

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГІРСЬКОГО ТУРИЗМУ

Анотація. У статті аналізуються положення нормативно-правових актів, що стосуються сфери гірського туризму, виокремлюються на їх основі найбільш перспективні напрями розвитку гірського туризму, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого удосконалення державного управління у сфері розвитку гірського туризму.

Ключові слова: державне регулювання, туристична галузь, гірський туризм, нормативно-правове забезпечення, механізми державного управління.

Аннотация. В статье анализируются положения нормативно-правовых актов, касающихся сферы горного туризма, выделяются на их основе наиболее перспективные направления развития горного туризма, а также сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию государственного управления в сфере развития горного туризма.

Ключевые слова: государственное регулирование, туристическая отрасль, горный туризм, нормативно-правовое обеспечение, механизмы государственного управления.

Summary. The article examines the provisions of regulations concerning the areas of mountain tourism, vyokremlyuyutsya based on them the most promising directions of development of mountain tourism, today, and sformulvani proposals for further improvement of governance in the development of mountain tourism.

Key words: The state regulation of the tourism industry, regulatory and legal framework for mountain tourism, mountain tourism development directions, improvement of governance mechanisms in the development of mountain tourism.

Постановка проблеми. Останнім часом, в нашій державі питанням, що стосуються гірського туризму присвячується дуже мало уваги, як з боку органів державної влади, так і самих громадян, які частіше асоціюють їх зі спортом, ніж з перспективною галуззю економіки. На наш погляд туристична діяльність у сфері гірського туризму являється однією з пріоритетних галузей національної економіки, відіграє істотну роль у стимулюванні господарського розвитку і може приносити суттєву вигоду державі. Розвиток туризму є одним з пріоритетних напрямів підвищення ефективності функціонування тих чи інших територіальних утворень. Організація змістовного дозвілля, відпочинку та оздоровлення населення сприятиме формуванню у суспільстві нової міри цінностей - якості життя людей. Особливої актуальності розвиток туристичної діяльності набуває в Карпатському регіоні, що пов'язано із сприятливим помірним кліматом, мальовничими краєвидами, наявністю численних пам'яток природи та культури.

Аналіз останніх публікацій. Питаннями, що стосуються розвитку гірського туризму свого часу цікавилось багато вчених, Серед них – М. О. Баймуратов, А. Г. Бобкова, О. Ю. Серьогін, С. Б. Чехович, Я. М. Шевченко, Н. А. Опанасюк, В. І. Цибух, В. Федорченко, І. Черніна, та інші. Особливо слід відзначити досягнення відомих українських вчених науковців, у сфері розвитку туризму на гірських територіях М.К. Орлатого та П.Т. Каблук. Однак, незважаючи на це, все ще залишається багато дискусійних питань, які потребують належного правового врегулювання.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні нормативно-правових актів у сфері гірського туризму, виокремленні на їх основі найбільш перспективних напрямів розвитку гірського туризму, а також формулюванні пропозицій щодо подальшого удосконалення державного управління у сфері розвитку гірського туризму.

Виклад основного матеріалу. Туристична галузь, враховуючи її значний вплив на економічний та соціальний розвиток країни, розгалуженість господарських зв'язків, потребує регулювання,

підтримки та пильного контролю з боку держави. Державне управління у сфері гірського туризму на сьогодні є однією із найбільш перспективних галузей, оскільки в державі створено всі необхідні передумови для його подальшого розвитку. Сьогодні діяльність туристичної галузі у сфері гірського туризму регулюється двома основними нормативно-правовими актами: Законом України «Про туризм» в редакції від 08.07.2001 [1], та Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» [2]. Також до 2010 року діяла «Державна програма розвитку туризму в Україні на 2002- 2010 р.», яка була затверджена Указом Президента України «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» від 10 серпня 1999 р [3]. Загалом, якщо дослідити нормативне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Україні, то нині діє близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, тощо. Але незважаючи на це, у забезпеченні нормативно-правової бази туристичної сфери існує низка питань, які потребують термінового вирішення.

Нагального вирішення, на нашу думку, потребує проблема відсутності з 2010 року єдиної програми розвитку туризму в Україні. Позитивним у цьому аспекті бачиться формування ефективної структури управління розвитком туризму в окремих регіонах України. Так, гірські регіони нашої держави з метою забезпечення оперативного вирішення правових питань та проблем, що виникають в процесі реалізації державної політики в галузі туризму, забезпечення контролю за рівнем якості послуг у сфері туристичного обслуговування, екскурсійної діяльності, активних видів туризму, дієвої співпраці з питань туризму з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у реалізації програм розвитку туризму, вирішенні проблемних питань галузі приймають програми розвитку туризму в областях на 2011–2015 роки. Зокрема, на сайті Івано-Франківської ОДА розміщено Проект програми розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 роки, до обговорення якого залучаються фахівці з туристичної галузі. Однак, напрями освоєння і розвитку туристичних ресурсів України в сфері гірського туризму мають визначитися органами державної влади, органами місцевого самоврядування у відповідності з програмами розвитку туризму [6, с.40].

Іншою проблемою для нагального втручання органів державної влади є відсутність належного фінансування у сфері гірського туризму. Хоча Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» встановлює критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначає основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, що у них проживають, працюють або навчаються [3], часто на шляху до виконання цих гарантій створюються перешкоди.

Згідно ст.1 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», до гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. Для забезпечення соціально-економічного розвитку населених пунктів, яким надано статус гірських, держава гарантує: виділення бюджетних коштів на розвиток і зміцнення матеріально-технічної бази пасажирського транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, електричних мереж, газифікації та розробки місцевих газових і нафтових родовищ, освіти, охорони здоров'я, культурно-побутового та торговельного обслуговування, а також фінансування заходів для поліпшення родючості земель, розвитку та використання туристичних, рекреаційних і лікувальних можливостей гірського регіону; здійснення заходів щодо будівництва об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури; встановлення доплат до ціни сільськогосподарської продукції, яка вироблена в місцевостях, що віднесені до гірських, та реалізується державі виробниками таких населених пунктів.

Однак деякі статті даного закону не узгоджуються з положеннями Закону «Про туризм» [1]. Зокрема, ст. 15 і частина 3 ст. 5 (про фінансове забезпечення і виключну діяльність туроператорів) повинні враховувати фактор гірських місцевостей. Остання стаття створює значні проблеми для гірських районів, оскільки туристичні послуги мають тут яскраво виражену сезонність.

Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» встановлює критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначає основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, що у них проживають, працюють або навчаються [3].

Проте, слід відмітити, що даний нормативно-правовий акт не приніс очікуваних результатів. Окрім доплати за так звані гірські і ще деякі незначні пільги, суттєвих змін у житті і побуті жителів гірських населених пунктів не відбулося. Варто зазначити, що дуже часто гірські населені пункти мають невеликі перспективи для свого подальшого розвитку, і в першу чергу це спричинено віддаленістю від адміністративно-промислових центрів. Отже, нагальною проблемою є питання розвитку інфраструктури населених пунктів, адже загальновідомо, що дуже часто вона потребує вдосконалення, а в деяких випадках і створення.

Разом з тим гострою проблемою для багатьох гірських населених пунктів є брак робочих місць, зростаючий надлишок робочої сили, вивільненої із гірськогосподарського виробництва. Враховуючи відсутність необхідних капіталовкладень на створення нових робочих місць, більше уваги варто приділяти галузям, які не потребують для

свого розвитку великих коштів. До них належить і гірський зелений туризм, який давно практикується в Україні. Адже в селах, які мають відповідну рекреаційну базу, завжди було багато відпочиваючого міського населення. Найпопулярнішими для відпочинку є гірські населені пункти, розташовані біля морів та річок.

Розвиток гірського зеленого туризму впливає на вирішення соціально-економічних проблем села; розширення можливостей реалізації продукції особистого підсобного господарства населення на місці; покращання благоустрою гірських садиб, вулиць, в цілому сіл; стимулює розвиток соціальної інфраструктури; відродження, збереження і розвиток місцевих народних промислів, пам'яток історико-культурної спадщини; підвищення культурно-освітнього рівня гірського населення.

Також слід посилити контроль державних органів щодо роботи закладів, що працюють у сфері розміщення туристів, санаторно-курортних, оздоровчих та закладів, які надають туристичні послуги, надання даними закладами неякісних послуг, які не завжди відповідають світовим стандартам.

Вимагають правового врегулювання і часті зміни у підпорядкованості органів, що працюють у сфері гірського туризму різним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, що призводить до зменшення ефективності їхньої роботи.

Розвиток сфери гірського туризму також гальмується недостатністю методичної, організаційної, інформаційної та матеріальної підтримки суб'єктів підприємництва туристичної галузі з боку держави; повільними темпами зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази туризму; відсутністю відповідних об'єктів для розвитку туристичної діяльності в гірській місцевості; тенденцією скорочення кількості підприємств готельного господарства; незадовільним станом туристичної, сервісної та інформаційної інфраструктури в зонах автомобільних доріг та міжнародних транспортних коридорів; недосконалістю статистики з питань туризму; недостатньою забезпеченістю туристичної галузі висококваліфікованими спеціалістами; недостатністю державної підтримки та комплексного підходу до рекламування національного туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному ринку туристичних послуг та іншими проблемами.[3, с.4]

Таким чином, наголосимо на нагальній необхідності створення єдиної, цілісної, впорядкованої системи законодавчих актів, яка б охопила всі аспекти туристичної діяльності, не мала б короткотермінового характеру, а також встановила базові засади формування загальнодержавної концепції розвитку туризму в країні. Така система має не тільки вирішити питання, які вже давно потребують негайного врегулювання, а й охопити ті проблеми, які можуть виникнути в найближчі роки. На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли з одного боку вже є певний досвід

законодавчого регулювання туристичної сфери, а з іншого - питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення туристичної діяльності у зв'язку з виникненням ряду якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов.

На сучасному етапі, розвиток системи управління туристичною галуззю повинен охоплювати такі питання, як удосконалення структури управління, реалізація державної політики у цій галузі шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва. Важливе значення має вдосконалення державної статистики з питань туризму з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших країн.

Одним з найважливіших напрямів державної політики у туристичній галузі є підвищення ефективності інформаційно-комунікаційної інфраструктури, створення позитивного образу України як туристичної держави та активізація просування національного туристичного продукту як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку туристичних послуг завдяки організаційній та фінансовій підтримці підприємств та організацій туристичної галузі з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади. Адже туристичними ресурсами України в сфері гірського туризму є унікальні природні, соціально-побутові, культурологічні, етнографічні, історичні та інші особливості гірських територій України і пропонувані, або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції суб'єктів туристичної діяльності, що здійснюють роботу в цієї сфері на основі використання об'єктів державної, комунальної чи приватної власності,

Ураховуючи наявність сьогодні соціальних проблем села, поширення і розвиток гірського туризму в Україні вбачається особливо бажаними. Позитивний вплив гірського туризму на вирішення соціально-економічних проблем села полягає передусім у тому, що він розширює сферу зайнятості гірського населення, особливо жінок, і дає селянам додатковий заробіток, розширює можливості зайнятості гірського господаря не тільки у виробничій сфері, а й у сфері обслуговування. При певному нагромадженні чисельності відпочиваючих з'являється потреба в задоволенні їх різноманітних запитів а це, в свою чергу, стимулює розвиток сфери послуг: транспортних, зв'язку, торгівлі, служби побуту, відпочинково-розважальних та ін.

Розвиток гірського туризму спонукає до покращання благоустрою гірських садиб вулиць у цілому сіл, стимулює розвиток соціальної інфраструктури. Звичайно, на першому етапі розвитку приймати і обслуговувати відпочиваючих доводиться на базі існуючого житлового фонду з використанням місцевих рекреаційних та інфраструктурних ресурсів. Проте з певним надходженням коштів від цієї діяльності ті, хто нею займається, починають вкладати у поліпшення комунального облаштування житла, вулиць об'єднаними

зусиллями добиваються зміни на краще сфери обслуговування. А це одночасно є і вагомим внеском у розвиток села.

Гірський туризм позитивно впливає на відродження збереження і розвиток місцевих народних звичаїв промислів, пам'яток історико-культурної спадщини. Проявляючи інтерес до цих надбань народної культури, жителі міст, що відпочивають на селі, розкривають місцевим жителям їх справжню цінність, популяризують їх у своїх краях і, таким чином, допомагають їх збереженню.

Для подальшого розвитку гірського туризму в Україні необхідні не тільки наявні соціально-економічні передумови, а й бажання ініціаторів цього руху унікальний людський потенціал гірських населених пунктів України поєднати з далекоглядною політикою держави щодо стимулювання розвитку відпочинку на селі. А особливості розвитку несільськогосподарських видів діяльності на селі, потребують широкої підтримки з боку органів місцевої влади та самоврядування, оскільки саме вони сприятимуть забезпеченню незайнятого гірського населення місцями прикладання праці, поповненню місцевих бюджетів.

Висновки. Сучасний стан державного регулювання розвитку туристичної галузі України характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, слабкою системою фінансування, що, у свою чергу, призводить до неефективного використання туристичного потенціалу країни. Зважаючи на неврегульованість багатьох питань туристичної діяльності в даній галузі України, необхідно розробити заходи з метою вдосконалення правового регулювання діяльності шляхом внесення змін до чинних та розробки нових нормативно-правових актів, а також установлення відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування гірських районів щодо діяльності в туристичній галузі.

Адже «гірський» статус тягне за собою обоюсторонню вигоду – як для держави, так і для горян. З одного боку, гірські райони перестають бути лише пасивними споживачами державних дотацій і пільг, бо починають самі на себе заробляти. З іншого боку, місцеві мешканці отримують роботу, а значить, підвищують свій життєвий рівень, що, в свою чергу, знижує соціальну напругу. Доцільним тут видається покращення взаємодії і кооперації між органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємцями, інвесторами, а також іншими особами та організаціями гірських районів, активне співробітництво яких може привести до створення привабливого туристичного продукту.

Наразі вже зараз у гірських населених пунктах реалізуються ряд інвестиційних проектів. З удосконаленням державного регулювання в даній галузі список перспективних інвестиційних проектів значно зростає. Пакет з проектом змін до Закону «Про статус гірських населених пунктів в Україні» перебуває на розгляді в уряді. В разі прийняття цих змін матимемо ще один приклад державної підтримки ініціативи регіональної влади. А саме на необхідності зростання ролі регіональних органів влади, наданні їм більших повноважень.

Незважаючи на активізацію місцевої влади гірських районів, недостатність досвіду, традицій та знань уповільнює розвиток туристичної галузі, тому вимагається її державна підтримка. Насамперед необхідна розробка методичних документів, які допоможуть місцевій владі розвивати туризм, а також проведення науково-практичних семінарів із залученням зарубіжних спеціалістів з цих питань. Для розвитку гірського туризму не вимагаються державні кошти, але потрібна державна підтримка через нормативно-правове забезпечення, впровадження фінансових та розробку фіскальних механізмів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про туризм» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 31, ст. 241
2. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні». – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 9, ст. 58
3. Указ Президента України «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» від 10.08.1999.
4. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки / 36. нормативно-правових актів «Правове регулювання туристичної діяльності в Україні» / [під заг. ред. проф. В.К.Федорченка]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 640 с.
5. Проект програми розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.if.gov.ua/modules.php?name=Content&p>.
6. Алексеева Ю. Регіональна політика та регіональні органи управління туристичною галуззю / Ю. Алексеева // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : Матеріали наук.- практ. конф. : у 2 т. / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 2. – С. 39-41.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д. держ.упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к. держ.упр.