

*С. М. Домбровська,*

д.держ.упр., доц.,

завідувач науково-дослідної лабораторії управління

у сфері цивільного захисту

Національного університету цивільного захисту України,

м. Харків

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ НА ПРИКЛАДІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

*Проаналізовано механізми вдосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму на прикладі закордонного досвіду. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку. В результаті аналізу існуючих природних ресурсів, матеріально-технічної бази і рекреаційної інфраструктури виявлено чинники перспективності та економічної доцільності розвитку рекреаційної сфери України.*

**Ключові слова:** державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, рекреація, розвиток.

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, в орбіту якої входить понад 40 суміжних галузей народного господарства (транспорт, зв'язок, харчування тощо), є очевидною.

Туристична політика має характерні риси загальної політики держави. Разом із тим існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, система відпусток), фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

Проблеми розвитку рекреаційного туризму вже кілька десятиліть перебувають у центрі уваги науковців. Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, в тому числі й галузі туризму, свідчить, що українським ученим тут належить вагомих теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці Д. Басюка [1], Н. Гриценок [2], В. Дмитренка [3] та ін.

*Метою статті* є аналіз основних напрямків державного управління рекреаційною сферою на прикладі закордонного досвіду

Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою змін кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відрахувань у державний та місцевий бюджети, підвищенням рівня зайнятості в туристичній галузі тощо. З огляду на це державне регулювання туристичної галузі пропонується розглядати як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі й створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Для успішного його вирішення, запобігання політичним помилкам та прорахункам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналізуючи роль держави в організації й розвитку туристичної діяльності в

різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [4, с. 45].

Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової «самоорганізації». Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли туризм національній економіці взагалі не дуже потрібний, або коли суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму прийнята в США після того, як у 1997 р. була ліквідована державна структура U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні.

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови, а саме: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Подібна модель організації управління туристичною індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень у бюджет.

Третя модель переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності вирішуються в «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ даного міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює 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 країни за кордоном тощо).

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму отримала умовну назву «європейської». Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона уявляється найбільш прийнятною для України. Особливої актуальності дослідженню даної моделі надає не лише ситуація глобальних трансформацій у сучасному світі, але й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства [4, с. 123].

Слід зауважити, що центральна державна туристична адміністрація в розвинених європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася досить продуктивною з погляду знаходження форм конструктивного співробітництва й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також для залучення фінансових коштів приватного сектора з метою виконання відповідних державних завдань. Наслідком такої політики стала поява змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристичної діяльності [2].

Туризм в Україні може і повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного і повноцінного відпочинку та оздоровлення, а також ознайомлення з історико-культурною спадщиною та сьогоденням нашого народу і держави. Нині Україна має понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць, але вони потребують модернізації та реконструкції відповідно до міжнародних стандартів. Крім того, підтримання в належному стані потребують і рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури України, інші об'єкти туристичних чи екскурсійних послуг.

За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування даної моделі доцільно отримати необхідне державне фінансування (щонайменше, часткове) для участі країни у формуванні й просуванні національного турпродукту, здійснення маркетингових досліджень, рекламно-

інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакету інвестиційних проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо. Однак основними причинами неефективної реалізації конкурентних переваг унікального ресурсного потенціалу України є:

- низька якість складових національного туристичного продукту: значна частина природних територій та об'єктів культурної спадщини непристосована для туристичних відвідувань, туристична інфраструктура в цілому не відповідає якісним параметрам, а туристичні послуги у більшості секторів туристичної індустрії – вимогам щодо якості обслуговування;

- відсутність комплексної політики держави, не сформованість раціональних форм державного управління у сфері туризму і діяльності курортів, невідповідність нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення сучасним потребам населення та економіки держави, існуючим параметрам туристичного потоку, тенденціям розвитку туризму [1].

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму, визначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, важливих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлює низку проблем, що потребують вирішення. Це, насамперед, невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам та тенденціям розвитку туристичної галузі. Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України «Про туризм», який, безперечно, став кроком уперед, існує нагальна потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі й приведенні його у відповідність зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні

структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією [3].

Досвід показує, що сучасне туристичне підприємництво функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно проявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо. Однією із найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур. Тобто проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

Визначимо шляхи вирішення проблем вітчизняного туризму на національному, регіональному та місцевому рівнях через удосконалення механізмів державного регулювання туристичної галузі та з урахуванням зарубіжного досвіду. Способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку національного туристичного комплексу і системи управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях. Виходячи з цього, забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-рекреаційної сфери. З цією метою видається необхідним запровадити

спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що має спонукати іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідне запровадження практики прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів щодо розвитку туристичної інфраструктури. Зазначимо, що умовою регіонального розвитку туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

#### **Список використаної літератури:**

1. *Басюк Д. І.* Основи туризмології : навч.-метод. посіб. / Д. І. Басюк. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2005. – 204 с.
2. *Гриценко Н. І.* Організація підготовки фахівців туристичної галузі : навч.-метод. посіб. / Н. І. Гриценко, В. А. Бурдейний, Г. П. Степурко. – К. : Науковий світ, 2003. – 88 с.
3. *Дмитренко В. М.* Удосконалення організації і технологій державного регулювання розвитку сфери туризму / В. М. Дмитренко // Дні науки : зб. тез доп. : у 3 т. / Гуманітарний університет "ЗІДМУ", 11-12 жовтня 2007 р. / [ред. кол. В. М. Огаренко та ін.]. – Запоріжжя : ГУ "ЗІДМУ", 2007. – Т. 2. – С. 342–345.
4. Менеджмент в сфері услуг / под ред. д.э.н., проф. С. Ф., д.э.н., проф. В. В. Дорофienка. – Донецк : ВИК, 2004. – 824 с.

#### ***Домбровская С. Н.* Основные направления государственного управления рекреационной сферы на примере зарубежного опыта.**

Проанализированы механизмы совершенствования государственной политики развития рекреационного туризма на примере зарубежного опыта. Определены направления перспективного развития системы государственного регулирования сферы туризма, обеспечения населения Украины качественными условиями отдыха. В результате анализа существующих природных ресурсов, материально-технической базы и рекреационной инфраструктуры выявлены факторы перспективности и экономической целесообразности развития рекреационной сферы Украины.

**Ключевые слова:** государственная политика, государственное регулирование, инновационный потенциал, модернизация, рекреация, развитие.

#### ***Dombrovska S. M.* Main areas of state administration recreational sphere as an example of foreign experience.**

The article analyzes the mechanisms of improving state policy of development and recreational tourism as an example of foreign experience. The directions of perspective development of the state regulation of tourism, providing the population of Ukraine qualitative conditions of rest. An analysis of existing natural resources, material and technical base and recreational infrastructure revealed the presence of factors prospects and economic feasibility of recreational sphere Ukraine.

**Key words:** public policy, state regulation, innovation capacity, modernization, recreation and development.