

**О. А. Мельниченко,**

д. держ. упр., доц., професор

кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ**

*Уточнено сутність понять «туризм»; конкретизовано механізми та засоби державного регулювання туризму; визначено перспективні напрями розвитку туризму в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, туризм, напрями розвитку.

За всіх часів людству притаманне прагнення кращого життя, чому істотною мірою сприяло вивчення та адаптація до власних умов чужого (у т.ч. іноземного) передового досвіду. Для цього активно використовувались як залучені вербальні та друковані джерела інформації, так і особисте ознайомлення з нею на місцях. Так, подорожуючи світом, люди отримували нові знання, навички та довід, а також долучались до інших культур. Усе це сприяло розвитку економіки, системи державного управління, науки, освіти, культури та інших сфер, що зрештою обумовило підвищення рівня та якості життя населення країни.

Забезпеченням подорожей (які мають бути безпечними, комфортними й змістовними) опікуються різноманітні бізнес-структури, які представляють ринок туристичних послуг. Однак, оскільки можливості саморегулювання туристичної галузі є характерними лише для раннього етапу розвитку і на сьогодні повністю вичерпані, постала гостра необхідність у формуванні дієвої державної туристичної політики. Причинами цього є: масовість туристичних подорожей; залучення багатьох країн і регіонів до туристичного бізнесу, загострення конкурентної боротьби на міжнародному туристичному ринку; збільшення кількості галузей, організацій та підприємств, зайнятих у галузі туризму; посилення економічної, соціальної, культурної, політичної ролі туризму в національному та міжнародному масштабах тощо [11, с. 14]. Більше того, враховуючи соціально-економічну значення туризму й істотний

потенціал її розвитку в Україні, актуалізується дослідження особливостей механізмів регуляторного впливу держави на цю сферу діяльності.

Попри зростання інтересу вітчизняних науковців до проблем розвитку туризму в Україні, залишається критично малим кількість завершених досліджень. Так, зокрема, за останні роки захищено лише 7 дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук за такими спеціальностями: 25.00.02 – механізми державного управління: А. О. Чечель (2004 р.), Л. І. Давиденко (2006 р.), О. В. Малишева, Є. В. Козловський (2008 р.); 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою: В. О. Полюга (2005р.); 08.00.04 – економіка та управління підприємствами: Н. А. Логунова (2008 р.); 11.00.02 – економічна та соціальна географія: О. В. Колотуха (2005 р.). Водночас не захищено жодної дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук за даною проблематикою, що збіднює теоретико-методологічне забезпечення державного регулювання туризму.

Частково наявну невтішну ситуацію виправляють численні публікації в наукових виданнях, в яких відображено державно-управлінські, соціально-економічні та інші аспекти розвитку туризму в Україні. Так, вітчизняні науковці: 1) проаналізували структуру та компетенції органів державної влади у сфері туризму [3; 10; 11]; 2) дослідили стан нормативно-правового забезпечення розвитку сфери туризму [3; 4]; 3) систематизували понятійний апарат за тематикою дослідження [1; 16; 32; 37]; 4) розробили шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання туризму в Україні [2; 8; 14; 18; 19]. Визнаючи безперечні досягнення вищенаведених науковців, слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі залишаються малоопрацьованими комплексні підходи до вдосконалення регуляторного впливу держави на розвиток туризму.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних основ державного регулювання туризму. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) уточнити сутність поняття «туризм»; 2) конкретизувати

механізми та засоби державного регулювання туризму; 3) визначити перспективні напрями розвитку туризму в Україні.

Держава здійснює регуляторний вплив на різні сфери та процеси, у т.ч. на розвиток туризму. Важливою запорукою високої результативності такого впливу є визначення сутності і особливостей туризму як об'єкту державного регулювання.

Нині широко вживане поняття «туризм» має відмінні тлумачення, а деякі з них не позбавлені окремих дискусійних положень.

За визначенням, прийнятим Всесвітньою Туристською Організацією, туризм – це поїздка особи з постійного місця її проживання з будь-якою метою, окрім заняття діяльністю, оплачуваною з джерела, що перебуває в місці відвідування, на термін від 24 годин до 6 місяців [28].

Законодавці визначають туризм як «тимчасовий виїзд людини з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях без зайняття оплачуваною діяльністю» [29]. Однак за такого підходу поза увагою залишаються такі характеристики туризму: а) сфера діяльності; б) здатність задовольняти довгострокові потреби індивіда, підвищувати (підтверджувати) його суспільний статус та змінювати спосіб власного життя й свого оточення; в) наявність потенції економічного розвитку бізнес-структур, населених пунктів, регіонів та країни у цілому.

Важко погодитись з К. Жадько, оскільки автор, по-перше, помилково наділив туризм не властивими йому функціями «регулювання й контролю виїздів за межі проживання» [15, с. 75], тим самим ототожнив поняття «туризм» і «державне регулювання туризму»; по-друге, методологічною неточністю є визнання «регулювання» (непрямого впливу держави на об'єкт управління задля виконання притаманних його функцій, у т.ч. контролю) та «контролю» як рівних за статусом категорій; по-третє, не можна погодитись з тим, що туризм «суттєво звужує сферу діяльності державних інститутів» [15, с. 75], оскільки об'єкт управління не є носієм влади, а тому позбавлений

можливості впливати на інституціональне забезпечення державного регулювання.

У науковій літературі міститься також чимало як «вузьких» [1; 2; 15; 24; 34; 35], так і «широких» [6; 7; 35] тлумачень поняття «туризм», які відображають ті чи інші його характерні ознаки.

Отож, на підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття «туризм» яке слід тлумачити як специфічний вид діяльності, спрямований на задоволення усе зростаючих потреб населення та усебічний розвиток суспільства за одночасного зростання потенціалу національної економіки й окремих її складових, задіяних у цьому процесі.

Розмаїтість потреб та інтересів суб'єктів ринку туристичних послуг обумовлює появу відповідних видів туризму. Нині науковці пропонують різні його класифікації:

- за організаційними формами: міжнародний (в'їзний та виїзний), внутрішній [29];

- за цільовими ринками: діловий, етнічний, історичний, культурний, рекреаційний [25], екологічний [25; 30], сільський («зелений», аграрний) [30; 31], соціальний [21], дитячий, молодіжний, сімейний, для осіб похилого віку, для інвалідів, культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний, пригодницький, автомобільний, мисливський, самодіяльний, підводний, гірський тощо [30].

Вищенаведені види туризму мають відмінний рівень розвитку та використання наявного потенціалу в різних країнах (регіонах, населених пунктах). Така ситуація обумовлена не стільки наявністю рекреаційних зон, об'єктів культурної та історичної спадщини, скільки станом цих об'єктів, поінформованістю вітчизняних й іноземних туристів про принади територій та їх інфраструктурним забезпеченням (розвитком транспортного, готельного та інших господарств) та «рядом інших об'єктивних і суб'єктивних факторів» [8, с. 40], які тією чи мірою визначають розвиток туризму. Однак чи не

найбільший вплив на цю сферу має держава, оскільки саме вона визначає «правила гри» на ринку туристичних послуг, фінансує та/чи сприяє залученню інвестицій для реалізації бізнес-проектів у туристичній сфері, підтримує суб'єктів туристичного бізнесу й захищає їхні інтереси, впливає на рівень доходів населення тощо.

Таким чином, саме держава опосередковано впливає на те, яка кількість людей, наскільки комфортно і у якому саме місці задовольнить свої потреби у сфері туризму. Так, саме рівень державної підтримки цієї сфери обумовлює масштаби туристичних потоків та їхнє спрямування (позитивне чи негативне сальдо міжнародних туристів). При цьому украї важливо створити сприятливі умови не тільки і не стільки для якісного відпочинку своїх громадян за кордоном (про це, перш за все, мають подбати уряди тих країн, які приймають туристів), скільки про створення належних умов для відпочину у власній країні для співвітчизників та іноземців.

На окрему увагу заслуговує вибір засобів і визначення ступеню впливу держави на сферу туризму. Хоча окремі науковці вважають, що розвиток туризму обумовлюється державним управлінням [16; 23; 36], однак оскільки держава здійснює переважно непрямий вплив на суб'єктів туристичної діяльності, тому доречно вести мову про державне регулювання туризму [5; 8; 10; 12; 18; 21; 35; 37].

Реалізація державної політики у сфері туризму передбачає використання відповідних механізмів регуляторного впливу. Вивчення публікацій за даною проблематикою дозволило виявити, що науковці пропонують різні механізми державного регулювання туризму, а саме: організаційні [4; 12; 23], економічні [4; 14; 23], організаційно-економічні [4; 36]; нормативно-правові [14; 23], регламентуючі, контролюючі, коригуючі, соціальні, стимулюючі [12], інформаційно-аналітичні [23], адміністративні, соціально-психологічні [14].

Водночас дискусійними є окремі положення, що стосуються теоретико-методологічного забезпечення державного регулювання туризму. Так,

зокрема, важко погодитись з Є. Козловським, який вважає, що «розвиток методології ліцензування, стандартизації, сертифікації у сфері туризму належить до правової сфери» [21, с. 10], оскільки мова йде, радше за все, про науково-методичний метод [22] у межах організаційного механізму.

Узагальнення напрацювань вітчизняних науковців і результати власних досліджень дозволило конкретизувати механізми та засоби державного регулювання розвитку туризму:

- адміністративні (ліцензії, стандарти, сертифікати, візи, квоти, ліміти);
- економічні (бюджетне фінансування, державне замовлення, пільги, податки, збори, кредити, мінімальні/максимальні ціни, мінімальний розмір фінансового забезпечення суб'єкта туристичного бізнесу);
- нормативно-правові (законодавчі акти органів державної влади);
- організаційні (макроекономічні плани, цільові комплексні програми);
- соціально-психологічні (залучення, спонукання, роз'яснення, примус).

Належне теоретико-методологічне забезпечення є лише однією з умов результативного державного регулювання туризму. Водночас не варто нехтувати достатнім ресурсним забезпеченням та чіткою спрямованістю такого впливу. Саме тому наразі актуалізується ревізія раніше визначених пріоритетів та мети державної політики у сфері туризму.

Аналізуючи публікації за тематикою дослідження, було виявлено таке:

1. Науковці донині не прийшли до єдиного бачення головної мети державного регулювання туризму, наголошуючи на необхідності «створення сучасного високоефективного і конкурентоспроможного туристичного комплексу» [17, с. 82; 9, с. 102; 33, с. 219]; «забезпечення суттєвого підвищення економічних, соціальних та екологічних стандартів життя населення» [4, с. 34]; «формування сприятливого ринкового середовища, соціально-ефективного, економічно вигідного й екологічно допустимого для територій розвитку туристичного бізнесу» [13]; «створення сприятливих умов для розвитку в'їзного і внутрішнього туризму» [29].

2. Викликає стурбованість ситуація, коли окремі науковці [17, с. 82; 9, с. 102] пропонують цілком однакові формулювання і не посилаються на інші джерела (зокрема [33, с. 219]), чим ставлять під сумнів захищеність прав інтелектуальної власності.

3. Дискусійним є вибір у якості головної мети туристичної політики «регулювального та своєчасного впливу на розвиток туризму з боку уповноважених органів» [19, с. 99], оскільки за такого підходу А. Іляшенко пріоритетним стає сам регуляторний вплив, а не його суспільна корисність чи безпосередньо розвиток туризму.

4. Важко погодитись з К. Омельчак, оскільки «динамізмом і постійним розвитком» [27, с. 82], радше за все, характеризується не мета туристичної політики, а її цілі та напрями, серед яких науковці і законодавці виділяють такі:

- забезпечення високої результативності застосування і вдосконалення механізмів державного регулювання туризму [4; 14; 15; 26; 27; 29; 30];

- захист інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутрішнього та в'їзною (іноземного) туризму [7; 14; 27; 29];

- забезпечення широких можливостей для задоволення потреб українських і зарубіжних громадян у туристичних послугах [4; 7; 11; 14; 17; 20; 26; 29];

- розвиток міжнародного співробітництва в сфері туризму й визначення механізмів його реалізації [14; 29];

- здійснення значного внеску у розвиток національної економіки, збільшення кількості робочих місць, надходження податків до місцевого бюджету, залучення іноземної валюти, охорони й раціонального використання культурної і природної спадщини [7; 17; 26; 30];

- забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів [7; 11; 14; 20; 29];

- уникнення можливих серйозних екологічних та соціально-культурних проблем [11; 17; 20] тощо.

5. Варто погодитись П. Гаманом щодо необхідності «визначення місця й ролі туристичної сфери в системі соціально-економічних пріоритетів територіального розвитку» [8, с. 41], що зрештою має обумовити зміну статусу туризму: від другорядної галузі до пріоритетної сфери національної економіки.

Отож, головною метою державного регулювання туризму є створення таких умов, за яких належне (якісно і кількісно) задоволення потреб споживачів туристичних послуг супроводжується не лише реалізацією потенцій суб'єктів туристичної діяльності, а й поліпшенням соціально-економічної ситуації в країні.

Пріоритетними напрямками розвитку туризму в Україні є такі:

- удосконалення механізмів державного регулювання туризму та забезпечення високої результативності їх застосування;
- проведення активної промо-акції «Україна туристична»;
- підвищення реальних доходів населення як запорука активізації їхньої участі туристичних (у т.ч. міжнародних) потоках;
- підвищення якості послуг та розширення їх асортименту;
- розвиток соціальної інфраструктури населених пунктів за рахунок будівництва готелів, ремонту доріг, покращення транспортного забезпечення та медичного обслуговування, роз
- розбудова матеріально-технічної бази рекреаційних зон;
- реставрація об'єктів історичної та культурної спадщини;
- розвиток суміжних галузей (народних промислів, виробництва сувенірів, закладів дозвілля та ін.).

До конкретних заходів державного регулювання туризму слід віднести такі: 1) встановлення мінімальної суми фінансового забезпечення на рівні, еквівалентну не менше ніж 100 тис. євро для туроператорів та 10 тис. євро – турагентів; 2) спрощення візових, прикордонних і митних формальностей; 3) збереження процедури ліцензування бізнес-структур, які займаються наданням послуг в сфері туризму; 4) зменшення податкового тягаря і надання



пільгових кредитів особам у межах їх участі у реалізації бізнес-проектів по розбудові сфери туризму (перш за все, пов'язаних з відродженням об'єктів історичної та культурної спадщини, а також розвитком соціального та сільського туризму); 5) підвищення правової та соціальної відповідальності всіх діє- та правоздатних, причетних до туристичної діяльності, за їхні дії, вчинки чи бездіяльність.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку: 1) розвиток туризму неможливий без взаємовигідної співпраці у ланцюгу «турист – туристичне підприємство – держава», оскільки лише задоволений турист отримає додаткове натхнення для продуктивнішої праці та оплати комфортнішої подорожі, а відтак, виправдає додаткові інвестиції в сферу туризму та поліпшення соціально-економічної ситуації; 2) нині розвиток туризму знаходиться під впливом нормативно-правових, адміністративних, економічних, організаційних і соціально-психологічних механізмів державного регулювання; 3) регуляторний вплив держави варто спрямовувати не лише за реалізацію власних інтересів, а й на підвищення добробуту населення та розвиток бізнесу; 4) продовження наукових розвідок у царині державного регулювання розвитку туризму, забезпечить підвищення задоволеності потреб населення України, подальший розвиток вітчизняної індустрії туризму та суміжних галузей національної економіки.

#### **Список використаних джерел:**

1. *Бойко М. Г.* Економіко-предметне обґрунтування розвитку термінологічного апарату туризму / М. Г. Бойко, Г. І. Михайліченко // *Економіка та держава.* – 2010. – № 3. – С. 47–49.
2. *Бутко М. П.* Генезис економічної теорії та методологічні підходи до оцінки туристичного потенціалу регіону / М. П. Бутко, О. О. Самко // *Економіка та держава.* – 2009. – № 5. – С. 33–37.
3. *Бухаріна Л. М.* Державна туристична політика України / Л. М. Бухаріна // *Держава та регіони.* – 2008. – № 1. – С. 46–50. – (Сер. Державне управління).
4. *Бухаріна Л. М.* Нормативно-правове регулювання діяльності у сфері туризму / Л. М. Бухаріна // *Держава та регіони.* – 2008. – № 4. – С. 58–63. – (Сер. Державне управління).

5. *Бухаріна Л. М.* Шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання туризму в Україні / Л. М. Бухаріна // Держава та регіони. – 2008. – № 2. – С. 33–39. – (Сер. Державне управління).
6. *Валентюк І.* Туризм як галузь господарського комплексу України / І. Валентюк // Управління сучасним містом. – 2001. – № 10–12 (4). – С. 60.
7. Введение в туризм. – 5-е изд. / М. Б. Биржанов. – СПб.: ИД «Терда», 2003. – 320 с.
8. *Гаман П. І.* Особливості функціонування механізму державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / П. І. Гаман // Держава та регіони. – 2008. – № 2. – С. 39–44. – (Сер. Державне управління).
9. *Гурбик Ю. Ю.* Державне регулювання рекреаційно-туристичної сфери України: теоретичний аспект / Ю. Ю. Гурбик // Економіка та держава. – 2010. – № 10. – С. 87–89.
10. *Гурбик Ю. Ю.* Інституційні аспекти державного регулювання туристичної сфери в Україні / Ю. Ю. Гурбик // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 101–107. – (Сер. Державне управління).
11. *Гусякова О. Ю.* Інституційні засади державного регулювання туризму в Україні / О. Ю. Гусякова // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 13–20. – (Сер. Державне управління).
12. *Давиденко Л. І.* Державне регулювання туризму на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Л. І. Давиденко. – Донецьк, 2006. – 24 с.
13. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
14. *Донченко Л. М.* Проблеми та перспективи державної підтримки розвитку туризму / Л. М. Донченко, Н. П. Гостева // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 37–42. – (Сер. Державне управління).
15. *Жадько К. В.* Політичні чинники зародження й розвитку міжнародного туризму / К. В. Жадько // Держава та регіони. – 2008. – № 2. – С. 74–78. – (Сер. Державне управління).
16. *Жадько К. В.* Понятійне визначення механізмів державного управління міжнародним туризмом / К. В. Жадько // Держава та регіони. – 2008. – № 3. – С. 72–76. – (Сер. Державне управління).
17. *Захарова С. Г.* Роль органів місцевого самоврядування в розвитку індустрії туризму / С. Г. Захарова // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 119–125. – (Сер. Державне управління).
18. *Захарова С. Г.* Шляхи удосконалення державного регулювання туристичної сфери / С. Г. Захарова // Держава та регіони. – 2008. – № 3. – С. 81–87. – (Сер. Державне управління).
19. *Іляшенко А. Х.* Державна політика у сфері туристичних послуг / А. Х. Іляшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 93–99. – (Сер. Економіка та підприємництво).
20. *Іляшенко А. Х.* Інструменти здійснення регуляторної політики в галузі туризму / А. Х. Іляшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 110–113. – (Сер. Економіка та підприємництво).
21. *Козловський Є. В.* Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Є. В. Козловський. – К., 2008. – 18 с.
22. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.

23. Малишева О. В. Державне управління сферою туризму та охороною культурної спадщини (регіональний аспект) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління / О. В. Малишева. – Х., 2008. – 20 с.
24. Менеджмент туризма : [учеб.]. – 3-е изд., испр. / Н. И. Кубушкин. – Мн. : Новое издание, 2002. – 436 с.
25. Методика розробки турів : [навч. посіб.] / О. О. Любіцева. – К. : Альтерпрес, 2003. – 104 с.
26. Науменко Г. П. Розвиток туризму в Україні / Г. П. Науменко // Проблеми і перспективи : зб. наук. стат. – К. : ІВЦ Слав'ян. діалог, 1995. – 365 с.
27. Омельчак К. О. Державне регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях / К. О. Омельчак // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 80–85. – (Сер. Державне управління).
28. Офіційний сайт Всесвітньої Туристської Організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://www.world-tourism.org>.
29. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» [Електронний ресурс]. Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV. – Режим доступу до стор. : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
30. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002 – 2010 роки [Електронний ресурс]. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583. – Режим доступу до стор. : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
31. Сільський зелений туризм: організація надання гостинності / П. Горішевський, В. Васильєв, Ю. Зінько. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2003. – 148 с.
32. Соловійова О. В. Туризм і рекреація в Україні: правовий аспект / О. В. Соловійова // Держава та регіони. – 2008. – № 2. – С. 200–204. – (Сер. Державне управління).
33. Стратегический менеджмент в туризме, современный опыт управления / В. А. Квартальное. – М. : Финансы и статистика, 1999 – 496 с.
34. Туризм и устойчивое развитие. – Нью-Йорк : ООН, 1999. – 26 с.
35. Філософія туризму : [навч. посіб.] / В. С. Пазенюк, В. К. Федорченко. – К. : Кондор, 2004. – 286 с.
36. Чечель А. О. Удосконалення державних механізмів управління розвитком туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління / А. О. Чечель. – Донецьк, 2004. – 23 с.
37. Шупік Б. Б. Поняття й ефективні методи державного регулювання міжнародного туризму в Україні / Б. Б. Шупік // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 130–135. – (Сер. Державне управління).

***Melnychenko O. A. Theoretical and methodological foundations of state regulation of tourism.***

Structure of the concept of tourism; specified mechanisms and means of state regulation of tourism; the perspective directions of development of tourism in Ukraine.

**Key words:** government regulation, tourism, areas of development.

***Мельниченко А. А. Теоретико-методологические основы государственного регулирования туризма.***

Уточнена сутність поняття «туризм»; конкретизовано механізми і средства государственного регулирования туризма; определены перспективные направления развития туризма в Украине.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, туризм, направления развития.