законодавчо визначено зміст діяльності держави щодо регулювання туризму. Туризм охоплює значну кількість людських, природних і фінансових ресурсів, а тому не може залишатися без спеціальних правових, організаційних, економічних важелів впливу, в тому числі й з метою обмеження негативних проявів конкуренції, а також забезпечення основ соціального захисту населення. Саме тому державне регулювання туризму має бути пов'язане, насамперед, з необхідними та достатніми вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому з огляду на сучасні реалії соціально-економічного розвитку.

Державна політика та державне регулювання у сфері туризму. У науковій літературі під *державним регулюванням туристичної діяльності* розуміється система дій та заходів держави щодо вибору і застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий або опосередкований вплив на об'єкти і суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності [19, 34].

Застосовуючи усталені положення теорії права, за аналогією можемо визначити, що відповідно до Закону України «Про туризм» *державним регулюванням туризму* є здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та контролю за діяльністю у сфері туризму з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування і забезпечення безпеки туризму.

У Законі України «Про туризм» закріплено найбільш важливі законодавчі установлення щодо місця й ролі туризму в державі, принципів державного

регулювання туризму, основні цілі, пріоритетні напрями й шляхи (засоби) реалізації державної політики у сфері туризму (ст. 6-12) [1].

Регулююча функція держави знаходить свій прояв у розробці та прийнятті законодавчих актів у сфері туризму, встановленні умов провадження туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація, стандартизація у сфері туристичної діяльності, дозвільна система на право здійснення туристичного супроводу, обмеження діяльності іноземних суб'єктів господарювання тощо), у забезпеченні сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання, а також у створенні спеціального правового механізму, який забезпечує державний контроль за діяльністю у сфері туризму.

Окрім того, серед функцій держави, без здійснення яких неможливий ефективний розвиток туризму, можна також виділити:

- виконавчу, спрямовану на забезпечення застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами туристичної діяльності, що ґрунтується на владних повноваженнях і включає заходи заборони, дозволу та примусу;

- контролюючу, що здійснюється уповноваженими державними органами та суб'єктами туристичної діяльності з метою захисту прав та інтересів їх учасників.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм» реалізація державної політики у сфері туризму здійснюється шляхом:

- визначення і реалізації основних напрямів державної політики у сфері туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;

- визначення способу класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;

- спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму;

- визначення засад безпеки туризму;

- нормативного регулювання відносин у сфері туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);

- ліцензування у сфері туризму, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;

- встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туристичного та курортно-рекреаційного комплексів;

- організації і здійсненні державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;

- визначення пріоритетних напрямів і координація наукових досліджень та підготовка кадрів у галузі туризму;

- участі у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Державне регулювання у сфері туризму здійснюється й іншими способами, визначеними законом.

Формулюючи принципи державного регулювання туризму, вищезазначений Закон покладає на державу обов'язки сприяти туристичному бізнесу та створювати відповідні умови для його ефективного розвитку, визначати напрями туристичної діяльності, формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, здійснювати підтримку і захист українських туристів, туристичних підприємств та їх об'єднань.

Таким чином, *метою державного регулювання у сфері туризму є забезпечення умов для розвитку туризму, створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, безпека туризму та захист прав і законних інтересів туристів.*

Зважаючи на положення Закону України «Про туризм» та враховуючи вищезазначене, *державне регулювання туризму визначається кількома напрямками:*

1) пряма участь держави у розвитку туризму:

– визначення правових засад здійснення туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація туристичних послуг тощо);

– надання гарантій щодо захисту споживачів туристичних послуг (запровадження обов'язкового фінансового забезпечення відповідальності туроператорів/турагентів перед туристами, здійснення обов'язкового страхування туристів (медичного та від нещасних випадків) тощо;

– залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць, забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України;

– забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб;

– спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму тощо;

2) законодавче забезпечення становлення й розвитку туризму, захист національного ринку туристичних послуг і створення конкурентоспроможного національного турпродукту:

– нормативне регулювання відносин у сфері туризму;

– створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

– розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

3) державний контроль за діяльністю в галузі туризму.

Система державного контролю за діяльністю у сфері туризму передбачає:

– визначення умов провадження туристичної діяльності (ліцензійних вимог), стандартизації та сертифікації туристичних послуг;

- визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг;
- накладення стягнень і вжиття інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму;

4) захист добросовісної конкуренції на ринку туристичних послуг й запобігання монополізму.

Слід також акцентувати увагу, що Законом «Про туризм» (ст. 6) визначено також і основні пріоритетні напрями державної політики у сфері туризму, серед яких:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;
- розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму.

При цьому, зазначивши у ст. 6 Закону про пріоритетність державного регулювання в'їзного та внутрішнього туризму, держава не створила реального механізму реалізації цієї настанови.

З огляду на це важливе як для розвитку туризму, так і для держави в цілому положення, слід акцентувати увагу на наступному. За роки незалежності України спостерігається тенденція значного превалювання виїзного туризму над в'їзним, тому державне регулювання повинно бути спрямоване понадусім на відновлення прийняттого балансу, а також стимулювання розвитку внутрішнього туризму, що сформує позитивний туристичний імідж держави.

Особливе значення має розвиток соціального туризму, який повинен підтримуватися й розвиватися за допомогою держави, керуючись положеннями Конституції України. Ці конституційні норми твердять, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя людині та вільний розвиток особистості. Туризм, насамперед внутрішній, має бути доступним для усіх верств населення. Закріпленню пріоритету соціального туризму сприятиме прийняття спеціального законодавчого акта про соціальний туризм, який має створити реальні гарантії для реалізації людиною (насамперед, незахищеними верствами населення) свого права на туризм.

Окрім того, доцільно визначити реальні кроки державної підтримки пріоритетних для України видів туризму: в'їзного та внутрішнього (зокрема, спрощення та гармонізація податкового регулювання: звільнення від податку на додану вартість експорту послуг та зменшення ставки податку на прибуток; пропагування туристичних можливостей України за кордоном, у тому числі забезпечення за рахунок коштів державного бюджету часткового фінансування витрат участі туроператорів у престижних туристично-виставкових заходах, що

проводяться за кордоном тощо), а також створення територій пріоритетного розвитку туризму та формування сприятливого інвестиційного клімату.

Однак, варто зауважити, що попри певні проблеми у державному регулюванні туризму, на сьогодні державою створено усі законодавчі важелі впливу на становлення й розвиток вітчизняного туризму.

Державне регулювання діяльності у сфері туризму здійснюється органами законодавчої, виконавчої та судової влади за допомогою засобів і форм, визначених законом.

Засоби державного регулювання туристичної діяльності. Відповідно до законодавства держава для реалізації своєї політики, виконання програм економічного й соціального розвитку застосовує різноманітні засоби та механізми регулювання господарської діяльності (ст. 12 Господарського кодексу України).

Основними спеціальними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів туристичного підприємництва є:

- ліцензування;
- сертифікація і стандартизація у сфері туристичної діяльності;
- визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- обмеження щодо здійснення туроператорської та турагентської діяльності;
- надання податкових пільг тощо.

Серед наведених спеціальних засобів регулювання найбільш характерно розкривають специфіку туристичної діяльності наступні:

1. Ліцензування туроператорської діяльності (ст. 17 Закону України «Про туризм» та ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

2. Обмеження щодо здійснення туроператорської та турагентської діяльності. З набуттям чинності новою редакцією Закону України «Про туризм» № 1282-IV від 18.11.2003 р. суттєво змінився правовий статус суб'єктів туристичного підприємництва, порядок їх створення та реєстрації, встановлено нові умови й більш детальне законодавче регулювання щодо здійснення ними діяльності у сфері туризму, а також запроваджено спеціальний правовий режим для окремих видів туристичної діяльності.

3. Запровадження пільгового оподаткування готельних послуг. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку та підготовки готельної інфраструктури до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 08.07.2010 р., яким звільнено на 10 років від оподаткування прибуток підприємств, отриманий від надання готельних послуг у готелях категорій «5 зірок», «4 зірки» і «3 зірки» у разі, якщо такі готелі введені в експлуатацію до 1 вересня 2012 року. Цей Закон набув чинності 1 січня 2011 р.

Відзначаючи позитивну роль державного регулювання туристичної діяльності, варто зазначити про необхідність більш виваженого підходу щодо

його обмеження у сфері туризму, оскільки специфіка провадження туристичної діяльності пов'язана насамперед з життям і здоров'ям людей, а отже, не може залишатися без спеціальних правових, організаційних та економічних важелів впливу.

Правові форми державного регулювання туристичної діяльності. У юридичній літературі відзначено, що форми державного регулювання є зовнішнім проявом змісту регулюючого впливу держави на певні суспільні процеси. Окрім того, в Юридичній енциклопедії визначення «форма» розглядається як устрій, вид, тип, структура суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (управління, судочинства тощо) [43].

Водночас слід зауважити, що регулюючий вплив держави реалізується за визначеними функціональними напрямками. Кожен з цих функціональних напрямків реалізується у певній формі. Так, наприклад, законотворча функція державного регулювання реалізується у такій формі, як прийняття нормативно-правових актів, а дозвільна функція – у формі видачі ліцензій, дозволів, сертифікатів тощо.

На думку В. Полуховича, господарсько-правові форми державного регулювання – це зумовлені здійсненням державними органами організаційно-господарських повноважень, безпосередні зовнішні прояви регулятивного впливу держави у вигляді конкретних дій, рішень, актів, заходів тощо, кожен з яких містить владне розпорядження організаційно-господарського характеру, що врегульовує господарські відносини у відповідній галузі та є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності [5].

Оскільки туристична діяльність є особливим видом господарювання, можемо констатувати, що система державного регулювання туристичної діяльності здійснюється у формі:

- нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів туристичного підприємництва;
- ведення ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності;
- видачі паспорта туристичного об'єкта;
- ведення реєстрів свідоцтв про встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання);
- контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження туроператорської діяльності;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу.

Як видно з наведеного переліку, кожен із цих заходів, дій, рішень, нормативно-правових актів: а) містить владне розпорядження організаційно-правового характеру; б) врегульовує відносини, пов'язані зі здійсненням туристичної діяльності;

в) є вираженням реалізації певного засобу державного регулювання туристичної діяльності.

1.4. Інструменти та індикатори регулювання національного туристичного бізнесу

Для визначення конкурентного положення країни у сфері туризму експерти Всесвітнього економічного форуму разом з міжнародними туристичними організаціями (IATA, IUCN, UNWTO, WTCC) щорічно розробляють збірник індексу туристичної конкурентоспроможності. Методологія розрахунку індексу туристичної конкурентоспроможності у 2017 р. зазнала деяких змін у порівнянні з попереднім періодом, причиною цьому були останні події у світі. Тепер на основі 14-ти показників нова методологія (ТТСІ) складається з чотирьох субіндексів: «Сприятливе середовище», «Політика туризму і створення сприятливих умов», «Інфраструктура», «Природні та культурні ресурси».

Субіндекс «Сприятливе середовище» фіксує загальні параметри, необхідні для роботи у країні. Ці чинники безпосередньо пов'язані з економічним зростанням і важливі для розвитку бізнесу, в тому числі, але не виключно, для сектора туризму: 1. Бізнес середовище. 2. Безпека і захист. 3. Здоров'я і гігієна. 4. Людські ресурси і ринок праці. 5. ІКТ (Інформаційні та комунікаційні технології).

Субіндекс «Політика туризму і створення сприятливих умов» відображає конкретні стратегії або стратегічні аспекти, які впливають на індустрію туризму більш конкретно. Так, це можуть бути чинники, які безпосередньо впливають на рішення туристів щодо вибору пункту призначення: 6. Пріоритезація подорожей і туризму. 7. Міжнародна відкритість. 8. Цінова конкурентоспроможність. 9. Екологічна стійкість.

Субіндекс «Інфраструктура» відображає наявність і якість фізичної інфраструктури кожної економіки. Присвятивши повний субіндекс інфраструктур, автори методики оцінки індексу туристичної конкурентоспроможності спромоглися чіткіше оцінити місце цих питань у комплексному показнику: 10. Інфраструктура повітряного транспорту. 11. Наземна та портова інфраструктура. 12. Інфраструктура туристичних послуг.

Субіндекс «Природні та культурні ресурси» відображає основні мотиви подорожі. Крім ділових і особистих причин, культурна і природна спадщина, можливо, являють собою основні причини відвідати ту чи іншу країну. Деякі країни мають більшу привабливість, ніж інші, але деякі країни краще, ніж інші, зберігають свої ресурси: 13. Природні ресурси. 14. Культурні ресурси та ділові подорожі.

На рис. 1.1 наведені складові індексу згідно до їх підпорядкованості: