

УДК 338.486.1.025.12(477)

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Марта Мальська

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Дорошенка, 41, м. Львів 79000 Україна, тел.: (032)239-46-03
E-mail: kaftour@ukr.net*

В статті аналізується вдосконалення державного регулювання розвитку туризму в Україні з врахуванням міжнародного досвіду. Розглядається **механізм реалізації туристичної політики держави**.

Ключові слова: туризм, туристична політика, державне регулювання.

Державне регулювання туристичної галузі – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і 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.

Аналіз, проведений Всесвітньою туристичною організацією (ВТО), засвідчує, що в більшості країн світу **державна туристична політика** впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано, за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури і міжнародної політики. На формування туристичної політики впливають як характерні для загальної політики держави чинники, так і специфічні: природні умови країни; розвиненість транспортної індустрії; соціальні чинники (умови життя людей, система відпусток); чинники, пов’язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини); правові чинники, пов’язані з створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

Дослідженнями підтверджено, що **механізм реалізації туристичної політики держави передбачає**:

- 1) складання цільових програм з розвитку туризму на рівні держави і регіонів;
- 2) розробку конкретних заходів, спрямованих на досягнення поставленої стратегічної мети;

3) державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Отже, **державне регулювання розвитку** туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відрахувань у державний і місцевий бюджети, підвищеннем рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

Завданням державного регулювання туристичної галузі є визначення основних тенденцій розвитку туризму та впровадження відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

Актуальними залишаються **питання** створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туріндустрії на території України. Насамперед, це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори і фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

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 досліджень, присвячених як теоретичному осмисленню актуальних проблем, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі і 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, можна виокремити три **типи моделей державного регулювання** цієї важливої складової національної економіки.

Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах і принципах ринкової "самоорганізації". Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли туризм національній економіці не дуже потрібний або коли позиції суб'єктів туристичного ринку є достатньо міцними, тобто вони здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму запроваджена в США після того, як 1997 р. була скасована 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” багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, провадить діяльність у двох напрямах: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародна співпраця 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 державного регулювання розвитку туризму отримала умовну назву “європейської”. Європейську модель, як найбільш прийнятну для України доцільно розглянути докладніше. Актуальності дослідженню цієї моделі надають не лише глобальні трансформації у сучасному світі, але й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства.

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 конструктивної співпраці 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.

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн: Франції, Іспанії, Великої Британії та Італії, на частку яких, за даними ВТО, припадає близько 1/3 світових туристичних прибуттів.

У **Франції** питання регулювання туризму належать до компетенції міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують державний секретаріат з питань туризму та Управління туризму. Ці органи відповідають за управління та регулювання галузі, інвестування й міжнародні відносини у сфері

туризму. Крім того, участь в управлінні туризмом беруть ще кілька органів “із правом дорадчого голосу”: рада з туризму при міністерстві транспорту та суспільних робіт, французьке агентство туристичного інжинірингу, національна наглядацька рада з туризму (маркетингові дослідження й статистика в туризмі), національне агентство з питань відпусткових подорожей (соціальний туризм), національний комітет з процвітання Франції (питання екології та озеленення міст).

На регіональному рівні діють представники центральної виконавчої влади, що вирішують питання розвитку туристичної сфери та підпорядковані безпосередньо префектам. Діяльність цих представників спрямована на координацію регіональних ініціатив, оскільки повноваження місцевої влади в галузі туризму досить вагомі.

Просуванням образу Франції як туристичної держави на міжнародному ринку займається асоціація “*Maison de la France*”, створена 1987 р. на підставі угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об’єктів екскурсійного показу. Сьогодні асоціація об’єднує близько 800 членів. У штаті асоціації “*Maison de la France*” більше 200 працівників, 31 її представництво працює в 26 країнах світу. Керівний орган асоціації – рада директорів складається з 27 осіб (1/3 – чиновники держапарату, а 2/3 – представники приватного бізнесу). Діяльність асоціації на 60% фінансується з держбюджету.

У 90-ті роки ХХ ст. французький туристичний продукт успішно заполонив закордонні ринки. Фахівці підрахували, що кожен вкладений тоді у просування франк приніс 100 франків надходжень. Пріоритетними ринками для Франції за обсягом і потенціалом були Японія, США, Німеччина та Велика Британія, надходження від яких становили половину всіх надходжень країни від міжнародного туризму. Приклад “*Maison de la France*” підтверджує можливість багатократного збільшення ефекту від державних інвестицій, за умови їх умілого доповнення інвестиціями приватного сектора.

В Іспанії питання туризму координує державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підпорядкований міністерству економіки. Крім держсекретаріату міністерству підпорядковуються: центральна дирекція з туризму (адміністративні питання, розробка загальних напрямів державної політики у сфері туризму); готельна мережа “*Paradores*” (83 готелі, розміщені в будинках, що становлять історичну цінність); два виставково-конгресних центри (в Мадриді й Малазі) та Іспанський інститут туризму “*Turespaca*”.

Повноваження самого міністерства економіки невеликі. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку туріндустрії є прерогативою місцевої влади. З метою координації їх діяльності в країні створена рада з розвитку туризму, до складу якої входять представники державних органів влади всіх рівнів і представники приватного бізнесу.

На нашу думку, Україні слід перейняти досвід співпраці ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, яка здійснюється через упровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, особливо з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів.

Іспанський інститут туризму “Turespaca” займається залученням іноземних туристів, проводячи рекламну діяльність і промоцію іспанських курортів за кордоном. Ця організація має широку мережу інформаційних офісів в Іспанії та 29 представництв у 21 країні світу. Інститут повністю фінансується з держбюджету.

Завдяки цьому, Іспанія посідає перше місце у світі за обсягом фінансування політики просування національного туристичного продукту за кордоном, 70% цих коштів надає уряд країни.

У **Великій Британії** сферу туризму очолює міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму – “VisitBritain”. Він займається залученням іноземних туристів, розвитком внутрішнього туризму, а також консультує уряд й інші державні установи з питань туризму. “VisitBritain”, поряд з традиційною діяльністю на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках), надає платні консалтингові послуги, організовує виставки та семінари, реалізує різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та розповсюджує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію.

Правління “VisitBritain” призначається міністерством культури, засобів масової інформації та спорту й складається з голови та п'яти членів, а також голів “Wales Tourist Board”, “VisitScotland” та “England Marketing Advisory Board” – регіональних структур, подібних за функціями до “VisitBritain”. На фінансування діяльності організації в 2004-2005 рр. держава витратила 35,5 млн фунтів, неурядове фінансування становило приблизно 17 млн фунтів.

Важливим для України є досвід “VisitBritain” з ефективного застосування сучасних інформаційних технологій і маркетингових компаній. Успіх проектів “VisitBritain” (“The City Breaks”, “Touring and Good Living”) сприяв зростанню прибутку від в’їзного туризму (12,3 млрд фунтів). Розробивши власний оновлений сайт <http://www.visitbritain.com> на 19 мовах для 36 країн світу, “VisitBritain” продовжує адаптувати його для нових туристичних ринків світу.

В **Італії** департамент з туризму входить до складу міністерства виробничої діяльності. Основні його функції зводяться до координації діяльності регіональних турадміністрацій, розробки нормативно-правових документів загальнонаціонального характеру, досліджень та обробки статистичних відомостей, а також міжнародної діяльності (міжурядові угоди, відносини з міжнародними організаціями та ЄС).

Повноваження місцевих туристичних адміністрацій в Італії також значно розширені: вони відають усіма питаннями ліцензування туристичної діяльності на своїй території, здійснюють класифікацію готелів, мають право просувати й рекламиувати свої регіони всередині країни та за кордоном (рекламні заходи, участь у виставках тощо).

Однак провідну роль у представленні Італії на міжнародному туристичному ринку відіграє національне управління з туризму (Ente Nazionale Italiano per il Turismo – ENIT), основними функціями якого є рекламно-інформаційна робота,

маркетингові дослідження, координація міжнародної діяльності турадміністрацій. ENIT підпорядковується Департаменту з туризму й повністю фінансується з держбюджету. У штаті ENIT 200 осіб, у тому числі працівники 20 представництв у 16 країнах.

Україна зацікавлена в ознайомлені з досвідом роботи ENIT щодо розвитку ділового туризму в окремих провінціях Італії, презентації турпродуктів найбільших провінцій країни на міжнародних туристичних салонах і налагодження співпраці між державними органами та приватними туристичними підприємствами.

Як уже зазначалося, за масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме **третя модель управління**. Однак для ефективного функціонування цієї моделі потрібне відповідне **державне фінансування** (хоча б часткове) участі країни у формуванні й просуванні національного турпродукту, провадженні маркетингових досліджень, рекламно-інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакету інвестиційних проектів туристичної інфраструктури тощо.

Отже, елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі різних країн, ефективність яких перевірена часом і підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати у туристичній галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

На жаль, дотепер 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 висвітлило 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 вперед, існує нагальна потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі і його узгоджені зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку і інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури для державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій і досвіду інших країн.

Як свідчить досвід, сучасне українське туристичне підприємництво функціонує за умов неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. А вона особливо потрібна у малих містах і сільських населених пунктах, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку, забезпечуючи зайнятість населення,

розвитку міської інфраструктури, реконструкцію та збереження пам'яток тощо. 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.

Характерною ознакою вітчизняної туристичної галузі є витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. Серед інших **гострих проблем туристичної галузі України** слід виокремити такі:

- невідповідність туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку;
- низька якість туристичних послуг;
- відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури;
- недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами;
- занадто складні порівняно із загальновизнаною міжнародною практикою візові, митні та прикордонні процедури;
- відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних і рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, поліпшення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Отже, перед туристичною галуззю України стоїть багато завдань, виконати які можна лише за умови вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання.

Способи та методи впливу, які сьогодні використовуються для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди адекватні сучасним умовам і тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідно удосконалити механізми регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, сформувати нові соціально-економічні підходи до стратегії розвитку національного туристичного комплексу і системи управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях. На державному рівні необхідно переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують. Лише зі зміною методологічних підходів держава зможе розробити нові концепції розвитку як самих курортів, так і санаторно-курортного обслуговування населення. У подальшому на базі цих концепцій буде розроблено програму стратегічного розвитку цієї сфери з поглибленим спеціалізації курортів та обов'язковим чітким визначенням прав власності.

Забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-рекреаційної сфери. З цією метою відається необхідним запровадити спеціальний інвести-

ційний режим сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукатиме іноземних і вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідно запровадити практику прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів розвитку туристичної інфраструктури, зокрема облаштування маршрутів, місце для відпочинку в лісах і гірських районах, громадських пляжів, оглядових майданчиків, центрів туристичної інформації, інформаційних стендів на дорогах тощо.

Умовою регіонального розвитку туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільним є делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розвитку місцевого туризму: створення регіональних туристичних корпорацій, туристичних інформаційних центрів, розбудови інфраструктури, залучення інвестицій тощо. Ефективному здійсненню делегованих повноважень може сприяти створена на рівні центрального органу виконавчої влади робоча група фахівців, до компетенції якого належатимуть питання туристичної галузі, спираючись на нормативно-правову базу України і враховуючи зарубіжний досвід вони розроблятимуть конкретні плани заходів для кожного туристичного регіону та сприятимуть втіленню їх у життя.

1. Мальська М. П. Організація туристичного обслуговування: підручник / М. П. Мальська, В. В Худо, Ю. С. Занько. – К.: Знання, 2011. – 275 с.
2. Мальська М. П. Організація готельного обслуговування: підручник / М. П. Мальська, І. Г. Пандяк, Ю. С. Занько. – К.: Знання, 2011. – 366 с.
3. Мальська М. П. Просторові системи послуг (теорія, методологія, практика): Монографія. – К.: Знання, 2009. – 366 с.

IMPROVEMENT OF THE STATE REGULATION OF TOURISM INDUSTRY IN UKRAINE TAKING INTO CONSIDERATION INTERNATIONAL EXPERIENCE

Marta Malska

*Ivan Franko National University of L'viv
Doroshenko Str., 41, L'viv, Ukraine tel. (032)239-46-03
E-mail: kaftour@ukr.net*

The improvement of the tourism state regulation in Ukraine taking into consideration international experience is analyzed in this article. The mechanism of tourism policy realization is examined.

Key words: tourism policy, tourism, state regulation.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В УКРАИНЕ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Марта Мальская

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Дорошенко, 41, г. Львов 79000 Украина, тел.: (032) 239-46-03
E-mail: kaftour@ukr.net*

В статье анализируется совершенствования государственного регулирования развития туризма в Украине с учетом международного опыта. Рассматривается механизм реализации туристической политики государства.

Ключевые слова: туризм, туристическая политика, государственное регулирование.

Стаття надійшла до редколегії 01.10.2011
Прийнята до друку 15.11.2011