

УДК 351; 338.486

Ахмедова О. О., к.держ.упр., НУЦЗУ

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У роботі розглянуто міжнародний досвід та моделі державного регулювання у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі акти в досліджуваній сфері та можливі перспективи удосконалення механізму державного регулювання розвитку туризму в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, туризм, міжнародний досвід, розвиток, механізм, модель.

The international experience and models of state regulation in the field of tourism are investigated in the paper. The basic legislation in the study area and possible prospects of improving the mechanism of state regulation of the tourism development in Ukraine are analyzed.

Keywords: state regulation, tourism, international experience, development, mechanism, model.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що туристичний бізнес на сьогодні є однією з тих галузей, яка дозволяє державі швидко реалізувати свої економічні потреби – створювати робочі місця, за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу, модернізувати інфраструктуру, залучати інвестиції. Нажаль, в Україні створилася вкрай несприятлива ситуація у сфері туризму не тільки у результаті проведення АТО і тимчасової окупації Криму та територій Донецької та Луганської областей, але й завдяки непослідовній політиці державної влади та неефективній діяльності виконавчих органів. Країни світу накопичили величезний досвід у сфері державного регулювання туристичної галузі, але цей досвід майже не використовується в Україні.

З огляду на це, питання ефективного державного регулювання туристичної галузі набуває нагальної необхідності, назріла потреба побудови такої системи, яка б ґрунтувалася, з одного боку, на сучасних досягненнях найбільш розвинених країн, а з іншого – на реальних потребах та можливостях нашого суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід наголосити на тривалій зацікавленості вчених-управлінців до досліджуваної проблематики, яка з кожним роком збільшується як кількісно, так і якісно. Окремі питання державного управління в галузі туризму розкриті в працях О.В. Апілат, В.М. Вакуленко, І.В. Валентюк, О.Б. Василіва, Л.П. Воронкової,

О.В. Гутник, В.Ф. Кифяк, С.І. Поповича, В.К. Федорченка та інших учених. Моделі регулювання туристичної сфери розглядалися у працях С.С. Галасюка, О.В. Царука, А.М. Чечель. Однак, зважаючи на нестабільність інститутів управління, часті зміни підходів до управління туристичною сферою, проблеми державного регулювання туристичної галузі залишаються недопрацьованими і саме вивчення та використання міжнародного досвіду допоможе знайти оптимальну модель існування туризму в Україні.

Постановка завдання. Основною метою статті є вивчення міжнародного досвіду стосовно державного регулювання розвитку туризму та можливостей використання певних моделей в Україні з метою формування ефективного механізму державного регулювання у сфері туризму.

Виклад основного матеріалу. Сучасні науковці виділяють декілька підходів до державного регулювання розвитку туризму. Наявність певних моделей пояснюється очевидними факторами – рівнем соціально-економічного розвитку країни, політичною ситуацією та тією роллю, що відіграє державне управління у туристичній галузі.

Царук О.В. пропонує три моделі державного регулювання туристичної сфери [8]: модель ліберального ринку (американську) – не передбачає центрального державного адміністрування (США); кейнсіанську – передбачає діяльність сильного та авторитарного міністерства, що контролює діяльність усієї галузі (Туреччина, Туніс, Єгипет, Мальта, Хорватія) та змішану (європейську) – питання розвитку туристичної сфери вирішуються на рівні багатогалузевого міністерства, як правило економічного спрямування (Франція, Чехія, Австрія та інші європейські країни). Остання модель характеризується наявністю двох чітко відокремлених спрямувань: перше займається глобальними питаннями державного регулювання туризму – нормативно-правова база, координація діяльності регіонів, міжнародне співробітництво. Друге спрямування маркетингове: створення позитивного іміджу країни, її репрезентація на міжнародних виставках та форумах, стимулювання в'їзного туризму.

Галасюк С.С. [1] виділяє чотири основні моделі державного регулювання сфери туризму за рівнем державного втручання в організацію діяльності туристичного сектора. Перша модель характерна, в основному, для країн, що розвиваються і передбачає наявність потужного міністерства, у рамках якого сконцентрований значний контроль над туристичною сферою. Проаналізувавши 193 країн світу, до цієї моделі Галасюк С.С. відносить приблизно 21% країн. Друга модель представляє собою створення спільного міністерства, яке крім туризму займається суміжними видами діяльності: матеріальної сфери (енергетика, торгівля, транспорт, зв'язок) або нематеріальної (культура, спорт, охорона довкілля). Такий напрям розвитку характерний як для країн, що розвиваються, так і для країн з перехідною економікою. Фактором, що об'єднує ці держави, є їх намір позиціонувати себе в якості рецептивних туристичних ринків. Ця модель є найпоширенішою і складає близько 41%. Для третьої моделі характерно створення самостійної спеціалізованої структури – Національної туристичної адміністрації у рамках багатofункціонального міністерства або з

прямим підпорядкуванням уряду. Ця модель має найбільше поширення в європейському макрорегіоні і загалом складає 31% країн. Четверта модель передбачає відсутність центрального органу виконавчої влади у сфері туризму і на даний час використовується лише у 14 країнах (7%). Питання туризму вирішують або на регіональному рівні, або самостійно суб'єктами підприємницької діяльності на основі ринкових відносин. Важливо відмітити, що до цієї моделі відносяться країни, що мають розвинену туристичну інфраструктуру і не потребують додаткової реклами (Бельгія, КНДР), або такі, що не приділяють розвитку туризму належної уваги та мають складну політично-економічну ситуацію (Сомалі, Конго, Кувейт).

Представлений розподіл країн є умовним, бо кожна держава постійно шукає найбільш оптимальний варіант управління такою надзвичайно прибутковою сферою як туризм. Так, у США довгий час не було центрального органу управління, що дозволило Царук О.В. виділити «американську» модель. Але нещодавно ця країна перейшла на третю модель (за Галасюк С.С.) і створила Національну туристичну адміністрацію у рамках багатопрофільного міністерства.

Аналіз сучасних моделей державного регулювання туризму дозволяє зробити висновок, що успіх розвитку туризму напряму залежить від того, як на державному рівні відносяться до цієї галузі, наскільки вона підтримується чи не підтримується державою, наскільки цілісним і комплексним є бачення індустрії у загальній стратегії просування країни.

Зазначимо, що ні одна з наведених моделей у чистому вигляді в Україні не використовується. Наразі в органах центральної та виконавчої влади продовжуються перетворення, які ведуть до ще більшої непослідовності та відсутності контролю у цій сфері. Так, створене у 2011 році Державне агентство України з туризму і курортів, яке брало участь в підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань туризму та за формою і задачами відповідало європейській моделі державного регулювання туризму, було ліквідоване постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [4], а його повноваження були передані Міністерству економічного розвитку та торгівлі України [3], у рамках якого був створений Відділ розвитку туризму у кількості 6 працівників. Даний відділ не є центральним органом виконавчої влади і, зважаючи на свій кількісний склад, не може охопити всі питання туристичної галузі, тому до роботи залучаються інші департаменти міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, а саме: Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарств, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство молоді та спорту, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів України та інші. Дані органи в межах своєї компетенції повинні готувати та надавати пропозиції для реалізації існуючої державної політики в туристичній галузі, допомагати створювати організаційно-правові й

економічні механізми для виконання державної політики в туристичній галузі економіки країни. Але пропозиції, що надаються не мають системного характеру, відповідають тільки потребам свого міністерства, не завжди співпадають з загальною стратегією розвитку туризму.

У той же час, постановою Кабінету Міністрів № 338 [6] була створена Координаційна Рада з питань туристичної діяльності, яка є тимчасовим дорадчим органом Кабінету Міністрів, основним завданням якої є сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері туризму та курортів. Але з моменту утворення Координаційної Ради не відбулося жодного її засідання, на яких би розглядалися питання, пов'язані із формуванням та реалізацією державної політики у сфері туризму. І це при тому, що в державі відсутнє міжгалузеве співробітництво з питань туризму, не координується робота з розробки Програми розвитку туризму, а також із формування й просування бренд-іміджу «Україна – держава, приваблива для туризму», відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5], а також із виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в галузі туризму.

Тобто в країні існує вкрай неврегульована система управління туристичною галуззю, що керується морально застарілим Законом України «Про туризм» [2], новий проект якого мав бути винесений на голосування у Верховну Раду у грудні 2015 року і стати більш прикладним, таким, що відповідає європейському курсу країни, врегульовує питання міжнародної діяльності, створює умови промоції України на зовнішніх ринках. Нажаль і цей аспект, який є надзвичайно нагальним і довго очікуваним представниками та учасниками туристичного бізнесу, досі не виконаний.

Незважаючи на необхідність державного регулювання сфери туризму, потрібно з особливою увагою ставитися до цього питання. Так як, з одного боку, туризм – це багатогалузева індустрія, що потребує координації своєї діяльності набагато більше, ніж будь яка інша сфера. З іншого боку, надмірна присутність державного регулювання стримує підприємницьку ініціативу, яка лежить в основі розвитку туристичної сфери. Світовий досвід доводить, що оптимальної формули, яка б створила ідеальну систему управління туристичною сферою, не існує, але послідовна, продумана та цілеспрямована політика держави у вибраному напрямі у тісній співпраці з саморегулюючими організаціями в туризмі приводить до значних успіхів.

За історію свого існування Україна апробувала майже всі моделі державного регулювання у сфері туризму. Постійна зміна векторів та форм управління туризмом привела до того, що в країні створилася доволі потужна система саморегулювання (наявність Туристичної асоціації України, Асоціації ділового туризму, Об'єднання екскурсиводів), яка за умов невтручання держави та стабільної економічної та політичної ситуації, могла б вивести туризм на новий щабель розвитку. Однак, приватнопідприємницький сектор не може забезпечити інвестування у туристичну інфраструктуру,

створення аттракційних, розважальних та курортних об'єктів.

Висновки. Виходячи з сучасного стану розвитку країни, вважаємо, що найбільш прийнятними є дві моделі. Перша – це «європейська» (змішана) модель державного регулювання туризму, що найбільше поширена у європейських країнах (Швейцарія, Германія, Данія, Фінляндія, Австрія, Франція, Монако, Португалія, Сербія, Македонія, Словаччина, Словенія, Латвія, Литва). Україна вже зробила крок до європеїзації туристичної сфери, необхідно продовжити цілеспрямований та чіткий рух у вибраному напрямку. Так, створений у рамках Міністерства економічного розвитку та торгівлі України Відділ розвитку туризму повинен бути розширений та наділений відповідними повноваженнями, щоб формувати і реалізовувати стратегію розвитку туризму. Відповідно до «європейської» моделі, Відділ повинен мати два чітко поділених напрями роботи – «адміністративне» і «маркетингове». Перше має займатися питаннями глобального державного управління, проведенням наукових досліджень з залученням провідних фахівців, аналізом статистичної інформації, розвитком співробітництва на міжнародному рівні, координуванням діяльності регіонів. Маркетинговий напрям має розвивати в'їзний та внутрішній туризм, створюючи привабливий туристичний імідж країни, розробляти конкурентоспроможний туристичний продукт, рекламувати його на туристичних ярмарках та виставках та створюючи мережі представництв за кордоном, розвивати багатомовні Інтернет портали.

Друга модель (кейнсіанська), яка є більш жорсткою, але дієвою, це створення окремого Міністерства туризму. Керування таким великим туристичним потенціалом, що має Україна, має виконуватися централізовано, через окремий орган. Саме через потужні Міністерства туризму за короткий термін досягли успіху такі провідні країни у наданні туристичних послуг і гостинності як Туреччина, Туніс, Єгипет, Мальта, Хорватія.

Список використаних джерел

1. Галасюк С.С. Модели государственного регулирования в сфере туризма / С.С. Галасюк // Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской Академии. 2010. – Вып. 6. – С. 189–204.

2. Закон України «Про туризм» // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. видання. – 1995. – № 29.

3. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] : затверджено постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 – Офіц. видання. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про утворення Координаційної ради з питань туристичної діяльності [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 338. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Романюк С. Туристична галузь України: руїна чи низький старт? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti-turbiznesa.info/article/>.

8. Царук О.В. Выбор оптимальной модели государственного регулирования туризма в Украине / О.В. Царук // Пути и механизмы управления эффективным развитием национальной экономики в современных условиях: материалы Международной науч.-практ. Интернет-конф. (29-30 ноября 2012 г.). – Симферополь : Доля, 2012. – С. 335–339.