

ТЕМА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ

Програмні питання

- 2.1 Сутність, структура та інструменти державного регулювання туризму.
- 2.2 Правове регулювання розвитку міжнародної туристичної діяльності в різних країнах.
- 2.3 Сертифікація і стандартизація.
- 2.4 Податкове регулювання міжнародної туристичної діяльності.

Основні терміни і поняття

Міжнародне регулювання; міжнародні організації; міжнародні декларації; міжнародні конвенції; сертифікація; стандартизація; ліцензування; ліцензія; Всесвітня туристична організація; Всесвітня рада з подорожей і туризму; Міжнародна асоціація світового туризму; Міжнародний туристичний союз; Міжнародний туристичний альянс; Всесвітня асоціація з питань дозвілля і відпочинку; Європейська комісія з туризму; Європейська туристична група.

2.1 Сутність, структура та інструменти державного регулювання туризму

Управління туристичною галуззю здійснюється, як правило, через спеціальний адміністративний орган – Національну туристичну адміністрацію (НТА), роль якої в різних державах неоднакова. Темпи розвитку туризму зазвичай тісною мірою залежать від позиції НТА в структурі органів державної влади й ступеня втручання держави в просування туристичного продукту.

Необхідність участі держави в регулюванні туристичної сфери не визначає сама по собі ступінь цієї участі. У країнах з розвиненою ринковою економікою, налагодженим господарським механізмом і досконалим законодавством, яке враховує інтереси як суспільства загалом, так і окремих його груп, втручання державних органів може бути мінімальним.

У країнах з нестійкою економікою необхідна підвищена увага з боку держави до туристичної сфери, оскільки це частково допоможе нейтралізувати негативні впливи.

Основними важелями державного втручання в туристичній сфері є:

- розробка законодавчої бази, яка регламентує основні питання розвитку туристичної сфери, включаючи економічне стимулювання розвитку перспективних видів туризму, а також розробку правил функціонування туристичних підприємств;
- розробка антикризових програм, які дають змогу пом'якшити несприятливі наслідки нерівномірного розвитку світових економічних процесів;
- створення умов, які сприяють залученню інвестицій у туризм;
- вирівнювання економічного розвитку регіонів за допомогою визначення пріоритетів і розмірів державної підтримки;
- координація темпів розвитку туристичної галузі й суміжних галузей;
- регулювання туристичних потоків шляхом формування попиту й розширення пропозиції у сфері туристичних послуг.

Міністерства туризму в країнах, які надають туризму великого значення, з усією розмаїтістю своїх департаментів і відділів нагадують уряди в мініатюрі: тут, наприклад, є і податковий відділ, і інвестиційний, і департамент управління майном, і відділи професійної освіти, економіки й статистики, сертифікації, ліцензування. Для виконання своїх функцій структура, яка керує туристичною галуззю, повинна налагоджувати відносини з міністерствами економіки, зовнішньоекономічних зв'язків або зовнішньої торгівлі, культури, освіти, сільського господарства й транспорту. Але роль національної туристичної адміністрації не зводиться до простої взаємодії з різними державними структурами. По-перше, вона повинна визначити коло своїх повноважень і питань, які входять винятково до її компетенції, а також домогтися визнання за собою права виконання цих функцій. Уряди країн, в яких діють державні органи управління туризмом, передають їм ексклюзивні повноваження для вирішення питань, які стосуються регламентації туристичної діяльності, просування країни як туристичного напрямку, питань професійної підготовки, а також право виступати представником галузі в проектах і програмах інших відомств у частині, що стосується туризму. До складу урядів країн, які в 70 – 80-х роках ХХ ст., досягли найбільших успіхів у розвитку туризму, входили сильні адміністративні одиниці, відповідальні за розвиток туристичної галузі. В урядах Мексики, Марокко, Греції, Туреччини, Єгипту, Франції, Румунії й інших країн туризм представлений на рівні міністерств туризму.

У деяких країнах туристичні адміністрації входять до складу міністерств економіки, транспорту, промисловості, торгівлі, що дає змогу забезпечувати необхідний політичний і фінансовий рівень у вирішенні галузевих проблем і підтверджує важливе значення туристичної галузі для цих країн. Сильні туристичні адміністрації, які входять до складу інших міністерств, існують в Італії, Тунісі, на Кіпрі, в Іспанії, Австрії й інших країнах, відомих у світі своїми туристичними пропозиціями.

Потреба державного регулювання туризму обґрунтована декількома умовами:

- комплексним характером галузі, що вимагає втручання зовнішнього координатора – організатора поїздок. Крім цього, туризм перебуває на стику інших галузей економіки – транспорту, торгівлі, сільського господарства;

- тісним взаємозв'язком туризму й необхідністю охорони навколишнього середовища, культурної й природної спадщини, підвищення престижу країни в очах міжнародної громадськості, вирішення проблем безпеки та ін.;

- впливом туристичної галузі на загальний стан економіки країни, що визначається прямими надходженнями від внутрішнього й в'їзного туризму, а також активізацією діяльності в суміжних галузях, у тому числі завдяки мультиплікаційному ефекту;

- значним виховним впливом туризму, особливо в межах своєї країни, на формування почуття патріотизму й сприяння гармонійному розвитку людини;

- пропагандою національних туристичних цінностей, яка рівнозначна пропаганді державної моделі певної країни, у тому числі її політичного ладу, економіки, культури й способу життя населення;

– тим, що в деяких країнах туризм є вирішальним чинником, який визначає стан платіжного балансу, а також економічну незалежність країни.

Параметри розвитку туристичної галузі, яка одержала світове визнання як провідний сектор послуг, визначає держава. Вона ж покликана визначати юридичні й податкові правила, згідно з якими буде функціонувати індустрія туризму. До завдань державних органів у будь-якій сфері діяльності традиційно відносять пряме державне інвестування чи залучення приватних інвестицій для розвитку необхідної інфраструктури, особливо в найменш сприятливій з економічної точки зору регіони. Це позитивно впливає на рівень розвитку різних економічних зон у межах країни.

2.2 Правове регулювання розвитку міжнародної туристичної діяльності в різних країнах

У творенні туристичного законодавства провідну роль відіграють парламентські структури, туристична адміністрація може виступити з законодавчою ініціативою. Туристична діяльність регламентується як прямо, так і опосередковано. У першому випадку йдеться про створення спеціального туристичного законодавства, у другому – туристичне законодавство включається в блок законодавчих актів, які стосуються як туризму, так і інших галузей економіки. В останньому випадку національна туристична адміністрація повинна відстоювати інтереси туристичного сектору, доводячи рівне значення туристичних проблем і проблем, які постають в інших секторах економіки.

Головні завдання, які стоять перед країнами у сфері туристичного законодавства, – визначення сфери діяльності, яка підлягає регламентації і відпрацьовування юридичних механізмів впливу на неї.

Переходячи до практичного вирішення питань, пов'язаних із розробкою туристичного законодавства, потрібно окреслити коло питань, які підлягають регламентації.

Виходячи зі світової практики, туристичне законодавство регламентує такі аспекти діяльності:

- роботу об'єктів туристичної індустрії, передусім засобів розміщення;
- професійну діяльність у туризмі, умови, за яких стає можливим професійне заняття туристичною діяльністю;
- права та обов'язки учасників туристичної діяльності, заходи щодо захисту прав споживача в туризмі;
- допомогу туризму з боку держави.

2.2.1 Іспанія

Основними в іспанському законодавстві з туризму є Закон від 8 липня 1963 р. № 48/63 про компетенцію в сфері туризму й королівський Указ від 14 січня 1965 р. № 231/65, який регламентує діяльність приватних туристичних підприємств. Ці законодавчі акти визнають права з регламентації туристичної діяльності винятково за центральними органами. Чинними є королівські укази про передання повноважень від центральних органів управління органам управління автономних співтовариств у компетенцію яких входить, крім іншого, сертифікація туристичних об'єктів.

Далі було затверджено ряд указів, що доповнюють прийняті закони про діяльність туристичних підприємств.

2.2.2 Франція

Указом від 14 лютого 1985 р. № 85/249 створена Комісія при Міністерстві туризму, висновок якої є обов'язковим для присвоєння розряду засобам розміщення й ресторанам.

Указом від 14 лютого 1986 р. скасовано попередній Указ від 16 грудня 1964 р. і визначені норми та процедура класифікації готелів і туристичних резиденцій. Відповідно до цього Указу, всі готелі поділяють на шість категорій (без зірок, від 1-ї до 4-х зірок і 4 зірки «люкс»), а туристичні резиденції мають чотири категорії (від 1-ї до 4-х зірок). Клас готелю або резиденції треба обов'язково вказувати у його рекламі.

Указом від 29 квітня 1963 р. закріплені норми класифікації ресторанів, а Указом від 8 жовтня 1965 р. ресторанам присвоєно п'ять категорій (від 1-ї до 5-ти зірок «люкс»).

Сучасне законодавство стосовно кемпінгів і караванінгів, початок якому покладено Указом від 7 лютого 1959 р., базується на Кодексі міського устрою й Указі від 11 січня 1993 р. № 93-39 про кемпінги. Ділянки, призначені під кемпінги й караванінги, поділяють на чотири категорії, які позначають зірками: чим їх більше, тим вищий клас кемпінгу.

2.2.3 Угорщина

Основним документом, який регламентує туристичну діяльність, є Постанова від 17 жовтня 1979 р. № 18/1979 про класифікацію недержавних засобів розміщення. Постановами від 1 грудня 1933 р. № 3/1983 і від 1 лютого 1986 р. № 2/1986 до неї внесені зміни й доповнення. Постанова № 18/1979 регламентує діяльність усіх туристичних засобів розміщення. Згідно з цією Постановою, існують;

- п'ять категорій готелів (від 1-ї до 5-ти зірок);
- чотири категорії кемпінгів (від 1-ї до 4-х зірок),
- чотири категорії бунгало (з 1-го по 4-й клас);
- дві категорії туристичних притулків (А і В);
- три категорії апартаментів (з 1-го по 3-й клас).

Усі засоби розміщення повинні пройти сертифікацію. Власники засобів розміщення й ресторанів зобов'язані інформувати клієнтів про ціни, розряд закладу, адреси вищих інстанцій, а також надавати клієнтам книгу скарг.

2.2.4 Марокко

Країна з великим туристичним потенціалом і розвиненим законодавством у цій сфері. Туризмом опікується Міністерство з туризму, яке має право законодавчої ініціативи.

Указом від 16 лютого 1982 р. № 2.81.471 у країні затверджена сертифікація туристичних закладів. Рішення з цього питання ухвалюється на державному рівні тільки після схвалення спеціальним консультативним органом – Національною атестаційною комісією.

Постановою від 25 листопада 1985 р. № 899.85 встановлені норми, які відповідають тому чи іншому розряду туристичних закладів. При присвоєнні категорії враховуються рівень комфорту, якісні характеристики закладу і його оснащеність, кваліфікація персоналу, наявність кондиціонерів тощо.

2.2.5 Португалія

Правила ведення готельного й близького до нього бізнесу визначені Постановою від 30 вересня 1986 р. № 328/86. У ній зафіксовані мінімальні норми, яких повинні дотримуватися засоби розміщення кожної з визначених категорій.

Готелі поділені на вісім категорій: готелі, пансіони, пусадас (малі готелі, які перебувають у власності держави й мають спеціальне управління), малі готелі, мотелі, апартготелі, туристичні села й будинки для приїжджих. Споріднена сфера представлена ресторанами, барами й дискотеками.

Усі питання, пов'язані з відкриттям, класифікацією й контролем функціонування засобів розміщення (включаючи приватні квартири й кімнати, які призначаються для туристичних цілей), вирішує Головне управління з туризму.

2.2.6 Швейцарія

У цій країні немає законодавчих актів, які б регламентували роботу засобів розміщення. Цю ділянку туристичного сектору контролюють відповідні професійні асоціації.

Швейцарська асоціація власників готелів (SSH) 1979 р. створила власну систему сертифікації за «зірковим» принципом. Процедура присвоєння готелю категорії повторюється кожні п'ять років. Вимоги до готелів змінюються залежно від класу й основного призначення: готель для відпочинку, бізнес-готель, готель для транзитних пасажирів, готель-санаторій на термальних джерелах, готель без пансіону.

Інші заклади, які надають туристам послуги з розміщення, можуть бути класифіковані за умови дотримання ними певних норм як «допоміжні SSH у селах». Вони також можуть бути включені в Довідник готелів, який видає SSH, але без зазначення класності. Сертифікація готелів на якість послуг має заявковий характер. Заява подається в одну з п'яти регіональних комісій SSH, яка її розглядає, надсилає, у разі потреби, контрольну групу для інспекції, а потім ухвалює рішення про присвоєння категорії. Зі зміною власника чи керуючого готелю класність треба підтверджувати заново.

2.2.7 Європейське Співтовариство

Згідно з практикою ЄС, директиви ухвалюються з тих питань, які цікавлять усіх членів Співтовариства. Засобів розміщення стосуються три основні документи:

– Директива від 22 грудня 1986 р. щодо стандартизації інформації в готелях (протягом двох років держави – члени ЄС повинні були впровадити стандартизовані системи інформації);

– Директива від 22 грудня 1986 р. про заходи протипожежної безпеки;

– Директива від 24 липня 1992 р. про захист прав особи, яка укладає контракти на купівлю спільної власності (таймшер).

Основні важелі державного регулювання туристичної діяльності – створення особливого правового поля, в якому формуються умови, що забезпечують цивілізований розвиток основних сфер, пов'язаних із функціонуванням туристичного комплексу. На практиці, крім законодавчих заходів, що визначають права та обов'язки учасників туристичного ринку, поширені такі форми впливу на туристичну сферу, як ліцензування, сертифікація й стандартизація.

2.3 Сертифікація і стандартизація

Сертифікація послуг проводиться з метою захисту прав і законних інтересів громадян – споживачів цих послуг.

Сертифікація – процедура, яка підтверджує відповідність об'єкта сертифікації, в нашому випадку – туристичної послуги, нормам і правилам, встановленим державою для таких послуг. Сертифікації в туризмі підлягають або туристичні послуги, або послуги готелів. Процедуру підтвердження відповідності здійснює орган сертифікації – незалежна від споживача й виконавця уповноважена на це організація.

Законодавством різних країн передбачені два види сертифікації: обов'язкова та добровільна.

Обов'язкова сертифікація звичайно запроваджується там, де немає чітких механізмів саморегулювання, які працюють за наявності потужних професійних об'єднань, які надають діям своїх членів цивілізованої ринкової форми. Там, де такі об'єднання існують, наприклад, у Швейцарії, обов'язкова сертифікація поступається місцем добровільній. За підсумками сертифікації видається документ, який слугує письмовим підтвердженням того факту, що послуга, яка сертифікується, відповідає встановленим вимогам.

Завданнями сертифікації є:

– створення умов для діяльності підприємців на національному товарному ринку, а також для участі в міжнародній економічній співпраці й міжнародній торгівлі послугами;

– сприяння споживачам у компетентному виборі продукції;

– захист споживача від недобросовісності виробника;

– контроль безпеки продукції для навколишнього середовища, життя й здоров'я споживача, а також його майна;

– підтвердження показників якості продукції, встановлених виробником.

Стандартизація. Більшість регулятивних нормативних актів – це стандарти того чи іншого змісту, що підтверджує тісний взаємозв'язок процесів сертифікації й стандартизації й велике значення останньої для розвитку всієї туристичної індустрії.

Стандартами у сфері надання послуг, до якої належить туризм, визнаються національний і міжнародний стандарт, санітарні, будівельні норми й правила та інші документи, якими, відповідно до законодавства, встановлюються обов'язкові вимоги до якості послуг. Стандартизація

передбачає узгодження об'єкта стандартизації з вимогами, встановленими до об'єктів подібного роду.

Завдання стандартизації – надати підприємствам туристичної сфери можливість не тільки забезпечувати потрібний клієнтові рівень обслуговування, а й відтворювати його в бажаних масштабах. Останній процес є найскладнішою з проблем управління якістю, що тісно пов'язана зі застосуванням стандартів серії ISO 9000.

Міжнародні стандарти сімейства ISO 9000 (версія 2000 р.) розроблені для того, щоб допомогти підприємствам усіх форм власності й розмірів упровадити й забезпечити функціонування ефективних систем менеджменту якості, у тому числі на підприємствах різних форм сервісу й видів послуг, включаючи готельні й туристичні підприємства, відповідно до комплексу стандартів.

Оснoву системи менеджменту якості становить менеджмент процесів виробництва продукції й надання послуг. Менеджмент починається з вивчення вимог споживача й завершується оцінкою ступеня задоволення цих вимог.

Розробляючи стандарти й контролюючи відповідність підприємств туристичної сфери встановленим нормативам, держава здійснює регулювання туристичної діяльності, гарантуючи якість і безпеку обслуговування клієнтів на об'єктах туристичної інфраструктури.

Ліцензування – це найбільш оперативна форма державного регулювання завдяки спрощеному процесу одержання дозволу. Залишаючи за собою право відкликання ліцензії, органи державної влади зберігають важелі контролю й впливу на виробників туристичного продукту, які порушують встановлені для них правила поведінки на ринку. Перелік видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, як і умови ліцензування, в різних країнах відрізняються, але можна виокремити деякі закономірності. Діяльність засобів розміщення практично ніде, окрім Іспанії, не ліцензується. Готелі, як і ресторани, частіше стають об'єктами різних видів сертифікації або стандартизації (атестація, класифікація тощо). Це можна пояснити специфікою діяльності цих об'єктів туристичної індустрії. Водночас діяльність туристичних фірм, які організовують подорож, звичайно підлягає ліцензуванню, але не стає об'єктом сертифікації. Особи, які надають посередницькі послуги в туризмі: екскурсіводи, супровідники, гіді-перекладачі, – провадять професійну діяльність на підставі ліцензії або сертифіката відповідності, який видається за результатами атестації.

2.4 Податкове регулювання міжнародної туристичної діяльності

Об'єкти туристичної індустрії, туристичні фірми й самі мандрівники у всіх країнах, поряд з іншими учасниками ринку, є об'єктами оподаткування. Деякі країни, стимулюючи зростання обсягів в'їзного іноземного туризму на національну територію, передбачають спеціальні заходи податкового заохочення для таких категорій відвідувачів. Однак переважно такі заходи стосуються повернення частини податків, сплачених при купівлі товарів у країні тимчасового проживання, а не процесу придбання туристичних послуг.

Якщо туристична галузь загалом позитивно реагує на необхідність оподаткування, визнаючи подібну процедуру такою, що перебуває в межах цивілізованого процесу ведення бізнесу, то тенденція покласти на цю галузь

тягар оплати значної частини державних витрат шляхом збільшення податкових ставок викликає рішучий протест у представників туріндустрії.

Представники ж податкових органів найчастіше вважають подібні заходи не тільки можливими, а й потрібними. У таких випадках підвищення податкових ставок пояснюють різними причинами: більш високою купівельною спроможністю туристів, у тому числі іноземних, порівняно з місцевим населенням, підвищеним споживанням туристичною галуззю найцінніших ресурсів, які становлять атракту певного регіону тощо. Застосування підвищених ставок при оподаткуванні готелів класу «люкс» і користування землею в центральних міських кварталах чи курортних районах стало поширеною практикою.

Якщо 1996 р. на туристичну індустрію припадало 10,4 % усіх податків, які сплачуються у світі, то 2006 р. ця частка сягнула 11 %. Подібним є співвідношення частки туристичної індустрії в міжнародному поділі праці й внеску туристичної галузі у всесвітній ВВП.

Основні статті оподаткування в туризмі збігаються з аналогічними статтями в інших галузях. За даними Всесвітньої ради з подорожей і туризму, приблизно 50 % податків від туризму формується за рахунок таких податкових надходжень, як ПДВ і податок з продажу, 35 % припадає на податки з персоналу підприємств туристичної сфери й 15% дає податок із прибутку.

2.4.1 Податки, які не сприяють залученню іноземних туристів у країну, і податкові пільги

Податки з туристичної галузі в сукупності є вагомим внеском у державні бюджети багатьох країн, особливо якщо ця галузь є провідною в економіці. Подібне трактування деякою мірою суперечить потребам туристичної галузі, насамперед у сфері залучення інвестицій, оскільки вони найчастіше асоціюються з податковими пільгами. Як правило, податкові служби вбачають у туризмі зручне й легкодоступне джерело стягнення нових податкових платежів: запроваджуються різноманітні збори за в'їзд і виїзд із території країни, податки за гарантування безпеки, які підвищують розміри портових і аеропортових зборів. Продукція, яка користується попитом в іноземних туристів, обкладається підвищеними податками, навіть оплата за готелі здійснюється за окремою шкалою.

Ухиляння від податків через сильний податковий тягар і слабкість органів контролю призводить до того, що прибуткові податки не дають очікуваного результату. Крім того, вважається, що поповнювати державну скарбницю зобов'язані насамперед іноземні туристи. У багатьох країнах податки й збори на туризм розглядаються як компенсація з боку туристів за споживання невідновних місцевих туристичних ресурсів.

Фінансові адміністрації деяких країн, посилаючись на те, що доходи іноземних туристів у кілька разів вищі за доходи місцевого населення, застосовують до них різні ставки оподаткування й інших зборів. Переважно це зачіпає інтереси найбільш забезпечених туристів і здається менш проблематичним, аніж оподаткування доходів власних громадян.

У деяких країнах, які приділяють особливу увагу розвитку туризму, інвестиції у цей сектор економіки користуються особливими податковими

пільгами. Противники пільг, навпаки, вбачають у цих заходах перші кроки до підриву державної податкової системи. Державі за таких умов дедалі важче або навіть неможливо провадити послідовну економічну політику. Громадських засобів для розвитку інфраструктури не вистачає, а це позначається і на становищі туристичного сектору. Зрештою, податкові пільги, як свідчить практика, призводять до зловживань.

2.4.2 Туристична політика держав

На місцевому, регіональному, національному й міжнародному рівнях екологія й економіка, в тому числі туризм, об'єднуються в систему, в якій діють причинно-наслідкові зв'язки. Однак, як уже зазначалося, підпорядкованість сфери туризму державним органам управління різних рівнів стоїть на заваді об'єднанню складових туристичної політики. Більш перспективним в управлінні туристичною сферою є шлях передання суб'єктам туристичної індустрії знань, які допоможуть їм виробити власну стратегію інвестицій і комунікацій.

Держави повинні чітко визначити й пропагувати те, що може мати значення для розвитку туризму, зокрема конкретні заходи з розвитку туризму у світовому масштабі. Відмова від протекціоністської політики, забезпечення права на відпочинок і подовження тривалості відпусток – усе це, звичайно, є бажаним, але матиме позитивні наслідки лише за умови визнання цих заходів як національних пріоритетів. Важливо сформулювати основні політичні принципи й закріпити їх у робочих програмах, чітко визначити ступінь і напрями необхідного втручання держави в туристичну сферу.

Важливими є такі процеси у залученні інвестицій:

- контроль за розвитком туристичної діяльності, заснований на концепції планомірного розвитку, і визначення національних пріоритетів;
- розвиток інфраструктури, що входить у компетенцію органів влади, як державних, так і місцевих. Це основа будь-якої соціально-економічної діяльності, у тому числі туризму;
- втручання держави при потребі, наприклад, у виробництво устаткування для тих сфер, в яких приватний сектор не зможе розраховувати на високі прибутки, отже, не буде зацікавлений в інвестиціях, скажімо, для соціального, молодіжного, культурного туризму.

Роль держави в розвитку туризму можна звести до таких функцій:

- регламентування туристичної діяльності шляхом розробки законодавства, покликаного забезпечити умови для сумлінної конкуренції на ринку туристичних послуг і захист прав споживача, а також визначення податкових меж функціонування туристичної галузі;
- координації розвитку туризму, яка включає внутрішню координацію діяльності учасників туристичного процесу в межах галузі й забезпечення гармонійного включення туризму в загальний господарський механізм, що можна розглядати як зовнішню координацію;
- стимулювання міжнародного обміну шляхом спрощення туристичних формальностей, а також створення сприятливих умов для розвитку внутрішнього туризму;

- гарантування безпеки туристичної діяльності й туризму в межах національної території;
- інформаційного забезпечення туристичної діяльності, що передбачає збір і обробку статистичних даних, випуск і поширення рекламно-інформаційних матеріалів, які характеризують стан галузі в національному масштабі, а також проведення наукових досліджень у сфері туризму;
- просування національного туристичного продукту на міжнародному ринку;
- підготовки кадрів.