

**ІНСТИТУТ ПРАВА ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВЕЛИКОГО
МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЧОРНЕНЬКИЙ ВАСИЛЬ ВОЛОДИМИРОВИЧ

Прим № ____

УДК 342.127.15] (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ**

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ /В.В. Чорненький/

Науковий керівник
Бортник Надія Петрівна
доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2019

АНОТАЦІЯ

Чорненький В.В. Адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницької обласної ради, Київ, 2018.

На підставі дисертаційного дослідження обґрунтовано адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України. Розкрито теоретико-методологічну основу дослідження адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України. Розглянуто туристичну сферу України як об'єкт державного управління, зроблено оцінку сучасного стану вітчизняної туристичної галузі, визначено форми і методи державного регулювання туристичною галуззю України.

Проаналізовано основні принципи та пріоритети державної політичної політики як складової загальнодержавної політики України. Розкрито особливості формування регіональної туристичної політики, зроблено аналіз адміністративно-правового регулювання туристичної сфери.

З'ясовано сутність та подано структуру і принципи дії механізмів державного управління та регулювання туристичною сферою на національному та регіональному рівнях. Окреслено шляхи удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління та регулювання туристичною сферою. Проаналізовано зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання сфери туризму та можливості його застосування в Україні.

Зазначено, що сфера туризму виступає однією із ключових складових

усієї сукупності різноманітних господарств. Вона тісно пов'язана із розвитком усієї економічної політики тієї чи іншої держави, тому заслуговує на державну та міжнародну підтримку не менше, ніж інші галузі. Управління регіональним розвитком – це і єдина система управління територією, і управління спеціалізованими комплексами регіонів, з-поміж яких особливе місце займають рекреаційно-туристичні комплекси. Незважаючи на позитивні тенденції розвитку туристичної сфери в окремих регіонах України (збільшення кількості внутрішніх, в'їзних та виїзних туристів, надходжень платежів до бюджету та зайнятих у сфері туризму), існують значні проблеми та недоліки функціонування, які суттєво відрізняють туристичні сфери України та держав Європейського Союзу.

Констатується, що в Україні не приділено належної уваги розвитку туризму. Аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що він перебуває на початковій стадії. Збільшення потоків внутрішнього та в'їзного туризму нині уповільнюється через низку негативних чинників, до яких належать: 1) недостатній розвиток туристичної інфраструктури; 2) недостатня розробленість нормативно-правової бази; 3) економічна та політична нестабільність; 4) обмеженість асортименту запропонованих послуг; 5) недосконалість реклами українських туристичних центрів за кордоном.

Доведено, що головною метою державного регулювання в туристичній індустрії є: 1) створення конкурентоспроможного та високоефективного туристично-рекреаційного комплексу, спроможного забезпечити задоволення потреб вітчизняних і закордонних громадян у туристичних послугах, здійснити вагомий внесок у розвиток економіки країни і регіону за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень до бюджету; 2) підвищення ефективності використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки.

Обґрунтовано, що в умовах соціальної ринкової економіки держава прямо або опосередковано спрямовує розвиток туризму. Ефективність державної туристичної політики відображається на характері туристичного процесу і

позначається місцем, яке займає в ньому національний туристичний ринок, та прибутковістю індустрії туризму, її прямим та опосередкованим внеском у національну економіку; функціонування індустрії туризму скеровується національною туристичною політикою, мета якої полягає в координації бізнесових і державних зусиль задля ствердження позицій країни в світовому туристичному процесі, у світогосподарських соціально-економічних та соціокультурних системах; важливість державно-приватного партнерства в туристичній сфері зумовлена необхідністю його розвитку як однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань з розвитку туризму.

Вказано, що для того, щоб туристична індустрія України і загалом в державі, і в окремих регіонах посіла чільне місце в економічному зростанні, необхідно вирішити на державному рівні низку таких першочергових завдань, а саме: створити службу обліку й охорони туристичних ресурсів; створити службу визначення попиту та реклами; розробити програми розвитку індустрії туризму кожної області та планів капітального будівництва й інвестування; вирішити питання підготовки туристичних кадрів (курси, технікуми, коледжі, інститути, університети) та управління підприємствами готельного господарства, харчування, виробництва; скоординувати роботу туристичних організацій з транспортними агентствами, культурними установами; підприємства індустрії туризму повинні відраховувати частину прибутку в місцеві бюджети на формування інфраструктури та благоустрою району; провести оцінку економічної ефективності туризму та рекреаційну оцінку територій; визначити найсприятливіші для розвитку туризму і лікування території; розробити класифікацію місць відпочинку за ступенем значущості, природними умовами, функціональними ознаками; розробити методи обґрунтування норм одночасного навантаження на різні природні комплекси.

Зазначено, що механізм реалізації туристичної політики держави включає: складання, прийняття, та ефективне застосування цільових програм з розвитку туризму на державному і регіональному рівнях; формування такого

законодавства, яке б ґрунтувалося на таких програмах, загально визнаних міжнародних нормах та принципах, та створення заходів, які спрямовані на реалізацію завдань туристичної політики, тощо. Однак, реалізація принципів, завдань та функцій державної політики є неможливою без належного механізму державного управління у тій чи іншій сфері, який би не тільки ґрунтувався на останніх правових, економічних, соціальних тенденціях у країні, а й враховував їх подальший можливий розвиток.

Підкреслено, що стратегічною метою розвитку туристичної індустрії в Україні можна визначити створення конкурентоспроможного на світовому ринку туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій та їх соціально-економічних інтересів при збереженні екологічної рівноваги та історико-культурного довілля. Програма дій, зорієнтована на досягнення цієї мети, має бути синхронізованою із загальними темпами становлення ринкових механізмів і співвідносною з політикою структурних реформ в економіці. Вона повинна також урахувати накопичений досвід розвитку туризму у світі, що створює сприятливі умови доопрацювання та розроблення відповідної нормативно-правової бази туризму.

Ключові слова: туризм, туристична сфера, адміністративно-правові засади, управління в галузі туризму, адміністративно-правове регулювання туризму, політика у сфері туризму, регіональний розвиток туристичної галузі.

SUMMARY

Chornenky V.V. Administrative-law principles of the State Administration of Tourism of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». – The Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great Interregional Academy of Personnel Management, Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine,

Lviv, 2018.

On the basis of the dissertation research, the administrative and legal principles of the state administration of the tourism sector of Ukraine are substantiated. The theoretical and methodological basis of the study of the administrative and legal bases of state administration in the tourism sector of Ukraine is revealed. The tourist sphere of Ukraine as an object of public administration is considered, the estimation of the current state of the domestic tourism industry is made, the forms and methods of the state regulation of the tourism industry of Ukraine are determined.

The basic principles and priorities of the state political policy as an integral part of the national policy of Ukraine are analyzed. The features of the formation of regional tourism policy are revealed, the analysis of administrative and legal regulation of tourism sphere is made.

The essence and structure of the mechanisms of state regulation of the tourist sphere at the national and regional levels are presented. The ways of improving the organizational and legal mechanisms of state regulation of tourism are outlined. The foreign experience of administrative-legal regulation of tourism sphere and its application in Ukraine is analyzed.

It is noted that the tourism sector is one of the key components of the entire set of different farms. It is closely linked to the development of the whole economic policy of a particular state, therefore deserves state and international support no less than other branches. Regional development management is the only system of management of the territory, and management of specialized complexes of regions, among which a special place occupy recreational and tourist complexes. Despite the positive trends in the development of the tourism sector in certain regions of Ukraine (increasing the number of domestic, inbound and outbound tourists, revenues from payments to the budget and employed in the tourism sector), there are significant problems and operational disadvantages that significantly differentiate tourism sectors of Ukraine and countries The European union.

It is noted that Ukraine does not pay enough attention to the development of tourism. Analysis of the state of the domestic tourist market shows that it is in its

initial stage. The increase of flows of domestic and inbound tourism is now slowing down due to a number of negative factors, which include: 1) insufficient development of tourist infrastructure; 2) insufficient development of the legal and regulatory framework; 3) economic and political instability; 4) the limited range of services offered; 5) the imperfection of advertising of Ukrainian tourist centers abroad.

The main goal of state regulation in the tourism industry is proved: 1) to create a competitive and highly effective tourist and recreational complex capable of meeting the needs of domestic and foreign citizens in tourism services, make a significant contribution to the development of the economy of the country and the region by increasing the number of jobs, tax revenues to the budget; 2) increasing the efficiency of the use of the potential of the tourist and recreational complex of Ukraine in the context of building a socially oriented economy.

It is substantiated that in the conditions of a social market economy, the state directly or indirectly directs the development of tourism. The effectiveness of the state tourism policy is reflected in the nature of the tourism process and affects the place occupied by the national tourism market, and the profitability of the tourism industry, its direct and indirect contribution to the national economy; the functioning of the tourism industry is guided by the national tourism policy, the purpose of which is to coordinate business and government efforts to assert the country's position in the world tourism process, in world economic socio-economic and socio-cultural systems; The importance of public-private partnership in the tourism sector is conditioned by the necessity of its development as one of the effective forms of concentration of resources of power, business and population for solving tourism development tasks.

It is indicated that in order for the tourist industry of Ukraine, and in general in the state and in separate regions to occupy a prominent position in economic growth, it is necessary to solve at the state level a number of such priority tasks, namely: to create a service of accounting and protection of tourist resources; create demand and advertising service; develop programs for the development of tourism industry in each oblast and plans for capital construction and investment; to solve the issue of

training tourist staff (courses, colleges, institutes, universities) and management of enterprises of the hotel industry, food, production; coordinate the work of tourist organizations with transport agencies, cultural institutions; enterprises of the tourism industry should deduct part of the profit in local budgets for the formation of infrastructure and improvement of the district; To evaluate the economic efficiency of tourism and recreational assessment of territories; to identify the most favorable for the development of tourism and treatment of the territory; to develop a classification of places of recreation by the degree of significance, natural conditions, functional features; to develop methods of substantiation of the norms of simultaneous loading for various natural complexes.

It is noted that the mechanism of realization of the tourist policy of the state includes: drafting, adoption, and effective application of the target programs for the development of tourism at the state and regional levels; the formation of such legislation based on such programs, generally accepted international norms and principles, and the creation of measures aimed at the realization of the objectives of tourism policy, etc. However, the implementation of the principles, tasks and functions of state policy is impossible without an adequate mechanism of state administration in one or another sphere, which would not only be based on the latest legal, economic, social trends in the country, but also took into account their further possible development.

It was emphasized that the strategic goal of the development of the tourism industry in Ukraine can be determined by the creation of a world market competitive tourism product capable of meeting the tourist needs of the country as much as possible, providing on this basis the integrated development of the territories and their socio-economic interests while preserving the ecological balance and the hysterical and cultural environment . An action program geared towards achieving this goal should be synchronized with the general pace of market mechanisms and in line with the policy of structural reforms in the economy. It should also take into account the experience gained in the development of tourism in the world, which creates favorable conditions for the development and development of the relevant

regulatory framework of tourism.

Key words: tourism, tourist area, administrative and legal bases, management in the field of tourism, administrative-legal regulation of tourism, tourism policy, regional development of tourism industry.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чорненький В. В. Адміністративно-правове регулювання та державне управління туристичною сферою України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 183–187. (наукометрична база *Index Copernicus*)

2. Чорненький В. В. Адміністративно-правове регулювання сфери туризму: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук. 2018. Вип. 20. С. 207–210.

3. Чорненький В. В. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання сфери туризму. *INTERNATIONAL JOURNAL OF «SUPREMANCE OF LAW»*. 2018. № 4. С. 197–202. (Молдова).

4. Чорненький В. В. Забезпечення безпеки у сфері туризму: адміністративно-правовий вимір. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 902. С. 93–98. (наукометрична база *Index Copernicus*)

5. Чорненький В. В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання вітчизняної туристичної галузі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 4. С. 134–140. (наукометрична база *Index Copernicus*)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Чорненький В. В. Аналіз принципів оподаткування в зарубіжних

податкових системах. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: матеріали тез учасників I Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 25 квітня 2012 р.). Львів, 2012. С. 206–210.

7. Чорненький В. В. Податкова політика крізь призму економічної політики. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 червня 2013 р.). Львів, 2013. С. 156–157.

8. Чорненький В. Адміністративно-правове регулювання розвитку туристичної сфери. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 91–95.

9. Чорненький В. Поняття та зміст туризму як складної галузі економіки. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.) [у 2-х ч.]. Київ: МП «Леся», 2017. Ч. 2. С. 111–113.

10. Чорненький В. Проблеми адміністративно-правового регулювання регіонального туризму. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 30 березня 2018 р.) [у 2-х ч.]. Київ: МП «Леся», 2017. Ч. 2. С. 54–56.

11. Чорненький В. Туризм та міграція: адміністративно-правове забезпечення. *Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2018 р.). Київ: МП «Леся», 2018. С. 81–83.

12. Чорненький В. Чинники, що стримують розвиток сфери туризму в Україні. *Сучасний стан та перспективи розвитку правової науки України в умовах сьогодення*: тези Всеукраїнської науково-практичної конференції для студентів та аспірантів (м. Київ, 24 жовтня 2018 р.). К.: ДУІТ, 2018. С. 436–439.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| АНОТАЦІЯ | 2 |
| ВСТУП | 13 |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ | 24 |
| 1.1 Історіографія дослідження туризму та теоретико-методологічні підходи до розуміння адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою в Україні | 24 |
| 1.2 Туристична сфера України як комплексний об'єкт державно-правового впливу | 49 |
| 1.3 Адміністративно-правові засади розвитку туризму в Україні в контексті міжнародного туризму | 69 |
| Висновки до розділу 1 | 84 |
| РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ПІДґРУНТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ | 90 |
| 2.1 Основні принципи та пріоритети державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України | 90 |
| 2.2 Особливості формування регіональної туристичної політики | 105 |
| 2.3 Адміністративно-правове регулювання туристичної сфери . | 121 |
| 2.4 Адміністративно-правові аспекти забезпечення безпеки у сфері туризму | 130 |
| Висновки до розділу 2 | 146 |
| РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- | |

| | |
|--|------------|
| ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ | 150 |
| Висновки до розділу 3 | 179 |
| ВИСНОВКИ | 184 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 189 |
| ДОДАТКИ | 203 |

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасне українське суспільство перебуває в активній фазі трансформації національної економіки, що зумовлено низкою чинників, з-поміж яких: глобалізаційні процеси, розвиток нових технологій, повсюдна інформатизація, реалізація пріоритетів сталого розвитку, завдання щодо входження у європейський економічний простір та інші притаманні сучасній цивілізації риси, які дедалі активніше входять в наше життя та зумовлюють постійний людський розвиток як основоположне начало сучасного прогресу.

Одним із найбільш динамічних секторів економіки є туризм. Туризм сьогодні вже став важливим сектором економіки багатьох держав і регіонів світу. З точки зору ресурсів, багато держав мають доволі привабливі, ще незабруднені території, щоб вийти з ними на міжнародний ринок туризму та задовольнити зростаючі потреби населення. Дуже важливо, щоб водночас держави розуміли необхідність збереження таких територій, знали як можна використовувати сучасний туризм, щоб задовольнити потреби туристів, не завдаючи шкоди активам, від яких залежить їх процвітання.

Стрімкий розвиток туризму в розвинених державах світу в останні десятиліття пояснюється насамперед зростанням продуктивності праці внаслідок науково-технічного прогресу, поліпшенням матеріального добробуту і якості життя їх населення. Туристичний бізнес стимулюється розвитком інших галузей економіки: будівництва, торгівлі, сільського господарства, споживчих товарів, комунікацій та ін. Отже, туризм є тією складовою економіки, що дозволяє залучити в державу значні кошти, створити робочі місця, підвищити рівень мобільності та зайнятості населення, що сприятиме безумовному стабільному розвитку економіки, а також раціональному використанню об'єктів культурної та природної спадщини.

Варто зауважити, що туризм не дарма став одним із пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», адже за допомогою нього значною мірою

відбувається реалізація Програми щодо популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Натомість, необхідно акцентувати увагу на тому, що згідно з доповіддю World Travel & Tourism Council, туристичний сектор отримує вигоду від процесу глобалізації та від постійно падаючих відносних витрат на поїздки. У 1950 році індустрія туризму зафіксувала 25 мільйонів міжнародних туристичних прибутків, тоді як у 1980 році їх було 277 мільйонів, у 1990 році – 438 мільйонів, у 2000 році – 684 мільйони, у 2007 році – 904 мільйони, у 2008 році – 922 мільйони щорічно, і очікується, що вони зростатимуть на 4 % на рік протягом наступних 20 років¹.

Водночас, існує декілька важливих напрямів наукових досліджень, необхідних для сприяння індустрії туризму, зокрема такі: міжнародне туристичне планування, розробка та експлуатація готелів, побудова єдиного європейського туристичного ринку, питання та методи планування, поліпшення обслуговування, фінанси та продуктивність й інші. Однак, особливо вагомим є вироблення чітких адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України. Особливі адміністративно-правові інструменти мають стати підґрунтям для подальшого формування державної політики у сфері туризму, шляхом розв'язання тих проблем, які виникають у цій сфері.

Оцінка потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів дозволяє говорити про те, що наша держава володіє значними ресурсами для повноцінного розвитку туристичної галузі, але її сучасний стан не відповідає вітчизняному потенціалу цих ресурсів, а також свідчить про їх низьку економічну ефективність. Процес активізації туризму сьогодні все ще уповільнений. Такий стан речей викликаний низкою несприятливих аспектів, що передусім вказують на відсутність: відповідної правової основи, яка дозволяла б розширити асортимент послуг у сфері туризму; перспективного планування розвитку туристичної галузі держави, як одного з головних туристичних центрів Європи,

¹ Цит. за: Ashworth, G., Page, S., J., (2010), Urban tourism research: Recent progress and current paradoxes, Tourism Management, URL: doi:10.1016/j.tourman.2010.02.002.

з урахуванням стандартів надання туристичних послуг передовими європейськими державами; належного інформаційного забезпечення туристичних ресурсів.

Саме цим зумовлено необхідність та актуальність наукового дослідження адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України, оскільки туристична сфера є особливо важливою для розвитку економіки, перспектив та можливостей її функціонування загалом, а також позиціонування держави не лише на європейському, а й на світовому рівні.

Методологічним підґрунтям дослідження окресленої теми стали наукові праці відомих вчених-адміністративістів і науковців – представників інших галузей права: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, К. Бельського, Н. Бортник, О. Буханевича, В. Гаращука, С. Головатого, І. Голосніченка, В. Заросила, М. Кельмана, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Копейчикова, О. Кузьменко, В. Курила, М. Курка, В. Ладиченка, О. Лейста, О. Мельничук, С. Овчарука, О. Остапенка, О. Рябченко, І. Самсіна, А. Собакаря, В. Стеценко, І. Сторожук, А. Суббота, В. Тимощука, Н. Христинченко, Ю. Шемшученка та ін.

Державно-управлінські стратегії розвитку туристичної індустрії й їх нормативні аспекти глибоко і змістовно досліджені у працях таких вчених наукових галузей державного управління: Л. Гаєвської, В. Грабовського, С. Крисюка, В. Курила, В. Лугового, С. Майбороди, С. Ніколаєнка, О. Рябеки та ін.

Проблематика, яка стосується регулювання туристичної сфери загалом та окремих питань, дотичних з розвитком туризму, зокрема адміністративно-правових аспектів забезпечення безпеки туризму, були предметом розгляду багатьох вчених. З-поміж них варто назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, Ю. Вишневську, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеценка, В. Шамрая та ін. Однак, незважаючи на значну кількість праць в окресленій сфері, певні аспекти проблематики туризму, зокрема її адміністративно-правового компонента,

залишаються недостатніми, зазначені дослідження, незважаючи на їх значну кількість, здійснюються фрагментарно та розрізнено, зосереджуючись доволі часто на вузькогалузевих питаннях, не враховуючи необхідності системного загальнотеоретичного правового підходу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Визначена проблематика дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, схваленої Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 року № 168-р.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є розроблення теоретико-методологічного та концептуально-правового розуміння адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України, а також вироблення теоретичних положень і науково обґрунтованих методичних і практичних рекомендацій щодо удосконалення нормотворчої діяльності у досліджуваній сфері.

Відповідно до поставленої мети в дисертації передбачається вирішення таких завдань:

– розкрити історіографію дослідження сфери туризму та окреслити теоретико-методологічні підходи до розуміння адміністративно-правових засад

державного управління туристичною сферою в Україні;

- проаналізувати туристичну сферу України як комплексний об'єкт державно-правового впливу;

- охарактеризувати адміністративно-правові засади розвитку туризму в Україні в контексті міжнародного туризму;

- з'ясувати основні принципи та пріоритети державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України;

- виокремити особливості формування регіональної туристичної політики;

- проаналізувати адміністративно-правове регулювання туристичної сфери України та провідних європейських держав у контексті євроінтеграційних процесів;

- розкрити адміністративно-правові аспекти забезпечення безпеки у сфері туризму;

- запропонувати напрями удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України.

Об'єкт дослідження складають суспільні відносини, у яких формуються адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України.

Методи дослідження. З метою досягнення сформульованої мети дослідження та його завдань, забезпечення достовірності результатів та висновків дослідження використовувалися філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема діалектичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний і структурно-логічний, логіко-семантичний, наукової абстракції, аналізу та синтезу, класифікації і групування, системно-структурний, герменевтичний, прогностичний.

Застосування світоглядного діалектичного методу дало змогу окреслити теоретико-методологічні підходи до розуміння адміністративно-правових засад

державного управління туристичною сферою в Україні загалом, проаналізувати туристичну сферу України як об'єкт державного управління, виявити закономірності її розвитку, а також розглянути динаміку розвитку законодавства в цій галузі (*розділ 1, підрозділ 2.1, розділ 3*). Порівняльно-правовий метод використано під час огляду й вивчення юридичної літератури, основних наукових підходів щодо вирішення поставлених завдань дослідження й аналізу вітчизняного законодавства у процесі з'ясування його співвідношення з аналогічними нормами зарубіжного законодавства (*підрозділи 1.3, 2.3, 2.4, розділ 3*).

З використанням формально-юридичного методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють правовідносини у туристичній сфері та внесені відповідні пропозиції щодо їх оновлення та удосконалення (*підрозділи 2.3, розділ 3*). Структурно-логічний метод застосовувався для з'ясування основних принципів і пріоритетів державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України, а також виокремлення особливостей формування регіональної туристичної політики (*підрозділи 2.3, 2.4*).

Методи класифікації та групування використовувалися для диференціації основних принципів і пріоритетів державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України, а також створення групи принципів та векторів зазначеної політики (*розділ 2*). Логіко-семантичний метод та метод наукової абстракції був використаний для визначення категоріально-змістових передумов дослідження адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України (*підрозділи 1.1, 1.2, 2.1*). Вищезазначені методи у взаємозв'язку із загальними логічними методами і прийомами (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія) дозволили всебічно й ефективно дослідити виявлені проблеми, розв'язання яких може бути здійснене через удосконалення норм законодавства.

Нормативну основу роботи склали Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері туризму, а також законодавство зарубіжних держав у цій галузі.

Емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять узагальнення практики застосування окремих норм законодавства України, довідкові та енциклопедичні видання, публікації в періодичних виданнях, аналіз узагальнених статистичних даних діяльності туристичної індустрії та опитування 100 турагентів Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської та Рівненської областей.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що робота є одним із небагатьох у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України в сучасних умовах розвитку українського суспільства та трансформації її економіки, що спрямоване на удосконалення чинного законодавства, яке регулює сферу туризму в нашій державі на основі кращих практик провідних держав світу.

Основні результати роботи, що становлять наукову новизну і практичну значущість, знаходять свій прояв у теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

уперше:

1) з'ясовано значення туристичної сфери України для сучасного розвитку економіки держави та окреслено напрями розвитку адміністративно-правового регулювання цієї галузі з урахуванням тенденцій, зумовлених глобалізаційними та євроінтеграційними процесами;

2) подано характеристику адміністративно-правових засад розвитку туризму в Україні в контексті міжнародного туризму. Запропоновано авторську систему принципів державної політики у сфері туризму, до якої віднесено такі принципи: доступності туризму; забезпечення безпеки осіб, що займаються туризмом; міжнародного співробітництва у галузі туризму; забезпечення балансу інтересів населення регіонів (територій) України, туристів, які відвідують ці регіони (території), і суб'єктів туристичної індустрії; пріоритетної державної підтримки розвитку малого підприємництва у сфері туризму; гласності та відкритості в розробці, прийнятті та застосуванні заходів з

державного управління туризмом; охорони природи, історичних і культурних цінностей держави;

3) проаналізовано чинну адміністративну процедуру ліцензування діяльності туристичних агенцій та запропоновано конкретні заходи щодо її удосконалення шляхом подальшого реформування законодавства України про туризм;

удосконалено:

4) перелік доцільних напрямів адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері туризму, з-поміж яких: вироблення ефективних механізмів захисту прав і законних інтересів туристів, організація надання якісних, безпечних і доступних туристичних послуг; забезпечення громадської безпеки, профілактика правопорушень, охорона навколишнього природного середовища, захист туристичної сфери від впливу природних, техногенних і соціальних загроз безпеці;

5) категоріально-змістові наповнення термінів «туризм», «туристична діяльність», «інформаційний супровід туристичної діяльності», «туристичні послуги»:

– «туризм» – це активна діяльність фізичних осіб, пов'язана з виїздом і перебуванням за межами їх звичайного середовища на строк не більше 12 місяців з метою, не пов'язаною з отриманням доходів в місці тимчасового перебування;

– «туристична діяльність» – це підприємницька діяльність з надання послуг з формування турів, переміщення, розміщення та задоволення інших потреб туристів;

– «інформаційний супровід туристичної діяльності» – це інформаційно-комунікаційні ресурси, що використовуються в туристичній сфері для розповсюдження інформації про можливі туристичні послуги, а також ті, що дозволяють особі отримати вичерпну інформацію про місце призначення та швидке повідомлення своїх потреб і побажань постачальникам туристичного продукту;

– «туристичні послуги» – це особлива система послуг, що надаються туристам для задоволення їхніх потреб з розміщення в місцях призначення, харчування, транспортного обслуговування, надання необхідної інформації та інших послуг, що дозволяють особі зреалізувати свої права у сфері туризму;

набуло подальшого розвитку:

б) розкриття історіографії дослідження сфери туризму та окреслення теоретико-методологічних підходів до розуміння адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою в Україні. Вказано на значну зацікавленість науковців питаннями туризму та необхідність дослідження цієї сфери на основі комплексної методології, з огляду на її мультидисциплінарний характер;

7) виокремлення особливостей формування регіональної туристичної політики, з-поміж яких відсутність: у багатьох туристичних підприємствах стратегії розвитку на перспективу; інвестицій та відповідної інфраструктури туризму; єдиного механізму державного регулювання туристично-рекреаційного сектору; належного фінансування туристичного бізнесу, який вважається доволі ризиковим;

8) аналіз адміністративно-правового регулювання туристичної сфери України та провідних європейських держав у контексті євроінтеграційних процесів, що дало змогу запропонувати напрями удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані у роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших науково-правових досліджень адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України;

– *нормотворчій діяльності* – для удосконалення законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини в галузі туризму;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності

діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері туризму;

– *навчально-методичній роботі* – для підготовки навчальних посібників, підручників, методичних рекомендацій та інших документів методичного характеру з туристичного права, політики у сфері туризму та спецкурсів з нормативно-правового забезпечення туристичної галузі (*Довідка про впровадження результатів дослідження в навчальний процес НУ «Львівська політехніка» № 67-10/757 від 20.12.2018 р.*) (Додаток Б).

Особистий внесок здобувача. Всі теоретичні положення і висновки підготовлені здобувачем самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї положень дисертаційного дослідження були апробовані на таких науково-практичних заходах: I-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*» (м. Львів, 25 квітня 2012 р.); II-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*» (м. Львів, 12 червня 2013 р.); засіданні науково-практичного круглого столу «*Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*» (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*» (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «*Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*» (м. Львів, 30 березня 2018 р.); Міжнародній заочній науково-практичній конференції «*Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*» (м. Львів, 17 травня 2018 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції для студентів та аспірантів «*Сучасний стан та перспективи розвитку правової науки України в умовах сьогодення*» (м. Київ, 24 жовтня 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені в 12 наукових працях, з яких: 5 наукових статей, з них – 3 наукові статті опубліковані у виданні, що включено до наукометричної бази

даних, а також у 7 тезах виступів на конференціях та науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділ, висновків, списку використаних джерел (217 найменувань) та додатків на 9 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 211 сторінок, з них 176 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ

1.1 Історіографія дослідження туризму та теоретико-методологічні підходи до розуміння адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою в Україні

Туризм є одним з найбільш динамічних секторів економіки. Стрімкий розвиток туризму в розвинених країнах світу упродовж останнього десятиліття пояснюється в основному зростанням продуктивності праці внаслідок науково-технічного прогресу, поліпшення матеріального добробуту і поліпшення їх якості життя. Водночас, туристичний бізнес стимулюється розвитком інших галузей економіки: будівництва, торгівлі, сільського господарства, споживчих товарів, комунікацій та ін. За даними Всесвітньої туристичної організації (ВТО, з 2003 р. – ЮНВТО, англ. World Tourism Organization, UNWTO), вже у 2012 році кількість туристів у світі перевищила 1 мільярд [1, с. 666-690]. Американська туристична асоціація повідомляє, що кожні 35 іноземних відвідувачів в країні забезпечують створення одного робочого місця. Зростання кількості туристичних поїздок є досить значним, так за останні 10 років кількість поїздок за кордон у світі подвоїлася [2, с. 35-39].

Натомість, сьогодні обсяг бізнес-туризму дорівнює або навіть перевищує експорт нафтопродуктів, продуктів харчування або мобільних телефонів. Туризм став одним з основних гравців у міжнародній торгівлі і одночасно є одним з основних джерел доходу для багатьох країн, що розвиваються. Це зростання йде пліч-о-пліч із зростаючою диверсифікацією та конкуренцією між окремими напрямками. Таке глобальне поширення туризму в промислово розвинених країнах призвело до економічних вигод і переваг у зайнятості в

багатьох пов'язаних секторах – від будівництва до сільського господарства або телекомунікацій. Внесок туризму в економічний добробут залежить від якості та надходження туристичних пропозицій. Всесвітня туристична організація надає допомогу в їх сталому позиціонуванні на більш складних національних і міжнародних ринках. У зв'язку з цим потрібно звернути увагу на низку договорів, які ЮНВТО уклала з Організацією Об'єднаних Націй та іншими закладами її системи, а саме:

– Договір про співробітництво і взаємовідносини між ООН і ВТО, проект якого був схвалений II сесією ГА (Генеральна Асамблея) ВТО 31 травня 1977 р. і XXXII сесією ГА ООН 22 листопада 1977 р. В ньому передбачуються, зокрема: обмін необхідною інформацією і документацією; сприяння у виконанні рекомендацій, що відносяться до сфери туристичної діяльності; розвиток такого співробітництва, яке допомогло б позбутися дублювання в роботі; координація роботи шляхом консультацій через Економічну та Соціальну Раду ООН (ЕКОСОС); участь в роботі міжнародних конференцій і засідань по лінії ООН, в тому числі з питань, що торкаються діяльності ВТО; обмін письмовими доповідями і заявами; збір, аналіз і обмін необхідною статистичною інформацією у сфері туризму [3, с. 47-48].

– робочі Договори з Міжнародною організацією цивільної авіації і Міжнародною морською організацією, яка в той час носила назву «Міжурядова морська консультативна організація», ці договори вступили в силу в 1987 р. [4, с. 23-24].

– Договір між ПРООН і ВТО, підписаний у травні 1976 р., за яким останній доручається роль виконавчого агентства (Executing Agency) з виконання проектів в галузі туризму, які фінансуються ПРООН.

Як агентство ООН, присвячене туризму, ЮНВТО наголошує на тому, що країни, які розвиваються, мають усі шанси для того, щоб отримувати вигоду від сталого туризму та всі можливості для того, щоб зробити це реальністю [5, с. 37-38].

Однак, сьогодні науковцями і практиками констатується, що незважаючи

на зростаюче значення туризму, все ще немає чіткого визначення туризму через його мультидисциплінарний характер. Багато дослідників намагалися визначити туризм з різних точок зору, таких як економічні, технічні та міждисциплінарні перспективи тощо. На жаль, ніхто з них не спромігся охопити всю картину туризму [6, с. 17]. З постійним розвитком туризму існує нагальна потреба у більш повному розумінні компонентів туристичної сфери.

Тематика досліджень, методологія, що використовується в наукових працях, є можливими показниками напряму досліджень а також методологічної складності досліджуваного предмета. Водночас, необхідно зауважити, що розгляд історіографії досліджень у сфері туризму може допомогти дослідникам зрозуміти, як поліпшується наукова царина цієї проблематики. Необхідно вказати, що окреслене питання ставало предметом дослідження багатьох вчених різних галузей науки. Однак, більшість попередніх досліджень зосереджувалася на певних аспектах туризму, і лише обмежена кількість досліджень містить комплексний аналіз компонентів туризму [7, с. 124], зокрема адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою та адміністративно-правове регулювання діяльності туристичної індустрії.

Варто зауважити, що в Україні сферу туризму досліджували фахівці різних галузей науки, однак переважна їх кількість проводилась в рамках науки економіки. Цій проблематиці у вказаному аспекті присвятили свої дослідження К.В. Антонюк, С.П. Гаврилюк, О.О. Ланда, С.В. Мельниченко, Г.Т. П'ятницька, І.В. Тищук, Л.М. Шульгіна [8-9] тощо.

Водночас, декілька робіт були підготовлені і в межах права, зокрема це дисертаційні дослідження О.Ю. Серьогіна «Правове регулювання міжнародних туристичних відносин»; Н.А. Опанасюк «Конституційно-правові основи туризму в Україні»; Ю.В. Вишневської «Адміністративно-правові заходи забезпечення діяльності у сфері сільського туризму в Україні» [10].

Натомість, наукові джерела вказують на те, що термін «туризм» виник у середовищі англійських заможних класів, які посиляли молодих людей у великі

міста в континентальній Європі, щоб закінчити своє навчання [11]. Тепер туризм включає майже всі аспекти людської життєдіяльності. Важко подати одне визначення, яке охоплює всі аспекти туризму. Проте різні вчені намагалися визначити туризм з різних точок зору. Так, Лейпер припустив, що визначення туризму можна класифікувати на основі виявленого змісту в трьох категоріях: «економічний», «технічний» і «цілісний». Вказані аспекти вченим розкривались у такому розумінні.

Економічне визначення. Так, наприклад, Департамент туризму та відпочинку Австралії (1975 р.) визначає туризм як ключовий та важливий сектор національного рівня, який забезпечує широкий спектр компонентів, включаючи транспорт, житло, дозвілля, продовольство та пов'язані з цим послуги. Це визначення зосереджується головним чином на економічному аспекті туризму. Однак, оскільки туризм володіє мультидисциплінарною сутністю, обмеження цього визначення є очевидними.

Технічні визначення слугують інструментами для конкретних статистичних, законодавчих і промислових цілей. Оскільки туризм є великим сектором даних, статистика стає дуже важливою. Найчастіше вживаним технічним визначенням туризму є запропоноване Організацією Об'єднаних Націй у 1963 році, в якому «турист» є особою, яка за будь-яких причин відвідала ту країну, яка не є її звичним місцем проживання, окрім тієї, щоб здійснити оплачувану роботу всередині відвіданої країни. Однак це визначення включало лише іноземних туристів, тоді як сьогодні до туристів входять і внутрішні, і міжнародні. Тому це визначення також не є повним.

Цілісні визначення прагнуть зрозуміти «ціле» утворення. На думку Хунцікера і Крафа, туризм – це сума явищ і відносин, які виникають під час подорожей та перебування нерезидентів [12, с. 15]. Це визначення, схоже, охоплює всю площину туризму. Однак, все ж не розуміло, які явища слід чи не слід вважати туризмом. Словосполучення «сума явищ та відносин» не вказує на методичні додатки чи розширення. Науковці вважають, нині не існує чіткого і загальноновизнаного визначення цього поняття і що вчені ще не повністю

зрозуміли, що є компонентами туризму.

Популярність напрямів досліджень відображає напрями розвитку туризму. Крім того, це дозволяє дослідникам віднайти те, що сприяє на сфері, які мають істотний вплив на історичний розвиток туризму. У цьому контексті варто звернути увагу на мультидисциплінарний підхід, що був запропонований Джафарі та Річі, який дозволяє здійснювати вивчення понять, природи та компонентів туризму. Науковці також запропонували міждисциплінарну модель вивчення туризму, яка класифікує дослідження туризму за окремими галузями науки. Такий підхід варто розглядати як прогрес у цілісному визначенні туризму, оскільки він передає нечітку суму явищ та відносин у площину конкретних предметів. Початкова модель включала 16 напрямів вивчення туризму з 16 дисциплін, таких як соціологія, економіка, психологія, антропологія, політологія та географія. При постійному розвитку туризму додаються нові дисципліни, включаючи історію, архітектуру та підприємництво. В останній моделі було запропоновано 21 наукову галузь, яку потрібно долучити до вивчення туризму [13, с. 67-71].

Особливе значення для дослідження будь-якого явища відіграє методологія та ті методи, які слугують цьому процесу. На нашу думку, корисним є використання мультидисциплінарного підходу для проведення аналізу сфери туризму, та зокрема адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України.

У цьому контексті передусім необхідно визначитись з понятійно-категоріальною базою, що дозволить розширити поле наукового пошуку.

Туризм [з фр. *tourisme*, прогулянка, поїздка] – вид активного відпочинку – подорожі (поїздки, походи), що здійснюються організовано або самостійно для відпочинку, зі спортивними (наприклад, гірський, водний, лижний туризм) або пізнавальними (науковий) цілями [14, с. 234.].

Всесвітня Декларація прав людини закріплює, що «будь-яка людина має право на відпочинок, вільний час, на постійне скорочення робочого часу і на оплачувані відпустки» [15, с. 34]. Ця норма міжнародного права закріплена і в

національному законодавстві: ст. 45 Конституції України говорить, що «Кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом» [16].

Необхідно підкреслити, що початок нового тисячоліття ознаменувався підйомом світового туристичного руху: за даними Всесвітньої туристичної організації (ВТО) у 2000 році кількість подорожуючих досягло 698 млн. осіб, надходження від туризму склали понад 476 млрд. доларів США. Річний оборот (за даними СОТ на 2003 рік) від туризму в світі склав близько 3,8 трлн доларів. Капітальні вкладення в туристичну галузь досягають 700 млрд. доларів на рік, або більше 11% всіх інвестицій. Прямі та непрямі податкові надходження становлять близько 400 млрд. доларів, або 16% всіх податкових надходжень. Внесок у внутрішній валовий продукт від туризму в ряді країн досягає 25%.

Сфера туризму володіє високим інвестиційним мультиплікатором: 1 дол. вкладень приносить 4 дол. сумарного доходу в різних галузях економіки. Такий же примножуючий коефіцієнт і в зайнятості – 1 робоче місце в туризмі призводить до появи 4 робочих місць в галузях, побічних у виробництві туристичного продукту. Наприклад, в США туризм щорічно поставляє послуг вартістю понад 400 мільярдів доларів і забезпечує більше 10 мільйонів робочих місць [17].

Бюджети багатьох держав істотно поповнюються за рахунок діяльності індустрії туризму, і велику частку бюджету поповнюють потоки в'їжджають туристів, які поповнюють бюджет держави валютою. Однак, необхідно враховувати, що економіка туризму є соціально-орієнтованою економікою. Це означає, що туризм не тільки підвищує економічне зростання соціальної сфери, а й відіграє важливу роль у використанні людиною вільного часу і оздоровленні

нації.

Регулювання державами туризму враховує цю особливість, а саме, соціальну орієнтацію, але не у всіх країнах співвідношення соціального туризму і туризму, як підприємницької діяльності, є однаковим.

Україна має значні перспективи розвитку туристичної індустрії, але її сучасний стан не відповідає вітчизняному потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів, низькою є її економічна ефективність. Процес активізації внутрішнього та в'їзного туризму нині уповільнюється через низку негативних чинників, до яких належать: нерозробленість нормативно-правової бази; економічна та політична нестабільність держави; обмеженість асортименту послуг, які пропонуються; відсутність комплексного бачення держави як перспективного туристичного напрямку; недосконалість інформаційного забезпечення туристичних ресурсів.

Попри те, наявний потенціал дозволяє ставити завдання ефективного відтворення людських ресурсів і генофонду нації шляхом оздоровлення, забезпечення повноцінного відпочинку громадян, шляхом перетворення туристично-рекреаційної сфери на вагоме джерело створення нових робочих місць та наповнення державного і місцевих бюджетів. Зазначені проблеми неможливо вирішити без підтримки держави, хоча туристична індустрія є специфічним і досить складним об'єктом державного управління.

У сучасній науковій вітчизняній та зарубіжній літературі описано досить багато підходів до визначення поняття «туризм». За різними ознаками ці підходи можна об'єднати у декілька груп.

Перш за все, туризм як популярна форма реалізації відпочинку, проведення дозвілля.

Так, Хартією туризму, схваленою резолюцією 1 VI сесії Генеральної асамблеї Всесвітньої туристичної організації, в ст. 1 визнається «право кожної людини на відпочинок і дозвілля ..., а також право вільно пересуватися без обмежень, крім тих, які передбачені законом» [18, с. 55-72].

Наступний підхід, туризм як особлива форма пересування людей певним

маршруту з метою відвідування конкретного об'єкта або задоволення спеціального інтересу і повернення до місця постійного проживання.

Туризм як особлива форма розвитку особистості, що реалізується через його соціально-гуманітарні функції (виховну, освітню, оздоровчу і спортивну). В цьому визначенні вчені виходять з невід'ємних прав громадян на задоволення духовних потреб, прилучення до культурно-історичних цінностей.

Туризм як рух (переміщення) людей, їх перебування поза межами постійного місця проживання і тимчасове перебування на об'єкті інтересу (поїздки).

З точки зору теорії маркетингу, туризм розглядається як сегмент ринку, на якому сходяться підприємства традиційних галузей господарства (транспорту, громадського харчування, готельного господарства, культури, торгівлі та ін.) з метою пропозиції своєї продукції і послуг споживачам.

Ще один підхід до визначення туризму як явища, що виходить за межі традиційних уявлень, асоційований виключно з відпочинком. На конференції СОР за статистикою подорожей і туризму, що проходила в 1991 році в м Оттаві (Канада), як концепція був обраний аспект попиту, і туризм отримав таке визначення: «Діяльність осіб, які подорожують і здійснюють перебування в місцях, що знаходяться за межами їх звичайного середовища, на період не більше одного року поспіль з метою відпочинку, діловими та іншими цілями» [19, с. 18.]. Тут же необхідно підкреслити, що сьогодні розвивається такий вид туризму, як діловий, який з відпочинком ніяк не пов'язаний.

«Промисловий» підхід до визначення туризму розглядає його як галузь господарства з обслуговування людей, що знаходяться тимчасово поза місцем постійного проживання.

Сьогодні туризм, з економічної точки зору, це ціла міжгалузєва сфера економіки, яка об'єднує низку різних організацій, що займаються організацією відпочинку туристів і надають споживачам різноманітні послуги.

У сферу туризму входять готелі, підприємства харчування, бюро подорожей та екскурсій, туристичні агентства, транспортні підприємства,

екскурсійні фірми, музейний бізнес, а також служби побуту, кіносервісу, видовищні і спортивні центри, центри здоров'я та ін. Всі вони беруть участь в організації умов для забезпечення туризму і відпочинку.

Необхідно вказати на те, що у вітчизняних нормативно-правових актах досі відсутні не тільки чіткі визначення понять, пов'язаних з туризмом, а й самі поняття використовуються не завжди за смисловим призначенням. Так, легальне визначення туристичної діяльності включає в себе туроператорську і турагентську діяльність, а також іншу діяльність з організації подорожей. Однак, таке визначення, з точки зору логіки, є незрозумілим, оскільки для визначення туроператорської та турагентської діяльності необхідно шукати сенс цих понять, а організація подорожей виходить за рамки туризму.

Варто звернути увагу на те, що багато авторів ототожнюють такі поняття як «туристична індустрія» і «туристична галузь». У перекладі з латинської мови «industria» означає діяльність. В українській мові синонімом цього слова є промисловість, тобто галузь виробництва, що охоплює переробку сировини, розробку надр, створення засобів виробництва і предметів споживання. Отже «туристична індустрія» охоплює тільки виробничу частину відносин в туризмі. Натомість, поняття ж туристичної галузі, як окремої частини економіки, дозволяє розглядати і виробничі, і невиробничі відносини. Крім того, необхідно мати на увазі різноманітні міжгалузеві відносини, пов'язані з туристичною діяльністю, що, з точки зору об'єктного складу державного управління, змушує говорити про туризм, як про сферу діяльності.

Щоб визначити предметний склад сфери туризму в Україні, використовуємо Державний класифікатор продукції і послуг населенню ДК 021:2015, який «призначений замовникам державних закупівель для описування в повідомленнях про запрошення до участі в торгах (тендерах) предмета державних закупівель, а також вітчизняним товаровиробникам і надавачам послуг для пошуку тендерних пропозицій як у межах, так і поза межами України».

Відповідно до класифікатора послуги туризму знаходяться під кодами

63000000-9 Додаткові та допоміжні транспортні послуги; послуги туристичних агентств; 75125000-8 Адміністративні послуги у сфері туризму; 55000000-0 Готельні, ресторанні послуги та послуги з роздрібною торгівлі; 45000000-7 Будівельні роботи; 60000000-8 Транспортні послуги (крім транспортування відходів); 85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги; 92000000-1 Послуги у сфері відпочинку, культури та спорту та низці інших.

Як і будь-яка галузь економіки, туризм не є досконалим, тому, крім регулювання ринком, вимагає певного відсотку участі держави. Основними причинами, які вимагають участь державних органів в управлінні туризмом, є конкуренція (в тому числі і міжнародна), національні інтереси та специфіка туризму. Розвиток принципів туризму від кількісних показників у якісні дозволяє визначити основні проблеми, які необхідно враховувати при розробці основних напрямів державної політики.

Місце, займане туризмом в державі, залежить від рівня розвитку всіх учасників, яких, так чи інакше, зачіпає процес розвитку цієї сфери діяльності. Якщо відправною точкою вважати конкуренцію, то рівень бажаної готовності до співпраці ще дуже далекий від рівня, потрібного для вироблення ефективної спільної політики. Виникнення нових служб, що відповідають за створення нових робочих місць, освіти або регіональний розвиток повинні дозволити туризму розширити зону своїх дій.

Все більше число соціальних груп виявляється втягнутим в туристичний процес і починає визнавати значення туризму для держави, а також відповідальність держави за координацію дій учасників туристичного процесу.

Досліджуючи питання адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України необхідно передусім підкреслити той факт, що у багатьох державах світу туризм відіграє значну роль у формуванні валового внутрішнього продукту, активізації зовнішньоторговельного балансу, створенні додаткових робочих місць і забезпеченні зайнятості населення. Туризм дуже впливає на такі ключові галузі економіки, як транспорт і зв'язок,

будівництво, сільське господарство, виробництво товарів народного споживання й інші, тобто виступає своєрідним каталізатором соціально-економічного розвитку.

Сучасна індустрія туризму є однією з найбільш прибуткових і динамічних галузей світового господарства. Нині в ній зайнято понад 360 млн. осіб, тобто кожен десятий працівник у світі, а за прогнозами фахівців туристичної сфери, до 2020 року кожна восьма працездатна людина на планеті буде працювати в цьому секторі економіки. Частка туризму становить близько 10% світового валового продукту, 7% загального обсягу інвестицій, 11% світових споживчих витрат, 5% всіх податкових надходжень і третину світової торгівлі послугами. Згідно зі статистичними даними Всесвітньої туристичної організації, в світі налічується близько 80% країн, де в'їзний туризм входить в першу п'ятірку провідних статей експорту, в 40% є основною експортною статтею, ще 40% – це держави, де доходи від туризму перевищують 1 млрд. дол. США [20, с. 76-83].

У методологічному аспекті сфера туризму – це більше, ніж просто сфера діяльності. Вказана галузь виступає однією із ключових складових усієї сукупності різноманітних господарств. Вона тісно пов'язана із розвитком усієї економічної політики тієї чи іншої держави, тому заслуговує на державну та міжнародну підтримку не менше, ніж інші галузі.

Отже, цілком логічно, що туризм у багатьох країнах світу стає пріоритетним напрямом розвитку національної економіки, що зумовлено не тільки його динамічністю, високою прибутковістю, але й значним позитивним соціально-економічним і культурним впливом. За прогнозами, XXI ст. має стати добою туризму.

Оцінка потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів дає підстави стверджувати, що Україна має значні перспективи розвитку туристичної індустрії, але її сучасний стан не відповідає вітчизняному потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів, низькою є її економічна ефективність. Натомість, наявний потенціал дозволяє ставити завдання активізації розвитку

туризму в Україні. Однак, зазначені проблеми неможливо вирішити без підтримки держави, хоча туристична індустрія є доволі специфічною і надзвичайно складною сферою державного управління. Така діяльність неможлива без створення належної адміністративно-правової основи, створеної з використанням кращих світових зразків тих держав, які туризм зробили провідною галуззю економіки.

Отже, щоб туризм як міжгалузєва сфера економіки, розвивався в державі, був хорошим джерелом доходів бюджетів і стимулом розвитку певних регіонів, повинна бути сформована відповідно державна політика.

Державна політика в сфері туризму – це діяльність органів державної влади, різних організацій щодо визначення форми, завдань і змісту діяльності в сфері туризму. Відповідно до ст. 6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Отже, державну політику здійснюють законодавча, виконавча і судова влада. При цьому єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а отже управління справами держави (ст. 5 Конституції України).

У функції законодавчої влади входить комплексна розробка законодавства в сфері туризму, якщо, звичайно, цією ж владою туризм буде розглядатися як національний пріоритет.

На виконавчу владу лягають функції державного управління. Використовуючи визначення державного управління, подане Ю. Тихомировим, можна сказати, що державне управління туризмом є організаційною і розпорядчою діяльністю державних органів (в широкому сенсі) в сфері туризму, а у вузькому сенсі – діяльністю органів виконавчої влади, власне апарату управління в цій сфері [21, с. 23-26].

Механізм державного управління в туристичній галузі, а також в інших сферах суспільства і держави складається з питань управління, функцій, форм, методів і фаз управлінської діяльності. Елементи, що беруть участь у процесі

управління, інтегруються в систему за допомогою відповідного регуляторного регулювання, а отримані зв'язки забезпечують належне функціонування управління.

Управління як діяльність має основні функції: регулювання, стимулювання і контроль. Багато вчених характеризують державне регулювання як «встановлення і забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин і коригування їх в залежності від зміни умов.

Приймаючи управлінські рішення в туристичній галузі, можуть застосовуватися як рішення, прийняті з певністю, так і часткова визначеність, і рішення, прийняті в умовах невизначеності.

Згідно іншого підходу, управлінське рішення - це дія, що виконується суб'єктами державного процесу, в якому на основі аналізу інформації про існуючі інтереси, потреби, можливості їх задоволення, обов'язкові завдання для виконання вони утворюють органи державного та місцевого самоврядування.

Стимулювання розвитку туризму – це діяльність державних органів з метою спонукання суб'єктів у сфері туризму активізуватися: податкові пільги, в тому числі податкові кредити, розвиток інвестиційного законодавства, зниження процентної ставки за банківськими кредитами тощо. Контроль – це постійне спостереження з метою перевірки або нагляду.

Основні засади державного управління та реалізації державної політики України у сфері туризму було закладено Законом України про туризм від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР [22].

Загалом державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, які створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але й до негативних наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей [23, с. 2-16]. Отже, нагальною є

потреба у розробці таких механізмів управлінських рішень, які б не вступали у суперечності з наявними знаннями людини про світ, могли принципово перевірятися, бути максимально простими, застосовуватися не лише до безпосереднього об'єкта управління, а бути придатним до соціуму загалом [24].

Державне управління в сфері туризму також можна розглядати, як мінімум, в двох аспектах. У широкому сенсі державне управління в сфері туризму – це різновид соціального управління, здійснюваного шляхом цілеспрямованого, організуючого і розпорядчого впливу держави на сферу туризму з використанням його інститутів, що належать до різних «гілок» і «рівнями» публічної влади з метою надійного існування і стійкого розвитку сфери туризму.

У вузькому сенсі державне управління в сфері туризму – це адміністративно-управлінська діяльність Президента України, Уряду України, а також центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері туризму, їх посадових осіб, спрямована на забезпечення завдань, функцій, повноважень і основних напрямів діяльності єдиної системи виконавчої влади України. До органів виконавчої влади, що реалізує функції публічного управління, відносяться і органи місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що державне управління безпосередньо пов'язане з діяльністю органів виконавчої влади, державне управління в галузі туризму, на нашу думку, є видом діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави у сфері туризму, її внутрішньої і зовнішньої функцій у цій галузі.

Отже, виконавчу владу і державне управління можна охарактеризувати як сутність і зміст, державне управління становить вид державної діяльності, в рамках якого реалізується виконавча влада, тобто державне управління є змістом діяльності органів виконавчої влади.

Система державного управління в сфері туризму включає в себе такі елементи: цілі, завдання, суб'єкти, об'єкти, персонал управління; правова регламентація побудови і функціонування суб'єктів управлінської діяльності;

компетенція суб'єктів управління; функції; організаційна структура; єдність, самостійність і взаємозалежність елементів системи; певні форми і методи діяльності; управлінські (адміністративні) процедури.

Рішення, прийняті в туристичній галузі, спрямовані на вирішення проблем у цій галузі, можна назвати «управлінськими рішеннями в туристичній сфері». Але до цієї категорії рішень слід віднести лише нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, акти індивідуального характеру державних органів, які підтверджують, встановлюють, змінюють чи скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів у туристичній галузі та діє органи місцевого самоврядування, які регулюють відносини в туристичній галузі (регуляторні та індивідуальні).

Лише відносно невеликий відсоток різних адміністративних рішень безпосередньо пов'язаний з вирішенням найважливіших проблем держави і приймається вищими та центральними органами державної влади. Як вже було сказано, враховуючи важливість та значення цих рішень з точки зору наслідків для суспільства, вони виділяються в окремий клас урядування-адміністрації, які є елементами відносин уряду та адміністрації, сформульовані у формі документів, що стосуються програми (програми, проекти, концепції, сценарії, плани), нормативні акти (конституція, закони, статuti) та організаційно-адміністративні рішення (накази, інструкції тощо).

Механізм державного управління в сфері туризму, як і в інших сферах життєдіяльності суспільства і держави, складається з суб'єктів управління, функцій, форм, методів і стадій управлінської діяльності. Елементи, що беруть участь в управлінському процесі, об'єднуються в систему за допомогою відповідного нормативного регулювання, а зв'язки, що виникають між ними забезпечують належне функціонування управління.

Від ефективності та відповідальності цих рішень багато в чому залежить добробут українського народу та майбутнє української нації. Усю множину управлінських рішень можна поділити на дві великі групи: ті, що стосуються людей, і ті, що пов'язані зі ставленням людей до природи речей. До першої

групи можна віднести рішення у сфері управління суспільства, до другої – управлінські рішення в туристичній сфері.

Науковці виділяють три основні групи чинників, які впливають на прийняття будь-якого управлінського рішення: політичні та економічні чинники, а також особисті інтереси суб'єкта прийняття управлінського рішення. Залежно від характеру умов прийняття рішень, вони також можуть бути поділені на три групи: управлінські рішення, які приймаються в умовах визначеності, коли результат кожної дії відомий; рішення, які приймаються в умовах часткової визначеності, коли кожна дія приводить до одного з можливих випадкових результатів, кожен з яких має відому ймовірність виникнення; рішення, які приймаються в умовах невизначеності, коли наслідком тієї чи іншої дії є множина випадкових результатів, але ймовірність цих результатів невідома [25].

При прийнятті управлінських рішень в туристичній сфері можуть застосовуватися і рішення, що приймаються за умов визначеності та часткової визначеності, і рішення, що приймаються за умов невизначеності.

Відповідно до іншого підходу, управлінське рішення – це акт, який здійснюється суб'єктами державотворчого процесу, в якому на основі аналізу інформації існуючих інтересів, потреб, можливостей їх задоволення формуються завдання, обов'язкові для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Завдання управління класифікують на основі їх внутрішніх особливостей і способу розв'язання. За внутрішніми особливостями окреслюють такі характеристики завдань, як: невизначеність, де рішення непередбачуване; складність, де існує кілька змінних; динамічність (можливість у часі). За способом розв'язання завдання можна поділити на однотипні, відносно складні та найбільш складні (проблемні або інтелектуальні) [26, с. 9].

Безпосередньо управлінське рішення приймає керівник (суб'єкт прийняття рішення) відповідного рівня компетенції. Але важливим етапом процесу є підготовка цього рішення, яка потребує багато часу, вимагає різної

кількості та кваліфікації фахівців та може бути великою за обсягом. Якщо остаточною формою управлінського рішення є прийняття відповідного документа, то етапом підготовки в такому випадку буде підготовка проекту необхідного документа, а його затвердження – етапом саме прийняття рішення [27, с. 124-125].

Але слід враховувати те, що управлінські рішення, які приймаються в туристичній сфері, є не лише рішеннями, котрі прийняті посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тому доцільно провести їх класифікацію. У галузі туризму, на нашу думку, можна запропонувати таку класифікацію управлінських рішень:

- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших органів виконавчої влади, що регулюють відносини в галузі туризму (постанови, інструкції, розпорядження тощо);

- акти індивідуального характеру органів державного управління, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів в туристичній сфері (наприклад, висновки державної експертизи щодо певного проекту; рішення про призупинення діяльності підприємства);

- акти органів місцевого самоврядування, що регулюють відносини в галузі туризму (нормативного та індивідуального характеру). Наприклад, рішення міської ради про затвердження Стратегії розвитку туризму на відповідній території, рішення про надання земельної ділянки в користування туристичному підприємству тощо;

- господарські рішення підприємств, установ, організацій різних форм власності, реалізація яких пов'язана із наданням туристичних послуг;

- рішення (ухвали) суду при вирішенні спорів у галузі туризму [28, с.15-18].

Рішення, що приймаються у сфері туристичних відносин, спрямовані на вирішення проблем у цій сфері, можемо означити терміном «управлінські рішення в туристичній сфері». Але до цієї категорії рішень слід віднести лише

нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, акти індивідуального характеру органів державного управління, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів в туристичній сфері та акти органів місцевого самоврядування, що регулюють відносини в галузі туризму (нормативного та індивідуального характеру).

Тільки порівняно невеликий відсоток різноманітних управлінських рішень безпосередньо пов'язаний із вирішенням найважливіших проблем держави і приймається вищими та центральними органами державної влади. Як було вже зазначено, враховуючи важливість і значущість таких рішень за наслідками для суспільства, їх виділяють в окремий клас державно-управлінських, які є елементами державно-управлінських відносин, оформляються у вигляді програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів), нормативно-правових актів (конституція, закони, підзаконні нормативні акти) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, інструкцій тощо).

У системі державного управління приймаються не лише державно-управлінські рішення, що спрямовані на вирішення проблем державного рівня і приймаються вищими та центральними органами державної влади, але й рішення, що за масштабами і наслідками не належать до державно-управлінських. Йдеться, насамперед, про управлінські рішення, котрі приймаються місцевими органами виконавчої влади [29, с. 100].

Необхідно підкреслити, що сьогодні з питань теорії і практики управлінських рішень опубліковано достатню кількість наукових робіт. Проаналізувавши окремі з них, можемо визначити управлінське рішення в широкому розумінні, як засіб реалізації функцій управління, а в більш вузькому – вибір альтернативи, орієнтованої на мету та обґрунтування способів її досягнення. Управлінське рішення розглядається також як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний). Відповідно, управлінські рішення (акти управління як юридична форма, «оболонка» управлінських

рішень) поділяють на нормативні та індивідуальні. Нормативними актами управління вважаються акти, які встановлюють загальні правила поведінки – норми. Під індивідуальними актами розуміють акти органів управління, які з моменту їх видання породжують, змінюють чи припиняють правові відносини між чітко визначеними суб'єктами права [30, с. 43-45].

Окрему категорію управлінських рішень складають правові акти органів місцевого самоврядування, що регулюють відносини в галузі туризму, якими є, в основному, рішення, що приймаються відповідними місцевими радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами в межах їх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Приймаючи рішення в політичній, економічній, культурній та інших сферах діяльності, слід пам'ятати про те, що наслідки цих рішень зачіпають інтереси і впливають на життя великих колективів, на суспільство загалом. Тому закономірною є вимога, щоб такі рішення приймалися на основі науково-обґрунтованого підходу щодо їх формування [31, с. 58].

З питанням державного управління туристичною сферою тісно пов'язане питання її державного регулювання. Перед тим, як визначитись з поняттям «державне регулювання туристичною сферою», слід звернутися до аналізу загального поняття «державне регулювання». Як свідчать результати аналізу [32, с. 44], спостерігається неоднозначність у їх визначенні і трактуванні, що й обумовлює необхідність зупинитись на цьому питанні детальніше.

Питання, пов'язані з регулюванням туристичної сфери загалом та окремими питаннями, що стосуються розвитку туризму стали предметом розгляду багатьох вчених, з-поміж них слід назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеценка, В. Шамрая тощо [33].

Внесок у розвиток цього питання внесли такі вчені, як: О. Басюк, І. Богатюк, Д. Стеченко, Р. Браймер, Г. Бондаренко, І. Школа, О. Артемова [34]. Питаннями впливу якості послуг на ефективність туристської діяльності займалися такі дослідники, як А. Зубков, В. Квартальнов, висвітлення

теоретичних проблем і практичних аспектів транспорту, транспортної інфраструктури та їх використання в туристичній сфері стали предметом дослідження вчених: В.Соколов, В. Гуляєв, М. Мартин [35] тощо.

Окремі питання, що стосуються регулювання сфери регіонального туризму регіонів стали предметом наукового пошуку таких учених, як: Т. Розанова, С. Хлоп'як, В. Бабарицька, А. Бузні, Н. Яновська, В. Федцов, Є. Колотова [36] тощо.

Однак, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання у цій галузі залишаються недостатньо розробленими.

Світова практика функціонування найбільш розвинених економічних систем доводить, що високу конкурентоспроможність господарської діяльності та стабільне економічне зростання забезпечують значною мірою ефективні механізми державного регулювання, у тому числі державного регулювання туризму.

Ретроспективний аналіз поняття «державне регулювання», історичний досвід господарського розвитку світової економіки дають підстави констатувати об'єктивний характер впливу держави на економічні процеси, хоча ступінь цього впливу на окремих етапах розвитку національних економік був неоднаковим. Найбільш глибоко обґрунтував необхідність державного впливу на різні сфери економіки англійський економіст Дж. М. Кейнс. У праці «Загальна теорія зайнятості, процента та грошей» [37] він: 1) чітко окреслив коло специфічних макроекономічних проблем; 2) запропонував засадничі принципи методології та методики їх аналізу; 3) сформулював завдання економічної політики держави; 4) піддав конструктивній критиці класичну теорію макроекономічного регулювання, що панувала на той час.

Цілком об'єктивно, що державний вплив на суспільно-економічні процеси в умовах ринкової економіки зберігається, а певною мірою і посилюється з метою підвищення адаптованості наявної соціально-економічної системи до змінних умов оточуючого середовища. Однак не всі сфери

суспільного життя піддаються управлінському впливу з боку держави.

Як зазначив Г. Атаманчук, довгий час підтримувалася думка, що держава покликана управляти ледве не всіма суспільними процесами. Проте такий підхід призводить врешті до авторитаризму [38].

Поняття державного регулювання є достатньо вживаним в економічних, юридичних наукових дослідженнях та законодавчо-нормативних документах. В той же час і безпосередньо сам процес державного регулювання, і явище, і термін пояснюються, тлумачаться по-різному, що скоріше за все витікає зі складності визначення його сутності. При цьому особливістю розгляду терміну державного регулювання є численні спроби визначення співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління». В.Б. Авер'янов вважає доцільним таке співвідношення «розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління»» [39].

Термін «регулювати» (лат. *regulo*) означає правило, впорядкування, а регулювання (від лат. *reguläre*) означає «підпорядковувати певному порядку» [40].

На нашу думку, аналіз понять «регулювання» та «управління» слід здійснювати в аспекті загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»), одночасно визнаючи спрямованість регулювання не стільки на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище, що забезпечує варіативність поведінки керованих об'єктів.

Виходячи з цього, держава значною мірою визначає соціальну місію, задає певний вектор дій суспільства, які узгоджуються з міжнародним законодавством та Конституцією України [16].

Проведений контент-аналіз доводить, що державне регулювання найбільш ефективно застосовується в економічній, соціально-культурній та суспільно-політичній сферах. Вочевидь, саме в цій площині державне регулювання порівняно з державним управлінням більш доцільне.

Державне регулювання розвитку туризму – це дія держави спрямована на діяльність господарюючих суб'єктів і ринкову кон'юнктуру для забезпечення

нормальних умов функціонування ринкового механізму, реалізації державних соціально-економічних пріоритетів і розробка єдиної концепції розвитку цієї сфери. Це – складний процес, що включає процедуру розробки державної політики регулювання розвитку туризму, обґрунтування її мети, завдань, основних напрямів, вибору інструментів і методів її проведення.

На підставі аналізу визначень поняття «державне регулювання», а також з огляду на цілі державного регулювання туризму відповідно до Закону України «Про туризм» [22], і те, що державне регулювання покликане забезпечувати закріплені Конституцією України права громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечну для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав, можна констатувати, що державне регулювання сфери туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристично-рекреаційної сфери, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів та заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для туристично-рекреаційних комплексів.

Стимулювання розвитку туризму – це діяльність державних органів з метою спонукання суб'єктів у сфері туризму активізуватися: податкові пільги, в тому числі податкові кредити, розвиток інвестиційного законодавства, зниження процентної ставки за банківськими кредитами тощо. Контроль – це постійне спостереження з метою перевірки або нагляду.

При цьому поняття регулювання включає в себе і стимулювання і контроль. Отже, термін «державне регулювання», що використовується в чинному законодавстві тотожний за змістом поняттю «державне управління», між тим в юридичній науці державне регулювання є частиною державного управління, одним з його загальних методів.

У контексті здійснюваного дослідження нами виявлено загальну невпорядкованість понять механізмів управління, регулювання та

функціонування, яка є, вочевидь, причиною того, що до визначення поняття «механізм державного управління» або «механізм державного регулювання» по-різному підходили зарубіжні та вітчизняні вчені.

Щодо безпосередньо терміну механізм (крім суто технічного значення цього поняття), його слід визначити як внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [41].

Отже, результати аналізу наукових доробок і власних досліджень автора дозволяють стверджувати, що державне регулювання туристичної індустрії – це комплекс заходів держави, спрямованих на скеровування поведінки господарюючих суб'єктів в напрямі, необхідному для досягнення поставлених державою цілей суспільного розвитку.

Логіка дослідження підводить до необхідності чіткого розуміння поняття «механізм державного регулювання» та його прикладного застосування до туристичної сфери. У науковій літературі ця категорія трактується по-різному. Аналіз літературних джерел надає підстави зробити висновок про відсутність серед науковців єдиних підходів до визначення цього поняття. Чіткого розуміння поняття «механізм державного регулювання» стосовно розвитку туризму сьогодні не існує. У науковій літературі і в практичній діяльності використання вищезазначеного поняття здійснюється без однозначного визначення його сутності та складових.

На нашу думку, головною метою державного регулювання в туристичній індустрії є:

- 1) створення конкурентоспроможного та високоефективного туристично-рекреаційного комплексу, спроможного забезпечити задоволення потреб вітчизняних і закордонних громадян у туристичних послугах, здійснити вагомий внесок у розвиток економіки країни і регіону шляхом збільшення кількості робочих місць та податкових надходжень до бюджету;

- 2) підвищення ефективності використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки.

Сама поява і функціонування інституту туризму має об'єктивну каузальну обумовленість, а саме: наявність потреби в об'єднанні соціально-орієнтованої діяльності туристичних установ в упорядковану єдину функціональну систему; ймовірність і можливість реалізації цієї потреби; організаційні та комунікативні умови інтеграційного процесу [42, с. 12-17].

При цьому туризм має всі необхідні інституційні якості: відрізняється стійкою внутрішньою структурою, інтегративністю елементів, різноманіттям і динамічністю функцій, наявністю мети в своїй діяльності, досягнення якої призводить до дотримання специфічних норм, що регулюють поведінку співробітників цієї галузі в рамках цього інституту.

Інституційні функції туризму можна подати у вигляді двох основних функціональних груп [43, с. 23-24]:

– *суспільно-детерміновані функції*, які диктуються потребами в системному розподілі соціальних завдань туризму з різних сфер життєдіяльності суспільства з урахуванням їх специфіки. Це, передусім, функція: 1) систематизації та концентрації туристичних потреб, інтересів і ціннісних установок; 2) забезпечення міжінституційних взаємодій з метою організації туристичної діяльності; 3) забезпечення туристичних комунікацій як невід'ємної складової туристичного процесу;

– *внутрішньоінституційні функції*, обумовлені власними потребами сфери туризму у відтворенні і розвитку. Передусім, це функція: 1) соціального нормотворення, що реалізується в межах туристичної діяльності; 2) регулювання і контролю у сфері туристичних взаємодій; 3) організації та управління туристичним процесом.

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що в умовах трансформації економіки України на перший план виходять ті її сектори, які здатні сприяти економічному зростанню держави. З-поміж таких галузей особливе місце відводиться туризму, який як свідчить світова практика, здатний виконати функцію підвищення економічного добробуту країни. Однак, сьогодні ще зарано говорити про належний стан розвитку туристичної сфери

України. Основними причинами незадовільного стану туристично-рекреаційної сфери є недостатній рівень: 1) теоретичного осмислення соціально-економічної суті туризму як суспільного явища та його економічної значущості як прибуткового виду економічної діяльності, а також 2) державного управління та законодавчого регулювання цієї галузі.

Світова практика функціонування найбільш розвинених економічних систем доводить, що високу конкурентоспроможність господарської діяльності та стабільне економічне зростання забезпечують значною мірою ефективні механізми державного регулювання, у тому числі державного регулювання туризму.

Натомість, проведений аналіз дозволяє подати авторське розуміння деяких категорій, які будуть використовуватись у цьому дослідженні саме так:

– «туризм» – це активна діяльність фізичних осіб, пов'язана з виїздом і перебуванням за межами їх звичайного середовища на строк не більше 12 місяців з метою, не пов'язаною з отриманням доходів в місці тимчасового перебування;

– «туристична діяльність» – це підприємницька діяльність з надання послуг з формування турів, переміщення, розміщення та задоволення інших потреб туристів;

– «інформаційний супровід туристичної діяльності» – це інформаційно-комунікаційні ресурси, що використовуються в туристичній сфері для розповсюдження інформації про можливі туристичні послуги, а також ті, що дозволяють особі отримати вичерпну інформацію про місце призначення та швидке повідомлення своїх потреб і побажань постачальникам туристичного продукту;

– «туристичні послуги» – це особлива система послуг, що надаються туристам для задоволення їхніх потреб з розміщення в місцях призначення, харчування, транспортного обслуговування, надання необхідної інформації та інших послуг, що дозволяють особі зреалізувати свої права у сфері туризму.

1.2 Туристична сфера України як комплексний об'єкт державно-правового впливу

Передусім варто зазначити, що вітчизняний туристичний бізнес, який містить в своїй структурі рекреації та туризм, є невід'ємною частиною світового туристичного процесу. Туризм є одним з найбільш динамічних секторів економіки. Стрімкий розвиток туризму в розвинених країнах світу в поточні десятиліття пояснюється в основному зростанням продуктивності праці внаслідок науково-технічного прогресу, поліпшення матеріального добробуту і поліпшення їх якості життя. Туристичний бізнес стимулюється розвитком інших галузей економіки: будівництва, торгівлі, сільського господарства, споживчих товарів, комунікацій тощо.

Однак, сьогодні туристична галузь України розвивається не надто стрімко, що потребує зміни туристичної стратегії, шляхом реалізації плану заходів щодо просування туристичного іміджу нашої держави. Водночас, існує нагальна потреба у прийнятті низки важливих нормативно-правових актів, спроможних надати нового імпульсу розвитку туристичної індустрії через створення туристичних кластерів, в межах яких були б визначені пріоритетні напрями розвитку туризму. Наприклад, для оздоровчого туризму, ділового туризму, екотуризму, культурного туризму, освітніх та екстремальних видів туризму.

Розглядаючи туризм як комплексний об'єкт державно-правового впливу, необхідно зауважити, що до основних функцій державного управління в сфері туризму можна віднести такі функції:

1. Інформаційне забезпечення сфери туризму.

Ця функція полягає в запровадженні та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльність органів державного управління з метою підвищення якості та доступності публічних послуг. До цієї функції слід віднести і необхідність створення, забезпечення функціонування державної

автоматизованої туристичної інформаційної системи, а також ситуаційно-розподільних центрів, що здійснюють моніторинг безпеки туризму та інформування туристів, туроператорів і турагентів про загрозу безпеці в країні (місці) тимчасового перебування. Важлива інформаційно-пропагандистська функція держави – сприяння розвитку туристично-інформаційних центрів на території України, а також просвіта та інформування населення з питань розвитку туризму в Україні [44].

2. Прогнозування та моделювання в сфері туризму.

Ця функція полягає у визначенні пріоритетних напрямків розвитку туризму в Україні, окремих її регіонів і територіях органів місцевого самоврядування, в тому числі прийняття концепцій, доктрин і стратегій розвитку туризму або його окремих аспектів. Розробка і реалізація загальнодержавних, регіональних і місцевих цільових та інших програм розвитку туризму також відноситься до даної функції [45, с. 197-202].

3. Бюджетне та інше планування в сфері туризму.

Зазначена функція включає в себе діяльність з розробки доповідей про основні результати та напрямки діяльності національної туристичної адміністрації, поточних і довгострокових планів здійснюваних нею заходів у встановленій сфері діяльності. Крім того, функція передбачає планування бюджетних асигнувань на реалізацію цільових програм розвитку туризму, на державну підтримку соціального та інших пріоритетних видів туризму в Україні, забезпечення фінансування заходів, спрямованих на формування образу України як держави, сприятливої для туризму, просування внутрішнього і в'їзного туризму.

4. Організація структури публічного управління.

Функція становить певний управлінський процес, спрямований на формування і оптимізацію структури, сфер діяльності, завдань функцій та повноважень центральних і регіональних органів виконавчої влади у сфері туризму, а також структури органів місцевого самоврядування, визначення їх прав і обов'язків у сфері туризму. Невід'ємною частиною процесу організації

управлінської діяльності є чітке розмежування сфер діяльності, функцій і повноважень між центральними та регіональними органами виконавчої влади в сфері туризму, а також визначення характеру участі саморегулюючих організацій в реалізації окремих функцій державного управління в сфері туризму.

5. Розпорядництво.

Функція передбачає оперативне регулювання управлінських відносин у сфері туризму, розробку і прийняття адміністративних актів органів державного і місцевого управління в сфері туризму, спрямованих на ефективне виконання посадових обов'язків державними службовцями, усунення адміністративного розсуду, ліквідацію дублювання адміністративних функцій.

6. Керівництво.

Ця функція включає в себе розробку правил і процедур дій посадових осіб органів виконавчої влади у сфері туризму у встановленій сфері діяльності, наприклад при формуванні та веденні Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності; інформуванні про загрозу безпеці туризму в країні (місці) тимчасового перебування.

7. Координація.

Функція координації спрямована на забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів виконавчої влади в сфері туризму та інших державних органів, а також об'єднань громадян та юридичних осіб для досягнення спільних цілей і завдань державного управління (адміністративні договори, робочі та експертні групи, громадські ради, координаційні наради та інші форми взаємодії) [46].

8. Контроль і нагляд.

Функція з контролю і нагляду в сфері туризму є встановлення відповідності або невідповідності фактичного стану сфери туризму, системи державного управління туризмом необхідному стандарту і рівню, вивчення і оцінка результатів загального функціонування сфери туризму, встановлення співвідношення планованого і зробленого в системі державного управління з

точки зору доцільності та законності.

9. Регулювання в сфері туризму.

Ця функція включає в себе встановлення суб'єктами державного управління в сфері туризму загальнообов'язкових вимог та процедур для об'єктів державного управління в цілях надійного існування і стійкого розвитку сфери туризму (наприклад, правила забезпечення безпеки туризму, порядок розірвання договору про реалізацію туристичного продукту при наявності загрози безпеки туристів, нормування у сфері охорони навколишнього середовища, вимоги обов'язкової класифікації об'єктів туристичної індустрії тощо).

10. Облік у сфері туризму.

Функція обліку – це фіксування в кількісному вираженні всіх чинників, що впливають на організацію, функціонування і розвиток державного управління в цій сфері (облік туроператорів в рамках Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності, офіційний статистичний облік у сфері туризму, податковий облік готелів та інших засобів розміщення туристів, які застосовують податок на поставлений дохід, державна реєстрація прав на об'єкти туристичної індустрії, що відносяться до нерухомого майна, державна реєстрація резидентів туристично-рекреаційних особливих економічних регіонів тощо).

Так, наприклад, наявність офіційного статистичного обліку в сфері туризму (статистика туризму) забезпечує інформаційні потреби держави і суспільства в повній, достовірній, науково обґрунтованій і своєчасній офіційній статистичній інформації про стан і розвиток туризму, туристичної індустрії та оцінки її внеску в загальну величину валового внутрішнього продукту, а також про оцінку туристичних потоків, антропогенному навантаженню на туристичні ресурси, об'єкти туристичної індустрії та навколишнє середовище, ступінь задоволення туристичного попиту і відповідності споживчих очікувань туристів пропозиціям на туристичному ринку [47].

Відповідно положень Конституції України сенсом і змістом діяльності

органів державної влади є дотримання, захист прав і свобод людини і громадянина. Ці положення стосуються і сфери туризму, адже, зокрема Конституція надає право на відпочинок (ст. 45), право на свободу пересування (ст. 33) а також низку інших. Тому управлінські відносини в сфері туризму є предметом регулювання норм адміністративного права [16].

В адміністративному праві найбільш гармонійним чином ми спостерігаємо зв'язок влади і права як інституційних утворень. Так, на думку С.С. Алексєєва, в вказаній площині зв'язок державної влади з правом – зв'язок органічний, що створює сам феномен права і робить його реальним чинником в житті суспільства. Про це можна судити з двох основних моментів. По-перше, саме державна влада через свої акти (нормативні і судові) в умовах цивілізації надає нормам і принципам якості позитивного права – перш за все, загальну нормативність, можливість суворої юридичної визначеності змісту регулювання і ширше – якість інституційного – публічного визнання та загальнообов'язковості. По-друге, саме державна влада наділяє необхідними повноваженнями і належними засобами впливу правоохоронні установи, органи юрисдикції, правосуддя, що дає значні гарантії реалізації правових встановлень [47].

Предметом адміністративного права є аналітичне дослідження суспільних відносин у сфері діяльності виконавчої влади. Адміністративне право має завдання виявити юридичну природу діючих органів державного управління, описати форми їх діяльності та, найголовніше, показати їх взаємодію з громадянами, досліджувати конфліктні ситуації, що виникають у зв'язку з цим і механізми їх усунення.

Доволі поширеною є думка про те, що в сучасній Україні адміністративне право виконує п'ять головних функцій: організація державного управління; адміністративно-правове регулювання; легалізація статусів суб'єктів і їх дій; надання державних послуг, адміністративний контроль і нагляд. Причому трансформація адміністративного права та адміністративного законодавства, що відбувається нині, нерозривно пов'язані зі зміною ролі держави та її органів

у житті суспільства. Сьогодні все більш очевидною стає рухливість кордонів між публічним і приватним правом: деякі сфери адміністративного права відходять до цивільного права, тоді як цивільно-правові відносини все частіше вимагають адміністративного регулювання. Тому держава повинна виконувати тільки необхідні і корисні для суспільства функції, сутність і обсяг яких залежать від завдань, що стоять перед суспільством на кожному етапі його розвитку [35].

Як бачимо, вітчизняне адміністративне право має чітку спрямованість на захист і реалізацію прав і свобод людини і громадянина та досягнення їх оптимального співвідношення з публічними інтересами. У зв'язку з цим окремі автори вважають, що функція зовнішнього регулювання адміністративного права повинна переважати над функцією внутрішнього регулювання діяльності державних органів. Тоді ми зможемо сформулювати відкриту модель адміністративного права, а реалізація адміністративно-правових інститутів матиме вирішальне значення в ході побудови в Україні правової держави [48].

Вплив адміністративного права на сферу туризму поширюється на:

– адміністративно-правову діяльність, яка включає в себе адміністративну політику, адміністративне нормотворчість, нормоконтроль і правозастосування, в тому числі надання публічних послуг громадянам, встановлення юридичної відповідальності органів держави за їх неналежне надання;

– діяльність із забезпечення безпеки туризму, зміцнення законності і громадського порядку в сфері туризму, протидія адміністративних правопорушень, здійснення контрольно-наглядових функцій і застосування заходів державного примусу;

– захист прав і свобод громадян та юридичних осіб у сфері туризму від незаконних дій (бездіяльності) та рішень органів виконавчої (виконавчо-розпорядчої) влади [49].

Основним суб'єктом адміністративно-правового впливу є держава в особі її органів, для яких характерна наявність цілей, завдань, компетенцій – предметів ведення і владних повноважень, а також організаційної структури.

Поняття «компетенція» походить від латинського *competere* – домагатися, відповідати, підходити. Слід погодитися з точкою зору науковців, які розглядають категорію «компетенція» не тільки як базове поняття публічного права, але і як явище, що визначає життєдіяльність суб'єктів приватноправових відносин [50]. Компетенція визнається і встановлюється, насамперед, нормами конституційного права, адміністративного, фінансового, кримінального та міжнародного публічного права. Реалізується – за допомогою норм всіх галузей права.

Компетенція державних інститутів, керівників і посадових осіб служить «продовженням» державних справ, а структури, що надають публічні послуги, і органи місцевого самоврядування покликані задовольняти безпосередньо публічні та приватні інтереси громадян і населення.

Будучи складним явищем, компетенція складається з елементів двоякого роду. До власне компетенційних елементів відносяться: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені сфери і об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і здійснення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання [51].

На думку Ю.А. Тихомирова, до суб'єктів компетенції відноситься держава, а її міжнародна правосуб'єктність дозволяє вести мову про міжнародні організації і міждержавні об'єднання. Далі, слід виділити в якості суб'єктів компетенції різні державні інститути і органи. До них можна віднести і місцеве самоврядування як інститут народовладдя. Є достатні підстави і для виділення публічних закладів, які надають публічні послуги. Їх статус визначається законами, іншими нормативними актами, так само як і перелік послуг, і характер відносин з клієнтами. Ці організації структурно об'єднані в системи, очолювані управлінськими органами [21].

Органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повне право вільного здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не вилучене з їхньої компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування

повинні бути, як правило, повними і виключними. Втручання органів місцевого самоврядування в процес реалізації права може бути необхідним в низці випадків. По-перше, коли здійснення суб'єктивних прав і обов'язків потребує підтримки органів місцевого самоврядування, що відають розподілом фінансових, трудових, природних ресурсів, або коли ці права і обов'язки не можуть виникнути у конкретних осіб без владної діяльності органів місцевого самоврядування. По-друге, в разі необхідності захисту суб'єктивних прав, виникнення спору між учасниками суспільних відносин і неможливістю вирішення його самостійно. По-третє, в разі контролю з боку держави в особі органу місцевого самоврядування за законністю і доцільністю дій учасників відносин або коли потрібно офіційне підтвердження наявності або відсутності фактів і спеціальне оформлення їх юридичної значимості з попередньою перевіркою їх достовірності [52, с. 143-144].

У сфері туризму до суб'єктів, які здійснюють публічно-владний вплив на суспільні відносини, можна віднести Президента України, Уряд України, а також центральні і місцеві органи виконавчої влади, що входять в єдину систему виконавчої влади України.

Єдина система виконавчої влади України представлена органами виконавчої влади в сфері туризму спеціальної компетенції, а також органами виконавчої влади загальної компетенції та їх посадовими особами. До органів спеціальної компетенції відносяться Міністерство молоді та спорту України, Міністерство інфраструктури, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України і органи виконавчої влади в сфері туризму (зокрема, Департамент туризму та курортів). До складу органів виконавчої влади загальної компетенції входять також інші органи, що реалізують окремі функції і повноваження в сфері туризму.

Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових коштів, наприклад щодо створення сприятливих умов для розвитку туризму на відповідній території [53].

Деякі елементи публічно-владних функцій в сфері туризму у випадках, встановлених законами, можуть бути закріплені за об'єднаннями громадян і недержавними організаціями (зокрема, саморегульованими організаціями в сфері туризму).

Міжнародні міжурядові організації, їх посадові особи, а також міжнародні недержавні організації беруть активну участь в глобальних управлінських процесах і справляють істотний вплив на розвиток не тільки міжнародного туризму, а й функціонування сфери туризму окремих держав і регіонів світу.

Як «інструмент» адміністративно-правового та управлінського впливу суб'єктів публічної влади на сферу туризму використовуються методи економічного (непрямого), організаційно-владного (адміністративного, прямого), а також інформаційного впливу (ідеологічний метод) [54].

Метод економічного (непрямого) впливу включає в себе наступні складові:

- встановлення загальних правил і принципів організації, функціонування і розвитку сфери туризму і її елементів (визначення пріоритетних напрямків розвитку туризму, встановлення системи і структури органів державного управління в сфері туризму, розмежування повноважень, сфер діяльності, прав і обов'язків між різними рівнями виконавчої (виконавчо-розпорядчої) влади та ін.);
- програмно-установчі методи (стратегії, цільові програми, концепції, доктрини);
- просування внутрішнього і в'їзного туризму і формування образу України як країни, сприятливої для туризму (туристські інформаційні центри, представництва центрального органу виконавчої влади за кордоном та ін.);
- організація та надання публічних послуг в сфері туризму (інформування про загрозу безпеці, державна соціальна допомога для соціальних туристів, державне регулювання цін на соціально значущі послуги в сфері туризму);
- створення сприятливих умов для розвитку туристичної індустрії

(туристично-рекреаційні особливі економічні зони, концесійні угоди щодо об'єктів туризму і відпочинку, субсидії на перевезення туристів, компенсації відсоткових ставок кредитів на створення об'єктів туристичної індустрії та ін.) [55, с. 134-137].

Метод організаційно-владного (адміністративного, прямого) впливу передбачає:

– забезпечення особистої безпеки туристів, захист їх прав і законних інтересів (фінансове забезпечення відповідальності туроператорів, страхування туристів, що виїжджають за кордон, медико-санітарні заходи, надання допомоги в поверненні в Україну туристам, які опинилися на території іноземної держави без засобів до існування та ін.);

– адміністративно-правову (публічну) організацію туристичної діяльності (Державний реєстр суб'єктів туристичної діяльності, стандартизація і класифікація об'єктів туристичної індустрії, технічне регулювання, містобудівні, протипожежні, санітарно-епідеміологічні та інші вимоги, правила і норми);

– облікові і контрольні-наглядові методи (державні автоматизовані інформаційні системи, офіційний статистичний облік, контрольні-наглядові заходи, в тому числі заходи, спрямовані на захист прав споживачів, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення місць перебування туристів і ін.);

– охорону природних комплексів, об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей, інших туристських ресурсів, збереження тваринного світу, а також природних ландшафтів місць тимчасового перебування туристів;

– забезпечення громадської і державної безпеки, зміцнення законності і правопорядку на туристичному ринку (протидія використанню туризму для здійснення терористичної та екстремістської діяльності, експлуатації неповнолітніх; спеціальні економічні заходи, спрямовані на встановлення обмежень на здійснення туристичної діяльності, протидія туристичній діяльності, спрямованій на вилучення доходів, одержаних злочинним шляхом,

незаконною і неконтрольованою міграцією, контрабанді культурних та інших цінностей) [2].

Метод інформаційного впливу пов'язаний з необхідністю формування в суспільній свідомості «культури туризму (відпочинку)», моделі поведінки, яка передбачає раціональне використання вільного часу в лікувально-оздоровчих, рекреаційних, пізнавальних, фізкультурно-спортивних, професійно-ділових цілях, розвиток «ідеології гостинності» по відношенню до мандрівників, а також підвищення рівня культури безпеки туризму [56].

Сьогодні на здійснення управлінського та правового впливу в сфері туризму впливають такі тенденції:

1) туристичний ринок України, будучи частиною світової системи туризму, багато в чому перебуває під впливом глобальних проблем міжнародного туризму, а також під негативним впливом суспільно-політичних, техногенних і природних криз та катастроф, що відбуваються в різних частинах світу. Все це значно збільшує ризики українських компаній при здійсненні міжнародної туристичної діяльності, в тому числі впливає на їх фінансову стійкість;

2) українські громадяни, які вчиняють подорожі, стають все більш освіченим, платоспроможними, організаційно і юридично незалежними від українських туроператорів. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, а також електронні фінансові інструменти дозволяють туристу вільно і безперешкодно купувати туристичні продукти і (або) окремі послуги безпосередньо у закордонних туроператорів, готелів і перевізників, що «виводить» українського туриста за межі національної юрисдикції і істотно ускладнює захист його прав і законних інтересів в рамках механізмів, передбачених національним правом;

3) в сучасній українській туристичній індустрії відзначається криза корпоративного управління, а також має місце поки невисокий рівень правової культури та соціальної відповідальності деяких туроператорів, які будують «успіх» своєї підприємницької діяльності на основі принципів «фінансової

піраміди»;

4) активно йде процес формування правової основи системи публічного управління туризмом на центральному, регіональному і місцевому рівнях, в той же час поки що не завжди враховується складний міжгалузевий характер сфери туризму, який вимагає узгодженого функціонування і взаємодії великого числа суб'єктів управління в сфері туризму;

5) посилюється роль програмно-настановних методів державного регулювання, з'являються елементи стратегічного планування та управління сферою туризму (концепції, стратегії, цільові програми);

6) підвищується результативність, якість і доступність державних послуг для туристів і організацій індустрії туризму, в тому числі завдяки використанню сучасних інформаційних технологій в державному управлінні (адміністративні регламенти щодо інформування про загрозу безпеці туризму, формування та ведення державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності);

7) органами публічної влади України впроваджуються міжнародні стандарти якості та безпеки послуг в сфері туризму (класифікація об'єктів туристичної індустрії, розробка національних стандартів у сфері туризму, в тому числі в галузі забезпечення безпеки туристів);

8) розвиваються механізми особливого економічного регулювання (туристично-рекреаційні особливі економічні зони), які позитивно зарекомендували себе за кордоном, а також практика здійснення державно-приватного партнерства в сфері туризму (концесійні угоди);

9) йде процес дерегуляції, усунення надлишкових адміністративних бар'єрів для здійснення туристичної діяльності, оптимізації контрольних функцій (ведення Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності, фінансового забезпечення відповідальності туроператорів тощо);

10) реалізуються окремі заходи, спрямовані на підтримку соціального туризму за участю літніх людей, молоді та інвалідів (оптимізація механізмів державної соціальної допомоги, субсидування діяльності перевізників і організацій санаторно-курортного комплексу, що надають послуги соціальним

туристам);

11) збільшуються бюджетні асигнування на соціальну рекламу, спрямовану на просування внутрішнього і в'їзного туризму, формування образу України як країни, сприятливої для туризму.

Окрім того, сутність державного управління в системі туризму полягає у виконанні і таких функцій як – планування, організація, мотивація і контроль.

Управління системою туризму має базуватися на стратегічному, спроектованому в майбутнє, плануванні. На основі цього розробляється політика туристичної фірми, яка становить спільну мету і норми, які упорядковують відносини, що забезпечують життєздатність і розвиток цієї структури. Формування політики туристичних фірм здійснюється, найчастіше, на вищому рівні. Всі положення політики туристичної фірми представляються, звичайно, у вигляді провідного туристичного образу. Провідний образ містить в собі довгострокові цілі, філософію, принципи взаємин з різними зацікавленими групами, культуру підприємства і його законодавчу основу.

Функціонують туристичні фірми в певних туристичних регіонах, в зв'язку з чим їм необхідно підвищувати свою конкурентоспроможність. Планування на туристичних підприємствах включає таке:

- розробку мети розвитку регіону, яка стосується управління туристичною сферою;
- поточний аналіз конкурентоспроможності сегмента ринку;
- розробку стратегії конкурентоспроможності регіону, його особливої позиції;
- втілення в життя стратегії конкурентоспроможності регіону – передусім надання консультацій туристичним підприємствам, проведення інноваційного менеджменту.

На туристичному підприємстві планування включає в себе процес, який є систематичним, ґрунтується на сукупності інформаційно-комунікаційних системах, що здійснюють якісне, кількісне і тимчасове визначення майбутньої мети, а також формує засоби і методи її реалізації, управління і розвитку

підприємства. Незважаючи на те, що план становить складну соціально-економічну модель майбутнього стану організації, стадії процесу планування в основному універсальні.

Процес планування здійснюється відповідно до рівнів організації. Стратегічне планування на вищому рівні передбачає оцінку в довгостроковій перспективі основоположних організації, тенденцій в її оточенні; визначає можливу поведінку конкурентів. На середньому рівні управління займаються довгостроковим плануванням, яке включає визначення проміжних цілей на шляху досягнення стратегічних цілей і завдань. Відповідальність, з точки зору тактичного планування полягає в тому, щоб в основу планування покласти ідеї, народжені при стратегічному плануванні. На нижньому рівні здійснюється оперативне планування, яке є основою подальших етапів планування. В оперативних планах стандарти діяльності, опис робіт, вписуються в таку систему, при якій кожен направляє свої зусилля на досягнення загальних і головних цілей організації [57].

Бізнес-план, генеральний або загальний план, складає загальну систему функціонування організації. Принципи, якими керуються при складанні планів, зводяться до такого: повноти, точності, ясності, безперервності, економічності планування. Повнота планування відображається в обліку всіх подій і ситуацій, які можуть мати значення для розвитку організації. Точність планування має на увазі використання при складанні планів сучасних методів, засобів, тактики і процедур, які і забезпечують точність прогнозів. Ясність планування необхідна для того, щоб мета і способи планування, за допомогою простих і легких формулювань були доступні всім членам організації. Безперервність планування означає його безперервний процес. Найбільш важливий принцип планування – його економічність, оскільки витрати на процес повинні порівнюватися з прибутками, одержуваними від нього.

Мотивація в системі туризму орієнтується на мотиви подорожей і мотивацію трудових відносин.

Мотиви подорожей є причиною вчинення поїздки. Інформація про мету

подорожі потрібна для поділу туристичних ринків на сегменти і визначення цільових ринків, які будуть покладені в основу розробки моделі управління туристичними потоками і маршрутами. Наприклад, групові поїздки іноземних туристів, які приїжджають в Україну мають зазвичай одну мету. Однак при цьому кожен член групи може мати свою, відмінну від групової мотивацію подорожей. Тому керівництву туристичних організацій важливо проводити систематизацію мотивів подорожі туристів в Україну.

Умовно мотивацію можна розділити на п'ять груп:

1. *Рекреаційна мотивація.* Вона пов'язана з відпочинком, лікуванням і відновленням сил. Така мотивація спонукає лікувальний, спортивний і розважальний туризм.

2. *Психологічна мотивація.* Основа психологічної мотивації – зміна вражень, бажання побачити щось нове. Розважальний туризм є наслідком психологічної мотивації.

3. *Міжособистісна мотивація* полягає в пошуку соціальних контактів, знайомство з місцевими жителями. Етнічний туризм найбільше задовольняє міжособистісну мотивацію.

4. *Культурна мотивація*, в першу чергу означає бажання познайомитися з мистецтвом і культурою інших країн. Тому туристи, спонукувані цим мотивом, вибирають екскурсійний і релігійний туризм.

5. *Мотивація престижу і статусу* найчастіше означає бажання домогтися загального визнання і утримати його в ході поїздки. Діловий і науковий туризм відповідають такому мотиву туристів.

6. *Мотивація трудових відносин в системі туризму* аналогічна мотивації в будь-якій іншій організації. Для спонукання працівників до активної трудової діяльності використовують: стимулювання за допомогою зовнішніх чинників (моральне і матеріальне стимулювання); власне мотивування, яке відображається у створенні в людини внутрішнього спонукання до праці.

Контроль – невід'ємна частина управління туристичними організаціями. Система контролю забезпечує зворотний зв'язок між очікуваннями – певними

початковими планами управління і реальними показниками діяльності організації. Всі системи контролю базуються на ідеї зворотного зв'язку, тобто зіставленні реальних досягнень з прогнозними даними. Системи контролю включають основні критерії: ефективність контролю, ефект впливу на людей, виконання завдань контролю, визначення меж контролю.

У науковій літературі контроль переважно поділяється на три види:

1. *Попередній контроль* зазвичай здійснюється до фактичного початку робіт, в ході якого важливо реалізувати певні правила, процедури та лінії поведінки. Попередній контроль в організації застосовується для контролю використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів. У сфері людських ресурсів аналізуються ділові та професійні знання і навички, які необхідні для виконання конкретних завдань організації, у сфері матеріальних – контроль за якістю сировини і раціональністю його використання. У сфері фінансових ресурсів контроль здійснюється за формуванням та виконанням бюджету організації. Попередній контроль дозволяє виявити відхилення від стандартів в різні моменти [58, с. 232-236].

2. *Поточний контроль* здійснюється в ході проведення робіт. Об'єктом поточного контролю зазвичай є діяльність співробітників, а суб'єктом – безпосередні їх керівники. Цей вид контролю дозволяє виключити відхилення від намічених планів та інструкцій.

3. *Заключний контроль* спрямований на запобігання помилок в майбутньому. Такий контроль дає керівництву інформацію для планування у випадку, якщо аналогічні роботи передбачається проводити в майбутньому, а також сприяє мотивації [58, с. 237].

Процедура контролю включає наступні етапи:

- встановлення стандартів – вироблення показників результативності;
- зіставлення досягнутих результатів з встановленими стандартами – визначення масштабу відхилень;
- прийняття необхідних коригувальних дій.

Принципи управління в туризмі доцільно розділити на дві групи: загальні

і приватні.

Загальні принципи управління включають:

1. Принцип застосовності – розробка нормативних документів, що регулюють діяльність всіх працюючих на фірмі співробітників.

2. Принцип системності – охоплення всієї системи, враховуючи її зовнішні і внутрішні взаємозв'язки, взаємозалежності і відкритість своєї структури або системи туризму загалом.

3. Принцип багатофункціональності – охоплення різних аспектів діяльності: матеріальних, функціональних і смислових.

4. Принцип інтеграції – інтеграція всередині системи різних способів відносин і поглядів співробітників.

5. Принцип орієнтації на цінності такі як: гостинність, чесні послуги, вигідне співвідношення цін і послуг [59, с. 78-81].

Приватні принципи управління містять:

1. Принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації в управлінні, тобто оптимального делегування повноважень при прийнятті управлінських рішень. Даний принцип полягає в умілому використанні єдиноначальності і колегіальності в управлінні. По суті, єдиноначальність в туристичних організаціях, означає надання керівнику широких повноважень, необхідних для утримання стратегічних зон господарювання, а також завоювання нових, якщо таке завдання на нього покладено. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень.

2. Принцип наукової обґрунтованості управління передбачає наявність у керівника наукового передбачення, вміння планувати в часі соціально-економічні перетворення організації. Основний зміст цього принципу полягає у вимозі, щоб всі управлінські дії здійснювалися на базі застосування наукових методів і підходів. Наукова обґрунтованість управління означає поєднання використання науки при виробленні та реалізації управлінських рішень, а також глибоке вивчення практичного досвіду, всебічне вивчення наявних резервів.

3. Принцип плановості полягає у встановленні основних напрямків і пропорцій розвитку організації в перспективі. План розглядається як комплекс економічних і соціальних завдань, які належить вирішити в майбутньому.

4. Принцип поєднання прав, обов'язків і відповідальності передбачає, що кожен підлеглий повинен виконувати покладені на нього завдання і звітувати за їх виконання. Кожен в організації наділяється конкретними правами і несе відповідальність за доручену йому справу.

5. Принцип приватної автономії і свободи передбачає, що всі ініціативи виходять від вільно діючих економічних суб'єктів, які виконують управлінські функції за своїм бажанням в рамках чинного законодавства. Свобода господарської діяльності представляється як професійна свобода, свобода конкуренції і ін.

6. Принцип ієрархічності і зворотного зв'язку полягає в створенні структури управління, при якій первинні ланки управляються своїми ж органами, що знаходяться під контролем органів керівництва наступного рівня. Ті ж, у свою чергу, підпорядковуються і контролюються органами наступного рівня. Відповідно, цілі перед нижчими ланками ставляться органами вищого за ієрархією органу управління.

7. Принцип мотивації полягає в ретельному здійсненні системи заохочень і покарань, розгляді її з урахуванням непередбачених обставин, інтеграції її за елементами.

8. Принцип демократизації управління означає участь в управлінні організацією всіх співробітників. Цей принцип може виражатися в формі: часткової оплати праці, грошових коштів, вкладених в акції; єдиного адміністративного управління, колегіального прийняття управлінських рішень.

9. Принцип державної законності системи управління складається відповідно до вимог національного законодавства організаційно-правової форми туристичної фірми.

10. Принцип органічної цілісності об'єкта і суб'єкта управління. Цей принцип полягає у тому, що управління, яке становить процес впливу суб'єкта

управління на об'єкт управління повинно створювати єдиний комплексний, цілісний феномен, тобто це система, яка має вихід, зворотний зв'язок, а також зв'язок із зовнішнім оточенням.

11. Принцип стійкості і мобільності системи управління. При зміні зовнішнього і внутрішнього середовища організації, система управління не повинна зазнавати корінних змін. Стійкість визначається якістю стратегічних планів і оперативністю управління, пристосованість системи управління до певної трансформації у зовнішньому оточенні. «Одночасно зі стійкістю управлінський процес повинен бути мобільним, тобто повинні бути максимально повно враховані зміни і вимоги споживачів туристичних послуг» [60, с. 234-235].

Особливе значення для контролю за діяльністю всіх ланок організації відіграє зворотній зв'язок, що становить основу такого контролю. Каналами зворотного зв'язку інформація про роботу керованої системи безперервно надходить в керуючу систему, яка має можливість коригувати хід управлінського процесу [61, с. 12-14].

Загальновідомо, що регулювання господарської діяльності здійснюється через два основні механізми регулювання: по-перше, ринкове саморегулювання шляхом досягнення рівноваги попиту та пропозиції, по-друге, під впливом певних державних механізмів управління та координації. Причому в другому випадку мова йде як про державне регулювання, так і про самоорганізацію господарюючих суб'єктів шляхом створення об'єднань, асоціацій. З огляду на це зауваження суб'єктами регулювання розвитку туризму необхідно визнати не тільки уповноважені державні органи, а й громадські туристичні організації і об'єднання. З огляду на вище викладене особливим завданням є з'ясування то, як може бути розподілена діяльність між різними суб'єктами регулювання: державою, з одного боку, і туристичними об'єднаннями, з іншого [62, с. 18-19].

Завершуючи аналіз туризму як комплексного (міжгалузевого) об'єкта державно-правового впливу, можна констатувати, що в Україні сфера туризму становить складну соціально-економічну систему, яка володіє функціональною

цілісністю, оригінальною внутрішньою структурою і стійкими соціально-економічними, організаційно-технічними, культурно-екологічними, міжнародними та іншими зв'язками.

Державне управління в сфері туризму можна розглядати, як мінімум, в двох аспектах. У широкому сенсі державне управління в сфері туризму – це різновид соціального управління, здійснюваного шляхом цілеспрямованого, організуючого і розпорядчого впливу держави на сферу туризму з використанням його інститутів, що належать до різних «гілок» і «рівнями» публічної влади з метою надійного існування і стійкого розвитку сфери туризму.

У вузькому сенсі державне управління в сфері туризму – це адміністративно-управлінська діяльність Президента України, Уряду України, а також центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері туризму, їх посадових осіб, спрямована на забезпечення завдань, функцій, повноважень і основних напрямів діяльності єдиної системи виконавчої влади України.

Управлінські відносини в сфері туризму є предметом правової регламентації з боку адміністративного права. До суб'єктів публічної влади, які здійснюють управлінський та правовий вплив в сфері туризму, відносяться: Президент України; Уряд України; центральні органи виконавчої влади; інші суб'єкти єдиної виконавчої влади України (їх посадові особи); органи місцевого самоврядування, громадяни та організації, які відповідно до законів України наділені окремими правами і обов'язками у сфері публічного управління в сфері туризму; міжнародні міжурядові організації, міжнародні недержавні організації та їх об'єднання.

Інструментом управлінського впливу суб'єктів публічної влади на сферу туризму виступає сукупність методів економічного, організаційно-владного, а також інформаційного впливу. При здійсненні управлінського впливу слід враховувати внутрішні та зовнішні чинники (тенденції), які істотно впливають на ефективність функціонування та розвитку сфери туризму України.

Підсумовуючи можемо констатувати, що основними перешкодами на

шляху розвитку індустрії туризму в Україні є: низький обсяг залучених інвестицій в туризм і нестабільність темпів їхнього зростання; недостатня привабливість туристичної галузі України для іноземних інвестицій; багаторівневий характер незадовільного стану туристичної інфраструктури; система професійної підготовки у сфері туризму та обслуговування; політичні та адміністративні аспекти розвитку туристичної індустрії; недостатньо сприятливий бізнес-клімат; невизнання туристичної діяльності як пріоритету місцевого самоврядування; недостатність фінансових ресурсів, спрямованих на розвиток внутрішнього туризму; низька якість послуг, що надаються.

1.3 Адміністративно-правові засади розвитку туризму в Україні в контексті міжнародного туризму

Сучасний туризм здатний зробити багатою будь-яку країну, однак управління туризмом сьогодні вимагає абсолютно нових підходів. Воно повинно бути спрямоване на розробку і реалізацію великих туристичних проєктів, планування туристичних територій та туристичних центрів і залучення інвестицій в туристичну індустрію. Готельні, транспортні, торгові, банківські послуги, послуги зв'язку та індустрії розваг – все це споживається туристом, який відвідав регіон. Це так звані «нові» гроші.

У світі спостерігається поворот від масового туризму до більш змістовних видів подорожей. Адже на зміну трьом S: sun, sea, sand – сонце, море, пісок, приходять три L: landscape, lore, leisure – пейзаж, традиції, дозвілля [63, с. 3].

Новий характер попиту, що склався на туристичному ринку України, диктує необхідність пошуку нових форм турпродукту. Орієнтація на груповий туризм, на «масові заїзди» не відповідає сьогоdnішнім вимогам. Передовий зарубіжний досвід говорить про світову тенденцію до індивідуалізації турпродукту. Це вимагає:

1. Нових форм організації туристичної галузі.
2. Відкриття нових напрямів (секторів) туріндустрії.

3. Нових видів турпродуктів.

Туристична індустрія розвивається швидкими темпами і найближчим часом стане найбільш важливим її сектором у світі. В Україні особливо стрімко індустрія туризму розвивалася за останні 15 років, але цей розвиток не має чітких напрямків та характеризується як нестабільний.

В економічній науці тенденції розвитку туристської індустрії, оцінка його впливу на розвиток регіонів досліджені не в повній мірі [64, с. 56-60], тому надзвичайно важливим постає завдання дослідити фактори розвитку туристської індустрії в Україні та реалізувати їх мобілізуючий вплив на розкриття джерел подальшого розвитку регіонів.

В Україні існують різні підходи до класифікації туризму: за значенням, характером організації, суспільною функцією і технологією, за тривалістю подорожей, інтенсивністю туристських потоків, віком учасників, за соціальними групами, залежно від способу пересування та ін.

Зокрема виділяють: лікувально-оздоровчий; спортивний; пізнавальний; спеціалізований; екотуризм; шоп-тури; науковий туризм; фестивальний туризм; релігійний туризм; ностальгічний туризм; сільський туризм. Найбільш масовими типами туризму є пізнавальний і рекреаційний. На їх частку в Україні доводиться, більше трьох чвертей всіх туристів, значно менше, близько 10-15%, припадає на діловий туризм [65, с 34].

Натомість, сільський туризм повністю відповідає перерахованим вище вимогам щодо розвитку туристичної сфери в Україні.

Потік неорганізованих туристів, який часто багатьох лякає, необхідно розглядати не як загрозу сільській території, а як величезний, ні ким на сьогодні ще не зайнятий ринок.

Відхід від звичних автобусних турів (а основна проблема в сільській місцевості це низька якість доріг і неможливість нагодувати і розмістити групу в 40-50 осіб) дає змогу створювати нові форми турпродукту, що враховують можливості малих міст і сільських місцевостей, з одного боку, і сучасні запити і потреби середнього класу – з іншого. Перспективним для сільського туризму

може стати розвиток індивідуального або малогрупового туризму, а також створення принципово нового турпродукту, специфікою якого стало б відвідування саме малих міст і пам'яток у сільській місцевості.

Сільський туризм (або агротуризм) – це вид туризму, який передбачає тимчасове перебування туристів у сільській місцевості з метою відпочинку і / або участі в сільськогосподарських роботах; сектор туристичної галузі, орієнтований на використання природних, культурно-історичних та інших ресурсів сільської місцевості та її специфіки для створення комплексного туристичного продукту.

Обов'язкова умова: кошти розміщення туристів, індивідуальні або спеціалізовані, повинні залишатися в сільській місцевості або малих містах без промислової і багатоповерхової забудови.

В першу чергу від сільського туризму очікують спокою і розміреності сільського життя, чистого повітря, тиші і натуральних продуктів, комфортних умов проживання, домашньої атмосфери, прийнятних цін, відчуття близькості з природою, отримання нових вражень, знайомства з місцевими традиціями, можливості розваги для дітей і проведення дозвілля для дорослих.

В даний час, у зв'язку зі зміною економічною ситуацією в аграрному секторі, яка характеризується підвищенням механізації та автоматизації сільськогосподарського виробництва і зниженням чисельності населення, зайнятого у виробництві сільськогосподарської продукції, гостро постало питання про пошук нових видів діяльності, які б замінили або доповнили сільськогосподарську діяльність.

Розвиток агротуризму в територіях прекрасно вирішує це завдання, оскільки саме туристична складова може стати «каталізатором» економічного зростання села. Цьому є кілька пояснень.

По-перше, туристична діяльність приваблива невеликими стартовими інвестиціями, адже для селян, що мають дуже обмежені кошти, це практично визначальний момент.

По-друге, туризм – прибуткова галузь господарства з високим рівнем

рентабельності, мінімальним терміном окупності витрат, що дуже важливо для швидкого отримання доходів.

При збереженні тенденції зростання попиту на туристичні послуги в світі і в Україні послуги сільського туризму займають все більше місця. Це пов'язано і з передумовами урбаністичного характеру, і з ростом тривалості відпусток, і з посиленням інтересу людей до подорожей. Додають інтерес незначні доходи більшості населення України, що роблять сільський туризм часто єдиною можливим способом отримати повноцінний відпочинок за досить помірну плату.

Розвиток агротуризму піднімає економіку українського села. Удосконалюється господарська структура сіл, стимулюється розвиток галузей, задіяних в індустрії гостинності, задіюються в економіці ті села і селища, які раніше вважалися депресивними, безперспективними для розвитку інших видів діяльності.

Останнім часом сільські туристичні напрями стають все популярнішими, а сільський туристичний бізнес реєструє з року в рік все більший обсяг продажів, залучаючи все більшу кількість бізнесменів в цю сферу діяльності.

Орієнтація туристів на невеликі і комфортабельні структури розміщення, в яких панує сімейна атмосфера.

Активне проведення часу поза міськими зонами (екскурсії, прогулянки, специфічні види спорту).

Підвищений інтерес до культурних цінностей, традицій, місцевим свят.

Але туристський продукт не те ж саме що туристський ресурс. Вони розрізняються так само, як газ в газовому пальнику відрізняється від газу в родовищі. І процес перетворення туристського ресурсу в продукт є таким же тривалим і копітким, і так само вимагає професійного та фінансового забезпечення.

Попит на туристичні ресурси, а не на турпродукт, українських сіл і селищ безсумнівно є, і про це свідчить потік неорганізованих туристів в ряді популярних місць, де є гостьові будинки, але здебільшого відсутня

інфраструктура сільського туризму. Отже, сьогодні найбільш оптимально назвати сільський туризм в Україні більш скромно – «сільська гостинність». Можливо, це навіть більш правильно з історичної точки зору, оскільки українські сільські люди завжди відрізнялися гостинністю стосовно тих, хто приїздив до них погостити.

Сільська гостинність – це перша стадія розвитку сільського туризму. Тобто населення сільської місцевості (можливо і міське), включаючи фермерів, що має порожні будинки, кімнати або поверхи у власних будинках, надає їх з мінімальним меблюванням і наявністю господарських засобів (посуду, постільної білизни, рушників тощо) для оренди від двох днів до декількох місяців. Для створення більш привітного прийому господарі можуть запропонувати додаткові послуги гостям: організацію розважальних заходів (лазня, приготування шашликів, спільне ходіння за ягодами і грибами, риболовля, полювання, верхова їзда тощо); залучення гостя для допомоги в простих сільськогосподарських роботах, таких як годування тварин, збір врожаю ягід або овочів.

Гостьові садиби і туристичні села можуть бути наступним етапом у розвитку сільського туризму.

Туристична (гостьова) садиба – туристичний об'єкт в сільській місцевості, що виконує функцію сільського готелю. Складається з житлового будинку з номерним фондом від 2-х номерів, як правило з лазнею, альтанкою, зоною барбек'ю, з господарськими будівлями. Має прилеглу територію, оформлену у вигляді парку, складову єдиний культурний ландшафт з господарськими та житловими будівлями.

Туристичне село – туристичний об'єкт в сільській місцевості, спеціалізований готель, що виконує функцію сільського готелю. Складається з декількох будівель (споруд), об'єднаних єдиною концепцією, що мають єдину інфраструктуру і управління.

Ще одна форма агротуристичного об'єкта, що розвивається на території України – історичне поселення.

Історичне поселення («історичне село», «національне село» чи інший тип поселення – «рибальське», «мисливська село» тощо) – туристичний об'єкт в сільській місцевості, на території якого розташовані об'єкти культурної спадщини, створені в минулому, що становлять археологічну, історичну, архітектурну, містобудівну, естетичну, наукову або соціально-культурну цінність, мають важливе значення для збереження самобутності українського народу, їх внеску у світову цивілізацію. Основним завданням історичного поселення є відтворення і реконструкція історичного соціокультурного середовища.

Якщо брати за основу класифікації засоби розміщення, то присутні великі відмінності по території країни. При цьому все ж можна виділити декілька типових моделей:

1. Розміщення на фермах і в садибах в одному будинку з господарем (окрема кімната зі зручностями) – практикується в більшості країн;
2. Апартаменти в одному будинку з господарем або в комплексі будівель на території садиби (агрогосподарства) – практикується в більшості країн;
3. Оренда цілого будинку / котеджу – практикується в більшості країн;
4. Номер в сільському готелі – практикується в більшості країн;
5. Розміщення в історичних будівлях в сільській місцевості або невеликих містечках – практикується в країнах Західної Європи;
6. Розміщення в наметовому містечку на території садиби або приватного кемпінгу – не у всіх країнах розглядається як агротуризм;
7. Розміщення в кемпінгу при спортивних об'єктах, що спеціалізуються на активних видах спорту (кінний спорт, велоспорт, теніс, плавання тощо) – не у всіх країнах розглядається як агротуризм;
8. Розміщення в стилізованих під традиційне житло, але обладнаних всіма зручностями окремих котеджах приватного турцентру, що пропонує повний пакет турпослуг і спеціально побудованого в сільській місцевості з унікальним ландшафтом – практикується не у всіх країнах [66, с. 2-6].

Сектор агротуризму дуже різноманітний, і в кожній країні є своя

специфіка, ще більш різноманітні конкретні агротуристичні продукти.

Крім цього, існують схожі на агротуризм – і, до речі, застосовні в його рамках – системи прийому туристів. Наприклад, в англomовних країнах – Великобританії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, і країнах Скандинавії популярні пансіонати, гостьові будинки або малі (сімейні) готелі класу B&B («Bed and Breakfast» – «нічліг і сніданок»). Все частіше такого роду малі готельні господарства використовуються з метою відпочинку на лоні природи, в сільській місцевості (а не для бізнес-поїздок, як ця форма замислювалася спочатку). Однак від агротуризму систему B&B відрізняє те, що вона не пропонує повноцінний турпродукт, а лише забезпечує порівняно дешеві засоби розміщення, не припускаючи при цьому акценту на національну специфіку [33].

У Німеччині агротуризм розглядається в рамках так званої концепції «сталого розвитку» (sustainable development) сільській місцевості і курується міністерством сільського господарства. Тут концепція агротуризму несе велике соціокультурне навантаження: збереження і популяризація традиційного вигляду села, «сільської філософії», традиційних навичок та ремесел [67].

У деяких країнах агротуризм і екотуризм розглядаються практично як синоніми в рамках одного напрямку туризму, наприклад, Turismo Rural в Іспанії або agrotourism на Кіпрі (дослівно в перекладі означає «сільський туризм»). В інших країнах поєднання сільського та екологічного туризму закладено в один тип пакету турпослуг (наприклад, в Італії цей напрям «Природа і здоров'я»). Держава, визначаючи види діяльності, що підлягають ліцензуванню, у нормативно-правових актах запроваджує умови, які необхідні та достатні з точки зору суспільних інтересів для заняття певним видом діяльності, і має можливість регулювати та контролювати ринкову діяльність ліцензіатів [68].

З іншого боку, в багатьох країнах світу в пакет агротуристичного продукту включаються «неекологічні» види дозвілля. Строго кажучи, якщо пакет агротуристичних послуг включає полювання, риболовлю і навіть ловлю

метеликів, то його не можна відносити до екологічного туризму. Однак ряд країн Африки, а також Угорщина і Польща в Європі успішно практикують саме таке поєднання проживання в сільській місцевості (агротуризму) – з полюванням і риболовлю. При орієнтації на в'їзний (іноземний) туризм такий пакет дає великий економічний ефект.

Отже, єдина універсальна концепція сільського туризму відсутня, та й навряд чи вона взагалі може бути на сьогодні створена, оскільки в різних країнах традиції, умови і завдання різні. Спільним є лише те, що агротуризм фактично перетворився на ефективний і перспективний сектор туріндустрії, причому не тільки в Європі, де він отримав найбільший розвиток в останні два десятиліття.

Варто підкреслити, що ліцензування в сфері туризму України має свої проблеми. Понад три роки воно існувало без законодавчого механізму провадження туристичної діяльності, тому що діючи до недавнього часу «Ліцензійні умови» були прийняті ще у 2001 році, до нової редакції Закону про туризм, і стосувалися ліцензування діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності, а не туроператорської і турагентської діяльності, яка передбачена на державному рівні з 1 січня 2004 долі. У цей час, у зв'язку із прийняттям 11 вересня 2007 року нових «Ліцензійних умов» [69], що відповідають вимогам чинного українського законодавства, таке протиріччя було усунуто.

Однак слід звернути увагу на застосування деяких застарілих норм фінансових гарантій, які упроваджені в нових «Ліцензійних умовах». Дотепер існували обмежені суми коштів для покриття відповідальності туроператора: 20000 євро при здійсненні зарубіжного туризму, 10000 євро – внутрішнього та іноземного туризму, та 2000 євро – для покриття відповідальності турагента перед споживачами туристичних послуг. Усі ці ставки вирішено залишити без змін. Але краще було б підходити до цього питання диференційовано, тобто установити реальну базову ставку фінансової гарантії та підвищати її згідно з такими показниками, як обсяг обслуговуваних туристів та екскурсантів, обсяг

коштів, які отримала турфірма від своєї діяльності тощо. Тому що, на конкретному етапі узаконене таке становище, при якому туроператори та турагенти у випадках виникнення обставин своєї неплатоспроможності чи внаслідок невиконання договірних зобов'язань перед туристами, пов'язаних з ненаданням послуг, зможуть розрахуватися з ними своєю фінансовою гарантією тільки в її межах; у разі перевищення сум вимог туристів над сумою гарантії задоволення вимог туристів будуть здійснюватися пропорційно, тобто турфірми зможуть не компенсувати збитки споживачам туристичного продукту в повному обсязі. Звичайно, це не є ефективним механізмом захисту прав туристів від свавільства деяких турфірм, діяльність яких може носити непрофесійний чи шахрайський характер.

Про те, що фінансова відповідальність українських туристичних фірм не є економічно обґрунтованою, свідчать і самі звіти, які періодично публікуються на офіційному сайті ДСТК [70, с. 67-71].

Одним зі шляхів підвищення якості обслуговування туристів і екскурсантів в Україні є створення і впровадження національних стандартів. Стандартизації, як формі державного регулювання, надається величезне значення у всіх цивілізованих країнах світу, де стандарти, застосовувані в готельному і ресторанному бізнесі, оновлюються практично щорічно з метою підвищення рівня сервісу. У сфері туризму нашої країни на державному рівні діють 12 стандартів, у числі яких п'ять національних стандартів України (ДСТУ) – три з них стосуються засобів розміщення туристів і два – підприємств ресторанного господарства, а також шість міждержавних стандартів країн СНД (ГОСТ), адаптованих в Україні як національні, – три з них застосовуються в туристсько-екскурсійному обслуговуванні та три – на підприємствах харчування. Однак міждержавні стандарти у цей час уже морально застаріли і вимагають заміни на більш діючі, що відповідатиме сучасним вимогам до якості надаваних послуг. Крім того, в Україні давно назріла необхідність прийняття на державному рівні нових стандартів, що відображають перспективні напрямки розвитку туризму і надання тур послуг, зокрема в

сільській місцевості.

Сертифікацію послуг на певну категорію, що в Україні проводиться на добровільній основі, здійснено всього лише у 192 готелях, що становить 15% від їх загальної кількості [71]. Слід також зазначити, що незадовільне становище справ з обов'язковою сертифікацією готельних послуг буде й далі збільшуватися у зв'язку із прийняттям «Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)» [72, с. 38-43], відповідно до якого сертифікуватися повинні послуги, надавані навіть індивідуальними засобами розміщення туристів, тобто тими, які пропонують менш 10 місць для ночівлі. Однак у цьому випадку, на наш погляд, необхідний або зовсім інший підхід, що стимулюватиме легалізацію раніше незареєстрованих засобів розміщення, або спрощена схема сертифікації, що може бути встановлена введенням нового стандарту для засобів розміщення малих форм – так званих «малих готелів». У протилежному випадку, основна мета, заради якої була прийнята ця постанова – детінізація ринку готельних послуг – виконана не буде.

Основні завдання для розвитку агротуризму на території села чи селища, що позитивно сприятиме розвитку регіональної туристичної сфери України можна визначити так:

1. Формулювання і реалізація концепцій турпродуктів цієї території (зони відпочинку);
2. Політична, інформаційно-рекламна та інша підтримка ініціатив місцевих громад в сфері агротуристичного бізнесу;
3. Підготовка кадрів для організації агротуристичного бізнесу і виробництва агротуристичного продукту на місцях;
4. Робота з населенням щодо формування позитивного ставлення до агротуристичного бізнесу, конструктивних поведінкових моделей тощо;
5. Залучення матеріально-технічних, фінансових та людських ресурсів для вдосконалення інфраструктури туризму;
6. Інформаційне забезпечення агротуристичної діяльності із застосуванням інформаційних технологій;

7. Формування позитивного образу цієї дестинації, умов для інформаційно-рекламного забезпечення агротуристичної діяльності та просування конкретних турпродуктів.

Необхідно підкреслити, що можливі концепції турпродуктов задані існуючими рамковими умовами – сукупністю зовнішніх чинників. Серед них:

1. Наявні туристичні ресурси сільської місцевості (природні, культурно-історичні тощо);
2. Екологічна чистота місця (при цьому віддаленість від великих центрів може бути не мінусом, а плюсом);
3. Доступність місця (хороші під'їзні шляхи - ключовий чинник);
4. Наявність сучасних засобів зв'язку;
5. Забезпечення безпеки;
6. Забезпечення виконання санітарно-гігієнічних норм;
7. Забезпечення відповідного запиту клієнта рівню комфорту.

Відпочинок в селі носить більше активний, ніж пасивний характер. Тут туристам пропонуються заняття активного характеру, а також можливість пізнати щось нове, наприклад:

- 1) етнофольклорні заходи – які передбачають участь в творчих ательє народних умільців, перегляд етнофольклорних концертів, участь в народних святах, відвідування виставок, музеїв тощо;
- 2) участь у зборі ягід, овочів, яблук, участь у виготовленні традиційних українських напоїв (медовухи, наливки, настоянок) з подальшою дегустацією.
- 3) вивчення історії держави, географічної зони, населеного пункту: передбачає відвідування історичних музеїв, фортець, меморіалів, організація таборів для проведення археологічних розкопок під керівництвом фахівців;
- 4) відпочинок у спокійних місцях з прекрасними пейзажами;
- 5) організація екскурсій в особливо охоронюваних природних територіях;
- 6) активний відпочинок – рибалка і полювання.
- 7) прогулянки лісом зі збиранням грибів, ягід, лікарських трав тощо;
- 8) спортивні заходи.

У контексті на шого дослідження варто зауважити, що безліч підприємств, фірм та організацій беруть участь в обслуговуванні туристів. Виникнення туристичного бізнесу обумовлено інтенсивним розвитком регіональних і міжнародних туристичних обмінів і сильною роз'єднаністю споживача і виробника туристичних послуг (готелі, ресторани тощо) і в часі (завчасне комплектування і продаж турів), і в просторі (різні країни, навіть континенти подорожей). Однією з сучасних тенденцій розвитку туристичної індустрії є логістизація виробничого процесу.

За останній час на території України відкрилося досить багато турфірм, які не встигнувши проіснувати на ринку і півроку, змушені були припинити своє існування через високі витрати. Отже, у контексті державного управління у сфері туризму та зниження сукупних витрат в туристичній діяльності доволі цікавим є застосування логістичного підходу до управління. Необхідним продовженням правотворчої діяльності в сфері туризму після створення правових основ функціонування вважаємо прийняття нормативно-правових актів з логістизації туристичної сфери підприємництва.

Актуальність проблеми нині є безперечною: складна економічна ситуація особливо вимагає використання концепції логістики для зниження рівня загальних витрат компанії. Грамотне і продумане використання принципів і методів логістики, врегульовані нормами права, дозволить вивільнити і спрямувати фінансові ресурси компанії на її подальший продуктивний розвиток.

Для встановлення таких правових норм необхідно розглянути основні поняття і принципи логістичного підходу, які конкретні практичні завдання він дозволяє вирішувати туристичним організаціям і на цих висновках встановити відповідні рекомендації (шляхи) вирішення цієї проблеми.

Широке впровадження логістики в туризмі – це об'єктивна необхідність, зумовлена ускладненням завдань управління, великими обсягами інформації, що оброблюється в туристичній сфері. Застосування логістичного підходу приносить вигоду і туроператору, і турагенту, і споживачеві туристичного

продукту (тобто туристу). Логістика в туризмі найтісніше пов'язана з обслуговуванням споживачів, враховує пропозицію туристичного продукту на ринку при заздалегідь визначених затратах і параметрах обслуговування. Основною вимогою розробки ефективного управління логістикою є тісний зв'язок між процесами складання туру, продажем і наданням послуг.

Логістика в туризмі визначається як наука про планування, контроль і управління операціями, що здійснюються в процесі формування туру, доведення готової продукції до споживача відповідно з інтересами і вимогами останнього, а також в процесі передачі, зберігання і обробки відповідної інформації.

У туризмі виділяють такі потоки, якими управляє логістика: транспортні, людські, фінансові та інформаційні. Оскільки логістика містить специфічні господарсько-суспільні відносини, що зачіпають різноманітні сфери послуг в економіці держави, то для них також є необхідним правове регулювання. Базою правового регулювання логістичної системи загалом в країні є Конституція України та Цивільний кодекс України.

В сучасних умовах інформаційна складова розглядається як один з найважливіших резервів підвищення ефективності функціонування всієї логістичної системи. До правового забезпечення необхідно віднести низку Законів України в інформаційній сфері. Основна проблема на сучасному етапі розвитку українського туристичного ринку полягає у складності своєчасного і оперативного інформаційного супроводу туристичного продукту. Це створює труднощі не тільки туристам при виборі місця відпочинку, але й агентствам, туроператорам і самим засобам розміщення. Компанії вимішені набирати велику кількість менеджерів з різних напрямів, туроператори не мають можливості розробляти адекватний турпродукт, не маючи в своєму розпорядженні повної і об'єктивної інформації, бази розміщення не можуть повідомити про себе, оскільки їх інформація просто втрачається в масиві загальних даних.

В основу побудови логістичної інформаційної системи повинні бути покладені такі принципи.

Повнота і придатність інформації для користувача (наприклад, про політичний, кліматичний та інший стан країни тимчасового відвідування туристами).

Точність вихідної інформації (наприклад, про інфраструктуру, туроператора з прийому туристів, культурну діяльність тощо).

Своєчасність. Особливо це важливо в операційному менеджменті при перевезенні туристів, розміщенні, аварійних ситуаціях тощо.

Орієнтованість. Інформація повинна бути орієнтована на виявлення додаткових можливостей поліпшення якості послуг і зниження витрат.

Гнучкість. Інформація повинна бути пристосована до користувачів і мати зручний вид.

Достовірність. Інформація, прийнята від відправника, повинна точно відповідати переданій інформації.

Продуктивність. Вихідна інформація повинна максимально відповідати продуктивності технічних засобів, які використовуються.

Реалізація цих принципів сприяє оптимізації прийнятих управлінських рішень у сфері туристичного процесу. Власником інформації може бути громадянин (фізична особа), юридична особа, держава, органи влади, місцеве самоврядування.

Під фінансовим потоком прийнято розуміти сукупність розподілених у часі платежів. Як правило, будь-яка фінансова операція в туристичній діяльності передбачає наявність двох потоків: вхідного (надходження, доходи) і вихідного – виплати (витрати).

Фінансові потоки в туризмі можна поділити на такі групи: фінансові потоки, обумовлені продажем турпродуктів, фінансові потоки, пов'язані з функціонуванням грошових фондів туристичної фірми, інвестиційні фінансові потоки, кредитні фінансові потоки, фінансові потоки між засновниками, акціонерами і туристичною організацією, а також між туристичною фірмою і

державою; туристичною фірмою, підрядниками та субпідрядниками; туристичною фірмою і страховими компаніями; туристичною фірмою і кредитно-банківськими установами.

Туроператор продає туристичні пакети турагентам або безпосередньо туристам. Туроператор (або турагент) може надавати туристам і додаткові послуги: придбання авіаквитків, страхування, отримання віз тощо.

Важливими аспектами фінансової діяльності туристичних фірм є формування і використання різних грошових фондів. Грошові фонди поділяються на дві групи: фонди власних коштів і фонди залучених та запозичених коштів. Інакше кажучи, грошові фонди – це джерела, за рахунок яких туристичною фірма формує свій актив.

Важливе значення має правове забезпечення умов праці персоналу. Ефективність функціонування туристичної фірми значною мірою залежить від організації умов праці людини. Необхідно зауважити, що в туристичній діяльності діють ті ж норми трудового законодавства, які поширюються на всі галузі економіки незалежно від виду власності. Дотримання правових основ трудових відносин, регламентованих Кодексом законів про працю з обов'язковим чергуванням роботи і відпочинку, має вирішальне значення для збереження здоров'я персоналу.

Для вдосконалення роботи туристичної фірми важливим напрямом є розробка і впровадження автоматизованих систем управління.

Для збереження наявних зв'язків і залучення нових туроператорів необхідно активно підтримувати свою агентську мережу, беручи до уваги індивідуальні особливості клієнтів (агентів і туристів), удосконалювати політику включення нових клієнтів в логістичний ланцюг туроператор – турагент – турист. Звертаючись в туристичну фірму, клієнт зіставляє власні моральні, матеріальні, фізичні витрати з очікуваним результатом і оплачує послуги турфірми лише в тому випадку, якщо йому це вигідно.

Отже, найкращих результатів можуть домогтися ті туристичні компанії, які будуть використовувати концепцію скорочення всіх видів витрат,

пов'язаних з керуванням туристським потоком, турами, фінансовими і інформаційним потоками. Зменшення логістичних ризиків дозволить компаніям вивільнити фінансові кошти на додаткові інвестиції в інформаційно-комп'ютерні системи, рекламу, маркетингові дослідження тощо. Отже, застосування логістичного підходу принесе очевидні вигоди всім учасникам процесу руху турпродукту від туроператора до туриста.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи викладений у першому розділі аналіз теоретико-методологічної основи дослідження адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України можемо зробити декілька висновків:

1. Основними причинами незадовільного стану туристично-рекреаційної сфери є недостатній рівень: 1) теоретичного осмислення соціально-економічної суті туризму як суспільного явища та його економічної значущості як прибуткового виду економічної діяльності, а також 2) державного регулювання.

Світова практика функціонування найбільш розвинених економічних систем доводить, що високу конкурентоспроможність господарської діяльності та стабільне економічне зростання забезпечують значною мірою ефективні механізми державного регулювання, у тому числі державного регулювання туризму.

2. Стан вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що розвиток туризму в Україні перебуває лише на початковому етапі. Збільшення потоків внутрішнього та в'їзного туризму нині уповільнюється через низку негативних чинників, до яких належать: недостатній розвиток туристичної інфраструктури; невідосконаленість нормативно-правової бази; як економічна, так і політична нестабільність у країні; обмеженість асортименту запропонованих послуг; недосконалість реклами українських туристичних зон відпочинку за кордоном.

І саме без підтримки держави зазначені проблеми неможливо вирішити.

3. Популярність напрямів досліджень відображає напрями розвитку туризму. Крім того, це дозволяє дослідникам віднайти те, що сприяє на сфері, які мають істотний вплив на історичний розвиток туризму. У цьому контексті варто звернути увагу на мультидисциплінарний підхід, що був запропонований Джафарі та Річі, який дозволяє здійснювати вивчення понять, природи та компонентів туризму. Науковці також запропонували міждисциплінарну модель вивчення туризму, яка класифікує дослідження туризму за окремими галузями науки. Такий підхід варто розглядати як прогрес у цілісному визначенні туризму, оскільки він передає нечітку суму явищ та відносин у площину конкретних предметів. Початкова модель включала 16 напрямів вивчення туризму з 16 дисциплін, таких як соціологія, економіка, психологія, антропологія, політологія та географія. При постійному розвитку туризму додаються нові дисципліни, включаючи історію, архітектуру та підприємництво. В останній моделі було запропоновано 21 наукову галузь, яку потрібно долучити до вивчення туризму

4. Держава, визнаючи туристичну діяльність як одну з пріоритетних галузей національної економіки, здійснює її регулювання. Новий характер попиту, що склався на туристичному ринку України, диктує необхідність пошуку нових форм турпродукту. Орієнтація на груповий туризм, на «масові заїзди» не відповідає сьогodнішнім вимогам. Передовий зарубіжний досвід говорить про світову тенденцію до індивідуалізації турпродукту. Це вимагає:

1. Нових форм організації туристичної галузі.
2. Відкриття нових напрямів (секторів) туріндустрії.
3. Нових видів турпродуктів.

5. В сучасних умовах інформаційна складова розглядається як один з найважливіших резервів підвищення ефективності функціонування всієї логістичної системи. До правового забезпечення необхідно віднести низку Законів України в інформаційній сфері. Основна проблема на сучасному етапі розвитку українського туристичного ринку полягає у складності своєчасного і оперативного інформаційного супроводу туристичного продукту. Це створює

труднощі не тільки туристам при виборі місця відпочинку, але й агентствам, туроператорам і самим засобам розміщення. Компанії вимішені набирати велику кількість менеджерів з різних напрямів, туроператори не мають можливості розробляти адекватний турпродукт, не маючи в своєму розпорядженні повної і об'єктивної інформації, бази розміщення не можуть повідомити про себе, оскільки їх інформація просто втрачається в масиві загальних даних.

б. Для того, щоб туристична індустрія України і загалом в державі, і в окремих регіонах посіла чільне місце в економічному зростанні, необхідно звернути увагу на розвиток сільського туризму, який є видом туризму, що передбачає тимчасове перебування туристів у сільській місцевості з метою відпочинку і / або участі в сільськогосподарських роботах; сектор туристичної галузі, орієнтований на використання природних, культурно-історичних та інших ресурсів сільської місцевості та її специфіки для створення комплексного туристичного продукту.

Обов'язкова умова: кошти розміщення туристів, індивідуальні або спеціалізовані, повинні залишатися в сільській місцевості або малих містах без промислової і багатоповерхової забудови.

В першу чергу від сільського туризму очікують спокою і розмірності сільського життя, чистого повітря, тиші і натуральних продуктів, комфортних умов проживання, домашньої атмосфери, прийнятних цін, відчуття близькості з природою, отримання нових вражень, знайомства з місцевими традиціями, можливості розваги для дітей і проведення дозвілля для дорослих.

В даний час, у зв'язку зі зміною економічною ситуацією в аграрному секторі, яка характеризується підвищенням механізації та автоматизації сільськогосподарського виробництва і зниженням чисельності населення, зайнятого у виробництві сільськогосподарської продукції, гостро постало питання про пошук нових видів діяльності, які б замінили або доповнили сільськогосподарську діяльність.

Розвиток агротуризму в територіях прекрасно вирішує це завдання,

оскільки саме туристична складова може стати «катализатором» економічного зростання села. Цьому є кілька пояснень.

По-перше, туристична діяльність приваблива невеликими стартовими інвестиціями, адже для селян, що мають дуже обмежені кошти, це практично визначальний момент.

По-друге, туризм – прибуткова галузь господарства з високим рівнем рентабельності, мінімальним терміном окупності витрат, що дуже важливо для швидкого отримання доходів.

При збереженні тенденції зростання попиту на туристичні послуги в світі і в Україні послуги сільського туризму займають все більше місця. Це пов'язано і з передумовами урбаністичного характеру, і з ростом тривалості відпусток, і з посиленням інтересу людей до подорожей. Додають інтерес незначні доходи більшості населення України, що роблять сільський туризм часто єдиною можливим способом отримати повноцінний відпочинок за досить помірну плату.

Розвиток агротуризму піднімає економіку українського села. Удосконалюється господарська структура сіл, стимулюється розвиток галузей, задіяних в індустрії гостинності, задіюються в економіці ті села і селища, які раніше вважалися депресивними, безперспективними для розвитку інших видів діяльності.

7. Основні завдання для розвитку агротуризму на території села чи селища, що позитивно сприятиме розвитку регіональної туристичної сфери України можна визначити так: 1) формулювання і реалізація концепцій турпродуктів цієї території (зони відпочинку); 2) політична, інформаційно-рекламна та інша підтримка ініціатив місцевих громад в сфері агротуристичного бізнесу; 3) підготовка кадрів для організації агротуристичного бізнесу і виробництва агротуристичного продукту на місцях; 4) робота з населенням щодо формування позитивного ставлення до агротуристичного бізнесу, конструктивних поведінкових моделей тощо; 5) залучення матеріально-технічних, фінансових та людських ресурсів для

вдосконалення інфраструктури туризму; б) інформаційне забезпечення агротуристичної діяльності із застосуванням інформаційних технологій; 7) формування позитивного образу цієї дестинації, умов для інформаційно-рекламного забезпечення агротуристичної діяльності та просування конкретних турпродуктів.

8. Індустрія туризму багатогранна і сьогодні отримує все більшого поширення і динамічного розвитку. Туристична діяльність не може здійснюватися поза і крім правових норм. Слабке правове забезпечення сфери туризму, туристичної економіки породжувало нецивілізований розвиток туристичного ринку. Тому нагальною проблемою в українському туризмі стала необхідність прийняття державного акта, який виключив би стихійну нормотворчість і спрямував роботу тисяч вітчизняних туристичних організацій та індивідуальних підприємців, а також сотень іноземних туристичних фірм в єдине правове русло, де поряд з нормами цивільного права діють спеціальні норми, що регулюють туристичну діяльність.

9. Особливе значення для дослідження будь-якого явища відіграє методологія та ті методи, які слугують цьому процесу. На нашу думку, корисним є використання мультидисциплінарного підходу для проведення аналізу сфери туризму, та зокрема адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України.

При розробці національного законодавства у сфері туризму необхідно зосередити увагу на тому, що економічна складова полягає в розвитку туризму як пріоритетного напрямку державної соціально-економічної політики України.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ПІДГРУНТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

2.1 Основні принципи та пріоритети державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України

Незважаючи на достатнє впорядкування функцій та повноважень установ, які повинні регулювати галузь, важко визначити справжню стратегію розвитку туристичної сфери. При малому споживанні туристичних послуг ці процеси не є критичними, але поступове збільшення імпорту туристичних продуктів (товарів і послуг) без збалансування їх від експортних операцій може призвести до структурних дисбалансів в економіці країни.

Стає зрозумілим, що формулювання ефективної державної політики для будь-якої сфери діяльності або конкретної галузі, зокрема туризму, яка надзвичайно залежить від стану соціального середовища, вимагає від країн світу чіткого розуміння стратегічних пріоритетів лише у зовнішньоекономічні відносини, але також і внутрішня політика, яка реалізується через реалізацію національних та регіональних програм розвитку на різних рівнях адміністративного та територіального підпорядкування. Необхідність реагувати на виклики глобалізації змушує країни змінити існуючі підходи до державного управління, які, на відміну від традиційних, повинні враховувати сучасні та очікувані тенденції, що визначають геополітичне становище макрорегіону, не останню частину якої він належить до концепції сталого розвитку. Тому при плануванні місцевих програм розвитку туризму важливо посилатися на положення національних та регіональних програм, що містять національні пріоритети.

Держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів економічного та культурного розвитку та створює умови для туристичної

діяльності. Здійснення державної політики в туристичній галузі здійснюється: визначення та реалізація основних напрямків державної політики в туристичній галузі, пріоритетних напрямків розвитку туризму; визначити порядок класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму; визначити основи туристичної безпеки; нормативно-правове регулювання відносин у туристичній сфері (туризм, готелі, екскурсії та інші види послуг для громадян); ліцензії в галузі туризму, стандартизація та сертифікація туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичної підтримки, видача дозволів на право надання туристичної підтримки; організація та здійснення державного контролю за дотриманням туристичного законодавства; визначити пріоритетні напрямки та координувати дослідження та навчання в туристичній галузі; участь у розробці та реалізації міжнародних програм розвитку туризму [73, с. 113-115].

Оскільки туристична політика є невід'ємною частиною державної політики, вона реалізується на всій території України, але переважно на рівні окремих регіонів з метою вирішення соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону та туризмом в ньому. Основними напрямками державної політики в туристичній галузі є захист прав туристів, інтереси виробників національних туристичних продуктів та підтримка внутрішнього та в'їзного туризму (іноземного). Форми цієї підтримки змінюються залежно від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на навчання, науково-рекламну підтримку, просування національного туристичного продукту на світовому ринку; податкові та митні пільги для стимулювання припливу інвестицій тощо.

Для реалізації державної політики у сфері туризму суб'єкти реалізації цієї політики мають певні методи і форми. На думку деяких вчених до методів належать: «програмно-цільове планування; забезпечення стабільності податкової системи; укладання державних контрактів; координація економічної діяльності в туристичній сфері; управління державною власністю; визначення

пріоритетів у структурній політиці; забезпечення державного захисту прав і законних інтересів рівноправних учасників цивільного обігу; антимонопольне регулювання; забезпечення інформаційного обслуговування на базі впровадження нових засобів інформаційних технологій; ліцензування; сертифікація; здійснення державного нагляду» [74].

Форма – це вираз державно-правового змісту. До них відносять державні програми, державний контракт (договір), акти державної реєстрації, ліцензування [75, с. 53-67]. Ми ж дотримуємося усталеної точки зору про те, що до форм управління відносяться нормативні та індивідуальні акти органів виконавчої влади, адміністративні договори.

Державний контракт (договір) – одна із своєрідних правових форм регулювання, реалізації державних замовлень, що застосовуються в досліджуваній сфері. Державні контракти як правові форми реалізації державних замовлень мають ту особливість, що поєднують в собі елементи адміністративно-правового та цивільно-правового договорів. Однією зі сторін таких відносин виступає держава в особі уповноваженого органу, договір укладається в інтересах держави і не переслідує комерційних цілей. Державний замовник виступає зобов'язаною стороною і перед державою, і перед виконавцем замовлення. Розвиток туристичної сфери передбачає вирішення рекреаційних, природовідновних питань, які при здійсненні підприємницької діяльності не можуть вирішуватися в повному обсязі.

Необхідно зауважити, що туристична політика держави як система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади і безпосередньо, і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі базується на відповідній стратегії й тактиці [76].

Тому можна зробити висновок, що туристична політика – це особливий вид державної політики, спрямований на ефективний розвиток туристичної галузі. Поряд з тим, що туристична політика є невід'ємною частиною публічної

політики, існують деякі специфічні фактори, що визначають туристичну політику, такі як економічні, правові, природні умови країни, транспортні умови, соціальні фактори. До економічних факторів належать: макроекономічна та грошово-економічна стабільність, можливість залучення капіталу для досягнення цієї мети, зацікавленість інвесторів. До правових факторів належать: наявність адекватної правової бази, реальна можливість виконання нормативно-правових актів, відповідність регуляторної бази європейським стандартам. Природними умовами країни є наявність унікальних природних ресурсів, пам'яток історії та культури, творів мистецтва, архітектури, живопису тощо. До соціальних факторів належать сприятливі умови життя, можливість задовольнити потреби туристів та інше.

Державна політика у сфері туризму спрямована на досягнення відповідної мети у цій сфері, а саме:

Забезпечення права громадян на відпочинок, свободу пересування та інших прав під час проведення подорожей; охорона навколишнього природного середовища; створення умов для діяльності, спрямованої на виховання, освіту та оздоровлення туристів; розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян під час проведення подорожей, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян України, розвиток міжнародних контактів, збереження об'єктів туристичного показу, раціональне використання природної і культурної спадщини.

Соціальна політика полягає у створенні цілого комплексу державних та недержавних заходів, спрямованих на виявлення, задоволення та задоволення потреб та інтересів певних верств населення. Виділяють такі елементи соціальної політики: законодавче регулювання робочого часу та свят, перерозподіл доходів та стимулювання розвитку соціального туризму. Результатом ефективної соціальної політики є залучення широкої громадськості до споживання туристичного продукту (дітей, студентів, людей похилого віку, інвалідів тощо).

Однак, доводиться констатувати, що в Україні ще й досі немає єдиної системи законодавства про туризм. Окремі норми, що регулюють відносини в сфері туристичної діяльності, містяться в різних нормативно-правових актах різних галузей права. І саме відсутність системності часто призводить до неузгодженості, суперечливості вимог в різних документах, невизначеності, відсутності єдності понятійної і термінологічної бази.

На зміну Стратегії розвитку туризму і курортів, яка була прийнята у 2008 році, Розпорядженням № 168-р від 16 березня 2017 р. було схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів в Україні на період до 2026 року» [77]. Реалізація цієї Стратегії передбачається за відповідними напрямками, з-поміж яких: забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, імплементація законодавства ЄС у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, удосконалення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму, формування та просування позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Реалізація цього документа передбачається шляхом використання коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, що не заборонені чинним законодавством. Натомість, викликає застереження те, що обсяг фінансування визначатиметься щороку з урахуванням конкретних завдань і реальних можливостей.

Політика дозвілля реалізується через організацію ефективних, корисних та цікавих дозвіллевих та рекреаційних заходів. Деякі дослідники виділяють 2 основні елементи в організації політики вільного часу, а саме кількісну та якісну. Кількісний показник характеризується кількістю часу, за який громадянин може бути повністю вільним від роботи і тому займає вільний час.

Аналізуючи законодавство, що регулює сферу туризму, можна зробити висновок, що в державній політиці України в сфері туризму все ще відсутній комплексний підхід. Нормативні акти, що регулюють відносини в цій сфері частково застаріли, з деяких питань вони взагалі відсутні, а значить, не

сприяють розвитку галузі.

Існує декілька визначень поняття «принцип державного управління», що використовуються в юридичній літературі.

Ю.М. Козлов в своїх роботах розкриває принцип державного управління як «основні керівні основи, на яких будується і функціонує управління і, які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил» [78].

З точки зору Г.С. Яковлева принцип державного управління – це «узагальнення істотних і стійко повторюваних взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків, що виражають у вигляді певних тверджень концентрований досвід раціональної діяльності в сфері управління громадським життям» [79].

Ю.А. Тихомиров розуміє під принципом державного управління стійкі сутнісні характеристики і суб'єктів, і об'єктів управління [21].

На основі цього можна зробити висновок, що принципами державно-управлінської діяльності є основоположні ідеї, які використовуються в управлінських відносинах і відображають діяльність суб'єктів управління.

З огляду на це варто зупинити увагу на загальних управлінських принципах, що відносяться до всьому управлінню загалом і галузевих (спеціальних) принципах, що відносяться до туризму, як сфері діяльності.

До загальних принципів державного управління туризмом можна віднести: принцип законності та принцип плановості.

Виходячи зі змісту Конституції України органи, які здійснюють функції державного управління та громадяни зобов'язані дотримуватися законів. Право надає взаємодії суб'єктів і об'єктів управління стійкість і визначеність, без яких процес державного управління не міг би здійснюватися, а значить, не досягалися б поставлені цілі. Суб'єкти управління повинні мати чіткі орієнтації, заздалегідь знати межі своєї творчої активності і конкретний склад дій.

Законність можна визначити як точне і неухильне виконання всіма суб'єктами права нормативних приписів чинного законодавства. В цьому

принципі можна виділити дві складові. Перша стосується сфери правотворчості: в системі управління застосовується безліч правових актів. До критеріїв законності цих актів можна віднести: а) правомочність суб'єкта, що приймає акт; б) відповідність змісту акта обсягам повноважень суб'єкта; в) правильний вибір форми акта; г) дотримання встановленої процедури підготовки, прийняття та набрання актом чинності. Порушення зазначених вимог за формою або за суттю тягне невідповідність нормативного акта, робить його таким, який можна оскаржити, дозволяє учасникам правовідносин вимагати його скасування. Численні правові акти складають правову систему, що містить закони та підзаконні акти.

Правові акти управління є вторинними відносно законів. Це обумовлено підзаконним характером управлінської діяльності. При оцінці законності підзаконних актів слід враховувати крім зазначених критеріїв ще й адекватність змісту акта обсягам повноважень. Особливе значення має зіставлення норм законів і норм підзаконних актів – указів, постанов, розпоряджень. Воно проводиться за елементами норм і передусім за диспозиціями, які функціонально тісно пов'язані.

Друга складова законності охоплює сферу реалізації (застосування) права і полягає в неухильному виконанні (дотриманні, виконанні, використанні) всіма учасниками правовідносин, включаючи і держава, чинного законодавства [80].

Слід зазначити, що елементи туристичної політики можуть бути дуже виразними, оскільки існує багато факторів, які формують її, впливають на неї та допомагають їй досягти своїх цілей та функцій. Ви також можете розглянути питання про навколишнє середовище, інвестиції, регіональну продукцію, засоби масової інформації, туризм тощо.

Сфера туризму, як і інші сфери, вимагає дотримання обох вищевказаних складових законності. Крім того, тут дуже важливо дотримуватися принципу законності правових актів в їх відповідності загальновизнаним принципам і міжнародним нормам, що становлять частину національного законодавства України. При виконанні цього принципу можна домогтися високого ступеня

впливу на суспільні процеси.

Методи впливу, що застосовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не адекватні сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації необхідно вдосконалити регуляторні механізми господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, сформувані нові соціально-економічні підходи та підходи до стратегії розвитку національного туристичного комплексу та система управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях. На державному рівні необхідно переосмислити роль здравниць у національній системі відпочинку та покращити здоров'я населення та функції, які вони виконують. Лише зі зміною методологічних підходів держава зможе розробити нові концепції розвитку як курорту, так і санаторно-курортних послуг населення. Надалі на основі цих концепцій буде розроблена програма стратегічного розвитку цієї місцевості з поглибленням спеціалізації курортів та чітким обов'язковим визначенням прав власності.

Туристична політика – це система соціально-економічних, правових, зовнішньополітичних, культурних методів та інших методів та діяльності, що використовуються парламентами, урядами, державними та приватними організаціями, асоціаціями та установами, відповідальними за туризм, з метою регулювання та координувати туристичну галузь та створювати умови для туризму. її розвиток.

Принцип планування і прогнозування передбачає можливість стратегічного передбачення конкретного напрямку суспільного життя.

Складний механізм економічних, державних, соціальних відносин, відсутність в особи всієї необхідної інформації не дозволяє вирішувати багато питань без участі держави. Економічні відносини не в змозі саморегулюватися, їх стихійність призводить до самих непередбачуваних результатів – це підтверджують економічні відносини попередніх років, коли держава не мала можливості або свідомо не хотіло впливати на них: високий рівень безробіття і інфляції, злочинність. Натомість, вважаємо, що економічні відносини повинні

регулюватися і ринком, і державою.

Існує пряма залежність між економічною політикою держави і рівнем розвитку ринкових відносин. У країнах з розвиненими формами ринкових відносин держава перетворюється в координуючий і регулюючий центр економічної системи. Вона активно впливає на параметри та індикатори функціонування національної економіки та підтримує бажаний режим економічної динаміки, використовуючи для цього різноманітний арсенал засобів і методів.

Така діяльність держави немислима без аналізу існуючих відносин і передбачуваних варіантів їх розвитку. Тому принцип планування і прогнозування займає важливе місце серед принципів державного регулювання.

Тлумачний словник розкриває два поняття: плановість і планування. Плановість – «це діяльність, що ведеться відповідно до плану», а планування – «діяльність зі складання плану» [40].

Виходячи зі змісту визначень можна сказати, що плановість включає в себе розробку, реалізацію та виконання планів, а також контроль за їх виконанням. У цьому сенсі про принцип плановості можна говорити, наприклад, в бюджетних правовідносинах, де присутні всі складові, в тому числі і відповідальність за порушення плану.

Зміст планування полягає у визначенні цілей, напрямів, пропорцій, конкретних завдань розвитку і засобів їх досягнення. При цьому використовуються державне прогнозування соціально-економічного розвитку держави на довгострокову, середньострокову і короткострокову перспективу.

Зрозуміло, що як вид діяльності, планування не містить такої складової як відповідальність за порушення плану. Якщо програма (план) не виконується, її згортають. Виконання програми носить тепер диспозитивний характер.

Поряд з прямими методами регулювання держава повинна використовувати методи непрямого впливу.

Тому туристична політика держави – це діяльність держави щодо

розвитку туристичної галузі та суб'єктів туристичного ринку, вдосконалення форм туристичного обслуговування громадян та консолідація на цій основі її політичної, економічної та соціальні.

Туризм, як галузь економіки, для успішного розвитку вимагає застосовувати різноманітні методи і поточного, і перспективного планування. Це принесе значний ефект державі загалом, а також конкретним регіонам.

Планування туризму здійснюється на всіх рівнях: міжнародному, загальнодержавному, регіональному. Загальнодержавне і регіональне планування закладає основу для розвитку туризму країни і її регіонів.

Планування має враховувати фінансово-економічні методи (податки, мита, тарифи тощо), а також антимонопольне законодавство, систему реєстрації, регулювання окремих видів діяльності.

Що стосується галузевих (спеціальних) принципів, то аналіз чинного законодавства дозволяє виділити в чинних актах такі принципи: 1) принцип сприяння туристичній діяльності з боку держави і формування уявлення про Україну як країну, сприятливу для туризму; 2) принцип підтримки і захисту українських туристів, туроператорів, турагентів і їх об'єднань.

Однак чинне законодавство не повною мірою відповідає усталеним економічним і соціальним умовам.

Міжнародно-правові акти, такі як Манільська декларація зі світового туризму, Документ Акапулько, Хартія туризму в якості принципів пропонують державам такі основоположні ідеї: право громадян на доступність туризму, що впливає з права на відпочинок; усунення стримуючих чинників у розвитку туризму; розвиток соціального туризму в інтересах менш забезпечених громадян, а також молодіжного туризму та туризму людей похилого віку; безпеку туризму; зміцнення миру і міжнародних взаємин; визначення державної туристичної політики; захист історичних, культурних і релігійних місць, охорона природи і культури; збереження рівноваги між місцевим населенням і туристами; міжнародне співробітництво в сфері туризму; туристичну освіту і виховання.

Вважаємо, що з-поміж спеціальних принципів державного управління в сфері туризму варто визначити такі:

- 1) принцип доступності туризму;
- 2) принцип забезпечення безпеки громадян при занятті туризмом;
- 3) принцип державної підтримки туризму;
- 4) принцип міжнародного співробітництва в сфері туризму;
- 5) принцип забезпечення балансу інтересів населення України, туристів, які відвідують державу, і суб'єктів туристичної індустрії, що направляють туристів;
- 6) принцип пріоритетної підтримки малого і середнього підприємництва у сфері туризму;
- 7) принцип гласності та відкритості в розробці, прийнятті та застосуванні заходів державного управління туризмом;
- 8) принцип охорони природи, історичних і культурних цінностей під час здійснення туристичної діяльності [81].

Принцип доступності туризму витікає з права громадян на відпочинок і, означає, що туризм, як вид діяльності, повинен підходити для всіх. Можна виділити три складові доступності туризму: фінансову, організаційну і функціональну.

Фінансова доступність туризму означає наявність цінової диференціації наданих туристичних послуг, тобто повинні існувати тури, готелі, ресторани різних цінових категорій. Найбільшим попитом користуються тури для середнього класу і готелі в 2, 3 зірки.

Організаційна доступність означає наявність інфраструктури в місцях туризму, відповідної вимогам туриста: наявність доріг, місць паркування, зручність розміщення, якість обслуговування.

Функціональна доступність включає в себе можливість використання місць туризму за їх прямим призначенням для відпочинку. Так, близькість до місць військових локальних конфліктів, призводить до зменшення туристичних потоків на туристську територію. Сьогодні це є особливо актуальним для

України в контексті військового конфлікту на сході держави, що викликаний агресією з боку РФ.

Принцип державної підтримки включає в себе дві складові: соціальну й економічну. Соціальна складова полягає в розвитку соціального туризму в інтересах менш забезпечених громадян, а також молодіжного туризму та туризму людей похилого віку. Загальнодоступність туристичних послуг дозволить реалізувати повною мірою право громадян на відпочинок, оздоровлення та свободу пересування. Цей вид туризму міг би додатково активізуватися з прийняттям закону про соціальний туризм, який визнавався пріоритетним напрямом розвитку туризму.

Принцип міжнародного співробітництва полягає у зміцненні зв'язків між державами, створення позитивного іміджу про Україну як державу зі сприятливими для туризму умовами.

Туризм на всіх етапах його розвитку був чинником, що сприяє покращенню взаєморозуміння між державами і народами, важливим засобом зміцнення миру і дружби, активним стимулятором розвитку зовнішньоекономічних, торгових і культурних відносин. Саме тому туризм завжди був сприятливим ґрунтом для міжнародного співробітництва.

Водночас, без співпраці країн в галузі туризму він не зміг би успішно розвиватися. Якщо якась країна не проявляє уваги до потреб і бажань туристів, то навряд чи поїздки в цю країну набудуть масового характеру. Сьогодні вироблені і широко застосовуються різноманітні і досить ефективні форми співпраці країн в цій сфері. Основними цілями такого співробітництва є:

- використання туристичних зв'язків для зміцнення взаєморозуміння і довіри між країнами;
- використання туризму для розвитку взаємовигідних економічних і торгових відносин;
- створення в зазначених цілях на взаємній основі найбільш сприятливих умов для туристичного обміну між зацікавленими країнами, організація технічного співробітництва шляхом обміну туристичною інформацією,

вироблення загальних стандартів і технологій обслуговування туристів, спрощення туристичних формальностей тощо [82].

Міжнародне співробітництво розвивається в двох формах: співробітництво на двосторонній основі і співробітництво на багатосторонній основі. Двостороннє співробітництво виникає, коли дві сторони домовляються між собою про довготривалі дії щодо розвитку взаємних туристичних зв'язків.

Прикладом таких угод може слугувати Угода про співробітництво у сфері туризму між Урядом України та Урядом Грецької Республіки, Угода про співробітництво у сфері туризму між Департаментом по туризму Литви та Державним комітетом України по туризму, Протокол про співробітництво між Міністерством культури і туризму України та Міністерством культури і туризму Азербайджанської Республіки, Меморандум про українсько-австрійське співробітництво, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Князівства Андорра про співробітництво в галузі туризму, Програма співробітництва між Міністерством культури Республіки Вірменія та Міністерством культури і туризму України [83].

Багатостороннє співробітництво передбачає координацію спільних дій з розвитку міжнародного туризму між декількома державами. Велику роль тут відіграють акти Організації Об'єднаних Націй, такі як: Всесвітня декларація прав людини (1948р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966р.). Найбільш представницькою, авторитетною і активно діючою організацією є Всесвітня туристична організація, яка вважається міжурядовим універсальним органом співпраці держав у галузі туризму. Членство України в СОТ (англ. World Trade Organization, WTO) відкриває доступ до унікальної бази даних понад 190 країнам, до мережі партнерів по всьому світу.

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що держава безпосередньо несе відповідальність за розвиток туризму і його роль в процесі залучення коштів на розвиток галузі має вирішальне значення з таких причин:

– держава визначає національні пріоритети і використання їх для контролю над процесом розвитку туристичної діяльності, заснованого на концепції планомірного розвитку;

– держава розвиває інфраструктуру, що входить в компетенцію органів державної влади, і на загальнодержавному рівні, і на регіональному та місцевому рівнях;

– державне втручання у певних випадках є вагомим і необхідним, наприклад, соціальний, молодіжний, культурний туризм, де підприємницька діяльність не буде високоприбутковою;

– державна підтримка туризму, а також економічне і юридичне регулювання цієї сфери державою залишається її прерогативою.

Допомога держави у розвитку цієї сфери економіки може полягати в будівництві туристичного комплексу, в розвитку місцевої структури (готелі, ресторани), в модернізації засобів зв'язку (інформаційні системи) і розвитку інфраструктури (дороги), а також в розвитку туристичних кадрів. Реалізація загальнодержавних і регіональних програм у галузі туризму повинні забезпечити його активний розвиток [84].

2.2 Особливості формування регіональної туристичної політики

Індустрія туризму стрімко розвивається в більшості країн світу. Наша держава має величезний туристичний потенціал, у багатьох секторах розвиток туризму є пріоритетом місцевої влади. Сьогодні в Україні є компанії туристичного сектору, рівень обслуговування яких відповідає європейським стандартам, але їх відсоток порівняно із загальною кількістю незначний. Причиною цього є недосконалість середовища, створеного державою, в якій працює туристичний бізнес. Для створення сприятливих екологічних умов держава має важелі впливу, основою яких є законодавчі акти, які роблять більш чіткою діяльність компаній туристичного сектору.

Управління регіональним розвитком передбачає використання методів узгодження інтересів між центром і регіонами, посилення взаємозв'язку між використанням міжрегіональних і внутрішньо регіональних матеріальних ресурсів та фінансових потоків. Наявні методи впливу регіональних органів влади на економічний розвиток сформульовано як: створення сприятливих умов для розвитку ділової активності (транспорт, зв'язок, сфера туризму та рекреації, телекомунікації, регіональна ринкова інфраструктура, банки, аудит, страхування, консультації), регулювання ділової активності (зонування, правила землекористування, оподаткування, субсидії, пільги, гарантії) і прямої кооперації адміністрації регіону та бізнесу (спільні проекти, взаємодія з некомерційними організаціями: торгово-промислові палати, навчально-консультаційні центри).

Для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку регіону потрібна ефективна система управління. Впровадження системного підходу в управління розвитком регіону в умовах глобальної економіки здатна забезпечити оптимальну траєкторію управління – переходу керованої системи з початкового в бажаний стан з мінімальними витратами, і додання системі нових якостей, які забезпечать її конкурентоздатність.

Таким чином, системний підхід в управлінні набуває дедалі більшої вагомості та пріоритетності. Крім того, адаптація сфери рекреації та туризму до системного підходу в управлінні розвитком є необхідною і актуальною задачею в зв'язку з впливом цього виду діяльності на соціально-економічні показники розвитку території.

Розвиток регіону – це такий режим функціонування, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим і багатофакторним відтворенням соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території [85].

Змістовий аналіз наукової літератури [86] свідчить про те, що управління розвитком регіону – це багатовимірний та багатоаспектний процес. Тому сутнісне наповнення поняття управління розвитком регіону доцільно

розглядати з точки зору поступової взаємодії таких блоків як фактори, цілі, показники, принципи, методи впливу, функції. Зазначені блоки в сукупності виступають як діалектичне поєднання потреб, інтересів суспільства, можливостей регіону і ефективного використання всіх наявних ресурсів.

Першоосною економічного розвитку регіону є фактори: економіко-географічне положення, природно-ресурсний потенціал, розміщення виробництва, виробнича інфраструктура. На основі притаманних певній території факторів формулюються цілі, які в загальному вигляді можна поділити на короткострокові та довгострокові, ступінь досягнення яких відображається у показниках.

Систематизація та узагальнення наукових поглядів В.П. Павленка, А.І. Гаврилової, Г.Т. П'ятницької, О.В. Сініциної дало змогу сформуванню наступний перелік принципів управління регіональним розвитком [87, с. 103-113]:

- наукової обґрунтованості управлінських рішень;
- комплексності, який враховує об'єктивний характер суспільного розподілу праці в регіоні та орієнтує на забезпечення пропорційного розвитку його господарства і соціальної сфери;
- планомірності, що передбачає використання прогнозів, планів і програм регіонального розвитку;
- природно-господарської збалансованості, який передбачає пошук оптимальних варіантів управлінських рішень і гармонізацію розвитку людини, виробництва та навколишнього середовища;
- гнучкості (або адаптивності), що передбачає оперативне внесення коректив до планів і програм регіонального розвитку внаслідок суттєвих змін факторів зовнішнього середовища;
- децентралізації, сутність якого полягає в переміщенні прийняття рішень від центральних органів управління до агентів ринку;
- партнерства, що передбачає взаємодію об'єктів та суб'єктів під час управління як рівних партнерів;

– субсидіарності, який полягає у виділенні фінансових ресурсів для досягнення цілей, що були визначені раніше.

Управління регіональним розвитком передбачає використання методів узгодження інтересів між центром і регіонами, посилення взаємозв'язку між використанням міжрегіональних і внутрішньо регіональних матеріальних ресурсів та фінансових потоків [88]. Найвні методи впливу регіональних органів влади на економічний розвиток можна сформулювати як: створення сприятливих умов для розвитку ділової активності (транспорт, зв'язок, сфера туризму та рекреації, телекомунікації, регіональна ринкова інфраструктура, банки, аудит, страхування, консультації), регулювання ділової активності (зонування, правила землекористування, оподаткування, субсидії, пільги, гарантії) і прямої кооперації адміністрації регіону та бізнесу (спільні проекти, взаємодія з некомерційними організаціями: торгово-промислові палати, навчально-консультаційні центри).

Управління розвитком регіону характеризується наступним складом функцій [89, с. 137]:

– регіональне прогнозування (наукове передбачення перспектив розвитку регіону, що включає демографічний, економічний, соціальний, природно-ресурсний, екологічний прогнози, прогноз науково-технічного розвитку) і планування (визначення найближчих за часом перспективних станів регіону при обліку заданих цілей і завдань управління);

– організація регіональної системи, що орієнтована на організацію управлінської діяльності та пов'язана з визначенням раціональних форм поділу управлінської праці, складу ланок організаційної структури управління, регламентацією операцій, робіт;

– координація регіональної системи, яка пов'язана із забезпеченням узгодженості управлінських дій в просторі і в часі;

– регулювання регіональної системи пов'язано з формуванням управлінських впливів (команд, розпоряджень) щодо усунення відхилень і неузгодженостей в цілеспрямованому розвитку регіону, які виявляються і

оцінюються при моніторингу і аналізі;

- моніторинг регіону забезпечує безперервне виявлення та оцінку диспропорцій, дефектів, небезпечних і негативних явищ та інших перешкод стабільного розвитку регіону з позицій поставлених цілей і завдань управління;

- аналіз регіональної системи – аналіз стану регіональної соціо-еколого-економічної системи та результатів управління даною системою.

Р. Соболев обґрунтовує думку про необхідність впровадження системного підходу в управлінні регіональною економікою з урахуванням закономірностей економічного розвитку та функціонування суб'єктів господарювання різних форм власності на цій території з метою як найповнішого задоволення потреб населення.

Крім того, С. М. Зеленін стверджує, що «системний підхід у вивченні проблем управління розвитком регіону дозволяє осмислити її як функціонування складної системи, що включає управляючу, керовану підсистему та взаємодію між ними» [90].

Таким чином, побудова цілісної концепції управління розвитку регіону можлива лише за рахунок взаємоузгодження всіх складових механізму управління, що й досягається в рамках системного підходу.

Необхідною умовою розвитку регіонального туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільно делегувати повноваження місцевим органам влади для розвитку місцевого туризму: створення регіональних туристичних компаній, туристичних інформаційних центрів, будівництва інфраструктури, залучення інвестицій тощо. Ефективному виконанню делегованих повноважень може сприяти робоча група спеціалістів, створена на рівні центрального органу виконавчої влади, до компетенції якої покладеться галузь туризму, виходячи з законодавчої бази України та з урахуванням досвіду для кожного туристичного регіону та відповідних регіонів будуть розроблені іноземні, конкретні плани дій. життя.

Разом з тим, слід зазначити, що цілі державної політики у сфері розвитку

туризму в сучасних умовах повинні передбачати комплексний розвиток туризму, а не адаптувати політику відповідно до сучасного стану туристичної галузі. Відповідно до аналізу літератури [89], ці цілі доцільно включати:

- нові моделі розвитку, управління та управління в туризмі;
- ефективне використання туристичних ресурсів;
- подолати фінансові, економічні та соціальні проблеми;
- розвиток системи соціального туризму та нових форм туризму;
- зміни у виробництві та якості туристичних послуг;
- розробка нових форм і засобів для забезпечення туристичного обміну;
- реалізація програм технічного співробітництва з партнерами;
- розширення участі вітчизняних та іноземних інвесторів.

Тому стратегія державної політики розвитку туризму - це комплекс, який повинен включати конкретні стратегії розвитку політики державного регулювання, підприємництва в туризмі та туризму та соціальної інфраструктури. Стратегія розвитку підприємництва в туристичній галузі може бути реалізована шляхом формування стратегічного комплексу розвитку виробництва туристичних продуктів та послуг [91, с. 609-623].

Протягом останніх років посилюється інтерес європейської спільноти до соціально-економічних та екологічних проблем розвитку Карпатського регіону. Карпати займають значні частини територій восьми європейських країн, за площею, чисельністю населення та потенціалом можуть порівнюватись із Альпами, значно поступаючись цій гірській країні у рівні соціально-економічного розвитку. Складні історичні обставини та політичні фактори формування сучасної карти Східної Європи, накладені на внутрішньополітичну та економічну ситуацію кожної з країн регіону, зумовили цілу низку різнопланових проблем, які роблять нині Карпати європейською периферією. Все сказане насамперед стосується Української частини гірської системи, яка займає 12,5% площі Карпат і, відповідно, частини територій 4-х адміністративних областей – Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької та Закарпатської.

Необхідно зауважити, що згідно прийнятих в Україні критеріїв, Чернівецька область вже протягом багатьох років є безумовно депресивним регіоном, решта областей явно претендують на цей статус за показниками виробництва промислової та сільськогосподарської продукції у розрахунку на одну особу.

Зважаючи на потужний природний і досить значний історико-культурний туристсько-рекреаційний потенціал, одним з шляхів подолання депресивних явищ в Українських Карпатах сучасні науковці та практики визнають розвиток туризму.

Все це безумовно актуалізує питання оптимізації управлінської діяльності в туристсько-рекреаційній сфері Карпатського регіону України.

Тільки Закарпаття та Буковина демонструють певне зростання потоку іноземців, але ретельне вивчення його мотиваційної структури показує, що в основному таке зростання пояснюється активізацією прикордонних обмінів.

При цьому в Українських Карпатах досить активно розбудовується туристична інфраструктура – зростає кількість не стільки великих готелів (як раз цей сектор туризму не відзначився значними темпами розвитку), скільки малих приватних підприємств розміщення з невеликою кількістю місць, а також закладів харчування. На жаль, у регіоні переважають некатегоризовані готелі. Так, у 2008 році лише 31 готельний заклад Львівщини з 148 отримали «зірочки» [86].

Згідно даних української офіційної статистики, кількість санаторно-курортних закладів різних типів (санаторіїв, пансіонатів з лікуванням, санаторіїв-профілакторіїв, баз відпочинку та дитячих оздоровчих таборів) на території трьох карпатських областей не змінювалась, тобто цей сектор сфери туризму майже не розвивався. Єдиною областю, де стабільно зростає кількість подібних закладів є Івано-Франківська. Так, наприклад, протягом досліджуваного періоду, кількість санаторіїв та пансіонатів із лікуванням тут зросла на 5 одиниць, а от дитячих оздоровчих таборів – на 513. При цьому одразу кілька карпатських оздоровниць нині освоюють нові джерела

мінеральних вод, на які багаті Карпати.

При цьому в Карпатських областях ведеться постійний пошук інвесторів для розбудови туристичної інфраструктури. Рівень залучення громадських організацій у процес регулювання туризмом і курортами в Українських Карпатах на сучасному етапі є досить низьким, що певною мірою і відрізняє його від аналогічних регіонів деяких розвинених у туристичному плані країн світу.

На регіональному рівні підтримкою розвитку та маркетингом Українських Карпат займається громадська організація – Рада з туризму Карпатського регіону, створена в серпні 2001 року Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською та Чернівецькою облдержадміністраціями [92]. В 2003 році в Раду з туризму прийнято Тернопільську обласну державну адміністрацію.

Рада з туризму не єдина громадська організація, що опікується розвитком туризму в Українських Карпатах. Досить сильний вплив на ринкові процеси в регіоні, особливо в Івано-Франківській та Закарпатській областях, мають місцеві осередки Спілки сільського туризму й обласні організації, що займаються промоцією активних видів туризму.

Розробка стратегії державної політики розвитку туризму повинна гарантувати прогнозування та планування розвитку туристичного комплексу, обсягу туристичних потоків, ресурсів туристичних територій, потреб населення та економіки країни. Для вдосконалення системи стратегічного планування розвитку туризму в Україні необхідно створити систему стратегічного планування розвитку туристичних територій, наприклад, на основі кластерного підходу, щоб забезпечити інтеграцію науки та галузі туризму в процесі розробки та реалізації стратегії.

Невід'ємною складовою в механізмі управління туризмом на регіональному рівні безумовно є стейкхолдери – власники великого приватного бізнесу, чий комерційні інтереси пов'язані з регіоном. У практиці туризму розвинених країн світу реалізуються різні механізми державно-приватного

партнерства в сфері туризму, в межах яких згладжуються основні протиріччя між бізнесовими та громадськими інтересами. В Україні діяльність великих приватних структур є достатньо завуальованою, а їх взаємодія з органами місцевої влади носить виражений корупційний характер, особливо в туристично привабливих місцях. Це призводить до спотворення фірмової структури ринку, ускладнює цінову політику, негативно впливає на природне середовище.

Отже, найбільшими стейкхолдерами в Українських Карпатах, що певною мірою контролюють розвиток переважно гірськолижних і бальнеологічних курортів, є фінансово-промислові групи «Приват» та «Контініум», а також бізнесова група «Динамо Київ». Численні туристичні підприємства Львівщини знаходяться під управлінням ФПП «Росан».

У сучасних наукових дослідженнях неодноразово зазначалось, що функціонування будь-якої галузі економіки регламентується через сукупність нормативно-правових, економічних і організаційних регуляторів. Тому розглянемо особливості їх застосування відносно розвитку туризму та курортів в Українських Карпатах.

Отже, на національному рівні функціонування сфери туризму та курортів Українських Карпат регламентують кілька груп чинних нормативних актів – спеціальні нормативні акти, загальні норми, що регулюють господарську діяльність не залежно від галузі; норми окремих галузей; нормативні акти, що регулюють регіональний розвиток. Саме до останньої групи відноситься прийнята в Україні Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, мета якої – забезпечення збереження та відновлення унікальних природних комплексів Карпат, що мають важливе природоохоронне, естетичне, наукове, освітнє, рекреаційне і оздоровче значення, попередження негативних впливів на гірські екосистеми та забезпечення формування скоординованої політики країн Карпатського регіону на шляху до екологічно-збалансованого розвитку. На виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, розроблено новий проект Закону України «Про розвиток гірських територій в

Україні» [93]. В ньому визначено гірський масив Карпат та закладено принцип сталого розвитку регіону, екологічний підхід і збереження певних традицій давнини. Вирізняється новий проект тим, що проблеми гірських територій вирішуватимуться за загальними напрямками державної політики: розвиток їх інфраструктури, збереження природи, заохочення традиційних ремесел, ощадливих до природи.

У цілому, законодавче та нормативно-правове забезпечення розвитку сфери туризму та курортів дотепер перебуває на початковій стадії та характеризується недієздатністю, неврегульованістю низки питань, пов'язаних із децентралізацією управління, роздержавленням і приватизацією нерентабельних закладів відпочинку і туризму, бюджетним фінансуванням соціальних програм, пільгами і дотаціями на дитяче оздоровлення й відпочинок, неврахуванням специфіки дитячого оздоровлення і туризму в бюджетному, податковому, інвестиційному, фінансово-кредитному законодавстві тощо [94].

Окремим економічним регулятором розвитку туристичної сфери є прямі дотації з державного та регіональних бюджетів. Так, у 2009 р. фінансова підтримка розвитку туризму за рахунок держбюджету склала 2029,7 тис. грн. або 0,15% від суми коштів, виділених Міністерству культури та туризму. Ще 480 тис. грн. (0,03% бюджету Міністерства) було виділено на підтримку створення умов безпеки туристів та розбудову туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей.

Бачимо, що всі карпатські області виділяють кошти на утримання санаторіїв (це виключно дитячі та туберкульозні санаторії державної форми власності), закладів культури, підтримку в належному стані пам'яток архітектури. Щодо останньої статті видатків, то найбільшою вона є у Львівщини, де зосереджена найбільша кількість подібних пам'яток.

Іноді з обласних бюджетів частково фінансуються і культурні заходи, які завжди притягують туристів. Наприклад, у 2008 році започатковано туристичний фестиваль «Євро Карпати». У 2009 р. 3,3 млн. грн. було витрачено

з обласного бюджету Львівської області на проведення масових заходів – фестивалю сучасної музики «Контрасти», фестивалю музичного мистецтва «Віртуози», театрального фестивалю «Золотий лев», Етнофестивалю «Галицькі фестони» [95]. І все ж таки обсяги витрат з обласних бюджетів за названими статтями є мізерними порівняно з витратами на заходи охорони довкілля, а особливо – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг як елементу туристичної інфраструктури регіону. При цьому в абсолютному еквіваленті обсяги цих коштів є явно недостатніми – про це красномовно свідчить стан довкілля і карпатських доріг. Хотілось би зазначити, що всі області роблять певні зусилля і в напрямку популяризації регіону, включаючи фінансування видання туристичних карт, каталогів садиб сільського туризму, презентаційних видань, підтримку тематичних Інтернет-порталів, випуск відеофільмів у DVD форматі, організації участі місцевих підприємців у туристичних виставках і ярмарках. Але цих зусиль явно недостатньо для повноцінного пропагування місцевого туристичного продукту, створення регіонального позитивного іміджу.

Проривом в маркетинговій політиці Українських Карпат стало створення на їх території туристичних інформаційних центрів (ТІЦ). Зараз тут функціонує 12 ТІЦ. Проте, правові засади існування таких установ є досить розмитими. Це може бути підприємство державної, комунальної, приватної форми власності, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також інших джерел і може діяти на госпрозрахунковій основі. Відповідно, українські ТІЦ на сьогодні надають туристам переважно платні послуги, дещо спотворюючи основну ідею існування подібних установ.

Варто зазначити, що недостатньо розвинена туристична інфраструктура в Україні потребує включення в стратегію розвитку завдання впровадження туризму в сферу відтворення продуктивних сил з точки зору відновлення фізичного та психологічного потенціалу людини. Соціальна функція державної туристичної політики повинна вирішувати економічні та соціальні проблеми розвитку нових форм туристичних послуг, які можна реалізувати на основі

розвитку основної виробничої ланки цих послуг: компаній туристичної галузі.

Інструменти для здійснення державної політики:

- сприяти розвитку туризму, який гарантує відтворення та охорону природних та культурних ресурсів країни;
- створити умови для формування цільового туризму прошарків соціально незахищеного населення;
- створити можливості для узгодженого розвитку всіх безлічі елементів туристичної галузі;
- оптимально інтегрувати політичні, економічні, екологічні та соціальні переваги туризму та розподіляти їх всередині суспільства, мінімізуючи проблеми, пов'язані з туризмом;
- підготовка на національному рівні необхідних координаційних структур у галузі дослідження ринку;
- оцінити можливості розміщення, вибір видів та ступінь розвитку атракціонів, послуг та інфраструктури в туристичній галузі;
- досягнення потягу до інвестицій в туризм;
- надати ознаки для постійного моніторингу ходу та напрямків розвитку туризму [92].

Ще одним загальновизнаним інструментом державного регулювання сфери туризму є створення та реалізація відповідних галузевих і міжгалузевих програмних документів. Отже, заходи щодо розвитку туризму фінансуються за рахунок цільових програм. Так, наприклад, на заходи, передбачені в Програмі розвитку туризму в Львівській області та Програмі розвитку інвестиційної діяльності припадає відповідно 0,03% та 0,06% видатків обласного бюджету. При цьому необхідно зауважити, що типовою і для України в цілому і для досліджуваного регіону є ситуація, за якої подібні програми хронічно недофінансуються. Виключенням стали програми, пов'язані з проведенням на території Львівської області змагань у рамках футбольного чемпіонату Євро 2012, фінансування яких достатньо жорстко контролюються державою.

В межах існуючих в Україні правового та організаційного механізмів

регулювання сферою туризму та курортів держава намагається також контролювати і підготовку спеціалістів туристичного профілю через видання ліцензій, причому передумовою для видачі такої ліцензії є наявний попит на фахівців з боку відповідних підприємств області. Цікавою тенденцією для Карпатського регіону стало зростання кількості навчальних закладів, що готують молодших спеціалістів, бакалаврів і магістрів для сфери туризму. Щоправда, якість їх підготовки лишає бажати кращого.

Сьогодні, завдяки дії ринкових механізмів визначились пріоритетні види туризму досліджуваного регіону. Мова йде про сільський; деякі види активного туризму, насамперед, гірськолижний; лікувальний і, останнім часом, діловий туризм.

Соціальне спрямування має проект «Відкритий туризм: доступність відпочинку на Івано-Франківщині для осіб з особливими потребами», що реалізується за підтримки головного управління з питань туризму, євроінтеграції, зовнішніх зв'язків та інвестицій облдержадміністрації, Фонду Східна Європа та компанії Telenor Group в Україні в рамках спільної програми «Світ без обмежень: вільний доступ для людей з особливими потребами» [96].

Окремим об'єктом управління в Українських Карпатах є гірськолижний туризм. На сьогодні тут функціонує 27 гірськолижних курортів (лише 10 з них є відносно сучасними). Серед досягнень України в цьому напрямі – бурхливий розвиток курортів «Буковель» (Івано-Франківська область) та «Мігове» (Чернівецька область). Обидва курорти були маловідомими ще 6 років тому, а зараз вони виходять на європейський рівень. Нині на Буковині планується розбудова ще одного гірськолижного комплексу на хребті Яровиця, що у Буковинських Карпатах, вартістю 150 млн. доларів. Необхідно зауважити, що розбудова подібних курортів – переважно виключно приватного бізнесу, на шляху якого стоять численні бюрократичні бар'єри, пов'язані з недосконалістю української дозвільної системи. Перешкодою розвитку цього виду туризму є також незадовільний стан транспортних магістралей.

Схожа ситуація склалась також і в сфері лікувального туризму, розвиток

якого з одного боку стримується тими ж бюрократичними перепонами, а з іншого, слабо контролюється місцевими органами влади, що призводить до появи численних приватних закладів розміщення, що позиціонуються як лікувальні установи і при цьому не в змозі надавати послуги належної якості. Проблемними питаннями для розвитку Карпатських оздоровниць є також збереження та підтримка експлуатації родовищ мінеральних вод, реконструкція свердловин і мінералопроводів, дорозвідка нових родовищ мінеральних вод та інших природних лікувальних засобів.

Окремим напрямом управління туризмом у регіоні є спільна робота місцевих органів влади, наукових установ і підприємців над розробкою туристичних маршрутів. Так, територією Львівщини розроблено 12 базових туристичних маршрутів; Закарпаття, крім традиційної десятки маршрутів, останнім часом презентує тури «Закарпатський туристичний винний шлях» та «Гастрономічний туристичний шлях Закарпаття»; Буковина відзначилась у 2009 р. презентацією турів «Чернівці мистецькі», «Біла Криниця – світовий духовний центр старообрядництва», «Дві квітки з каменю», «Мале Буковинське кільце», «Центральними вулицями Чернівців», «Музеями Чернівців», «Переплетіння релігій в Чернівцях», «Монастирі Буковини», «Архітектурні перлини Чернівців»; Закарпаття представило мережу туристичних маршрутів «ПройдиСвіт», міжнародний веломаршрут «Зелений ровер», який проходить по території України, Словаччини, Польщі в межах міжнародного біосферного заповідника (сьогодні промаркована частину даного веломаршруту, що пролягає територією Національного природного парку «Ужанський»). Взагалі, необхідно зазначити, що розвитку активного туризму в Карпатах приділяється неабиякої уваги – тільки на території Мукачівського району Закарпатської області прокладено та промарковано 7 туристичних пішохідних маршрутів та 1 веломаршрут;

Наслідуючи європейський досвід, Україна ще на початку 90-х років звернула увагу на такий інструмент регіонального розвитку, як єврорегіони. Українські Карпати залучені до діяльності двох єврорегіонів – Карпатського та

еко-єврорегіону Верхній Прут. Нині вирішується питання щодо розробки проекту єврорегіону «Сян» (Львівська область України та Підкарпатське воєводство Республіки Польща). Єврорегіони як форма прикордонного співробітництва сприяють не тільки посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, а й виступають своєрідним інструментом для інтеграції тієї або іншої країни до європейських структур [97, с. 337-344]. Це особливо важливо для України в зв'язку з просуванням кордонів Євросоюзу. Єврорегіони можуть розглядатися і як своєрідний полігон для апробації сумісності законодавства різних країн і правових систем.

Єврорегіон «Верхній Прут» – великий регіональний проект екологічно безпечного розвитку прикордонних територій Чернівецької області України, а також прикордонних територій Румунії та Молдови, який базується на спільних напрацюваннях в галузі охорони навколишнього природного середовища. Серед пріоритетів регіону – питання економіки, інфраструктури і туризму, а також екологічної безпеки, охорони довкілля, сталого розвитку.

Карпатський єврорегіон – ще один з єврорегіонів, у діяльності якого бере участь Україна. Утворений у 1993 році у Дебрецені (Угорщина). До його складу входять прикордонні адміністративні одиниці п'яти держав – Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини, України. Він охоплює територію прощею 132,7 тис. км², з населення 14 млн. осіб. Карпатський єврорегіон – це транскордонна асоціація прикордонних адміністративних районів країн, що входять до його складу, яка створена з метою координації транскордонного співробітництва. Пріоритетами функціонування Карпатського єврорегіону вважаються: розвиток транспортного зв'язку на його території; вирішення проблем розвитку інфраструктури, туризму; створення сучасної функціональної структури економіки регіону; розширення європейського та атлантичного співробітництва тощо [98].

Отже, одним з інструментів реалізації регіональної туристичної політики, яка в сучасних умовах дозволяє сконцентрувати фінансові, логістичні, трудові та інші ресурси, є програми регіонального розвитку туризму [99].

Важлива роль у розвитку туризму повинна відводитися програмам: загальнодержавним і регіональним. Сьогоднішні програми не мають офіційного визначення, але, безсумнівно, є політико-правовими актами, що мають юридичне значення. Це державні службові документи, що втілюють концепції, відповідно до яких повинна здійснюватися діяльність суб'єктів, причетних до їх розробки і реалізації.

Концептуальні засади програм поєднуються з їх техніко-економічним обґрунтуванням та орієнтацією на кінцеві результати. Відповідно до програм формується організаційно-правовий механізм їх реалізації. Правовою основою програмно-цільового методу державного регулювання є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», що «визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» [100].

Відповідні програми розвитку туризму, які були прийняті на регіональному та місцевому рівнях передбачали здійснення цих заходів за рахунок коштів бюджетів різних рівнів. Підставою виконання заходів є державний договір, стороною якого виступають державні органи, інші юридичні особи. Так, наприклад, п. 4 Програми розвитку туризму в Тернопільському районі на 2016-2020 роки передбачає, що «заходи Програми реалізуються за рахунок коштів районного та місцевих бюджетів, коштів зацікавлених суб'єктів підприємницької діяльності усіх форм власності, цільових кредитів банків, коштів іноземних та вітчизняних інвесторів, коштів

позабюджетних фондів, громадських організацій, інших джерел, не заборонених чинним законодавством України» [101].

Розділ «Фінансове забезпечення програми» Програми розвитку туризму у місті Южному на 2018-2020 роки також містить положення про те, що «Фінансове забезпечення Програми здійснюється за рахунок коштів міського бюджету, коштів інвесторів, кредитів, благодійних внесків та інших надходжень» [102].

На необхідності розвитку галузі туризму акцентується в Програмі розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2016-2020 роки, з-поміж завдань якої є «створення сучасної інфраструктури туризму, конкурентоспроможного на національному та міжнародному ринках туристичного продукту, підвищення якості туристичних послуг, максимальне задоволення туристичних потреб мешканців області та її гостей, залучення інвестицій, ефективне використання природного, історико-культурного та туристично-рекреаційного потенціалу, забезпечення умов для повноцінного функціонування суб'єктів туристичної діяльності» [103].

Недостатнє державне планування призводить до того, що місцеві органи влади самостійно приймають регіональні програми з розвитку і підтримки туризму. Специфіка регіональних програм різна і залежить від спрямованості розвитку туристичної діяльності: хтось використовує природно-кліматичні чинники, хтось історичну спадщину тощо.

2.3 Адміністративно-правове регулювання туристичної сфери

Ефективність розвитку туризму потребує сучасного законодавства, яке регулює однорідну групу суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення туристичної діяльності. Йдеться про наявність певної групи нормативно-правових актів, що регламентують провадження туристичної діяльності.

Відносини, які виникають у сфері туризму, мають свій предмет (вони

покликані задовольнити суспільні потреби та виконувати важливі функції в суспільстві), а тому туризм об'єктивно потребує належного правового впорядкування, що й зумовило формування в Україні законодавства про туризм як спеціального напрямку (правового інституту) в системі джерел адміністративного права. Таке спеціальне законодавство має свій специфічний об'єкт регулювання – діяльність у сфері туризму, який (об'єкт регулювання) має бути чітко окреслений за змістом, колом осіб, умовами функціонування. З огляду на це, та з метою усунення хаотичності у розробці й прийнятті законів та підзаконних нормативних актів, що регулюють питання туризму, доцільно сформулювати концепцію системи правового регулювання туризму в Україні.

Першим кроком у розвитку туризму в Україні стало прийняття в 1995 році Закону України «Про туризм», який був спрямований на створення правового, організаційного та економічного середовища для формування сучасної туристичної індустрії в нашій державі, сприяння розвитку матеріальної бази туризму. Вказаний вище закон і сьогодні залишається основним законодавчим актом у сфері туризму. Відповідно до ст. 1 цього закону під туризмом розуміється «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає» [22].

Приймаючи в 1995 році цей закон, держава визнавала туризм одним із пріоритетних сфер економіки.

Державна політика у сфері туризму спрямована на досягнення відповідної мети у цій сфері, а саме:

Забезпечення права громадян на відпочинок, свободу пересування та інших прав під час проведення подорожей; охорона навколишнього природного середовища; створення умов для діяльності, спрямованої на виховання, освіти та оздоровлення туристів; розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян під час проведення подорожей, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян України, розвиток міжнародних контактів, збереження об'єктів туристичного показу, раціональне використання

природної і культурної спадщини.

Суб'єкти, які здійснюють підприємницьку діяльність у сфері туризму реєструються відповідно до Закону України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [104].

Акти реєстрації є одночасно і формою і методом державного управління. Сама ж реєстрація є методом державного управління і буває двох видів: а) повідомлювальна, або аплікаційна; б) реєстрація, яка виступає як юридичний факт, з яким законодавець пов'язує: легітимність функціонування організації, виникнення, зміну та припинення конкретних правовідносин; визнання певних прав і виконання певних обов'язків.

Відповідно до п. 4 ст.1 цього закону «державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців (далі – державна реєстрація) – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу – підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом» [104].

Всесвітня туристична організація запропонувала класифікацію за типами туризму: внутрішній, в'їзний і виїзний туризм. Внутрішнім туризмом займаються громадяни України, які подорожують територією своєї країни. Останні два типи відносяться до міжнародного туризму і пов'язані з перетином державного кордону України.

Міжнародний в'їзний та виїзний туризм буде регулюватися, крім

законодавства про туризм ще й нормами, що регулюють порядок в'їзду в Україну та виїзду з України. При цьому, організаціям, які приймають і відправляють в такі тури, необхідно перевірити відповідність документів державним вимогам.

Туризм може класифікуватися за різними ознаками.

За метою подорожі туризм поділяється на: відпочинок і рекреацію, що включає туризм з метою відпочинку, знайомства з визначними пам'ятками, заняття спортом, здійснення походів, тематичні поїздки; лікувальний, діловий (конгресовий, з метою проведення ділових переговорів, участь у семінарах), освітній, релігійний, етнічний та інші.

За типом пропозиції туризм ділиться на: індивідуальний і груповий; надання комплексного обслуговування, «все включено», клубний відпочинок тощо.

Варто зупинитися на такому виді туризму, як спортивний туризм. Крім норм, що регулюють туризм, тут повинні бути присутнім норми, що регулюють і спорт. Особливістю регулювання є необхідність посилення ефективності законодавства про лікувально-оздоровчі місцевості і курорти, аварійно-рятувальні служби і статус рятувальників, земельного, водного, гірського, містобудівного законодавства. Сьогодні напрацьовані пропозиції про розробку програм з розвитку гірськолижного туризму в Україні.

На оздоровчий туризм (багато вчених використовують такий термін як «лікувальний туризм» або «оздоровчо-лікувальний туризм») будуть поширюватися норми Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року № 2026-III, який визначає, що «правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні та спрямований на забезпечення використання з метою лікування і оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, та їх охорони» [105].

При цьому лікувально-оздоровчі місцевості і курорти можуть мати загальнодержавне, регіональне та місцеве значення.

Держава встановлює певні вимоги до використання майна на таких територіях: земельні ділянки і будівлі, будівлі використовуються тільки виключно з метою лікування, профілактики захворювань та відпочинку населення.

Цей вид туризму міг би додатково активізуватися з прийняттям закону про соціальний туризм, який визнавався пріоритетним напрямом розвитку туризму.

Вважаємо, що під соціальним туризмом необхідно розуміти подорожі, інші туристські поїздки з метою відпочинку, оздоровлення, залучення до природної і культурно-історичної спадщини, що реалізуються громадянам України за ціною соціального туру або такі, що здійснюються самостійно, або субсидовані з коштів, що виділяються державою на соціальні потреби. Крім оздоровчого туризму, особливу підтримку необхідно надати дитячо-юнацькому, самодіяльному, екологічному, культурно-пізнавальному туризму та туризму для інвалідів.

Сучасне українське законодавство зовсім не регулює відносини в сфері клубного відпочинку (тайм-шер), який досить широко розвинений за кордоном. Як зазначають Копець Г.Р. та Сергатюк А.А. «об'єкти туристичної індустрії України поки що зовсім не залучені до механізму діяльності міжнародного клубного відпочинку через такі причини:

- недосяжність для українських туристичних підприємств та об'єктів міжнародних стандартів клубного відпочинку – чотирьох та п'яти зірок. Навіть сучасні туристичні підприємства та об'єкти Трускавця, Східниці, Закарпаття не відповідають цим стандартам, незважаючи на їхній високий потенціал у ресурсно-рекреаційно-оздоровчому значенні;

- недостатня кваліфікація управлінського та обслуговного персоналу туристичних підприємств (матеріал про клубний відпочинок у туризмі не входить до навчальних програм відповідних ВНЗ м. Києва та інших міст України);

- недостатнє інформаційне та програмно-комп'ютерне забезпечення розвитку клубного відпочинку;

– недостатній обсяг інвестиційних ресурсів для входження у міжнародну систему клубного відпочинку та забезпечення законодавчих, економічних та фінансових ризиків (саме через це у систему міжнародного клубного відпочинку RCI повинно було ввійти, але так і не ввійшло туристичне підприємство на базі рекреаційно-оздоровчих ресурсів та мінеральних вод у м. Свалява, Закарпаття)» [106].

Особливу увагу в контексті розвитку туризму необхідно зосередити на ліцензуванні діяльності в сфері туризму, що регулюється нормами Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року № 222-VIII. Відповідно до діючого закону ліцензуванню підлягали туроператорська діяльність, під якою у законі визначено «діяльність туристичних операторів з організації та забезпечення створення туристичного продукту, реалізації та надання туристичних послуг щодо виїзного, в'їзного та внутрішнього туризму» [107].

Як негативну сторону можна виділити те, що турагенти, які просувають і реалізують сформовані туроператором тури, згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» випали з поля зору органів державної влади і не несуть відповідальності перед туристом за проданий тур.

Відповідальність за якість наданих туристичних послуг була б вище при сертифікації послуг. Обов'язкова сертифікація таких послуг не закріплена законодавством, а добровільну проходять не всі організації, які здійснюють діяльність в сфері туризму.

Зменшенню випадків надання неякісних туристичних послуг покликаний запобігати Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII [108], який регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

Однією зі складових сфери туризму є засоби розміщення: готелі, мотелі тощо. Об'єктивність оцінки засобів розміщення безпосередньо залежить від вимог, що до них ставляться, тобто від класифікації готелів. У деяких розвинених країнах цим займаються неурядові асоціації. Оскільки в Україні інститут громадянського суспільства, куди входять і неурядові організації, знаходиться лише на стадії становлення, ці відносини регулюються державою.

Згідно з Угодою про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології та сертифікації держав-учасниць СНД, у березні 1996 р. Держстандарт України видав наказ про введення на її території з 1 січня 1997 р. міждержавних стандартів у сфері послуг населенню, в тому числі у галузі туристично-екскурсійного обслуговування. А міжнародним стандартом класифікації готелів визнано російський державний стандарт, де йдеться, що класифікація готелів здійснюється за категоріями і базується вона на комплексі вимог до матеріально-технічного забезпечення, номенклатури і якості послуг, що надаються, рівня обслуговування. Категорія позначається спеціальним символом – «*» (зірка). Кількість зірок зростає згідно з підвищенням рівня якості послуг. Готелі класифікуються за п'ятьма категоріями, мотелі – за чотирма.

В Україні ця робота лише розпочинається. Тому уніфікувати, тобто наближати до світового рівня, необхідно насамперед якість матеріальної бази готельного господарства. Критерії оцінки якості готельного обслуговування та систему стандартів класифікації готелів доцільно будувати так, щоб результат сертифікації (кількість зірок, присвоєних готелю) дійсно відповідав високому рівню комфорту з точки зору іноземного та вітчизняного споживача і щодо технічної якості матеріально-технічної бази, і стосовно якості роботи персоналу.

При розробці вимог до вітчизняних готелів різних категорій взяті до уваги рекомендації регіональної європейської системи класифікації [109].

Система класифікації готелів розробляється з метою забезпечення дотримання сучасних стандартів обслуговування і стабільності якості послуг в

готелях та інших засобах розміщення послуг; гармонізації критеріїв класифікації готелів та інших засобів розміщення з рекомендаціями Всесвітньої туристичної організації та існуючої зарубіжною практикою; диференціації готелів та інших засобів розміщення в залежності від асортименту і якості послуг, що надаються; надання допомоги споживачеві в компетентному виборі готелю й інших коштів розміщення; забезпечення споживача достовірною інформацією про те, що категорія готелю й інших коштів розміщення підтверджена результатами класифікації і відповідає критеріям, встановленим у нормативних документах, прийнятих в Системі; підвищення конкурентоспроможності готелів та інших засобів розміщення; сприяння збільшенню туристичного потоку і доходів від в'їзного та внутрішнього туризму за рахунок зміцнення довіри українських та іноземних споживачів до об'єктивності оцінки наданих готелів та інших засобів розміщення. Вимоги до готелів залежать від категорії, яка визначається умовною класифікацією від 1 до 5 зірок.

Однак, доводиться констатувати, що в Україні ще й досі немає єдиної системи законодавства про туризм. Окремі норми, що регулюють відносини в сфері туристичної діяльності, містяться в різних нормативно-правових актах різних галузей права. І саме відсутність системності часто призводить до неузгодженості, суперечливості вимог в різних документах, невизначеності, відсутності єдності понятійної і термінологічної бази.

На зміну Стратегії розвитку туризму і курортів, яка була прийнята у 2008 році, Розпорядженням № 168-р від 16 березня 2017 р. було схвалено «Стратегію розвитку туризму та курортів в Україні на період до 2026 року» [110]. Реалізація цієї Стратегії передбачається за відповідними напрямками, з-поміж яких: забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, імплементація законодавства ЄС у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, удосконалення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму, формування та просування

позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Реалізація цього документа передбачається шляхом використання коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, що не заборонені чинним законодавством. Натомість, викликає застереження те, що обсяг фінансування визначатиметься щороку з урахуванням конкретних завдань і реальних можливостей.

Розглянуті вище норми поширюються на сферу туризму загалом, без урахування особливостей різновидів туризму. Однак, існують види туризму, які потребують додаткової регламентації.

При розробці національно законодавства у сфері туризму необхідно зосередити увагу на тому, що економічна складова полягає в розвитку туризму як пріоритетного напрямку державної соціально-економічної політики України.

Туризм відрізняє сезонність як наслідок впливу на туристичну діяльність кліматичних умов. Найбільш важлива умова туристичної діяльності: турист повинен приїхати в туристичний центр і купити туристичні послуги. Гроші турист повинен залишити в країні перебування, а не вивезти з собою. Туристичні ресурси повинні приносити туристичному центру прибутки і популярність. Для визначення туристичних ресурсів використовуються такі механізми [111].

По-перше, створюється реєстр цього виду ресурсів, який включає класифікацію і оцінку ресурсів; порядок використання та доступу туристів до ресурсів з урахуванням гранично допустимих навантажень; режим охорони ресурсів, заходи і джерела фінансування та розвитку, заходи відновлення ресурсів; режим охорони.

По-друге, створюється кадастр туристичних ресурсів, який включає оцінку і картографічні характеристики територій; порядок здійснення контролю за санітарно-гігієнічним та екологічним станом території; порядок здійснення контролю за видами господарської діяльності, порядок виділення території як території цільового туристичного використання і розвитку.

Багато країн вміло використовують свої туристичні ресурси. У Франції,

яка вважається передовою державою Європи у сфері туристичної індустрії, перше місце в таблиці про ранги після прем'єр-міністра займає міністр туризму.

Розвиток туристичної сфери за участю держави дозволить збільшити державну власність в цій сфері, що зробить державу рівноправним учасником ринкових відносин; збільшення робочих місць дозволить зменшити безробіття; залучені кошти дозволять вирішити питання екологічного характеру [112].

Особливу увагу у контексті розвитку законодавства, що регламентує сферу туризму необхідно звернути на той факт, що одним з недоліків туристичного ринку є недосконалість і недостатність ринкової інформації, інформації для споживачів і виробників послуг. Для розвитку туристичної галузі дуже важливо використовувати інформаційне середовище. Підприємства, які надають туристичні послуги, окремо не в змозі вирішити багатьох питань. Для розвитку і внутрішнього, і зовнішнього туризму в державі необхідно створити уявлення, що в Україні відпочивати добре. Громадяни нашої держави та іноземні громадяни повинні отримувати туристичний продукт на території України. Залучені туризмом кошти поліпшать стан економіки. Тільки на рівні держави можна вирішити питання спрощення прикордонних, митних та інших формальностей, оподаткування, безпеки тощо шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Натомість, активну участь у формуванні уявлення про Україну як про країну, що є надзвичайно сприятливою для розвитку туризму, повинні приймати місцеві органи влади. Це повинно відбуватися шляхом проведення рекламних кампаній, створення відповідної інформаційної бази, участь в складі єдиної національної експозиції на найбільших міжнародних виставках, оновлення інформації в Інтернеті та ін., що сприяє формуванню позитивного іміджу України як одного з центрів міжнародного туризму.

2.4 Адміністративно-правові аспекти забезпечення безпеки у сфері туризму

Сьогодні в Україні туризм розглядається не тільки як подорожі окремих громадян, а як складний міжгалузевий об'єкт державно-правового впливу. Попри те, що розвиток туристичної сфери створює необхідні умови для підвищення рівня мобільності та зайнятості населення України, сприяє стабільному зростанню її економіки, раціональному використанню об'єктів культурної та природної спадщини, він став одним із пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [113, с. 134–140]. Зокрема, пунктом 10 вказаної Стратегії, з-поміж першочергових реформ і програм, передбачено реалізацію Програми популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Для забезпечення цієї Програми заплановано фокусуватись на формуванні і просуванні бренд-меседжів про Україну: ... Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями [114].

Натомість, туристичні поїздки доволі часто супроводжуються і негативними моментами, що свідчать про необхідність звернути більш прискіпливішу увагу на забезпечення безпеки туризму в силу збільшення загроз, які мають і внутрішнє, і зовнішнє походження.

Питання, пов'язані з регулюванням туристичної сфери загалом та окремими питаннями, що стосуються розвитку туризму, зокрема проблемами правового регулювання безпеки туризму, були предметом розгляду багатьох вчених, з-поміж них слід назвати О. Артеменко, І. Бережну, Б. Вихристенка, В. Гостюка, В. Гуляєва, В. Заросила, В. Колпакова, О. Ломакіну, Н. Опанасюк, Д. Стеценка, В. Шамрая та ін. Однак, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти адміністративно-правового регулювання у цій галузі залишаються недостатньо розробленими [115, с. 5-11].

В контексті досліджуваного питання необхідно підкреслити, що туристична сфера завжди була тим сектором економіки, який розвивався чи не найшвидшими темпами. Загалом сфера туризму є поліструктурною і функціонує та розвивається як єдине ціле завдяки елементам, які взаємодіють і

між собою, і з навколишнім середовищем.

У сучасному світі туризм вважається одним із найбільш помітних суспільних феноменів, який органічно поєднує у собі не лише могутню індустрію, яка виготовляє різний туристичний продукт, що поєднує традицію і гостинність, ринковий простір і рекреаційну сферу людського життя, а й створює добробут, нові суспільні відносини, які потребують дотримання прав та інтересів усіх його учасників, цивілізованих приватноправових інструментів регулювання і захисту [116, с. 315–319].

Переважно науковці розглядають туризм у двох аспектах – вузькому та широкому.

Так, у широкому сенсі туризм – це сфера туризму, складна система, яка, будучи складовою соціальної сфери, в той же час відноситься до комплексного міжгалузевого об'єкта державного управління (державно-правового впливу).

У вузькому розумінні термін «туризм» трактують як діяльність традиційних постачальників туристичних послуг (готелі, ресторани, кафе, туристичні агентства, прокат автомобілів, авіалінії тощо). Варто ще раз наголосити, що туризм є комплексною сферою відносин, яка об'єднує значну кількість різноманітних напрямів регулювання, яке здійснюється на різних рівнях: міжнародному, національному, регіональному.

Законом України «Про туризм» термін «туризм» витлумачується як «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає [22].

Розглядаючи питання правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства О. Нелін висловлює тезу про те, що «індустріалізація туризму, що є складною за структурою галуззю, особливо потребує чітких та прозорих правових взаємовідносин між усіма суб'єктами туристичної діяльності. Роль туризму набуває особливого значення в інформаційному суспільстві, коли діяльність людей змінюється надзвичайно швидкими темпами і людині в цьому мінливому

світі особливо потрібні життєстверджуючі стабілізатори, які походять від ознайомлення з існуючим позитивним досвідом» [117, с. 4–8].

Способом організації сфери туризму, її взаємним зв'язком і впорядкованістю елементів виступає її структура. Структуру туризму складають: горизонтальний рівень – однотипні елементи (суб'єкти сфери туризму, об'єкти індустрії та інфраструктури туризму, туристичні ресурси, технології туризму); вертикальний рівень – до якого необхідно віднести об'єкти туристичної індустрії – індустрію регіонального туризму – індустрію загальнодержавного туризму, а також ієрархію цих рівнів.

Елементами сфери туризму виступають суб'єкти, об'єкти, засоби і технології туризму, а також підсистеми сфери туризму.

Особливе місце у структурі туризму займають суб'єкти, яких можна поділити на такі види:

- 1) туристи;
- 2) суб'єкти, що здійснюють туристичну діяльність, а також інші організації індустрії туризму та індивідуальні підприємці;
- 3) об'єднання туристів і підприємців сфери туризму;
- 4) працівники індустрії туризму;
- 5) органи державної влади та місцевого самоврядування і їх посадові особи;
- 6) місцеве населення;
- 7) міжнародні міжурядові організації та їх посадові особи, а також міжнародні недержавні організації.

Водночас, до об'єктів туризму слід зарахувати:

- 1) об'єкти туристичної індустрії;
- 2) об'єкти соціальної, інженерної, транспортної, інноваційної інфраструктур туризму;
- 3) туристичні ресурси, компоненти навколишнього середовища і природні комплекси;
- 4) інформаційні ресурси, технології та системи інформаційного

забезпечення сфери туризму, зокрема ті, що дозволяють створювати, просувати та реалізовувати туристичний продукт.

Натомість необхідно зауважити, що туристична сфера України є складовою системи вищого порядку, – соціальної сфери, економіки, міжнародної (глобальної) системи туризму тощо.

Доводиться констатувати, що з огляду на значний розвиток масового туризму особливо міжнародного, його поширення в усіх регіонах земної кулі першочергового значення набуває питання безпеки у сфері туризму, яка передусім має бути забезпечена шляхом мінімізації та усунення можливих ризиків упродовж усієї туристичної подорожі.

Ризик - це багаторівнева концепція, яка ще не має єдиного, загальноприйнятого визначення. Ризик може приймати безліч форм і під впливом фактів, уявлень, досвіду, соціальних груп, культури та особистих суджень. Крім того, сенсаційні випадки можуть суттєво вплинути на сприйняття ризику, про що свідчать терористичні напади 11 вересня 2001 року, які призвели до підвищення поінформованості в академічній та неакадемічній літературі з туризму. Туризм є невід'ємною частиною світової економіки; він генерує витрати на міжнародному рівні та створює робочі місця. У соціальному відношенні туризм дозволяє наповнити світогляд мандрівників новими культурами та ідеями, сприяючи більш глобальному співтовариству. Крім того, відвідувачі мають високу мобільність і можуть змінювати свій вибір місця призначення, якщо вони усвідомлюють збільшення ризику в пункті призначення. Дослідження туризму послідовно виявляли п'ять критичних чинників ризику туризму:

- 1) війна і політична нестабільність;
- 2) питання охорони здоров'я;
- 3) злочинність;
- 4) тероризм;
- 5) стихійне лихо.

Враховуючи економічне значення індустрії туризму, наслідки кризи

потенційно можуть бути руйнівними і можуть мати довгостроковий вплив на країну призначення та її економіку. Дослідження щодо сприйняття ризику та намірів щодо подорожей виявляють зворотний зв'язок, оскільки, коли уявлення про ризик є високими, наміри подорожувати стають нижчими. Багато досліджень аналізували опосередковані змінні між сприйняттям ризику та намірами подорожувати. Ці змінні містять досвід минулих подорожей і показали, що безпека подорожей позитивно пов'язана з намірами подорожувати, і негативно пов'язана з клопотанням про подорожі. На тривогу в подорожах вплинула в основному особистість, але мотивація також відіграла роль у рівні тривожності людей. Вчені виявили, що сприйняття ризику значно впливає на намір подорожувати. Вони виявили, що сприйняття ризику має вирішальне значення для процесу прийняття рішень, пов'язаних з подорожами. Наприклад, коли потенційні мандрівники сприймають пункт призначення як ризикований, вони можуть змінити свої наміри подорожувати до цього пункту призначення.

Сприйняття ризиків, пов'язаних з міжнародними подорожами, може змінюватися в залежності від географічного регіону. Крім того, сприйняття ризику, як видається, має великий вплив на уникнення географічних регіонів і напрямків. Відтак, якщо потенційний турист вважає, що ризик зустрічі з вірусом Ебола в пункті призначення є високим, то людина може шукати інші напрямки для свого відпочинку. Отже, ризиковані напрямки можуть уникатися при виборі місця призначення. Під час міжнародних подорожей туристи часто відчувають велику стурбованість. Сприйняття ризику, реальне чи перцепційне, потенційно може стати домінуючим чинником при прийнятті рішень щодо подорожей, особливо в міжнародному контексті. Вплив сприйняття ризику, пов'язаного з міжнародними подорожами, було пов'язано з кількома чинниками: 1) тип ризику, 2) культура / національність, 3) близькість до походження та 4) міжнародне висвітлення у ЗМІ.

Безпека є важливим компонентом у всіх туристичних напрямках, у тому числі транспортних маршрутах, зоопарках, парках, ресторанах, кімнатах

відпочинку, готелях, торгових центрах або релігійних місцях для туристів [46]. Безпека також може розглядатися як природа фізичного середовища (наприклад, альпінізм або пляжний серфінг), шанси залучення до злочинної діяльності (наприклад, кишенькові крадіжки), можливість нападу на туриста. Зокрема, туризм, зазвичай, легко отримує увагу ЗМІ, тому, якщо він вплине на імідж безпеки пункту призначення в туристичних регіонах, то це в кінцевому підсумку призводить до впливу на туристичну діяльність. Якщо будь-які громадянські заворушення призвели до насильства в місці призначення, кількість ЗМІ зменшиться. Незважаючи на безпеку чи гарантію, обидві сторони мають важливе значення для сприяння розвитку туристичної галузі. Гарантія в туризмі - це точка, де безпека, репутація та економічна життєздатність зустрічаються разом. Крім того, гарантія також покликана зменшити можливість виникнення негативної події.

Гостюк В. І. рішуче стверджує, що забезпечення безпеки туризму було визнане як один з незамінних чинників для підвищення туристичної діяльності в новому тисячолітті. З трагедії 11 вересня вважається, що індустрія туризму не сприймає серйозно поліпшення безпеки, хоча питання забезпечення безпеки в туризмі були відомі через еволюцію масового туризму на початку 1950-х [119]. Оскільки туризм став глобальним і вже не є вузьким соціальним шаром, сфера туризму охопила більше регіонів світу і збільшила швидкий розвиток транспорту. Ці причини показують, що питання безпеки туризму потребують більшої уваги, оскільки сам туризм став одним з головних джерел світової економіки. Основними п'ятьма моментами, які впливають на туристичну індустрію в цю нову еру, були визначені: злочинність, тероризм, безпека харчових продуктів, питання охорони здоров'я та стихійні лиха. Дослідження туризму також показали, що відвідувачі піддаються різному ступеню ризику, а варіант призначення полягає не тільки в ціновому та цільовому зображенні, а й у особистій безпеці, яку отримує відвідувач [163].

Багато авторів стверджували, що відсутність злочинності є важливим для туристичної галузі в будь-якій країні. Злочинність визначається як дія або

поведінка, що кваліфікується як злочин за законом [132]. Злочини можуть відбуватися в різних місцях і в різних ситуаціях, наприклад як злочини, вчинені місцевими жителями проти туристів, злочини, вчинені туристами проти місцевих жителів, злочини, вчинені туристами проти інших туристів і заплановані злочини проти туристичних об'єктів. Зокрема, злочини, вчинені проти туристів, можуть бути у формі: крадіжки, пограбування, зґвалтування, вбивства, піратства та викрадення. Туризм має високу популярність і повсюдність, відтак, злочини, пов'язані з туризмом, зазвичай широко опубліковані в ЗМІ. Це змусить туристів сумніватися в тому, щоб відвідати країни з високим рівнем злочинності. Отже, це впливає на діяльність туристичної галузі.

Варто звернути увагу на те, що консультативна рада з питань закордонної безпеки (USAC State Department) повідомила, що загальний рівень злочинності для Малайзії досить високий. Також було повідомлено, що у 2014 році в Куала-Лумпурі відбулося зростання злочинності, яка включала декілька нападів і грабежів. Найбільш поширеними злочинами, вчиненими проти іноземців та емігрантів у Малайзії, є дрібні крадіжки, кишенькові крадіжки, житлові крадіжки, шахрайство з кредитними картами та крадіжки автомобілів. Житлові крадіжки стають більш поширеною злочинністю в Малайзії. Місцеві водії таксі в місті Куала-Лумпур були також залучені до злочинів проти іноземних туристів і місцевих жителів. Також повідомлялося, що Британія зробила попередження про подорож для британських громадян про високий рівень загрози терору на східному узбережжі Сабах. Ці події становлять загрозу для іміджу туристичного призначення.

Стихійні лиха мають катастрофічний вплив на життя людей, значною мірою перериваючи їх соціальну та економічну діяльність. Громади, які знаходяться у регіонах з високим ризиком, стикаються з більшими викликами у розвитку стійкої та стабільної економіки туризму [36]. Минулі приклади цунамі, землетрусів, вивержень вулканів у всьому світі показали, що існує дві сторони питання в сфері туризму. По-перше, руйнівні наслідки стихійного лиха

сповільнюють туристичний сектор, як і всі інші види діяльності в конкретному напрямку. З іншого боку, стихійні лиха здатні сприяти сильним почуттям солідарності, викликаючи глобальний інтерес до регіону для подальших економічних можливостей, включаючи туризм.

Стихійні лиха, такі як землетруси, цунамі, виверження вулканів тощо, історично викликали катастрофічний вплив на життя людей. За останні 20 років було зафіксовано глобальне збільшення шкоди від стихійних лих, коли показники смертності в країнах з низьким рівнем доходу були значно вищими. Недавні приклади, землетрусів та цунамі, є яким прикладом того, наскільки трагічними можуть бути такі природні катастрофи. У таких випадках тисячі жителів і туристів загинули або були тяжко поранені, а мільйони людей постраждали. Окрім смертельних випадків, безпритульність та економічні втрати є двома важливими небезпеками, з якими можуть зіткнутися регіони, які постраждали від стихійних лих. Катастрофічні наслідки стихійного лиха безпосередньо проявляються в пошкодженнях будівель, наприклад будинків, лікарень, шкіл, фабрик тощо, де люди витрачають повсякденне життя або задовольняють свої потреби, а також знижує мотивацію людей до участі в економічній діяльності, оскільки вони можуть бути стурбовані втратою своїх родичів або власності.

Як і у всіх видах економічної діяльності, туристичний сектор та туристичні напрямки є вразливими до стихійних лих, інтенсивність яких стрімко зростає в залежності від зміни клімату. По-перше, виникнення стихійних лих призводить до зменшення загального прибуття іноземних туристів. Оскільки туристи зазвичай вважають за краще призначення для того, щоб знайти відпочинок, існування загрози стихійного лиха або наявність надзвичайної ситуації в туристичному місці відштовхує їх, і тому туристи будуть розглядати інші альтернативи туристичного призначення, щоб максимізувати свою корисність, яку вони отримують від туристичної діяльності. Отже, економічні доходи, які отримують пункти призначення, різко зменшуються паралельно зі зменшенням кількості туристичних прибутків, а

отже, ще більше поглиблюється збиток, який місцевість отримує від стихійного лиха. Тим не менше, наслідки стихійного лиха існують, навіть якщо фактичної стихійної катастрофи не відбулося, але існує лише ймовірність таких випадків. Отже, рішення про поїздки приймаються з урахуванням можливих ризиків. Відтак, сприйняття ризику туристами у поєднанні з аналізом ризиків на стихійне лихо допомагає зрозуміти динаміку, яка стоїть за такою економічною та соціальною поведінкою.

Як слушно зауважує О. Дьордяк, такі події, як терористичні акти в Парижі й Брюсселі, ураган «Метью» в західній частині Атлантики та Карибському морі, можуть призвести до туристичного спаду в постраждалих містах та аеропортах. Вплив цього спаду швидко позначається на всій економіці, що впливає на бізнес і його працівників у туристичній та нетуристичній сферах [118, с. 57].

Водночас, В. Гостюк звертає увагу на те, що небезпеки природного та техногенного характеру, включаючи надзвичайні екологічні ситуації, безперервно супроводжують туристів під час їх подорожей. Активно проявляють себе й інші види небезпек, зокрема, нещасні випадки, дорожньо-транспортні пригоди, авіакатастрофи, випадки заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну туристів, викликані неналежним наданням туристичних послуг тощо [119, с. 162].

Натомість, М. В. Радіоновський зауважує, що існує ряд небезпек, які осягають туристів на відпочинку, і ці небезпеки в більшості випадків передбачити складно або зовсім неможливо:

1. Природні явища, які характеризуються стихійним характером - пожежами, землетрусами, повенями. Прорахувати природні ризики складно, особливо в зв'язку з глобальними змінами клімату. І хоча природні ризики, як правило, короткострокові, до них потрібно ставитися з найбільшою обережністю. У 2014 р відбулися такі природні явища, як землетрус в Китаї, проливні дощі на Мадагаскарі, аномальні снігопади в США, які забрали чимало життів. А що стосується туристичного бізнесу, то він також постраждав:

затримувалися літаки, скасовувалися рейси або людей просто не випускали з готелів через небезпеку. Що стосується Білорусі, то з точки зору природних явищ вона не представляє ніякої небезпеки, і це грає лише на користь.

2. Екстремальні ситуації суспільного життя: військові дії, страйки, масові захворювання. Яскравим прикладом на сьогоднішній день служить Україна, де ситуація не тільки неспокійна і нестабільна, але і вкрай небезпечна для місцевого населення, а для туристів тим більше. Також політична обстановка напружена в містах Єгипту і столиці Таїланду Бангкоку. Турбізнес хоч і зазнає збитків в таких випадках, але безпеку туристів дорожче. Щодо екстремальних ситуацій і нестабільності Білорусь також виявляється у вигазі, проте те, що вона межує з воюючою Україною, може відштовхнути туристів.

3. Заборонні акти держави: оголошення карантину, обмеження перевезень на певних напрямках, заборона торгових операцій з окремими країнами внаслідок застосування міжнародних санкцій. Так, наприклад, вірус пташиного і свинячого грипу, який спіткав велика кількість країн кілька років тому, зіпсував плани туристів на поїздки, проте саме заборонні санкції держав, де вірус носив найбільш масовий характер, дозволили зберегти його здоров'я туристів.

4. Складність візового режиму. Це характерна риса Білорусі, яка робить як в'їзний, так і виїзний туризм складним і досить витратним бар'єром. Правила оформлення віз постійно змінюються, що не може позначитися позитивно. Так, наприклад, оформити візу в Білорусь з США буде коштувати близько 500 дол., і в цій системі без фахівців не розібратися. У той же час візи в такі країни, як Бразилія і Еквадор, не потрібні обом сторонам, і це може в будь-який момент змінитися. Подібна нестабільність суттєво ускладнює роботу туристичних фірм, які зобов'язані моніторити ситуацію і негайно реагувати на зміни. Однак в 2014 р. були випадки видачі помилкових віз, які оформлялися за старими зразками, що, безсумнівно, зіпсувало відпочинок не одному десятку людей. Але не все так погано, білоруси можуть виїжджати без віз до Чорногорії, Сербії, Молдови, Вірменії, на Кубу і деякі інші країни.

5. Економічні проблеми. Масове розорення російських туроператорів змусило Міністерство спорту і туризму Білорусі замислитися про заходи додаткового захисту білоруських туристів, які самостійно або через вітчизняних партнерів користуються послугами російських турфірм. Однак на сьогоднішній день це питання не вирішене і кожен турист робить вибір для себе - ризикувати чи ні.

Ще однією проблемою, пов'язаною з економікою, є заборона для розрахунку в іноземній валюті з туристичними фірмами. Туристичні компанії, що займаються в'їзним туризмом, і готелі в паніці. Лист Національного банку «Про скорочення випадків розрахунків в іноземній валюті за участю фізичних осіб» анулює не тільки валютні ліцензії туристичних фірм, що реалізують нашим громадянам путівки, а й дозвіл на проведення розрахунків в іноземній валюті з фізичними особами. Це означає тільки одне - туристичні компанії будуть підвищувати ціни в білоруських рублях, так як покупка валюти на біржі тягне за собою зняття комісії в банку.

Також можна виділити таку проблему, як незахищеність туристичних компаній. Існує багато прикладів, коли незадоволені відпочинком туристи, незважаючи на те що їх невдоволення безпосередньо не пов'язане з діяльністю туристичної компанії, подають до суду саме на ці туристичні компанії. Це означає, що на не сподобався готель, харчування або інші умови перебування, які туристична компанія не в змозі заздалегідь оцінити, туристи можуть поскаржитися прямо в суд. І в більшості випадків, щоб не втратити репутацію, компанії виплачують компенсації. А для туристів це означає, що такі ризики закладаються у вартість туру спочатку [120]

На нашу думку, з-поміж найбільш розповсюджених ризиків у сфері туризму, на які мають зважати і самі туристи, і суб'єкти, що здійснюють туристичну діяльність, можна назвати такі:

1. *Небезпека отримання травм*, що може виникнути в результаті різних непередбачених ситуацій, а також необережних дій під час відпочинку і переміщення туристів.

2. *Небезпека терористичних актів*, яка сьогодні набула надзвичайно непередбачуваних і непрогнозованих відтінків і найжахливіше те, що упродовж останніх десятиліть цьому негативному явищу піддалась низка розвинутих держав.

3. *Політична нестабільність*, яка може проявлятися у певних країнах по-різному, а саме це країни: 1) які перебувають у стані військового конфлікту, або де існують райони широкомасштабних бойових дій; 2) в яких діють терористичні угруповання; 3) де існує внутрішньополітична нестабільність.

4. *Небезпека інфекційних захворювань* є особливо поширеними ризиками для туристів.

5. *Вплив навколишнього середовища*, ризики, які зумовлені температурними показниками, різкими перепадами тиску, рівнем вологості тощо.

6. *Небезпека пожеж*, які можуть створити реальну загрозу не лише здоров'ю, а й життю для туристів.

7. *Біологічні чинники*, що викликаються зокрема патогенними мікроорганізмами, отруйними рослинами і тваринами.

8. *Психічні та фізіологічні чинники*, пов'язані з фізичним, психічним і нервовим навантаженням туристів, які можуть виникати від перевтоми пересування та перебування в незнайомих місцях.

9. *Небезпечний рівень ультрафіолетового і радіологічного випромінювання*, врахування якого надзвичайно важливе у туристичних подорожах, а також інформування туристів про можливість виникнення таких небезпек.

10. *Запиленість і загазованість*, що перевищує допустимі норми, у цьому випадку необхідно дотримуватись існуючих стандартів, що встановлені відповідними нормативами [121-129].

Зважаючи на вагомість розвитку туристичної галузі, Урядом України було прийнято Розпорядження № 168-р від 16 березня 2017 року «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року». Ця

Стратегія передбачає декілька напрямів, одним з яких є напрям «Безпека туристів». Цей напрям передбачає забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, що сприятиме підвищенню якості наданих туристичних послуг шляхом [110]:

- надання невідкладної допомоги туристам, які опинилися у надзвичайній ситуації та/або постраждали під час подорожі;
- створення «гарячої» телефонної лінії для прийому і ведення обліку звернень та скарг туристів, у тому числі іноземних, а також надання необхідної інформації з питань туризму, виклику допомоги;
- проведення моніторингу надзвичайних подій, що трапляються з туристами в регіонах;
- посилення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності перед споживачами туристичних послуг.

Неабиякі зусилля для забезпечення безпеки у сфері туризму приймає світова спільнота. Так, Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму прийнята в Гаазі 10–14 квітня 1989 року закріпила положення про те, що «всім урядам слід прагнути до зміцнення миру і безпеки на національному, регіональному та міжнародному рівнях, що є найважливішою умовою розвитку внутрішнього і міжнародного туризму [130].

З огляду на це, особливе завдання щодо реалізації організаційних, політико-правових, оперативних і довгострокових заходів у сфері забезпечення безпеки вітчизняних туристів покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування, які ними мають проводитись постійно.

Безумовно, що це зумовлює виконання такими органами низки основних завдань, з-поміж яких слід виокремити:

- 1) визнання, неухильне дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина;
- 2) охорона життя, здоров'я, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захист суспільної моралі;
- 3) охорона навколишнього середовища, громадського порядку та

громадської безпеки, власності громадян і юридичних осіб;

4) захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень, а також попередження адміністративних правопорушень;

5) оптимізація (підвищення якості) виконання суб'єктами забезпечення безпеки своїх державних функцій і повноважень, виключення їх дублювання, обмеження довільного адміністративного розсуду, забезпечення відкритості, передбачуваності, прозорості та демократичності застосовуваних заходів забезпечення безпеки;

6) формування у громадян, співробітників органів виконавчої влади та працівників недержавних організацій шанобливого ставлення до закону і суду;

7) підвищення рівня культури безпеки населення в сфері туризму.

Отже, будь-який вид відпочинку повинен відповідати вимогам безпеки. Туристи, (і громадяни України, й іноземці та особи без громадянства), повинні бути впевненими і спокійними за своє життя і здоров'я під час туристичних поїздок. Безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Забезпечення безпеки передбачає використання відповідних заходів економічного, політичного, військового, організаційного та іншого характеру, а також функціонування органів і організацій, що забезпечують її. До них зокрема належать Збройні сили, Міністерство внутрішніх справ; Державна прикордонна служба; органи охорони здоров'я та інші органи забезпечення безпеки [131].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про національну безпеку України» Керівництво у сферах національної безпеки і оборони здійснює Президент України [132].

Він, зокрема, «забезпечує державну незалежність та національну безпеку; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони; очолює Раду національної безпеки і оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення; видає укази і розпорядження з питань національної безпеки і

оборони, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки і оборони» [133].

Координацію у сферах національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони України відповідно до статті 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [132].

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [134-139].

Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах:

«1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [132].

Забезпечення економічної безпеки туристів може досягатися шляхом страхування від нещасних випадків в подорож і медичного страхування. Ці питання регулюються Законом України від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР «Про страхування» [140].

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що особливе завдання щодо забезпечення безпеки у сфері туризму є одним з пріоритетів державної політики будь-якої держави, котра поставила туризм в основу свого соціально-економічного та культурного розвитку. З цією метою держава здійснює правове регулювання діяльності суб'єктів, які організовують відпочинок громадян, а також створюють умови для їх комфортних і безпечних подорожей. Водночас, для розвитку туристичної галузі України, в якій перевага надаватиметься безпековим питанням, необхідно створення ефективної державної політики, спрямованої на підвищення конкурентоздатності суб'єктів надання туристичних послуг, шляхом прийняття законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стимулюватимуть розвиток вітчизняних туристичних підприємств та інших суб'єктів туристичної сфери, а відповідно дозволять їм надавати якісні послуги у цій галузі та забезпечити безпеку туристів.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи викладений у другому розділі аналіз адміністративно-правового підґрунтя державної політики щодо розвитку туристичної сфери України можемо зробити декілька висновків:

1. Незважаючи на достатнє впорядкування функцій та повноважень установ, які повинні регулювати галузь, важко визначити справжню стратегію розвитку туристичної сфери. При малому споживанні туристичних послуг ці процеси не є критичними, але поступове збільшення імпорту туристичних продуктів (товарів і послуг) без збалансування їх від експортних операцій може

призвести до структурних дисбалансів в економіці країни.

Стає зрозумілим, що формулювання ефективної державної політики для будь-якої сфери діяльності або конкретної галузі, зокрема туризму, яка надзвичайно залежить від стану соціального середовища, вимагає від країн світу чіткого розуміння стратегічних пріоритетів лише у зовнішньоекономічні відносини, але також і внутрішня політика, яка реалізується через реалізацію національних та регіональних програм розвитку на різних рівнях адміністративного та територіального підпорядкування. Необхідність реагувати на виклики глобалізації змушує країни змінити існуючі підходи до державного управління, які, на відміну від традиційних, повинні враховувати сучасні та очікувані тенденції, що визначають геополітичне становище макрорегіону, не останню частину якої він належить до концепції сталого розвитку. Тому при плануванні місцевих програм розвитку туризму важливо посилатися на положення національних та регіональних програм, що містять національні пріоритети.

2. Туристична політика – це особливий вид державної політики, спрямований на ефективний розвиток туристичної галузі. Поряд з тим, що туристична політика є невід’ємною частиною публічної політики, існують деякі специфічні фактори, що визначають туристичну політику, такі як економічні, правові, природні умови країни, транспортні умови, соціальні фактори. До економічних факторів належать: макроекономічна та грошово-економічна стабільність, можливість залучення капіталу для досягнення цієї мети, зацікавленість інвесторів. До правових факторів належать: наявність адекватної правової бази, реальна можливість виконання нормативно-правових актів, відповідність регуляторної бази європейським стандартам. Природними умовами країни є наявність унікальних природних ресурсів, пам’яток історії та культури, творів мистецтва, архітектури, живопису тощо. До соціальних факторів належать сприятливі умови життя, можливість задовольнити потреби туристів та інше.

3. Елементи туристичної політики можуть бути дуже виразними, оскільки

існує багато факторів, які формують її, впливають на неї та допомагають їй досягти своїх цілей та функцій. Ви також можете розглянути питання про навколишнє середовище, інвестиції, регіональну продукцію, засоби масової інформації, туризм тощо.

Сфера туризму, як і інші сфери, вимагає дотримання обох вищевказаних складових законності. Крім того, тут дуже важливо дотримуватися принципу законності правових актів в їх відповідності загально визнаним принципам і міжнародним нормам, що становлять частину національного законодавства України. При виконанні цього принципу можна домогтися високого ступеня впливу на суспільні процеси.

Методи впливу, що застосовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не адекватні сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації необхідно вдосконалити регуляторні механізми господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, сформувати нові соціально-економічні підходи та підходи до стратегії розвитку національного туристичного комплексу та система управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях. На державному рівні необхідно переосмислити роль здравниць у національній системі відпочинку та покращити здоров'я населення та функції, які вони виконують. Лише зі зміною методологічних підходів держава зможе розробити нові концепції розвитку як курорту, так і санаторно-курортних послуг населення.

4. Туризм, як галузь економіки, для успішного розвитку вимагає застосовувати різноманітні методи і поточного, і перспективного планування. Це принесе значний ефект державі загалом, а також конкретним регіонам.

Планування туризму здійснюється на всіх рівнях: міжнародному, загальнодержавному, регіональному. Загальнодержавне і регіональне планування закладає основу для розвитку туризму країни і її регіонів. Планування має враховувати фінансово-економічні методи (податки, мита, тарифи тощо), а також антимонопольне законодавство, систему реєстрації,

регулювання окремих видів діяльності.

Що стосується галузевих (спеціальних) принципів, то аналіз чинного законодавства дозволяє виділити в чинних актах такі принципи: 1) принцип сприяння туристичній діяльності з боку держави і формування уявлення про Україну як країну, сприятливу для туризму; 2) принцип підтримки і захисту українських туристів, туроператорів, турагентів і їх об'єднань.

5. Цілі державної політики у сфері розвитку туризму в сучасних умовах повинні передбачати комплексний розвиток туризму, а не адаптувати політику відповідно до сучасного стану туристичної галузі. Проведений аналіз дозволяє вказати, що до вказаних цілей доцільно включати: нові моделі розвитку, управління та управління в туризмі; ефективне використання туристичних ресурсів; подолати фінансові, економічні та соціальні проблеми; розвиток системи соціального туризму та нових форм туризму; зміни у виробництві та якості туристичних послуг; розробка нових форм і засобів для забезпечення туристичного обміну; реалізація програм технічного співробітництва з партнерами; розширення участі вітчизняних та іноземних інвесторів.

6. Варто констатувати, що особливе завдання щодо забезпечення безпеки у сфері туризму є одним з пріоритетів державної політики будь-якої держави, котра поставила туризм в основу свого соціально-економічного та культурного розвитку. З цією метою держава здійснює правове регулювання діяльності суб'єктів, які організують відпочинок громадян, а також створюють умови для їх комфортних і безпечних подорожей. Водночас, для розвитку туристичної галузі України, в якій перевага надаватиметься безпековим питанням, необхідно створення ефективної державної політики, спрямованої на підвищення конкурентоздатності суб'єктів надання туристичних послуг, шляхом прийняття законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стимулюватимуть розвиток вітчизняних туристичних підприємств та інших суб'єктів туристичної сфери, а відповідно дозволять їм надавати якісні послуги у цій галузі та забезпечити безпеку туристів.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ УКРАЇНИ

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів, зближення правових систем і глобалізації права, співробітництва з іншими країнами, міжнародними організаціями. Їх спільною основою є існуючі демократичні стандарти, національні інтереси і права людини, потреби територіальних громад, сталий цивілізований розвиток світового співтовариства та його окремих регіонів [141-142].

У цьому контексті держава повинна впроваджувати активну політику щодо створення якісного туристичного продукту і підтримки туристичної галузі загалом. Оскільки туристична галузь є однією з найприбутковіших і доходи від неї постійно зростають, то більшість країн визначає її однією із пріоритетних і спрямовує свої зусилля на її розвиток. Задля досягнення конкурентоспроможного українського туристичного продукту на світовому ринку українській владі потрібно впроваджувати ефективну державну політику щодо підтримки та розбудови туристичної сфери, розвитку туристичної інфраструктури, створення умов для збільшення привабливості регіонів для іноземних і внутрішніх туристів, підвищення якості туристичних послуг, забезпечення їх комплексності [143].

Українській державі для того, щоб отримувати оптимальні доходи від туризму до державної скарбниці, потрібно спочатку зробити свій вклад у розвиток туризму. Зокрема держава має дослідити туристичні можливості країни, розвиток власного туристичного потенціалу, виготовлення конкурентоспроможного національного продукту. Для реалізації цих завдань спочатку варто приділити увагу інфраструктурі країни, що прямо впливає на розвиток і популярність туризму як внутрішнього, так і зовнішнього (транспорт, дороги, потяги, готелі і мотелі, що відповідали би стандартам з

доступною ціною політикою, підтримка та створення атракцій для залучення туристів тощо).

Щоб досягнути конкурентоспроможності країни на світовому ринку, державі потрібно насамперед прийняти передове туристське законодавство, удосконалювати його і постійно ним керуватись. Окрім законів, у державі повинні активно діяти інститути з туризму, проводиться якісна підготовка кадрів, що відповідає би попиту сьогодення у туристичній сфері, створюються і розвиваються міжнародні і внутрішні проекти з туризму. Важливим чинником, що сприяє розвитку туризму, є його фінансування з боку держави, а також залучення фінансів інвесторів у цю галузь [144].

Розглянемо наявне українське законодавство у сфері туризму крізь призму європейського і міжнародного права - це Закон України «Про туризм» [22]. Цей Закон, безумовно, зіграв позитивну роль у розвитку українського законодавства про туризм. Однак з самого початку в ньому було декілька суттєвих недоробок.

По-перше, 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 13.05.1995 р.) 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. На жаль, українська влада доволі однобоко розуміє проблему, пропонуючи заходи щодо забезпечення безпеки іноземних туристів, насамперед, через надання їм охорони, але не розуміє, що чи не найважливішим

є забезпечення відчуття захищеності їхніх прав через створення відповідного правового поля [145].

По-друге, 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 (чи можна вважати «човниковий туризм» туризмом за визначенням нашого Закону?), і навіть нелегальної торгівлі людьми. Ні в Законі, ні в інструкціях Держкомітету з туризму не передбачено суттєвої відповідальності і дієвого контролю за діяльністю туристичних фірм, що дозволяє деяким з них брати участь в організації нелегальної міграції.

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 15.06.2001 р.) – лише перший логічний крок у наближенні до європейських стандартів [22].

Тому на професійному рівні необхідно провести кодифікацію нормативних актів у сфері туризму та об'єднати їх у єдиний акт – «Туристський кодекс», або «Основи законодавства про туризм», який буде містити норми матеріального і процесуального права, визначатиме мету і завдання туризму, його види, порядок здійснення туристського підприємництва, державне регулювання туристської індустрії, правовий статус туриста, зміст і систему договорів у туристичній діяльності, відповідальність учасників туристичної діяльності за порушення чинного законодавства тощо [146].

Іншою складовою туристичного законодавства України, як відомо, є міжнародні договори та угоди, в яких бере участь Україна. 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 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. На нашу думку, 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, аніж візи в деяких інших амбасадах, слугували каналом поповнення і ротації кадрів нелегальних робітників). Для України важливо привабити туристів із економічно розвинутих країн, що неможливо і з огляду на законодавчі і міжнародно-договірні лакуни.

Не менш важливою проблемою для України є відсутність центрального органу, який здійснював би державно-правову політику в галузі туризму. Нагадаємо, що в світі існує три основні моделі регулювання розвитку туризму:

- принцип саморегуляції (центральный орган регулювання туристичної сфери відсутній, управлінські функції передано спеціальним недержавним туристичним організаціям (США);

- принцип активного державного втручання (управлінські функції майже в повному обсязі надано профільному міністерству (Єгипет, Ізраїль);

- принципи координації зусиль державного та приватного сектору (управління туристичною сферою здійснює спеціальна агенція, управлінські функції якій делегує відповідне міністерство (Польща, Великобританія).

Зважаючи на вищезазначені моделі регулювання, можна зробити наступний висновок: перша модель є неможливою для України, оскільки туроператори, турагенти і інші суб'єкти туристичної діяльності не мають змоги самостійно розвивати туристичну галузь нашої країни, оскільки їхня діяльність

зосереджена на отриманні прибутку для власної фірми; друга модель не підходить нашій державі, оскільки Україна неспроможна самостійно фінансувати туристичну сферу; щодо третьої моделі, то її використання в Україні є найдоцільнішим. Окрім того, документ «Стратегія сталого розвитку туризму і курортів України» визначає третю модель пріоритетною [147].

Тому при підготовці Стратегії розвитку туризму і курортів в Україні до 2025 р. і державних цільових програм для їх реалізації:

- грудень 2016 р.;
- розробка техрегламенту для організованих турподорожей, відпочинку з повним комплексом послуг і розробка нацстандартів – 2014–2017 рр.;
- укладання договорів про співпрацю з питань розвитку сільського зеленого туризму між областями України і регіонами країн Європейського Союзу – 2014–2017 рр.; визначення третьої моделі пріоритетною [148-153].

На думку автора, більшість діючих програм розвитку туризму носять декларативний характер. Вони містять загальну інформацію про стан галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, що може бути використаний, сукупність запланованих заходів. Негативним фактом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, критеріїв для перевірки стану їх виконання, а також відповідальних осіб.

Необхідно також визначити, що в діючих нормативно-правових актах не визначені питання щодо налагодження взаємодії між державними органами влади і підприємницькими структурами, їх роль і значення в процесах розвитку сфери туризму [154].

Ми звертаємо увагу на те, що Польща мала подібний початок розвитку туризму, як і в Україні.

Державне регулювання туризму в Польщі здійснюється Міністерством спорту і туризму, у складі якого діє департамент з туризму, метою діяльності якого є регулювання і розвиток туристичної сфери. Органом, що займається просуванням туризму в країні і за кордоном, є Польська туристична організація. Ця організація є державною установою. Її основними завданнями є: просування

Польщі як країни, привабливої для туристів, забезпечення функціонування та розвитку польської туристичної інформаційної системи та підтримка планів розвитку і модернізації туристичної інфраструктури.

На нашу думку, використовуючи досвід Польщі, Україні потрібно вдосконалювати туристичну галузь за такими напрямками:

- вдосконалення діяльності організацій з розвитку і просування туристичних продуктів як усередині країни, так і за кордоном;
- визначення чіткого розподілу функцій між цими організаціями;
- створення відповідних стратегій для їх фінансування (вони повинні діяти на постійній основі і на належному рівні);
- збільшення державних коштів на фінансування сфери туризму загалом;
- налагодження співробітництва між державою, туристичними організаціями і приватним сектором туристичної сфери [155-159].

Варто також зазначити, що для покращення розвитку туризму державна політика повинна розвиватися за такими напрямками.

1. У нормативно-правовому забезпеченні:

- подальша гармонізація нормативно-правової бази регулювання туризму в Україні з європейськими стандартами, а також системи стандартизації та сертифікації підприємств туристичної, готельної і курортної сфер;
- моніторинг ефективності виконання затверджених нормативно-правових документів, а також програм добросусідства, які визначають напрями правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення правових систем і глобалізації права;
- лібералізація формальностей, пов'язаних з в'їздом іноземців до України, а також виїздом українських громадян до країн–членів ЄС, створення сприятливих умов для розвитку транзитного туризму;
- укладення нових та активізація співпраці щодо вже укладених дво- і багатосторонніх угод між Україною та країнами–членами ЄС для

співробітництва в галузі туризму [160].

2. В організаційному забезпеченні:

– удосконалення системи підготовки туристичних кадрів України з урахуванням можливостей навчання і стажування у спеціалізованих навчальних закладах країн-членів ЄС.

3. У фінансовому забезпеченні:

– сприяння залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури України, зокрема в мережі міжнародних транспортних коридорів [161].

4. В інформаційному забезпеченні:

– організація інформаційно-промоційних заходів (рекламних кампаній, ознайомчих турів по Україні, пресконференцій, участі у міжнародних спеціалізованих виставках) із метою активного висвітлення культурно-мистецьких та спортивних заходів в Україні у зарубіжних засобах масової інформації, пошуку нових партнерів;

– організація та участь у спільних науково-практичних заходах із проблем розвитку туризму (конференціях, круглих столах, семінарах) тощо.

Підсумовуючи викладене вище можемо зробити такі висновки:

По-перше, покращення існуючої ситуації щодо правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення і гармонізації національного законодавства вимагає системних рішень, реалізація яких повинна:

– створити сприятливі умови для співпраці в галузі туризму;

– вирішити низку важливих проблем, зокрема щодо матеріального добробуту населення через створення повних робочих місць, покращення стану доріг, сфери торгівлі, ресторанного і готельного бізнесу тощо.

По-друге, світовий досвід регіонального розвитку свідчить про те, що в сучасному світі не існує якої-небудь домінуючої моделі державного регулювання регіонального розвитку сфери туризму. Більш того, саме в цій сфері розходження між країнами особливо великі, що є прямим наслідком

регіонального різноманіття. В організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [162].

По-третє, туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури. Це зумовлено динамічністю, високоприбутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток країн. Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної, складної галузі та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків, до складу якої належить понад 40 суміжних галузей народного господарства (транспорт, зв'язок, харчування тощо), є очевидною [163].

Отже, туризм є прибутковою галуззю світової економіки, що динамічно розвивається та позитивно впливає на розвиток народного господарства країни. В Україні є ресурси для розвитку туризму, проте кожен регіон має свою туристичну специфіку, а також відводить цьому неоднакову роль у державних програмах свого розвитку. Сьогодні в Україні можна спостерігати проблеми в діяльності туристичних підприємств. Так, відповідно статистичних даних за підсумками 2011 року в майже половині областей спостерігаються збитки серед турагентів-юридичних осіб. Це результат недосконалого макросередовища, що зумовлює необхідність пошуку ефективних важелів регулювання туристичної діяльності. Основу цих важелів складають законодавчі акти, що вносять ясність у діяльність підприємств туристичної галузі.

Ще одним аспектом удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України є поліпшення державного регулювання міжнародного туризму в нашій державі.

Туристична галузь України має багато проблем розвитку й становлення як потужного світового гравця. Прекрасні природні й історичні пам'ятки України, за умови належної підтримки їх стану та ефективного маркетингового просування в світі, здатні збільшити потоки іноземних туристів і надходження

іноземної валюти в кілька разів. Однак на сьогодні нам бракує чіткої державної політики щодо розвитку туристичної галузі: різні туристичні об'єкти підпорядковані різним відомствам і міністерствам, туристичні регіони розвиваються самі по собі, без чіткої програми, яка б об'єднувала всю туристичну галузь єдиною стратегією розвитку та представляла б нашу країну як єдиний туристичний об'єкт на міжнародному ринку туризму. Велику проблему для розвитку туризму в Україні становить її туристична інфраструктура. Слабкий сервіс туристичної галузі відлякує заможних іноземних туристів від наших курортів і змушує іноземців відпочивати в більш туристично розвинених регіонах, від чого ми потенційно втрачаємо значну частку міжнародних валютних туристичних надходжень. Тому держава повинна активно брати участь у зменшенні слабких місць нашої туристичної галузі, розробці загальнонаціональної стратегії розвитку туризму в Україні, позиціонуванні й представленні нашої країни у світі [164].

В Україні діяльність туристичних підприємств регулюють понад шістдесят законодавчих документів, основним з яких є закон України «Про туризм» [22]. Науковець Л.В. Сакун вважає, що той факт, що багато законів України, набувши чинності, відразу потребують внесення змін, вказує на наявні проблеми: по-перше, на поспіх у їх підготовці, по-друге, на недостатню мовну та юридичну грамотність тих, хто складає та вичитує тексти, та по-третє, на врахування в державних законах приватних інтересів [165].

Отже, законодавчі напрями регулювання сфери туризму полягають у розробці та прийнятті ефективної нормативно-правової бази, що міститиме норми щодо організації діяльності туристичних підприємств, механізмів їх об'єднання шляхом налагодження партнерських відносин. Так, необхідно вдосконалити існуючі процедури ліцензування, сертифікації й стандартизації туристичних послуг, оскільки вони є недостатньо прозорими та об'єктивними, характеризуються наявністю певних обмежень і умовностей, не відповідають міжнародним нормам. Крім цього, необхідно розробити чіткі та прозорі механізми формування фондів, розподілу коштів, встановлення відносин

паритетності між регіонами, містами й навіть окремими суб'єктами галузі туризму.

Натомість, важливим є дотримання низки засад, які дозволять поліпшити стан розвитку туризму. Так, принцип забезпечення балансу інтересів населення регіонів (територій) України, туристів, які відвідують ці регіони (території), і суб'єктів туристичної індустрії, що направляють туристів полягає в управлінні туристськими потоками з боку органів державного управління.

Це виражається в благоустрої територій, підвищенні значення для туристів деяких територій, у проведенні заходів щодо захисту національної, історичної, природної та культурної спадщини. Збільшення туристичного потоку призводить до збільшення робочих місць в регіонах, однак нерегульованість цього потоку може привести до екологічних проблем. Тому, до функцій органів виконавчої влади входить контроль за розміщенням туристів.

Принцип пріоритетної підтримки малого підприємництва у сфері туризму полягає в збільшенні частки малих підприємств в індустрії туризму. Мале підприємництво відіграє у багатьох розвинених країнах не останню роль в економіці. Наприклад, в США 60% ВВП створюють суб'єкти малого підприємництва [166].

В Україні діяльність малих і середніх підприємств регулюється законом України від 22 березня 2012 року «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [167]. Закон не дає визначення державної підтримки, але розкриває основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні, саме: «1) удосконалення та спрощення порядку ведення обліку в цілях оподаткування; 2) запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва, що відповідають критеріям, встановленим у податковому законодавстві; 3) залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення постачання продукції (робіт, послуг) для державних та

регіональних потреб; 4) забезпечення фінансової державної підтримки малих і середніх підприємств шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо; 5) сприяння розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; 6) гарантування прав суб'єктів малого і середнього підприємництва під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; 7) сприяння спрощенню дозвільних процедур та процедур здійснення державного нагляду (контролю), отримання документів дозвільного характеру для суб'єктів малого і середнього підприємництва та скороченню строку проведення таких процедур; 8) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого і середнього підприємництва; 9) впровадження механізмів сприяння та стимулювання до використання у виробництві суб'єктами малого і середнього підприємництва новітніх технологій, а також технологій, які забезпечують підвищення якості товарів (робіт, послуг)» [167].

Існуючі суб'єкти підприємницької діяльності, які надають туристичні послуги (туроператори, турагенти) в переважній більшості є малими підприємствами.

Принцип гласності та відкритості в розробці, прийнятті та застосуванні заходів державного регулювання туризму полягає в максимальному залученні громадськості для вирішення цих питань.

З цією метою доцільно створювати туристичні громадські об'єднання, які матимуть право брати участь у виробленні рішень органів державної влади, виходити з ініціативою з питань, що мають відношення до реалізації статутної діяльності.

Відкритість і гласність полягає і в тому, що громадяни України повинні знати про правові акти і рішення, прийняті в сфері туризму. Акти повинні бути офіційно опубліковані, особливо це стосується актів, що приймаються місцевими органами влади.

Натомість, варто зауважити, що цей принцип в сучасних умовах

реалізується і через інформаційні комп'ютерні системи, що дозволяють максимально швидко знайти необхідну правову інформацію в сфері туризму.

Реалізація запропонованих принципів в державному управлінні туризмом дозволить усунути односторонній, економічний підхід до досліджуваної сфери. Підтримка розвитку соціальної складової туризму дозволить скоротити смертність населення, збільшити тривалість життя, з одного боку, і збільшити зайнятість населення, розвиваючи туристичні території, з іншого боку.

Розвиток в'їзного туризму взагалі неможливий без державної підтримки. А це означає, що в разі її відсутності кошти іноземних громадян будуть стимулювати економіку інших країн, а не України [168-170].

Отже, національні інтереси, специфіка індустрії і міжнародна конкуренція є основними причинами, які вимагають участі державних органів в управлінні туризмом. Для сфери туризму в Україні характерна роздробленість, що ускладнює забезпечення єдності різних складових туристичної політики. Держава для управління цією сферою повинна мати довгострокову стратегію. Доля туризму залежить від збереження і «просування» національної спадщини. Туризм повинен не тільки брати участь, а й сприйматися як провідний елемент у всіх процесах, що стосуються національної спадщини.

Зниження ролі керуючого впливу держави призвело до того, що нормативно-правове регулювання туризму не відповідає сучасним вимогам галузі та гальмує її розвиток.

Туризм є комплексом зі складною структурою і великою кількістю компонентів: засоби розміщення, підприємства харчування, установи дозвілля, організації – посередники (туроператори і турагенти). Можна сказати, що туризм об'єднує кілька галузей, що відносяться з точки зору організації державного управління до різних управлінських структур. Він вимагає міжгалузевої організації управління.

Якщо розглядати світову практику з управління туризмом в різних країнах, то слід зазначити, що всі вони можуть бути поділені на дві групи: перша група включає країни, що мають окремий самостійний орган виконавчої

влади, відповідальний за туризм в країні, і друга група – країни, де функції держави в галузі туризму розосереджені між різними органами державної влади. Для першої групи країн характерно, що міністерства туризму, з усім розмаїттям своїх департаментів і відділів нагадують уряд в мініатюрі: в них діють і податковий відділ, й інвестиційний, і департамент управління майном, і відділи професійної освіти, економіки та статистики, сертифікації, ліцензування тощо. Орган виконавчої влади, що здійснює управління туристичною галуззю, повинен встановлювати відносини з міністерствами економіки, зовнішньоекономічних зв'язків або зовнішньої торгівлі, культури, освіти, сільського господарства і транспорту, але його роль не зводиться тільки до цього. По-перше, має бути визначено коло повноважень і питань, що відносяться виключно до його компетенції, а також за ним повинні бути закріплені права виконання цих функцій. Уряди країн, де діють державні органи управління туризмом, передають їм виняткові повноваження вирішувати питання, які стосуються регламентації туристичної діяльності, просуванню країни як туристичного напрямку, питання професійної підготовки тощо. І, по-друге, країни, які досягли найбільших успіхів у розвитку туризму, мали сильні, адміністративні органи, відповідальні за розвиток туристичної галузі, з точки зору обсягу компетенції. Так, Франція, яка тривалий час займала одне з провідних місць за кількістю туристів, які в'їхали в країну, має міністерство туризму. Окрім цієї держави аналогічну владну структуру мають Мексика, Марокко, Греція, Туреччина, Єгипет [171].

До першої групи можна віднести і країни, в яких туристичні адміністрації входять до складу міністерств економіки, промисловості, транспорту, торгівлі. Це дозволяє забезпечувати необхідний політичний і фінансовий рівень для вирішення галузевих проблем. Окремі структурні підрозділи, які наділені великою компетенцією і входять до складу інших міністерств, існують в Італії, Тунісі, на Кіпрі, в Іспанії. Країни цієї групи є також лідерами у світовому туризмі.

Для другої групи держав характерна відсутність чіткої туристичної

політики, дублювання функцій декількома органами виконавчої влади, розмитість питань компетенції та функцій в сфері туризму. У країнах цієї групи туризм розвивається повільно і не є провідним сектором економіки.

Якщо розглядати туризм як галузь економіки, і при цьому державне управління туризмом має здійснювати Департамент туризму та курортів, то безумовно цей департамент має перебувати в підпорядкуванні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, з огляду на те, що туризм – це міжгалузева сфера управління. Однак, негативною стороною такого підпорядкування може стати розчинення туризму в інших галузях економіки і втрата спрямованості державного управління [172].

Слід так само зауважити, що такий орган виконавчої влади, маючи статус департаменту, не може впливати на розподіл бюджетних коштів. В результаті фінансування програм у сфері туризму відбувається не за першочерговим, а за залишковим принципом.

Департамент туризму та курортів виступає як самостійний структурний підрозділ апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Відповідно до Положення про департамент туризму та курортів, затвердженому Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 22.07.2016 р. № 1202 [173] виконує низку функцій.

Вважаємо, що ці функції Департамент туризму та курортів доцільно сформулювати у такі блоки:

- забезпечення державної політики в сфері туризму;
 - інформаційні функції;
 - управління державним майном, що знаходиться у віданні Департаменту;
 - проведення науково-технічної політики в сфері туризму;
 - взаємодія з іноземними державами, представництво інтересів України за кордоном у сфері туризму.
- зазначені групи функцій відображені у вищевказаному Положенні про департамент туризму та курортів.

Розвиток туризму неможливо без розвитку інфраструктури держави, зокрема транспортної. Було б доцільно, щоб Департамент туризму та курортів приймає не лише участь у розробленні програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури, але й виступав у ролі координатора розвитку транспортної інфраструктури.

Така пропозиція впливає з важливості розвитку автомобільного туризму, який безпосередньо залежить від розвитку і благоустрою автомобільних доріг, безпеки руху. Ці питання належать до компетенції Міністерства інфраструктури України, яке затверджує своїми наказами проекти і обґрунтування інвестицій з реконструкції та будівництва автодоріг.

Водночас, Міністерство інфраструктури укладає угоди з міністерствами транспорту інших держав про співпрацю в галузі транспорту, безперешкодному проїзді українського транспорту територією інших держав та іноземного транспорту територією України, надання допомоги в аварійних випадках. Такі угоди підписані з усіма державами, що мають спільний кордон з Україною та низкою інших держав.

Вплив туристів на приймаючі їх території як негативний аспект має наслідки екологічного характеру. Державне управління сферою туризму має враховувати цей чинник, тобто при розгляді питання про визначення певних територій як туристичних, повинні враховуватися не тільки економічні вигоди, але й питання раціонального використання і охорони лісів, водних об'єктів, тваринного світу, особливо охоронюваних природних територій при здійсненні туристичної діяльності, управління природоохоронними установами (заповідниками, національними парками), забезпечення екологічної безпеки входять в повноваження Міністерства екології та природних ресурсів України.

Природоохоронні функції Міністерства екології та природних ресурсів створюють баланс між економічною вигодою і екологічними наслідками. Департамент туризму та курортів може виступати в ролі координатора туристичної діяльності на території національних парків і заповідників.

У контексті удосконалення адміністративно-правових засад державного

управління туристичною сферою України необхідно також зосередити, увагу на таких напрямках туризму як соціальний і оздоровчий туризм, який вимагає спільних дій Департаменту туризму та курортів з Міністерством охорони здоров'я (МОЗ). Специфіка оздоровчого туризму вимагає участі Міністерства охорони здоров'я, до повноважень якого входить правове регулювання курортної справи і санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Крім того, МОЗ України приймає нормативно-правові акти, що встановлюють порядок надання медичної допомоги іноземним громадянам, особам без громадянства та біженцям. Іноземні туристи швидко і невідкладну медичну допомогу повинні отримувати безкоштовно і невідкладно за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів, а планову медичну допомогу отримують на комерційній основі.

Інформаційні функції включають в себе, з одного боку, інформування в установленому порядку туроператорів, турагентів і туристів про загрозу безпеці туристів у державі загалом та території (місці) тимчасового перебування, а, з іншого боку, здійснення просування туристичного продукту на внутрішньому та світовому туристичних ринках.

Інформування про загрозу безпеці туристів входить в оперативну діяльність не тільки Департамент туризму та курортів, але й Міністерства закордонних справ, а також Міністерства внутрішніх справ України.

У функції МЗС входить оперативне інформування Департаменту туризму та курортів, туристичної ділової спільноти, громадян України про регіони з підвищеною небезпекою виникнення надзвичайних ситуацій, тимчасово не рекомендовані для відвідування українськими туристами [174].

У сфері туризму до повноважень Міністерства внутрішніх справ відносяться питання забезпечення інформування та безпеки туристів на спортивних маршрутах і порятунк туристів при ліквідації наслідків техногенних і природних катастроф. Крім того, одним з напрямів діяльності вказаного міністерства є керівництво створенням і підтримкою в стані постійної готовності систем оповіщення, зокрема локальних, про надзвичайні

ситуації.

Здійснення просування туристичного продукту на внутрішньому та світовому туристичних ринках пов'язано з маркетинговою діяльністю Департаменту туризму та курортів. Департамент організовує в установленому порядку конгреси, конференції, семінари, виставки та інші заходи, здійснює інформаційне забезпечення туристичного ринку України.

У повноваження Департаменту туризму та курортів входить створення іміджу нашої держави, рекламування України як держави, що є сприятливою для розвитку туризму.

Натомість слід зауважити, що сьогодні управління туризмом вимагає кардинально іншого підходу. На нашу думку, до повноважень Департаменту туризму та курортів необхідно віднести:

- розробка проектів розвитку туризму і туристичних центрів;
- розробка інвестиційних проектів;
- забезпечення Уряду України аналітичними та інформаційними матеріалами у сфері туризму.

При розробці державної політики в сфері туризму необхідно враховувати дві складові туризму: економічну і соціальну. При цьому структура Департаменту туризму та курортів повинна містити підрозділи, які розробляють економічні і соціальні питання туризму.

Необхідно закріпити функції з нагляду в керованій сфері, а також управління державним майном, яке створено за рахунок коштів державного бюджету.

Водночас, туризм зачіпає і питання громадської безпеки; охорони пам'яток історії та культури; виховання і освіти, культури; здійснення заходів щодо боротьби з катастрофами, стихійними лихами. Ці питання повинні перебувати під постійним контролем і з боку державних органів, і з боку органів влади місцевого рівня.

З метою туризму особливе значення має використання двох категорій земель: особливо охоронювані території (в тому числі курорти і лікувально-

оздоровчі місцевості) і землі історико-культурного призначення, що мають обмежений режим використання.

Особливо важливою є функція з проведення науково-технічної політики в сфері туризму, яка реалізується за участі спеціальних органів виконавчої влади в галузі управління туризмом в організації науково-дослідних, дослідно-конструкторських, впроваджувальних та інноваційних робіт, необхідних для вирішення проблем у сфері комплексного використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища і комплексного розвитку курортів і туризму. В рамках цієї функції вирішується питання і підготовки кваліфікованих кадрів у сфері туризму [175].

Ще однією, найбільш реалізованою функцією є рекламно-інформаційне забезпечення просування туристичного продукту на внутрішньому та зовнішньому ринках. За спеціальними органами виконавчої влади в галузі управління туризмом закріплені повноваження з розробки, організації та проведення конференцій, нарад, семінарів тощо.

Отже варто вказати, що структура органів спеціальної компетенції в сфері туризму, яка нині існує могла б себе виправдати, однак, за відсутності чіткої державної політики в сфері туризму, ці органи не займають лідируючого положення в структурі органів виконавчої влади. Питання ж розвитку туризму на регіональному рівні часто ототожнюються лише з розвитком туристичної інфраструктури.

Найважливішою проблемою в сфері організації управління туризмом є відсутність сучасного законодавства, відповідного економічного стану галузі. Туризм, як комплексна сфера економіки вимагає до себе і комплексного підходу з боку державного управління. З цієї точки зору, доцільно виділяти в структурі органів управління туризмом підрозділи, які розробляють стратегію розвитку туризму, спираючись не тільки на сформовану практику, а й на розвиток нових видів туризму [176].

Слід також сказати про доцільність поєднання управління інвестиціями і туризмом. Таке поєднання дозволить органам державної влади впливати на

процес розвитку туризму в частині розвитку не тільки об'єктів, привабливих для інвесторів, але і для об'єктів, розвиток яких необхідний на відповідній території держави.

Туризм, як діяльність, передусім, впливає на території, що приймають туристів та здійснюють їх обслуговування. Розвиток галузі безпосередньо позначається на зайнятості місцевого населення, збільшенні доходів бюджету, і, як негативна сторона, погіршенні екологічної обстановки і надмірному використанні місцевих природних ресурсів. Всі цільові програми в сфері туризму розраховані на розвиток конкретних територіальних одиниць (міст, районів, населених пунктів). Діяльність кожної населеної території повинна бути керованою на місці, адже тільки на місці можна визначити потреби населення, вирішити конкретні питання, прийняти необхідні екстрені заходи. Ці функції лягають на органи місцевого самоврядування [177-186].

Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері туризму можна умовно розділити на дві групи:

- повноваження з вирішення питань місцевого значення;
- окремі делеговані державні повноваження.

До питань місцевого значення в сфері туризму законодавство відносить: володіння, користування і розпорядження власністю місцевих громад; збереження, використання та популяризація об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури), які перебувають у власності громади, охорона об'єктів культурної спадщини місцевого значення; створення умов розвитку місцевої традиційної народної художньої творчості, участь у збереженні, відродженні і розвитку народних художніх промислів; організація впорядкування і озеленення території, використання і охорона лісів, розташованих в межах населених пунктів; створення, розвиток і забезпечення охорони лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів місцевого значення; органи місцевого самоврядування мають право на створення музеїв громади.

Основною економічною складовою розвитку туризму є збільшення доходів місцевого бюджету. Місцеві фінанси утворюються за рахунок власних

доходів, надходжень від регулюючих доходів, фінансової допомоги в різних формах. Власні доходи утворюються за рахунок місцевих податків, відрахувань від загальнодержавних податків, використання майна громади та ін. Витрачання коштів відбувається відповідно до статей витрат місцевого бюджету. При наявності регіональної цільової програми в сфері туризму на рівні органу місцевого самоврядування може діяти своя програма, яка потребує витрачання місцевих засобів [187].

Однією з дохідних статей бюджету є використання майна громади. Органи місцевого самоврядування досить часто мають власні об'єкти для здійснення відпочинку і місцевого населення, і туристами.

Особливо доречно згадати про потребу в будівництві туристичних об'єктів, автомобільних доріг, транспортних інженерних споруд. Розвиток інфраструктури – це першочергове завдання для збільшення туристичних потоків. Фінансування такого будівництва закладається і в місцевих програмах.

В сфері охорони і збереження об'єктів культурної спадщини на органи місцевого самоврядування покладаються функції віднесення об'єктів до пам'яток місцевого значення, регулювання містобудівної діяльності в межах історичних поселень, режими охорони і утримання пам'яток. На жаль, сьогодні питання отримання доходів іноді «переважають» потребу охорони історичних пам'яток.

Питання використання природних ресурсів найбільш актуальні для місцевих громад, які спеціалізуються на лікувальному туризмі. Їх розвиток безпосередньо пов'язаний з якістю і наявністю ресурсів, знищення яких призведе до припинення певної туристичної діяльності [188-195].

Окремо варто зупинити увагу на питанні надання туристам допомоги і створенні безпечних умов на території громад. У разі надзвичайних ситуацій місцева влада першою зобов'язана прийти на допомогу туристам, за рахунок місцевих бюджетів надається і перша медико-санітарна допомога.

Приймаюча туристів сторона зобов'язана створити безпечні умови для життя і здоров'я туристів. Пункти громадського порядку повинні знаходитися в

місцях масового скупчення людей і транспорту. Терористичні акти, нестабільність суспільства зменшують потік туристів. Органи місцевого самоврядування, приймають туристів, організують прийом громадян на своїй території, впорядковують підприємницьку діяльність у цій сфері.

Доцільно вказати і на такі повноваження органів місцевого самоврядування, як проведення масових видовищних заходів, які дозволяють додатково залучити туристів. Програми заходів затверджуються органами місцевого самоврядування завчасно. Такі заходи, як спортивні змагання, фестивалі, конгреси приваблюють туристів і збільшують фінансові надходження до місцевого бюджету [196].

Як повноваження органів місцевого самоврядування в сфері туризму можна назвати участь у міжнародних виставках, підписання міжнародних угод в межах компетенції, встановлення побратимства.

Особливість місцевого управління туризмом полягає в тому, що на нього безпосередньо лягають такі функції, як реалізація регіональних програм (цільове використання виділених коштів і складання звітів про реалізацію програм для органів влади), пряма взаємодія з суб'єктами підприємницької діяльності.

Положеннями про управління з туризму закріплюються такі функції як:

- розробка нормативно-правових актів у сфері туризму;
- розробка прогнозів, проектів розвитку туристичного комплексу на певній території, підготовка звітів про підсумки роботи;
- ведення реєстру суб'єктів, що надають послуги в сфері туризму;
- просування територіального утворення на ринку туристичних послуг.

Практика показує, що районні (міські) адміністрації особливу увагу приділяють підготовці до чергового туристичного (курортного) сезону [197].

Низка функцій органами місцевого самоврядування може бути виконана (і виконується) шляхом реалізації деяких організаційних методів: наприклад, проведення конкурсів серед суб'єктів підприємницької діяльності, проведення семінарів і нарад для їх керівників. Ця діяльність лежить поза рамками

правового регулювання, але відповідає загальним принципам права.

Отже, туризм, як керовану сферу, розглядають тільки ті місцеві громади, економіка яких орієнтована в основному на туризм: курорти, культурно-історичні центри тощо. Доцільно визначити компетенцію органів місцевого самоврядування в сфері туризму і в інших місцевих громадах.

Такий висновок обумовлений доцільністю визначати компетенцію місцевого самоврядування за предметно-цільовою ознакою [198], а також результатами соціологічного опитування (*додаток В*).

У контексті нашого дослідження необхідно звернути увагу на роль органів місцевого самоврядування у розвитку сільського туризму. Зрозуміло, що власники сільських (гостьових) будинків не можуть самотійно забезпечити широкий спектр організації дозвілля для своїх гостей. Тому їм необхідна співпраця з іншими структурами, які обслуговують гостей села. Зазвичай такими партнерами стають:

- об'єкти громадського харчування;
- власники транспортних засобів (традиційний, ретроваріанти);
- центри народних промислів і ремісничого виробництва;
- художні та етнофольклорні колективи;
- муніципальні і приватні музеї;
- представницькі господарства (які можна демонструвати гостям);
- адміністрації природних парків.
- інфраструктура: транспортна система, комунальні мережі, енергосистема, система зв'язку [199, с. 276-290].

Структура, що виникає в результаті співпраці (названа в спеціальній літературі як *cluster*), приносить більше користі кожному учаснику, ніж якби кожен діяв самотійно [200].

Кластер (від англ. *Cluster*) – сконцентрована за географічною ознакою група взаємопов'язаних підприємств, спеціалізованих постачальників послуг, а також пов'язаних з їх діяльністю некомерційних організацій і установ, що конкурують, але водночас доповнюють один одного.

Необхідно підкреслити, що кластер завжди «прив'язаний» до певної території. Кластер, створюючи необхідну критичну масу, є довгостроковим ресурсом забезпечення конкурентоспроможності території. Поряд з цим кластерний підхід дозволяє мобілізувати на території ресурс малих і середніх підприємств. Для кожного кластера прийнятна формула « $2 + 2 = 5$ ». Інакше кажучи, кожен учасник кластера виграє ще чверть (або 25%) додаткового доходу лише за участі в цій системі. Ось чому організація розваг для туристів одна з форм пропозицій, що найбільш динамічно розвиваються на будь-якому туристичному напрямі. Кількість таких пропозицій дублюються кожні 5 років [201, с. 56-61].

Найскладніше, але досить важливе стратегічне завдання – це встановлення партнерських відносин на рівні місцевих громад. Розвиток туризму на території органа місцевого самоврядування неможливо без досягнення консенсусу з місцевим населенням і залучення бізнес-кіл в реалізацію конкретних планів і проектів. Влада – Бізнес – Місьцеве самоврядування – це три «кити», взаємодія і практичне партнерство яких лежить в основі позитивного розвитку органа місцевого самоврядування загалом і вирішення конкретних стратегічних завдань зокрема.

Розвиток туризму на території органа місцевого самоврядування неможливо без залучення населення і місцевого бізнесу в реалізацію конкретних планів і проектів. Тому найважливішими розділами стратегічних програм розвитку туризму, які готуються на місцевому рівні, слід вважати роботу з населенням і підприємцями. Усвідомлення спільності інтересів і цілей на рівні місцевої громади стає потужним чинником розвитку. Стосовно виробництва сукупного туристичного продукту певного органа місцевого самоврядування це є важливою умовою успіху. Особливо важливий цей аспект в агротуризмі, де виробництво турпродукту обов'язково є колективною творчістю «місцевої громади».

Для органів місцевого самоврядування агротуризм, як вид господарської діяльності, повинен стати фактором згуртування, а не роз'єднання, адже

виникає природна потреба в кооперації сусідніх сіл і селищ при виробництві туристичного продукту. Організація «гостьових садиб» створює можливість для додаткового заробітку сусідам (їх можливості необхідно враховувати при формуванні пропонованого клієнту пакету туристичних послуг). При цьому варто створити стабільну мотивацію до поліпшення побутових умов, до підвищення добробуту з опорою на власні ресурси домогосподарства, при якій з'являється зацікавленість в кооперації і взаємодії сусідів у підтримці порядку і зовнішнього вигляду поселення.

Місцеві утворення є колективними виробниками сукупного туристичного продукту своєї території (зони відпочинку) і спільними виробниками сукупного туристичного продукту свого регіону [202-204].

Кожне село чи селище, яке володіє туристичними ресурсами природно прагне стати окремою дестинацією і в цьому сенсі конкурує зі своїми сусідами. Однак тільки об'єднавшись разом, а головне – доповнивши туристичний потенціал один одного, вони можуть зробити свій регіон досить привабливим для відвідування туристів і відпочиваючих.

На території свого регіону місцеві утворення повинні бути один одному не конкурентами, а партнерами. Для цього кожне місцеве утворення має знайти певну специфіку – свою «родзинку», яка відрізняла б його від сусідів, не руйнуючи в той же час певної культурно-стилістичної спільності регіону (в іншому випадку неминучий дискомфорт для туристів і відпочиваючих). Ось чому важливо, щоб існувала загальна стратегічна програма розвитку всього регіону, де у кожній дестинації була б своя роль, своє місце і своє неповторне обличчя. Кооперація і співпраця на місцях в розробці і реалізації такої програми – запорука успішного розвитку туризму на території певного регіону держави [205].

Крім названих імперативів, існують й інші причини, що стимулюють співробітництво органів місцевого самоврядування по горизонталі:

– *рекламний чинник*: окрема дестинація, як правило, не може просунути свій туристичний продукт на зовнішній ринок, на постійній основі вести

рекламну кампанію (особливо на початковому етапі діяльності), тому спочатку ефективніше організувати рекламу регіону і окремих дестинацій як його компонентів;

– *кооперація у виробництві конкретних турпродуктів*: співпраця в організації маршрутів (багатоденні маршрути, як правило, охоплюють не одну дестинацію і пролягають територією декількох районів);

– *кооперація в реалізації турпродукту*: туроператори і турагентства зазвичай працюють з туристичними регіонами, а не окремими дестинаціями; наявність туристичних пропозицій у сусідів підвищує привабливість туристичного регіону загалом для туроператорів;

– *кооперація у створенні інфраструктури туризму*: наявність декількох суб'єктів, зацікавлених у створенні або поліпшенні інфраструктури туризму в туристичному регіоні підвищує шанси на реалізацію цього завдання (наприклад, телефонізація або газифікація території, дорожнє будівництво, коригування розкладу руху транспорту або створення нових транспортних маршрутів тощо);

– *в підготовці кадрів для туристичної галузі*: особливо актуально для таких видів турбізнесу, які не передбачають спеціальної вищої освіти – наприклад, агротуризм (ведення малого сімейного готельного господарства) тощо. Кооперація місцевих утворень в цьому питанні дозволить краще оцінити реальні потреби в тих чи інших кадрах і знайти найбільш ефективне вирішення проблеми їх підготовки [206].

Ефективне функціонування туристичної галузі вимагає взаємодії суб'єктів виробництва турпродукту всіх рівнів: виробників конкретних турпродуктів – виробників сукупного туристичного продукту дестинації – виробників сукупного туристичного продукту регіону – виробників сукупного туристського продукту усієї держави. Отже, це, в свою чергу, диктує необхідність взаємодії та коригування діяльності влади всіх рівнів.

Необхідним чинником розвитку туристичної галузі є формулювання чіткої державної політики в галузі туризму і, зокрема, агротуризму, розробка

регіональних концепцій і програм розвитку туризму, які, з одного боку, враховували б місцеву специфіку, з іншого – лежали в руслі загальнонаціональної концепції і державної політики у сфері туризму.

При цьому взаємодія відбувається не безпосередньо, а через посередництво регіону та інститутів кооперації органів місцевого самоврядування. Для того щоб органи місцевого самоврядування могли просувати свої спільні інтереси на загальнодержавному рівні, необхідно ефективніше використовувати інститути кооперації органів місцевого самоврядування [207].

Важливо вказати на чинники взаємодії органів місцевого самоврядування на регіональному рівні:

1. Села і селища не завжди можуть, виходячи зі своїх ресурсів, підтримувати макроінфраструктуру туризму (особливо в тому, що стосується доступності місця – під’їзні шляхи, організація транспортних потоків виходять за межі компетенції одного органа місцевого самоврядування, це рівень регіону та держави загалом).

2. Необхідна координація на рівні регіону в розробці сукупного туристичного продукту певної території і його просуванні на зовнішній ринок.

3. Нормативно-правова база: на рівні регіонів – що особливо важливо під час відсутності загальнодержавного законодавства – можуть бути прийняті нормативно-правові документи, що регулюють агротуристичну діяльність.

4. Підтримка регіону в ресурсному забезпеченні:

– картографічне і рекламно-картографічне забезпечення, як правило, необхідне на рівні регіону (єдиного туристичного простору);

– інформаційно-рекламні ресурси регіону значно більше ресурсів окремих місцевих утворень (TV та інші засоби масової інформації, регіональні спеціалізовані сайти тощо);

– підготовка кадрів для туристичної галузі: ефективна координація на рівні регіону;

– інформаційно-консультативна підтримка: ефективна організація на рівні регіону (зокрема, із залученням зовнішньої експертизи, включаючи міжнародну).

5. Фінансова підтримка деяких моделей агротуризму (агротуристичних гостьових мереж) необхідна мінімум на рівні регіону: організація мікрокредитування, пільгового кредитування тощо [208-213].

Отже, вирішення проблеми розвитку агротуризму лежить на регіональному рівні. На рівні окремих фірм або органів місцевого самоврядування завдання розвитку місцевого туризму як сектора економіки органа місцевого самоврядування загалом і агротуризму зокрема вирішити не можна.

Розвиток сільського туризму ґрунтується на урівноваженому менеджменті потреб сільської місцевості. Агротуристична пропозиція формується на підставі декількох компонентів: унікальний набір послуг; економічна привабливість (оптимальне співвідношення ціна–якість пропонованих товарів і послуг); переважання природного компонента; неповторність місцевого колориту.

Необхідно виокремити компоненти, що формують туристичну пропозицію в сільській місцевості та види такого туризму, що зазвичай практикуються в сільській місцевості. Такими є:

1. Відпочинок, що поєднує активні і пасивні форми: подорожі з метою відпочинку і розваг одні з найбільш затребуваних в пропозиціях туристичних агентств. Останнім часом заради відпочинку подорожує все більша кількість туристів і витрачає з цією метою все більше грошей. Ця тенденція зростає з кожним роком.

2. Пізнавальний туризм: одним з найбільш важливих мотивів для подорожей є бажання познайомитися з цінностями тієї чи іншої території, які зазвичай представлені: об'єктами культурної та історичної спадщини; своєрідними музейними колекціями; репрезентативними економічними

об'єктами; мальовничим ландшафтом; фольклорними художніми колективами; цікавими особистостями.

Для того, щоб туроператори могли включити ці об'єкти в туристичний маршрут (тур), вони повинен відповідати певним вимогам:

- а) перебувати у віданні певної особи або закладу;
- б) бути цікавими для конкретного сегмента споживчого ринку;
- в) бути оригінальними.

3. Гастрономічний туризм – ця форма туризму, постійно привертає інтерес туристів до тих сільськогосподарських зон світу, де виробляють алкогольні напої, інші ексклюзивні продукти і мають своєму розпорядженні все необхідне для проведення дегустацій.

Споживачем (цільовою групою) сільського туризму в Україні можуть бути: сім'ї з дітьми; люди похилого віку; літні люди з онуками; компанії молодих людей; люди, що люблять спорт (при наявності відповідних послуг для занять спортом, такі як верхова їзда, прокат лиж тощо) [214-216].

Деякі вважають, що їхати в сільську місцевість безглуздо, адже багато хто має дачу. Частково можна погодитися з тим, що дачі будуть створювати певну конкуренцію розвитку «сільської гостинності».

Але, по-перше, багато хто знає про велику проблему збереження дачних будинків в цілості й схоронності, оскільки злочинство і підпали є не рідкістю. Люди, які не мають дачі, в цьому випадку набувають альтернативи: постійно хвилюватися про своє майно або спокійно жити і працювати в місті при цьому кожен раз вибирати нові місця відпочинку в сільській місцевості.

По-друге, «сільська гостинність» дає змогу відпочити від домашнього побуту жіночій частини сім'ї та отримати нові враження дітям.

По-третє, вона дозволяє отримати зміну обстановки за невеликі фінансові витрати для сім'ї, оскільки вартість такого проживання буде нижчою, ніж в готелі.

По-четверте, сьогодні на українському ринку туризму зростає інтерес до внутрішнього туризму і є конкретний попит на оренду на літній період

будинків у сільській місцевості.

Отже, в сільському туризмі є можливість економічного використання деяких ресурсів, якими місцеві жителі зазвичай нехтують або не дуже ефективно використовують. Наприклад:

- старі будівлі (будинки минулого століття) або дачні будівлі, які зазвичай використовуються нерегулярно, але вимагають певних витрат на їх утримання, включені до туристичних маршрутів (як структур розміщення), вони з пасиву перетворюються в актив, приносячи певний дохід;

- місцеві свята вважаються однією з великих статей витрат для місцевого бюджету. Але з включенням їх у розважальні програми для туристів, вони стають одними з найбільш затребуваних видовищ під час перебування туристів в певному населеному пункті. Тому більшість розробників туристичних маршрутів готові підтримати ці заходи з власних фондів;

- озера та інші водні ресурси, які разом з прилеглими територіями використовуються для рибного лову, відпочинку, сонячних ванн тощо;

- з розвитком індустріальних технологій виробництва стандартизованих продуктів, ремісничі промисли стають неконкурентоспроможними. Сільський туризм сприяє їх відродженню у вигляді сувенірів, елементів регіонального і національного одягу, облаштування окремих приміщень в місцевому стилі тощо [217].

У цьому контексті також слід звернути увагу на вплив сайтів соціальних мереж на індустрію гостинності та туризму. Сайт соціальної мережі – це тип соціальних медіа, який забезпечує платформу для спілкування людей один з одним. Соціальні мережі настільки універсальні, що можуть використовуватися і для дозвільних, і для ділових цілей. У індустрії гостинності та туризму сайти соціальних мереж є одним з найважливіших інструментів, які відіграють важливу та корисну роль. Вміст сайтів соціальних мереж може впливати на маркетинг і позитивним, і негативним способом.

Зростання популярності соціальних мереж призвело до того, що соціальні мережі стали глобальним явищем. Після того, як багато країн отримали доступ

до Інтернету, збільшення використання Інтернету почало впливати на економіку та соціальне життя.

Сайти соціальних мереж дозволяють користувачам Інтернету з'єднуватися з людьми та створювати інформацію. Сайти соціальних мереж спочатку використовуються для розважальних цілей, однак збільшення використання Інтернету та інформаційних комунікаційних технологій змінило спосіб спілкування людей один з одним, головним чином в індустрії гостинності та туризму. Наприклад, сайти соціальних мереж, такі як Facebook, дозволяють зареєстрованим користувачам взаємодіяти глобально та вільно з людьми, які поділяють один і той же інтерес, завантажуючи фотографії, обмінюючись повідомленнями, спілкуючись, коментуючи повідомлення та отримуючи відповіді. Споживачі можуть негайно отримувати відповіді.

Зміни у поведінці споживачів туристичного продукту значною мірою залежать від сайтів соціальних мереж, які забезпечують платформи для споживачів для зв'язку з компанією та іншими споживачами і мали величезний вплив на індустрію гостинності та туризму, коли споживачі змінювали правило маркетингу. Для того, щоб компанія була успішною в бізнесі, маркетологам необхідно приймати рішення на основі потреб споживачів, змін у суспільстві, а також розвитку технологій. Роблячи це, компанія не тільки задовольняє споживачів, але й зміцнює відносини з клієнтами, щоб забезпечити їх повернення. Крім того, сайти соціальних мереж також допомагають записувати інформацію про споживачів, щоб їх можна було легко отримати, коли це необхідно. Крім того, сайти соціальних мереж також надають послуги соціальної комунікації, які можуть створити рекламу бренду та створити хороший імідж для бренду.

Обмін фото та відео стали нормою в XXI столітті. Люди пов'язані зі своїми друзями та родиною через соціальні медіа, зокрема сайти соціальних мереж. Людина може бачити те, що відбувається по всьому світу, сидячи комфортно і просто натисканням на екрані або клацанням миші. Індустрія туризму може скористатися прекрасною можливістю, як сайти соціальних мереж, щоб залучити споживачів за

допомогою фотографій і відео захоплюючих пейзажів. За даними Sem (n.d.) більше 20% американських користувачів Інтернету, які є послідовниками певного бренду в соціальних мережах, дотримуються туристичного бренду. Послідовники або відвідувачі туристичних сайтів можуть переглядати огляд своїх споживачів, коли лояльні споживачі завантажують свої фотографії готелів, ресторанів і напрямів на свої особисті сайти (наприклад, Facebook), які безпосередньо посилаються на веб-сайт туристичної фірми. Крім того, он-лайн рецензії – також відомі як з вуст в уста (WOM) – також є основним чинником для залучення туристів. Отже, іноді люди довіряють WOM більше, ніж традиційному маркетингу. Є багато споживачів, які розглядають сайти соціальних мереж як найбільш надійне джерело інформації через інформацію, яку надають люди, яких вони знають або, принаймні, тих, що є знайомими друзів, і особливо будуть довіряти людям, які належать до їхніх родичів і друзів. Крім того, притягуючи людей, он-лайн огляди також надають для них інформацію, щоб вони могли скласти уяву про місце призначення. Природно, мандрівники часто базують свої очікування на досвіді інших мандрівників, щоб отримати якомога більше корисної інформації, щоб уникнути ризику, а також підвищити довіру мандрівників, вирішуючи питання про свої подорожі.

Іншим інструментом, який надають сайти соціальних мереж, є інструмент комунікації. Розвиток інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ) покращило комунікацію зі споживачами. Смартфони також дозволили споживачам полегшити доступ до сайтів соціальних мереж за допомогою мобільних додатків. З більш легким доступом до сайтів соціальних мереж за допомогою мобільних додатків, це принесло багато переваг для галузі туризму, як побудова відносин, створення бренду усвідомлення та підтримка лояльності до споживачів у всьому світі. Спілкування зі споживачами допомагає зробити позитивне враження про відповідну туристичну компанію, а також побудувати довіру і зміцнити відносини з новими і лояльними клієнтами.

Багато готелів розуміють, що сайти соціальних мереж є важливими для них, щоб завоювати популярність для того, щоб створити уявлення про бренд. Тому готелі працюють над тим, щоб більше інвестувати в соціальні медіа з точки зору персоналу і

часу, оскільки в даний час для них це не дуже висока інвестиція, адже сайти мереж вважаються недорогими, але дозволяють ефективно використовувати їх як маркетинговий інструмент. Крім того, сайти соціальних мереж зручні, оскільки дозволяють легко отримати доступ до відповідей клієнтів. Водночас, використання кращих комунікаційних технологій приносить більше ефективності, колективної роботи та гнучкості постачальникам компаній

Все більша кількість готелів брала участь у соціальних мережах, що допомогло побудувати імідж та просувати свої готелі, коли популярність зростає. Переконавши споживачів, що їхні гроші добре витрачені на пропозиції готелю, допоможемо повернутись до бізнесу, а також створити популярність бренду.

Натомість, сайти соціальних мереж можуть впливати на туристичну індустрію і позитивно, і негативно. Як тільки компанія приєднається до соціальних мереж, інформація, що знаходиться там вже немає можливості повернутися до неї, тому кожна інформація і дія має поміщуватись там дуже відповідально. Кожна відповідь важлива для збереження іміджу бренду. Відповіді споживачам повинні відповідати моралі для того, щоб забезпечити імідж і бренд, адже від цього залежатиме те, чи відгуки інтерпретуються в хороший чи поганий спосіб.

Отже, сайти соціальних мереж стають важливим способом комунікації для просування продукції. Хороший план для просування маркетингу – це використання соціальних медіа для продажу туристичних товарів. Крім того, використання соціальних медіа може також допомогти оголосити про останні акції. Наприклад, промоакція в останню хвилину може бути розміщена в соціальних мережах, коли час обмежений і немає часу роздрукувати листівки для розповсюдження. Без друку цих листівок також знижуються витрати.

Водночас, компанія може дізнатися більше інформації про потреби своїх споживачів та їхню поведінку. Вони також можуть покращити своє управління відносинами з клієнтами через сайти соціальних мереж. Коли компанія розуміє, чого хоче її споживач залежно від свого доходу, легше орієнтуватися на своїх

споживачів і переконувати їх купувати їхні продукти та послуги. Для того, щоб зрозуміти поведінку споживачів, основним ключем є розуміння прийняття рішень їх щодо купівлі туристичного продукту. Сайти соціальних мереж мають потенціал для поширення слів, тому сайти роблять все більш простим для компаній, щоб цілеспрямовано діяти на споживачів і досягти своїх цілей.

Отже, соціальні мережі в основному залежать від загального сприйняття слова «з уст в уста» (WOM) або тепер називають електронним словом (eWOM), зміст якого генерується споживачами в Інтернеті.

Інформація, розміщена на сайтах соціальних мереж, безумовно, багато в чому сприяла впливу на поведінку споживачів, але існують певні обмеження. Наприклад, ефективне використання сайтів соціальних мереж також може сприяти підвищенню бажання споживачів дізнатися більше про свої продукти та послуги, щоб краще зрозуміти їх, щоб споживачі не намагалися шукати більше інформації.

Висновки до розділу 3

Проведений у третьому розділі аналіз удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України можемо підсумувати декількома висновками:

1. Наголошено, що Українській державі для того, щоб отримувати оптимальні доходи від туризму до державної скарбниці, потрібно спочатку зробити свій вклад у розвиток туризму. Зокрема держава має дослідити туристичні можливості країни, розвиток власного туристичного потенціалу, виготовлення конкурентоспроможного національного продукту. Для реалізації цих завдань спочатку варто приділити увагу інфраструктурі країни, що прямо впливає на розвиток і популярність туризму як внутрішнього, так і зовнішнього (транспорт, дороги, потяги, готелі і мотелі, що відповідали би стандартам з доступною ціновою політикою, підтримка та створення атракцій для залучення туристів тощо).

Щоб досягнути конкурентоспроможності країни на світовому ринку, державі потрібно насамперед прийняти передове туристське законодавство, удосконалювати його і постійно ним керуватись. Окрім законів, у державі повинні активно діяти інститути з туризму, проводитись якісна підготовка кадрів, що відповідає би попиту сьогодення у туристичній сфері, створюватись і розвиватись міжнародні і внутрішні проекти з туризму. Важливим чинником, що сприяє розвитку туризму, є його фінансування з боку держави, а також залучення фінансів інвесторів у цю галузь.

2. Зауважено, що на професійному рівні необхідно провести кодифікацію нормативних актів у сфері туризму та об'єднати їх у єдиний акт – «Туристський кодекс», або «Основи законодавства про туризм», який буде містити норми матеріального і процесуального права, визначатиме мету і завдання туризму, його види, порядок здійснення туристського підприємництва, державне регулювання туристської індустрії, правовий статус туриста, зміст і систему договорів у туристичній діяльності, відповідальність учасників туристичної діяльності за порушення чинного законодавства тощо.

3. Доведено, що використовуючи досвід Польщі, Україні потрібно вдосконалювати туристичну галузь за такими напрямками:

- вдосконалення діяльності організацій з розвитку і просування туристичних продуктів як усередині країни, так і за кордоном;
- визначення чіткого розподілу функцій між цими організаціями;
- створення відповідних стратегій для їх фінансування (вони повинні діяти на постійній основі і на належному рівні);
- збільшення державних коштів на фінансування сфери туризму загалом;
- налагодження співробітництва між державою, туристичними організаціями і приватним сектором туристичної сфери.

4. Зазначено, що для покращення розвитку туризму державна політика повинна розвиватися за такими напрямками.

У нормативно-правовому забезпеченні:

- подальша гармонізація нормативно-правової бази регулювання туризму в Україні з європейськими стандартами, а також системи стандартизації та сертифікації підприємств туристичної, готельної і курортної сфер;

- моніторинг ефективності виконання затверджених нормативно-правових документів, а також програм добросусідства, які визначають напрями правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції, зближення правових систем і глобалізації права;

- лібералізація формальностей, пов'язаних з в'їздом іноземців до України, а також виїздом українських громадян до країн-членів ЄС, створення сприятливих умов для розвитку транзитного туризму;

- укладення нових та активізація співпраці щодо вже укладених дво- і багатосторонніх угод між Україною та країнами-членами ЄС для співробітництва в галузі туризму.

В організаційному забезпеченні:

- удосконалення системи підготовки туристичних кадрів України з урахуванням можливостей навчання і стажування у спеціалізованих навчальних закладах країн-членів ЄС.

У фінансовому забезпеченні:

- сприяння залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури України, зокрема в мережі міжнародних транспортних коридорів.

5. Підкреслено, що національні інтереси, специфіка індустрії і міжнародна конкуренція є основними причинами, які вимагають участі державних органів в управлінні туризмом. Для сфери туризму в Україні характерна роздробленість, що ускладнює забезпечення єдності різних складових туристичної політики. Держава для управління цією сферою повинна мати довгострокову стратегію. Доля туризму залежить від збереження і «просування» національної спадщини. Туризм повинен не тільки брати участь, а й сприйматися як провідний елемент у всіх процесах, що стосуються

національної спадщини.

Зниження ролі керуючого впливу держави призвело до того, що нормативно-правове регулювання туризму не відповідає сучасним вимогам галузі та гальмує її розвиток.

6. Наголошено, що розвиток туризму неможливо без розвитку інфраструктури держави, зокрема транспортної. Було б доцільно, щоб Департамент туризму та курортів приймає не лише участь у розробленні програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури, але й виступав у ролі координатора розвитку транспортної інфраструктури.

Така пропозиція впливає з важливості розвитку автомобільного туризму, який безпосередньо залежить від розвитку і благоустрою автомобільних доріг, безпеки руху. Ці питання належать до компетенції Міністерства інфраструктури України, яке затверджує своїми наказами проекти і обґрунтування інвестицій з реконструкції та будівництва автодоріг.

7. Підкреслено, що у контексті удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України необхідно також зосередити, увагу на таких напрямках туризму як соціальний і оздоровчий туризм, який вимагає спільних дій Департаменту туризму та курортів з Міністерством охорони здоров'я (МОЗ). Специфіка оздоровчого туризму вимагає участі Міністерства охорони здоров'я, до повноважень якого входить правове регулювання курортної справи і санітарно-епідеміологічного благополуччя.

8. Доведено, що при розробці державної політики в сфері туризму необхідно враховувати дві складові туризму: економічну і соціальну. При цьому структура Департаменту туризму та курортів повинна містити підрозділи, які розробляють економічні і соціальні питання туризму. Необхідно закріпити функції з нагляду в керованій сфері, а також управління державним майном, яке створено за рахунок коштів державного бюджету.

Водночас, туризм зачіпає і питання громадської безпеки; охорони

пам'яток історії та культури; виховання і освіти, культури; здійснення заходів щодо боротьби з катастрофами, стихійними лихами. Ці питання повинні перебувати під постійним контролем і з боку державних органів, і з боку органів влади місцевого рівня.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене у дисертаційному дослідженні, можемо констатувати, що в науці адміністративного права залишаються недостатньо вивченими концептуальні та методологічні питання щодо адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України, які вкрай необхідні для розв'язання цілого комплексу проблем у цій сфері.

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку відносин у сфері туризму України та напрямів удосконалення законодавства в цій галузі. У роботі враховані положення чинного національного законодавства, міжнародні правові стандарти, що так чи інакше стосуються теми дослідження, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується сфери дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню кола завдань, які мають важливе наукове і прикладне значення. У результаті автором сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, що полягають у такому:

1. Констатовано, що сфері туризму в Україні ще не приділено належної уваги. Про це свідчить аналіз стану вітчизняного туристичного ринку, законодавчої бази, що регулює відносини у цій сфері, і, що найголовніше, рейтинг країн світу за Індексом конкурентоспроможності у сфері подорожей та туризму, який публікується Всесвітнім економічним форумом, де Україні відведене доволі низькі позиції.

Для належного розвитку туристичної галузі в Україні нагальним є вирішення низки питань, з-поміж яких: збільшення обсягу залучених інвестицій в туризм і прискорення темпів їхнього зростання; створення привабливості туристичної галузі держави для іноземних інвестицій; покращення стану туристичної інфраструктури; підвищення якості професійної підготовки у сфері туризму та обслуговування; поліпшення бізнес-клімату; надання пріоритетності розвитку туристичної діяльності органами місцевого самоврядування;

спрямування фінансових ресурсів на розвиток внутрішнього туризму; підвищення рівня якості, послуг, що надаються в туристичній сфері. Тому для підвищення ефективності роботи туристичної сфери, як вагової ланки економіки необхідно регулювати цей процес і на загальнонаціональному рівні, і в регіонах.

2. Зауважено, що розвиток туризму все більш наполегливо вимагає наукових досліджень з метою визначення найкращих практик, які можуть допомогти вітчизняній індустрії туризму у впровадженні всеохоплюючої стратегії сталого туризму. З цією метою в Україні створюються наукові підрозділи (лабораторії, відділи і навіть інститути туризму), які розробляють різні аспекти розвитку такої галузі економіки, як туризм. З-поміж таких досліджень чітко виділено два основних напрями: прикладні дослідження (оцінка попиту з метою виявити можливості залучення туристів у певний район, порівняльна оцінка туристичних ресурсів, розробка проектів комплексного розвитку окремих районів туризму тощо); теоретичні (загальний аналіз проблем і перспектив розвитку індустрії туризму, адміністративно-правове регулювання, аналіз географії туристичних потоків і чинників, що визначають їх інтенсивність, методологія оцінки ресурсів, попиту і ефективності капітальних вкладень).

3. Підкреслено, що туризм все більше набирає всіх ознак самостійної галузі національної економіки як соціально-економічне явище. Підтвердженням тому є те, що його суб'єктами є досить однорідні за призначенням і технологією виробництва товарів та послуг організації (готелі, туристичні бази відпочинку, фірми, транспорт, зв'язок тощо). По-друге, варто зазначити те, що поступово вдосконалюється система управління туризмом. І по-третє, незважаючи на значну диверсифікацію в туристичній індустрії, створюється однорідна за цільовим призначенням продукція.

4. Зазначено, що вітчизняний туристичний бізнес, який складається з рекреації й туризму, є невід'ємною частиною світового туристичного процесу. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років індустрія

туризму стала тією галуззю народного господарства України, яка до економічної кризи з року в рік, без залучення державних дотацій, мала стабільну тенденцію збільшення обсягів виробництва туристичного продукту. До сфери туризму входить безліч суміжних галузей економіки (транспорт, зв'язок, харчування тощо), тому очевидною є проблема узгодження їхнього злагодженого функціонування, якого можливо досягти виключно шляхом ефективного державного регулювання та управління.

5. Наголошено на тому, що важливість розвитку туризму для національної і регіональної економіки визначає його державне регулювання. Державне регулювання ринку – втручання держави у функціонування ринкових механізмів, вплив на економіку шляхом адміністративних, економічних та інших методів. Воно охоплює закони, формальні й неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження.

В адміністративно-правовій науці державне регулювання трактується як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві.

6. Підкреслено, що головною метою державного регулювання в туристичній індустрії є: 1) створення конкурентоспроможного та високоефективного туристично-рекреаційного комплексу, спроможного забезпечити задоволення потреб вітчизняних і закордонних громадян у туристичних послугах, здійснити вагомий внесок у розвиток економіки держави і регіону за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень до бюджету; Оскільки зайнятість у галузях промисловості, тобто, у виробництві, продовжує знижуватися, сфера послуг, включаючи підприємства, що обслуговують туристів, повинна зайняти відповідний простір,

надаючи нові робочі місця; 2) підвищення ефективності використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки. Тоді туризм зможе зайняти центральне місце не тільки для оздоровлення туристичної індустрії, але й для економіки загалом.

7. Наголошено, що для України, яка обрала європейський вектор розвитку, необхідно запровадити модель управління, притаманну таким розвинутим європейським державам, як Франція, Іспанія, Великобританія, Італія, яка полягає у тому, що питання розвитку туризму в державі вирішуються на рівні відповідного галузевого підрозділу певного багатогалузевого міністерства. При цьому підрозділ такого міністерства, що відповідає за розвиток туризму в державі, реалізує свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї держави за кордоном тощо).

8. Зроблено висновок, що індустрія туризму – це система продуктивних підприємств та урядових організацій, які обслуговують туристів, які перебувають далеко від дому. Ці організації включають ресторани, готелі, мотелі та курорти; всі аспекти транспортування, включаючи оренду автомобілів, туристичних агентств і бензинових сервісних станцій; національні та державні парки або зони відпочинку; різні приватні атракціони та ін. Туристична промисловість також включає ті організації, які підтримують роздрібну діяльність цих фірм, включаючи рекламні компанії, публікації, виробників транспортного обладнання, а також агенції з досліджень і розвитку подорожей.

9. Підкреслено, що одним з інструментів реалізації регіональної туристичної політики, який у сучасних умовах дозволяє сконцентрувати

фінансові, матеріально-технічні, трудові й інші ресурси є регіональні програми розвитку туризму. Розвиток туризму в регіонах призведе до збільшення доходів, що надходять в регіональні і місцеві бюджети і тим самим покращить рівень життя населення. З правової точки зору, це ті заходи, які допоможуть покращити навколишнє природне середовище регіонів і гарантують, що туризм принесе оптимальну екологічну обстановку. Однак, не можна заперечувати той факт, що всі сектори туризму все частіше реагують на проблеми екологічного туризму, тому екологічно чистий туризм, особливо необхідно підтримувати, з огляду на ту кількість туристів, що продовжує зростати. Безперечно, туризм і навколишнє середовище постійно взаємодіють. Туризм впливає на навколишнє середовище, а якість навколишнього середовища, відповідно, впливає на туризм.

10. Наголошено на тому, що ХХІ століття принесло нові хвилі в розвиток економіки загалом, та її складову – туризм, якими стали інформаційно-комунікаційні технології, що розширюють технологічні можливості розвитку туризму, але зумовлюють потребу введення нових вимог, розробку нових можливостей, навичок і знань. Особливий вплив на впровадження ІКТ у сферу туризму справляє глобалізація, яка визначила нові ландшафти зростання туризму з появою нового туристичного профілю. Ця нова панорама передбачає управління туризмом з глобальним підходом, а корпорації структуровані в мережах, де керівництво стикається з двома конкретними аспектами попиту та пропозиції.

11. Запропоновано відповідні пропозиції щодо зміни та доповнення норм чинного законодавства, зокрема, до Законів України «Про туризм», «Про курорти», «Про захист прав споживачів», «Про ліцензування видів господарської діяльності». Обґрунтовано доцільність прийняття Державної програми прискореного промислового інноваційного розвитку України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Page S. J., Meyer D. Tourist accidents: an exploratory analysis. *Ann Tourism Research*. 1996. № 23. P. 666–690.
2. Іванов Ю. Туристична діяльність і оподаткування. *Бухгалтерія*. 2002. №20/2. С. 35–39.
3. Состояние и перспективы развития туризма в Украине: ежегодный доклад. К., 2003. 184 с.
4. Євдокименко В. К. Регіональна політика розвитку туризму. Чернівці: Прут, 1996. 246 с.
5. Школа І. М. Менеджмент туристичної індустрії: навч. посіб. Чернівці: ЧТЕІКНЕУ, 2003. 662 с.
6. Бондаренко Г. А. Гостиничное и ресторанное хозяйство: Учебно-практ. пособие. Минск: БГЭУ, 1999. 367 с.
7. Гаврилишин І. П. Туризм України: проблеми і перспективи. К., 1994. 387 с.
8. Антонюк К.В. Структурно-функціональні фактори розвитку міжнародного ринку туристичних послуг: автореф. дис. канд. екон. наук. спец. 08.00.02 – світове господарство і міжнародні економічні відносини. Київ, 2008. – 20 с.; Гаврилюк А.М. Державне регулювання комунікаційного забезпечення туристичної індустрії в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. управління. спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2011. – 20 с.
9. Тищук І.В. Регіональні механізми стимулювання у сфері зеленого туризму: автореф. дис. канд. екон. наук. спец. 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Мукачево, 2018. – 20 с.
10. Серьогін О. Ю. Правове регулювання міжнародних туристичних відносин: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.03. Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2002. 20 с.; Вишневіська Ю.В. Адміністративно-правові заходи забезпечення діяльності у сфері сільського туризму в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право. Київ, 2011. – 20 с.
11. Bentley T.A, Meyer D, Page S, Chalmers D. Recreational tourism injuries among visitors to New Zealand: an exploratory analysis using hospital discharge data. *Tourism Management*; (in press).
12. Hunziker W. Grundris Der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre. Schriftenreihe des Seminars fur Fremdenverkehr an der Handels. Zurich : Polygraph, 1942. № 1. 392 p.

13. Джафар Джафари. Феноменология туризма. *Теория и практика физической культуры*. 2000. № 8. С. 67–71.
14. Енциклопедичний словник-довідник з туризму / автори-укладачі: В. А. Смолій, В. К. Федорченко, В. І. Цибух; передмова В. М. Литвина. К.: Слово, 2006. 372 с.
15. Мартинов А. Ю. Загальна декларація прав людини 1948. Енциклопедія історії України, 2005. 672 с.
16. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Arezki, R., Cherif, R. & Piotrowski, J. (2009). Tourism Specialization and Economic Development: Evidence from the UNESCO World Heritage List. IMF Working Paper 176.
18. Nichol J, Wilks J, Wood M. Tourists as inpatients in Queensland Regional Hospitals. *Aust Health Rev*. 1996. № 19. P. 55–72.
19. Bean Robert. *Cross-cultural Training and Workplace Performance*. Adelaide. 2008. 48 p.
20. Жук П. В., Кравців В. С. Концептуальні основи перспективного розвитку рекреаційної індустрії в Карпатах. *Економіка України*. 1993, № 12. С. 76–83.
21. Тихомиров Ю. А. Государство: Монография. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 320 с.
22. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 24.
23. Wilks J, Atherton T. Health and safety in marine tourism: a social, medical and legal appraisal. *Tourism Studies*. 1994. № 5. P. 2–16.
24. Маринин М. М., Сенин В. С., Хорошилов А. В. Туристские формальности: Учеб. пособие. М., 1995. 297 с.
25. Школа І. М., Григорків В. С, Кифяк В. Ф. Розвиток міжнародного туризму в Україні. Чернівці, 1997. 415 с.
26. Скрипник В. Галузь, за якою майбутнє. *Урядовий кур'єр*. 1995. № 144. С. 9.
27. Романов А. А. Зарубежное туристское страноведение. Москва, 2001. 356 с.
28. Проблеми міжнародного туризму: Збірник наукових статей. К.: ТОВ «ЧасПІК», 1997. 264 с.
29. Кузик С. П., Касянчук З. О. Оцінка туристської придатності території Карпат. *Карпати: український міст в Європу: проблеми і перспективи*. Тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Львів. 1993. С. 100-103.
30. Berno T, Moore K. The nature of the adventure tourism experience in

Queenstown. Paper presented at the Tourism Down Under Conference, Centre for Tourism, University of Otago, Dec. 1996. P. 43–45.

31. Кирилов А. Т., Волкова Л. А. Маркетинг в туризме. Издательство С.-Петербургского университета, 1996. 489 с.

32. Promising Practices in Career and Technology Studies (CTS). Alberta Learning, Edmonton. Learning and Teaching Resources Branch, 2000. 74 p.

33. Заросило В. О. Організаційно-правові засади впровадження системи медичного страхування в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2015. № 813. С. 28–32; Проценко Т., Шамрай В. Основні напрями інформатизації державного управління в процесі становлення громадянського суспільства. Вісник УАДУ. № 4. С. 339–344.

34. Басюк О. В. Методичні основи оцінки діяльності регіональних кластерів. Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. 2011. Вип. 37. С. 236–246; Браймер Р. А. Основы управления в индустрии гостеприимства: Пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 1995. 382 с.

35. Зубков А. А., Чибісов С. І. Довідник працівника готельного господарства. М.: Вища школа, 1988. 272 с; Соколов В. Транспортно-експедиційне обслуговування. Логінфо. 2006. № 11. 211 с.

36. Яновська Н. В. Туризм: організація і облік. Харків: Фактора, 2000. 253 с.; Федцов В. Г. Культура сервиса: Учебно-практ. пособие. М.: ПРИОР, 2000. 314 с.; Колотова Є. В. Рекреаційне ресурсознавство: Навч. посібник. М.: Радянський спорт, 1998. 278 с.

37. Кейнс Дж. М. Большая советская энциклопедия: в 66 т. За гл. ред. О. Ю. Шмидт. М.: Советская энциклопедия, 1926–1947. Изд. 1. 1287 с.

38. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекцій. 3-е изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л., 2005. 359 с.

39. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.

40. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000. уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

41. Універсальний словник-енциклопедія (УСЕ) [Електронний ресурс] / ред. М. В. Попович. URL: <http://slovopedia.org.ua/29/53392-0.html>

42. World Tourism Organisation. Tourist safety. Madrid: World Tourism Organisation, 1996. P. 12–17.

43. Сапрунова В. Б. Туризм: еволюція, структура, маркетинг. М.: Ось-89, 1997. 160 с.

44. Агафонова Л. Г. Туризм, готельний та ресторанний бізнес: ціноутворення, конкуренція, державне регулювання. К.: Знання України, 2002.

478 с.

45. Чорненко В. В. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання сфери туризму. INTERNATIONAL JOURNAL OF «SUPREMANCE OF LAW». 2018. № 4. С. 197–202.

46. Козинець В. М. Безпека життєдіяльності у сфері туризму : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 576 с.

47. Алексеев С. С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.

48. Шпилько С. П., Шенгелия Н. О. Концепция программы развития туризма в Российской Федерации. Труды Академии туризма. Вып. 1. СПб., 1995. С. 113–117.

49. Уваров В. Д., Борисов К. Г. Международные туристские организации: Справочник. М., 1990. 127 с.

50. Уокер Д. Введение в гостеприимство: Учебник. (Пер. с англ.) М., 1999. 359 с.

51. Теоретические основы рекреационной географии. Отв. ред. В.С. Преображенский. М., 1975. 432 с.

52. Євдокименко В. К. Регіональна політика розвитку туризму. Чернівці: Прут, 1996. 288 с.

53. Song, H., & Li, G. (2018). Tourism and Economic Globalization: An Emerging Research Agenda. URL: <https://doi.org/10.1177/0047287517734943>

54. Александрова А. Ю. Экономика и территориальная организация международного туризма. М., 1996. 271 с.

55. Биржаков М. Б., Зенкин С. Н., Безруков Д. А. Основы агентских отношений в туризме. Туристские фирмы. Правовое обеспечение международного туризма. Вып. 8. СПб., 1995. 615 с.

56. Зорин И. В., Квартальнов В. А. Энциклопедия туризма. Москва, 2000. 372 с.

57. Marques, J. (2017). Tourism Development Strategies for Business Tourism Destinations. URL: <https://hrcak.srce.hr/191475>

58. Кузнецова Н. М. Основы экономики готельного та ресторанного господарства. К., 1997. 423 с.

59. Іванова І. О. Маркетингові можливості сучасного готельного бізнесу в Україні. Львів, 1997. 134 с.

60. Кирилов А. Т., Волкова Л. А. Маркетинг в туризме. Издательство С.-Петербургского университета, 1996. 325 с.

61. Кузик С. П., Касянчук З. О. Оцінка туристської придатності території Карпат. Карпати: український міст в Європу: проблеми і перспективи. Львів, 1993. 177 с.

62. Папирян Г. А. Международные экономические отношения:

Економика туризма. М. 1998. 198 с.

63. Li, J. J., & Xu, L. Big Data in Tourism Research: A Literature Review. *Tourism Management Journal*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.03.009>

64. Тис Р. Іноземні інвестиції в економіку України. Молода нація. 1998. № 7. С. 56-60.

65. Сокол Т. Г. Основи туризмознавства. К., 1995. 234 с.

66. Матеш В. Україна запрошує на відпочинок. *Вісті з України*. 1994. № 4. С. 2–6.

67. Ковалевский Г. В., Абрамов В. В. Проблеми розвитку туризму в Україні: інтегрований підхід. Туристично-краєзнавчі дослідження. 1999. Вип. 2. 30 с.

68. Antonakakis N., Dragouni M. The Tourism and Economic Growth Enigma: Examining an Ambiguous Relationship through Multiple Prisms. *Journal of Travel Research*. 2018. URL: [dx.doi.org/10.1177/0047287517744671](https://doi.org/10.1177/0047287517744671)

69. Федорченко В. К., Мініч І. М. Туристський словник-довідник: Навчальний посібник. К.: Дніпро, 2000. 74 с.

70. Цибух В. І. Стан і перспективи розвитку туризму в Україні. Туристично-краєзнавчі дослідження. К., 1999. Вип. 2. С. 67-71.

71. Chanoi R., Clemes M. Development of a Tourism Competition Model: A Preliminary Delphi Study. *Journal of Hospitality and Tourism Management*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2018.10.004>.

72. Архіпов В. В. Ресторанна справа: асортимент, технологія і управління якістю продукції в сучасному ресторані : навч. посіб. Київ : ІНКОС; Центр навчальної літератури, 2007. 382 с.

73. Фролова Т.В. Стратегии управления туристским потенциалом в Нижегородской области. В сб.: Инновационные технологии управления. Всероссийская научно-практическая конференция. Нижний Новгород, 2014. С. 113-115.

74. World Economic Forum. These Three Technology Trends Will Change the Way You Travel. November 10, 2018. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/three-technology-trends-changing-travel-tourism/>

75. Прейгер Д., Молярчук І. Розвиток іноземного туризму в Україні в контексті розбудови міжнародних транспортних коридорів. *Економіка України*. 2001. № 6. С. 53–67.

76. Банько В. Г. Будівлі, споруди та обладнання туристських комплексів : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : ДАКОР, 2008. 328 с.

77. Стратегія розвитку туризму і курортів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249826501>

78. Козлов Ю. М. Административное право Учебник. М.: Юристъ. 1999. 320 с.
79. Яковлев Г. А. Економіка і статистика туризму. Навчальний посібник. М: Видавництво РДЛ, 2004. 376 с.
80. Папирян Г. А. Менеджмент в индустрии гостеприимства. Москва: Экономика, 2000. 379 с.
81. Jelev V. Romanian Tourism Marketing Researches. Annals of Spiru Haret University. Economic Series. 2016. URL: <http://anale.spiruharet.ro/index.php/economics/article/view/1634/pdf>
82. Global Data. Top 6 Technology Trends to Watch out for in the Travel and Tourism Industry in 2018. November 8, 2018. URL: <https://www.globaldata.com/top-6-technology-trends-watch-travel-tourism-industry-2018/>
83. Угода про співробітництво у сфері туризму між Урядом України та Урядом Грецької Республіки: дата підписання: 11.11.1996 р.; дата набрання чинності для України: 01.06.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300_008
84. Бабарицька В. К. Менеджмент туризму. Туропереїтинг. Понятійно-термінологічні основи, сервісне забезпечення тур продукту : навч. посіб. Вид. 2-ге, перероб. та допов. Київ : Альтерпрес, 2008. 230 с.
85. Здоров А. Б. Экономика туризма: учебник. Москва: Финансы и статистика, 2004. 268 с.
86. Кифяк В. Ф. Географія туризму України : навч. посіб. Чернівці : Зелена Буковина, 2003. 112 с.
87. П'ятницька Г. Т. Переваги і недоліки розвитку великих торговельних мереж на ринку роздрібної торгівлі продовольчими товарами. Актуальні проблеми економіки. 2013. № 4. С. 103-113.
88. Зубалій М. Д. Пішохідний і лижний туризм. Київ : Здоров'я, 1984. 128 с.
89. Жолдак В. И. Основы менеджмента в спорте и туризме: учебник. Москва: Советский спорт, 2003. Т. 3. 237 с.
90. Зеленін С. М., Нікольський В. В. Основы туризму. Київ: Здоров'я, 1975. 237 с.
91. Buhalis D., Law R. Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the internet - the state of e-Tourism research. Tourism Management. № 29. 2008. P. 609-623.
92. Іваніна О. О. Аудит туристичної діяльності: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 256 с.
93. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1991. № 41.

ст. 546.

94. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2007. 224 с.

95. Кіптенко В. К. Менеджмент туризму : підручник. Київ: Знання, 2010. 502 с.

96. Кляп М. П., Шандор Ф. Ф. Сучасні різновиди туризму: навч. посіб. Київ: Знання, 2011. 334 с.

97. Zsarnoczky M. The future of sustainable rural tourism development: the impacts of climate change. *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists*. XIX. № 3. 2017. P. 337-344.

98. Луцький Я. Туризм для всіх. Івано-Франківськ: [б. в.], 1996. 142 с.

99. Долішній М. І., Кравців В. С. Карпатський регіон у контексті державної економічної політики: оцінка стану і стратегія розвитку. *Економіка України*. 1995. № 8. С. 3–12.

100. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 25. ст.195.

101. Програма розвитку туризму в Тернопільському районі на 2016-2020 роки. URL: <https://trrada.te.ua/1250>.

102. Програма розвитку туризму у місті Южному на 2018-2020 роки. URL: http://yuzhny.gov.ua/uploads/files/2018-03/1522396774_programa-turizm-1-vikonkom.pdf.

103. Про Програму розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2016-2020 роки: Рішення Закарпатської обласної ради від 22.12.2015 р. № 95. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/ZA150220?an=ul-1>.

104. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закону України від 15 травня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003. № 31-32. Ст. 263.

105. Про курорти: Закон України від 05.10.2000. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2000. № 50. Ст.435.

106. Копець Г. Р., Сергатюк А. А. Клубний відпочинок у туризмі України. *Проблеми економіки та управління*. Зб. наук. праць. 2011. № 698. С. 61–66.

107. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-2015-%D0%BF#n8>

108. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 30. Ст. 379.

109. Класифікація готелів в Україні і країнах СНД. URL: https://pidruchniki.com/19570411/turizm/klasifikatsiya_goteliv_ukrayini_krayinah_snd
110. Стратегію розвитку туризму та курортів в Україні на період до 2026 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>
111. A Manual for Water and Waste Management: What the tourism industry can do to improve its performance. 2003. URL: www.unep.fr/shared/publications/pdf/
112. Бейдик О. О. Словник-довідник з географії туризму, рекреології та рекреаційної географії. К.: Палітра, 1997.
113. Чорненький В. В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання вітчизняної туристичної галузі. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки. 2018. № 4. С. 134–140.
114. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. Ст. 154.
115. Стеченко Д.М. Передумови і напрями формування туристичного ринку в Україні. Туризм: Теорія і практика. 2005. С. 5-11.
116. Кохановський В.О. Учасники цивільно-правових відносин у сфері туризму. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 315–319.
117. Нелін О. Актуальні питання правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства. *Юридична Україна*. 2014. № 12. С. 4–8.
118. Дьордяк О. Понятійно-категоріальний апарат у міжнародно-правовому регулюванні діяльності з надання туристичних послуг. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 76. С. 57–62.
119. Гостюк В. І. Проблеми правового регулювання безпеки туризму. *Європейські перспективи*. 2004. № 6. С. 162–167.
120. Радионовский М. В. Риски в туризме. *Турбизнес*. 2011. № 1. С. 12.
121. Федорченко В. К., Мініч І. М. Туристський словник-довідник: Навчальний посібник. К.: Дніпро, 2000. 160 с.
122. Чудновский А. Д. Туризм и гостиничное хозяйство. Москва, 2000. 186 с.
123. Тис Р. Іноземні інвестиції в економіку України. *Молода нація*. 1998. № 7. С. 3–12.
124. Туризм в Україні: Збірник нормативно-правових актів. Ужгород. 1999. Т. 1. 327 с.
125. Пузакова Е. П. Международный туристический бизнес. Москва. 2001. 219 с.

126. Лук'янова Л. Г. Освіта в туризмі : навч.-метод. посіб. Київ : Вища школа, 2008. 718 с.
127. Панкова Є. В. Туристичне краєзнавство : навч. посіб. Київ : Альтерпрес, 2003. 352 с.
128. McKercher B.; Ho P.S.Y. Relationship between tourism and cultural heritage management: Evidence from hong kong. *Tour. Manag.* 2005. № 26. P. 539-548.
129. Benner M. J., Tushman M. L. Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited. *Acad. Manag. Rev.* 2003. № 28. P. 238-256.
130. Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму прийнята в Гаазі 10–14 квітня 1989 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_904
131. Цибух В. І. Стан і перспективи розвитку туризму в Україні. Туристично-краєзнавчі дослідження. К., 1999. Вип. 2. 157 с.
132. Про національну безпеку України: Закону України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст.241.
133. Eisenberg I. Lead-user research for breakthrough innovation. *Res. Technol. Manag.* 2011. № 54. P. 50-58.
134. Федорченко В. К., Лук'янова Л. Г., Дорошенко Т. Т., Мініч І. М. Уніфіковані технології готельних послуг. К.: Вища школа. 2001. 237 с.
135. Kerin R. A.; Varadarajan P. R., Peterson R. A. First-mover advantage: A synthesis, conceptual framework, and research propositions. *J. Mark.* 1992. № 56. P. 33-52.
136. Suarez F. F., Lanzolla G. The role of environmental dynamics in building a first mover advantage theory. *Acad. Manag. Rev.* 2007. № 32. P. 377-392.
137. Родигин Л. А. Информационные технологии в гостиничном и туристском бизнесе. М.: РМАТ. 1999.
138. Роса В. Природа - чудова, сервіс жалюгідний. Проблеми і шляхи розвитку туризму Прикарпаття. Діло. 1995. № 73.
139. Нечаюк Л. І. Готельно-ресторанний бізнес: менеджмент : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2003. 348 с.
140. Про страхування: Закон України від 07.03.1996 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 18. ст. 78.
141. Гусякова О. Ю. Розвиток механізмів державного регулювання соціального туризму в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.
142. Boschert S.; Rosen R. Digital twin-the simulation aspect. In *Mechatronic*

Futures: Challenges and Solutions for Mechatronic Systems and Their Designers; Springer International Publishing: Cham, Switzerland. 2016. pp. 59-74.

143. Вольвач Я. В. Туристские услуги как объект гражданских правоотношений: монографія. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 128 с.; Methodological manual for tourism statistics. Eurostat. Publications Office. 2014. Version 3.1. P. 12.

144. Juul M. Tourism and the European Union. European Parliamentary Research Service. 2015. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568343/EPRS_IDA\(2015\)568343_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568343/EPRS_IDA(2015)568343_EN.pdf).

145. Tourism Negotiations under the General Agreement on Trade in Services / WTO/OMT // WTO/ OMT Secretariat. 1999. URL: <http://docs.wto.org>.

146. Fisk K.; Fitzgerald R.; Cokley J. Controversial new sciences in the media: Content analysis of global reporting of nanotechnology during the last decade. Media Int. Aust. 2014. P. 156-166.

147. Чорненький В. В. Особливості правового забезпечення туризму в деяких зарубіжних країнах: досвід для України. INTERNATIONAL JOURNAL OF «SUPREMANCE OF LAW». 2017. № 5. С. 34–38.

148. Kim G.; Lee J.; Jang D.; Park S. Technology clusters exploration for patent portfolio through patent abstract analysis. Sustainability. 2016. № 8. P. 42-52.

149. Балабанов И. Т., Балабанов А.И. Экономика туризма. Москва, 2000. 357 с.

150. Гаврилишин І. П. Туризм України: проблеми і перспективи. К., 1994. 350 с.

151. Свиридов К. С. Правовое регулирование деятельности по оказанию туристических услуг: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 С.-Петербург, гос. ун-т. СПб., 2003. 213 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01002344757#?page=1>.

152. Дубенюк Я. А. Розвиток світового ринку туристичних послуг: автореф. дис канд. екон. наук: 08.00.02. Донец. нац. ун-т. Донецьк, 2008. 20 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

153. Cohen E. Who is a tourist? A conceptual clarification. Sociological Review. 1974. № 22. P. 47-49.

154. Мігущенко Ю. В. Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передумова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі. *Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект*. 2007. Вып. 3. С. 107-109.

155. Gautam B. P.; Asami H.; Batajoo A.; Fujisaki T. Regional revival through iot enabled smart tourism process framework. 2016. Sapporo, Japan. 25-28 August 2016. pp. 743-748.

156. Турист как потребитель туристских услуг. URL: <http://isfic.info/turs/kussir07.htm>.
157. Биржаков М. Б. Введение в туризм. СПб.: Издат. дом «Герда», 2001. 320 с.
158. Eltek E. Smart technologies: Augmented reality applications in tourism marketing. In *Emerging Innovative Marketing Strategies in the Tourism Industry*; IGI Global: Hershey, PA, USA. 2015. pp. 116-132.
159. Miah S. J.; Vu H. Q.; Gammack J.; McGrath M. A big data analytics method for tourist behaviour analysis. *Inf. Manag.* 2016. 117 p.
160. Фролова Т. А. Экономика и управление в сфере социально-культурного сервиса и туризма: Конспект лекцій. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. 149 с.
161. Маринин М. М. Туристские формальности и безопасность в туризме. Москва : Финансы и статистика, 2003. 139 с.
162. Dadwal S. S.; Hassan A. The augmented reality marketing: A merger of marketing and technology in tourism. In *Emerging Innovative Marketing Strategies in the Tourism Industry*; IGI Global: Hershey, PA, USA. 2015. pp. 78-96.
163. Чорненький В. В. Забезпечення безпеки у сфері туризму: адміністративно-правовий вимір. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 3. С. 119–126.
164. Tian F.; Xu F.; Fu J. Augmented Reality Technology Overview for Tourism App Development. In *Proceedings of the 2013 International Conference on Machine Learning and Cybernetics (ICMLC)*, 2013. pp. 1483-1489.
165. Сакун Л. В. Історичні корені та етапи розвитку туризму в Західній Європі. *Проблеми міжнародного туризму: Збірник наукових статей*. К.: ТОВ «ЧАС ПК», 1997. С. 83-89.
166. Ramos C.M.Q.; Henriques C.H.N.; Lanquar R. Augmented reality for smart tourism in religious heritage itineraries: Tourism experiences in the technological age. In *Handbook of Research on Human-Computer Interfaces, Developments, and Applications*; IGI Global: Hershey, PA, USA. 2016. pp. 245-272.
167. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22 березня 2012 року № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. Ст. 23.
168. Морозов М. А. Информационные технологии в социально-культурном сервисе. Оргтехника: ученик. 2-е изд., стереотип. Москва: Академия, 2004. 240 с.
169. Король О. Д. Порівняльний аналіз розвитку міжнародного (іноземного) туризму в Україні та Польщі. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту*. 2009. Вип. 3. С. 188-199.

170. Trinh T. T.; Ryan C. Heritage and cultural tourism: The role of the aesthetic when visiting my sön and cham museum, vietnam. *Curr. Issues Tour.* 2016. № 19. P. 564-589.
171. Дурович О. П. Организация туризма. СПб.: Питер, 2009. 320 с.
172. No E.; Kim J.K. Comparing the attributes of online tourism information sources. *Comput. Hum. Behav.* 2015. P. 564-575.
173. Положення про департамент туризму та курортів від 22.07.2016 р. № 1202. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f986105f-102a-47f7-b5f0-fefebb9c20a3&tag=PolozhenniaProUpravlinnia>
174. Eurostat Tourism Satellite Account (TSA) : Methodological References (2010) / WTO/OMT, OECD URL: <http://statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/parti.pdf>.
175. Барчукова Н. С. Международное сотрудничество государств в области туризма. М.: Международные отношения, 1986. 173 с.
176. Huang Y. C.; Backman K. F.; Backman S. J.; Chang L. L. Exploring the implications of virtual reality technology in tourism marketing: An integrated research framework. *Int. J. Tour. Res.* 2016. № 18. P. 116-128.
177. Дурович А. П. Маркетинг в туризме. Минск, 2001. 496 с.
178. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). *Держава та регіони*. Серія «Економіка та підприємництво». 2011. № 2. С. 62-68.
179. Pesonen J.; Horster E. Near field communication technology in tourism. *Tour. Manag. Perspect.* 2012. № 4. P. 11-18.
180. Маринин М. И. Туристские формальности и безопасность в туризме. Москва: Финансы и статистика, 2003. 42 с.
181. Лук'яненко В. А. Охрана праці в туризмі : конспект лекцій. Київ: [б. в.], 2007. 230 с.
182. Луцький Я. Туризм для всіх. Івано-Франківськ: [б. в.], 1996. 142 с.
183. Мальська М. П., Бордун О. Ю. Планування діяльності туристичних підприємств : навч. посіб. Київ: Знання, 2005. 241 с.
184. Король С. Я. Бухгалтерський облік у готельному господарстві: навч. посіб. Київ: Київський національний торговельно-економічний університет, 2005. 354 с.
185. Arena C.; Bozzolan S.; Michelon G. Environmental reporting: Transparency to stakeholders or stakeholder manipulation? An analysis of disclosure tone and the role of the board of directors. *Corp. Soc. Responsib. Environ. Manag.* 2015. P. 346-361.
186. Александрова А. Ю. Международный туризм. Москва: Аспект Пресс, 2001. 464 с.

187. Єрмакова О. А. Підвищення конкурентоспроможності приморських регіонів України на основі кластерної моделі. Одеса, 2011 198 с.
188. Королюк Ю. Г. Кластерный підхід як складова регіонального управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. Ефективна економіка. 2010. № 3. С. 46—52.
189. Ананьев М. А. Экономика и география международного туризма. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1975. 299 с.
190. Грабовський Ю. А., Скалій О. В., Скалій Т. В. Спортивний туризм: навч. посіб. Тернопіль: Навчальна книга-Богдан, 2009. 301 с.
191. Булашев А. Я. Спортивно-оздоровительный туризм: учебник. 2-е изд., исправ. Харьков : ХГАФК, 2003. 192 с.
192. Du Cros H. A new model to assist in planning for sustainable cultural heritage tourism. *Int. J. Tour. Res.* 2001. № 3. P. 165-170.
193. Дмитрук О. Ю., Щур Ю. В. Спортивно-оздоровчий туризм: навч. посіб. 2-е вид., перероб. та допов. Київ: Альтерпрес, 2008. 280 с.
194. Chung N.; Lee H.; Lee S.J.; Koo C. The influence of tourism website on tourists' behavior to determine destination selection: A case study of creative economy in korea. *Technol. Forecast. Soc. Chang.* 2015. № 96. P. 130-143.
195. Барановский М. И. Комплексы отдыха и туризма. Київ: Будівельник, 1985. 104 с.
196. Punj G.; Stewart D.W. Cluster analysis in marketing research: Review and suggestions for application. *J. Mark. Res.* 1983. № 20. P. 134-148.
197. Дехтяр В. Д. Основи оздоровчо-спортивного туризму: навч. посіб. для закл. освіт. Київ: Наук. світ, 2003. 203 с.
198. Бардин К. В. Азбука туризма: пособие. Москва: Просвещение, 1973. 173 с.
199. В'їзний туризм: навч. посіб. / Авторський колектив: Коваль П. Ф., Алешугіна Н. О., Андрєєва Г. П., Зеленська О. О., Григор'єва Т. В., Пархоменко О. Г., Дудко В. Б., Михайловський М. О., Бондар С. І. Ніжин, Вид-во Лук'яненко В. В., 2010. 304 с.
200. Trade in Services: Negotiating Issues and Approaches Industry, services, and trade. OECD. OECD publishing. 2001. P. 73.
201. Адамова О. С. Поняття та джерела туристського права. Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 53. С. 56—61.
202. Быков И. А. Новые книги по социальным наукам. Аннотация к книге Уэбстера Ф. «Теории информационного общества». URL: <http://www.ecsoman.edu.ru/images/pubs/2008/01/31/0000320147/013-Bykov.pdf>
203. Magnini V. P.; Crotts J. C.; Zehrer A. Understanding customer delight. *J. Travel Res.* 2011. № 5. P. 535-545.

204. Manila Declaration On World Tourism. URL: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.6.4>.
205. Трунов А. А., Черникова Е. И. Технологии «публич рилейшнз» в трансформирующейся цивилизации модерна (опыт философско-культурологического исследования). СПб.: Алетейя, 2007. 264 с.
206. Лысикова О. В. Социокультурные практики туризма: социологический анализ: монография. Саратов, 2008. 135 с.
207. Леонтьев В. П. Новейшая энциклопедия персонального компьютера. М., 2003. 134 с.
208. Zhou L.; Ye S.; Pearce P. L.; Wu M.-Y. Refreshing hotel satisfaction studies by reconfiguring customer review data. *Int. J. Hosp. Manag.* 2014. № 38. P. 1-10.
209. Квартальнов В. А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления. Москва: Финансы и статистика, 2000. 496 с.
210. Иванова І. О. Маркетингові можливості сучасного готельного бізнесу в Україні. Львів: Державний університет «Львівська політехніка», 1997. 286 с.
211. Квартальнов В. А. Туризм. Учебник. Москва: Финансы и статистика, 2014. 336 с.
212. Ковалевский Г. В., Абрамов В. В. Проблемы развития туризма в Украине: интегрированный поход. *Туристично-краєзнавчі дослідження*. Вип. 2. К.: ЧП Кармаліта, 1999. С. 19-28.
213. Крачило М. П. Основы економічної теорії. Посібник. К.: Ін-т туризму, 1997. 342 с.
214. Блистів Т. В., Горбацьо І. І., Нужний О. В. Теорія і практика туристичних походів : навч. посіб. Львів : Укр. технології, 2006. 129 с.
215. Балченко З. А. Бухгалтерський облік в туризмі і готелях України : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2006. 230 с.
216. Євдокименко В. К., Садова У. Я., Шевчук Л. Т. Соціальна інфраструктура Карпатського регіону: пошуки перспектив розвитку. Чернівці: Прут, 1995. 80 с.
217. Сенин В. С. Организация международного туризма: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Финансы и статистика, 2003. 397 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Чорненький В. В. Адміністративно-правове регулювання та державне управління туристичною сферою України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 183–187. (наукометрична база *Index Copernicus*)

2. Чорненький В. В. Адміністративно-правове регулювання сфери туризму: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Зб. наук. праць з економічних та юридичних наук. 2018. Вип. 20. С. 207–210.

3. Чорненький В. В. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання сфери туризму. *INTERNATIONAL JOURNAL OF «SUPREMANCE OF LAW»*. 2018. № 4. С. 197–202. (Молдова).

4. Чорненький В. В. Забезпечення безпеки у сфері туризму: адміністративно-правовий вимір. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 902. С. 93–98. (наукометрична база *Index Copernicus*)

5. Чорненький В. В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання вітчизняної туристичної галузі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 4. С. 134–140. (наукометрична база *Index Copernicus*)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Чорненький В. В. Аналіз принципів оподаткування в зарубіжних податкових системах. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: матеріали тез учасників I Всеукраїнської

науково-практичної конференції (м. Львів, 25 квітня 2012 р.). Львів, 2012. С. 206–210.

7. Чорненький В. В. Податкова політика крізь призму економічної політики. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 червня 2013 р.). Львів, 2013. С. 156–157.

8. Чорненький В. Адміністративно-правове регулювання розвитку туристичної сфери. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 91–95.

9. Чорненький В. Поняття та зміст туризму як складної галузі економіки. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.) [у 2-х ч.]. Київ: МП «Леся», 2017. Ч. 2. С. 111–113.

10. Чорненький В. Проблеми адміністративно-правового регулювання регіонального туризму. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 30 березня 2018 р.) [у 2-х ч.]. Київ: МП «Леся», 2017. Ч. 2. С. 54–56.

11. Чорненький В. Туризм та міграція: адміністративно-правове забезпечення. *Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2018 р.). Київ: МП «Леся», 2018. С. 81–83.

12. Чорненький В. Чинники, що стримують розвиток сфери туризму в Україні. *Сучасний стан та перспективи розвитку правової науки України в умовах сьогодення*: тези Всеукраїнської науково-практичної конференції для студентів та аспірантів (м. Київ, 24 жовтня 2018 р.). К.: ДУІТ, 2018. С. 436–439.

Додаток Б

01316



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

вул. С. Бандери, 12, Львів, 79013, тел. (380-32) 237-49-93, 258-27-58,
факс: (380-32) 258-26-80 ел. пошта: coffice@lpnu.ua, Інтернет: www.lp.edu.ua

67-10/757 від 20.12.2018 р.

На № _____

ДОВІДКА

про використання в навчальному процесі результатів дисертаційного дослідження
Чорненького Василя Володимировича

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Чорненького Василя Володимировича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України» впровадженні в навчальний процес Національного університету «Львівська політехніка» та застосовуються при підготовці бакалаврських кваліфікаційних робіт студентами спеціальностей 6.030401 «Правознавство» та магістерських кваліфікаційних робіт спеціальності 081 «Право», викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Податкове право», «Митне право» для студентів бакалаврів спеціальності 6.030401 «Правознавство» та 081 «Право», «Адміністративна відповідальність у сфері економіки» для студентів магістратури спеціальності 081 «Право», а також при підготовці навчальних та робочих програм, планів семінарських робіт і практичних занять, питань контролю успішності студентів зазначених спеціальностей. Зокрема у навчальному процесі впроваджено запропоновані Чорненьким В.В.

– теоретико-методологічна основа дослідження адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України (розділ 1, підрозділ 1.2 «Туристична сфера України як комплексний об'єкт державно-правового впливу», підрозділ 1.3 «Адміністративно-правові засади розвитку туризму в Україні в контексті міжнародного туризму»);

– авторські підходи щодо формування адміністративно-правового підґрунтя державної політики щодо розвитку туристичної сфери України (розділ 2, підрозділ 2.1 «Основні принципи та пріоритети державної туристичної політики як складової загальнодержавної політики України»);

– пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України (розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правових засад державного управління туристичною сферою України»).

Проректор
Виконавець:
Ковальчук В.В.
258-30-26



О. Р. Давидчак

Узагальнення опитування

думки турагентів Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської та Рівненської областей за темою «Адміністративно-правові засади державного управління туристичною сферою України»

1. Чи вважаєте Ви туризм тією галуззю, яка може стати динамічним сектором економіки?

| Відповідь | Кількість | % |
|-------------------|------------------|----------|
| Так | 59 | 59% |
| Ні | 24 | 24% |
| Складно визначити | 6 | 6% |
| Не відповіли | 11 | 11% |

2. Чи вважаєте Ви достатньою ефективність діяльності туристичних підприємств в Україні?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Так | 49 | 49% |
| Ні | 36 | 36% |
| Не відповіли | 15 | 15% |

3. Чи, на Вашу думку, доцільною є розробка нових напрямів і стратегії удосконалення туристичного продукту в контексті стрімкої глобалізації?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Доцільно | 64 | 64% |
| Не доцільно | 6 | 6% |
| Не знаю | 20 | 20% |
| Не відповіли | 10 | 10% |

4. Чи потребує, на Вашу думку, зміни законодавство щодо ліцензування об'єктів туристичної сфери?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Так | 53 | 53% |
| Ні | 28 | 28% |
| Не відповіли | 19 | 19% |

5. Чи, на Вашу думку, доцільний розвиток гірського туризму в Україні?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Так | 71 | 71% |
| Ні | 21 | 21% |
| Не відповіли | 8 | 8% |

6. Чи вважаєте Ви, що програми розвитку сільського туризму в Україні є достатніми?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Так | 16 | 16% |
| Ні | 68 | 68% |
| Не відповіли | 16 | 16% |

7. Які з названих напрямів удосконалення законодавства у сфері туризму Ви вважаєте найдоцільнішими?

| Відповідь | Кількість | % |
|--------------------------------|------------------|----------|
| Оподаткування об'єктів туризму | 12 | 12% |
| Ліцензування об'єктів туризму | 58 | 58% |
| Щодо розвитку інфраструктури | 30 | 30% |
| Інше | 0 | 0% |

8. Чи, на Вашу думку, норми чинного законодавства, спрямовані на забезпечення функціонування туристичної сфери можна вважати ефективними?

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------|------------------|----------|
| Так | 51 | 51% |
| Ні | 34 | 34% |
| Не відповіли | 15 | 15% |

9. Який із названих видів туризму, на Вашу думку, найдоцільніше розвивати в Україні? (можливі декілька варіантів)

| Відповідь | Кількість | % |
|------------------------------|------------------|----------|
| Сільський туризм | 14 | 14% |
| Релігійний туризм | 16 | 16% |
| Рекреаційний туризм | 22 | 22% |
| Автомобільний туризм | 7 | 7% |
| Гірський туризм | 18 | 18% |
| Екологічний (зелений) туризм | 6 | 6% |
| Спортивний туризм | 12 | 12% |
| Підводний туризм | 3 | 3% |
| Інше | 2 | 2% |

10. Як Ви можете охарактеризувати загальний стан туристичної сфери в Україні?

| Відповідь | Кількість | % |
|-------------------|------------------|----------|
| Задовільний | 49 | 49% |
| Незадовільний | 33 | 33% |
| Складно визначити | 16 | 16% |
| Не відповіли | 2 | 2% |

Надіслано 127 анкет. Отримано 100. Для аналізу вибрано 100.

Санаторно-курортні та оздоровчі заклади (2014-2018 рр.)

| Рік | Санаторії та пансіонати з лікуванням | Санаторії-профілакторії | Будинки та пансіонати відпочинку | Бази та інші заклади відпочинку | Дитячі заклади оздоровлення та відпочинку |
|-------------|--------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|
| 2014 | 320 | 118 | 90 | 1400 | 13977 |
| 2015 | 309 | 79 | 76 | 1399 | 9743 |
| 2016 | 291 | 63 | 73 | 1295 | 9669 |
| 2017 | 284 | 55 | 67 | 1235 | 9745 |
| 2018 | 276 | 57 | 61 | 1215 | 9932 |

Загальна характеристика суб'єктів туристичної діяльності України за 2017-2018 роки

| | 2017 | 2018 |
|---|-------------|-------------|
| Кількість суб'єктів туристичної діяльності, од | 1743 | 1833 |
| <i>з них:</i> | | |
| - <i>туроператори</i> | 498 | 529 |
| - <i>турагенти</i> | 1172 | 1243 |
| - <i>суб'єкти, що здійснюють екскурсійну діяльність</i> | 73 | 61 |

Кількість суб'єктів туристичної діяльності за регіонами за 2017-2018 роки

| Регіони | 2017 | | 2018 | |
|-------------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| | <i>Юридичні особи</i> | <i>Фізичні особи-підприємці</i> | <i>Юридичні особи</i> | <i>Фізичні особи-підприємці</i> |
| Вінницька | 27 | 42 | 25 | 62 |
| Волинська | 23 | 43 | 19 | 55 |
| Дніпропетровська | 118 | 207 | 119 | 297 |

| | | | | |
|-------------------|-----|-----|-----|-----|
| Донецька | 22 | 20 | 31 | 62 |
| Житомирська | 14 | 33 | 16 | 47 |
| Закарпатська | 31 | 32 | 28 | 63 |
| Запорізька | 63 | 97 | 62 | 126 |
| Івана-Франківська | 34 | 71 | 34 | 94 |
| Київська | 39 | 77 | 45 | 172 |
| Кіровоградська | 12 | 31 | 13 | 41 |
| Луганська | 7 | 10 | 8 | 21 |
| Львівська | 159 | 123 | 142 | 200 |
| Миколаївська | 23 | 40 | 18 | 69 |
| Одеська | 140 | 124 | 135 | 135 |
| Полтавська | 17 | 76 | 15 | 140 |
| Рівненська | 26 | 34 | 27 | 66 |
| Сумська | 19 | 39 | 18 | 61 |
| Тернопільська | 17 | 28 | 20 | 43 |
| Харківська | 84 | 179 | 83 | 183 |
| Херсонська | 14 | 53 | 16 | 64 |
| Хмельницька | 26 | 64 | 25 | 64 |
| Черкаська | 24 | 68 | 27 | 74 |
| Чернівецька | 38 | 27 | 39 | 38 |
| Чернігівська | 15 | 36 | 12 | 46 |
| м. Київ | 751 | 172 | 856 | 237 |

**Кількість туристів, обслугованих туроператорами та тур агентами за
2017-2018 роки**

| | 2017 | | 2018 | |
|-----------------------|------------------------------|-----------------|------------------------------|------------------------------|
| | <i>Громадяни України</i> | <i>Іноземці</i> | <i>Громадяни України</i> | <i>Громадяни України</i> |
| Усього | 2365424 | 38563 | 3884682 | 72941 |
| Туроператорами | 1923329 | 32731 | 2309523 | 41815 |
| Турагентами | 442095 | 5822 | 1575159 | 31126 |