



Дешевенко Л. П.

Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ

У статті розглянуто основні засади державного регулювання сфери туризму в Україні, визначено існуючі проблеми. Автором узагальнено та обґрунтовано доцільність реалізації концептуальних заходів щодо вдосконалення державного регулювання туризму в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, сфера туризму, регіони, туристична інфраструктура, ринкові відносини, розвиток галузі, туристично-рекреаційний потенціал, регіональні органи влади, стандарти ЄС.

Deshevenko L.

East European University of Economics and Management

GOVERNMENT CONTROL OF TOURISM SPHERE AT REGIONAL LEVEL

In the article bases of government control of tourism sphere in Ukraine are considered, existent problems are certain. The measures of perfection of government control of tourism in Ukraine are generalized and grounded by the author.

Keywords: *state management, tourism sphere, regions, tourism infrastructure, market relations, industry development, tourism and recreational potential, regional authorities, the EU standards.*

ВСТУП

Україна обрала своїм стратегічним курсом інтеграцію до структур Європейського Союзу. Для реалізації цієї мети потрібно виконати ряд умов, одна з найголовніших – активний регіональний розвиток.

Розробка та впровадження в Україні дієвої регіональної політики наблизить нашу державу до ефективного співтовариства з розвинутими країнами світу. Зміцнення ринкових відносин в Україні відбувається шляхом формування й розвитку змішаної економіки, де взаємодіють ринкове і державне регулювання, зокрема й на регіональному рівні. Від ефективності державного регулювання розвитку різних сфер економіки як на загальнодержавному, так і на



регіональному рівнях залежить швидкість її трансформації до стандартів Європейського Союзу. Це повною мірою стосується й сфери послуг туризму, роль і значення якої неухильно зростає завдяки створенню соціально орієнтованої ринкової економіки. За таких умов дедалі більшого значення набуває наукове обґрунтування формування сприятливого фінансово-економічного, правового та інформаційного середовища для розвитку туризму в регіонах України, усунення на основі державного регулювання найбільш суттєвих недоліків ринку послуг туризму, що спостерігаються в українській дійсності. Ці фактори зумовлюють нагальну потребу подальшої розробки та вдосконалення механізмів державного регулювання й організаційного забезпечення розвитку сфери туризму на регіональному рівні.

Наукові підходи до вивчення проблем регулювання та управління туризмом та рекреацією територіальної організації туристичної сфери ми бачимо в багатьох працях вітчизняних та зарубіжних авторів. Окремі аспекти регулювання розвитку туризму регіонів висвітлені в працях таких учених, як Ю. В. Алексєєва, В. К. Бабарицька, І. В. Бережна, Н. М. Ветрова, В. Г. Гуляєв, В. О. Гудзь, В. А. Подсолонко, Д. М. Стеченко та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Сучасні умови господарювання вимагають пошуку існуючих резервів підвищення ефективності діяльності окремих галузей національного господарства, регіонів і держави в цілому. В даному аспекті особливої уваги заслуговує сфера туризму, що є однією з найбільш перспективних, динамічних і прибуткових галузей світового господарства, в повній мірі акумулює наявний природно-рекреаційний потенціал, професійне використання якого створює можливості для отримання значних доходів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Центральна державна туристична адміністрація в Україні, як і в розвинених європейських країнах, має працювати в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Подібна політика і в її руслі схема роботи туристичних підприємств є 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 сектору з метою виконання відповідних державних завдань. Чисельна перевага підприємств різних форм власності в структурі туристичного бізнесу є наслідком такої політики в сфері регулювання туристичної діяльності.

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.

А поки що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивається без цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління, особливо на рівні регіонів. Туризм України є переважно виїзним, зруйновано систему соціального туризму й рекреації, не відбудовуються важливі складові інфраструктури галузі [1]. Тому в справі державного регулювання галузі існує низка проблем, що потребують вирішення. Найперше – це створення умов для пріоритетного розвитку іноземного (в'їзного) туризму як вагомого чинника поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та створення додаткових робочих місць. Не менш важливим є зміна цінової політики в галузі рекреації й туризму, розвиток не тільки комерційних, а й соціально значущих їхніх видів.

Основними напрямками державної політики в галузі туризму є:

- залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення та забезпечення прав громадян на відпочинок;
- забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму;
- створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил;
- захист прав та інтересів держави в галузі туризму;
- створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму в Україні;
- запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення;
- заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії;
- встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму;
- впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності;
- визначення порядку управління державною власністю в галузі



туризму;

- створення рівних можливостей на ринку туристичних послуг для суб'єктів підприємництва незалежно від форми власності;
- сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства;
- забезпечення безпеки туристів, захист їхніх прав, інтересів і майна;
- підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії;
- організація та розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів;
- розвиток співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму та визначення механізму їх реалізації [2].

Державне регулювання в туристичній галузі здійснюється шляхом:

- прийняття нормативно-правових актів щодо процедур туристичної діяльності;
- ліцензування туристичної діяльності, сертифікації послуг і контролю за дотриманням вимог чинного законодавства в цій сфері;
- виділення бюджетних субсидій на розробку і реалізацію державних програм і фінансування заходів з пропагування туристичних можливостей України;
- сприяння просуванню національних туристичних послуг через участь вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності в міжнародних заходах.

Існують три типи моделей державного регулювання та управління розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу [3]. У більшості країн світу регулювання туризму впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути. Тому перша модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Держава в цих країнах створює і реалізує необхідні умови: фінансово підтримує розбудову національних туристичних інфраструктур, фінансує великі проекти туристичного бізнесу в туристичну індустрію взагалі, у рекламну й маркетингову діяльність тощо. Подібна модель організації регулювання й управління туристичною індустрією колись діяла в США, а зараз діє в країнах, де



туризм є визначальною сферою національної економіки, тобто в Мексиці, Тунісі, Туреччині, Єгипті.

Друга модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, усі питання вирішуються на засадах та принципах вільної та «невидимої руки ринку», а вірніше шляхом «самоорганізації» підприємств туристичного бізнесу. Країни використовують таку модель у тих випадках, коли національні суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі, або коли в країнах ринок туризму належить іноземним фірмам, а частка туризму в національній економіці взагалі незначна і є малоцікавою для держави. Модель управління індустрією туризму подібного типу з 1997 року існує в США.

Третя (європейська) модель переважає в розвинених європейських державах, де питання розвитку туристичного бізнесу вирішуються на рівні галузевого підрозділу певного багатогалузевого міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні. Такий підрозділ здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробляє нормативно-правову базу, координує діяльність регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирає й оброблює статистичну інформацію, спрямовує й координує маркетингову діяльність тощо). У світлі вибору Україною європейського вектора розвитку, необхідності побудови демократичного, відкритого громадянського суспільства, європейська модель уявляється найбільш прийнятною.

У країнах, де туризм уже зайняв певне місце в структурі економіки, відбувається зменшення ролі центральної влади в сфері туризму, що приводить до створення національної туристичної адміністрації при багатопрофільному міністерстві або безпосередньо при Кабінеті міністрів. У цьому випадку національна туристична адміністрація отримує відносну самостійність у прийнятті рішень, відбувається чіткий її розподіл на дві структури – «адміністративну» і «маркетингову» з поступовим переходом останньої на змішане фінансування – за рахунок коштів держбюджету й самооплатності. Ця модель державного регулювання (третя) поширена в багатьох західноєвропейських країнах (Великій Британії, Німеччині, Італії, Австрії, Фінляндії), а також у Японії, Аргентині та ін.

Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі й створення умов для її ефективного впровадження в Україні є складним завданням. Для успішного його вирішення для України найприйнятнішою є саме третя модель управління. Щоб удосконалювати механізми державного регулювання туристичної галузі на регіональному та місцевому рівнях, з урахуванням даної



моделі зарубіжного досвіду, доцільно за допомогою правових важелів підтримувати туристичну інфраструктуру, розвивати індикативне планування, надавати необхідне державне фінансування (щонайменше, часткове) для участі регіону у формуванні й просуванні регіонального турпродукту. Державне регулювання має сприяти й здійсненню маркетингових досліджень, рекламно-інформаційній діяльності, організації та проведенню міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формуванню базового пакету інвестиційних проектів щодо розвитку туристичної інфраструктури тощо.

У регіонах існують специфічні фактори, що впливають на формування туристичної галузі: природні умови, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, рівень культури, зайнятість населення), економічні фактори, пов'язані зі створенням основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства, екологічні фактори, які можуть обмежувати або, навпаки, створювати пріоритети розвитку туризму в регіоні.

Головними напрямками механізму регіонального управління туризмом є: удосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн із розвинутою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку регіонального туристичного бізнесу й системи управління туристичними процесами на регіональному рівні; створення цільових програм розвитку туризму на рівні регіонів; формування стратегії розвитку туризму та розробка конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети; змішане (державне та ринкове) регулювання розвитку туристичної галузі; виділення пріоритетних видів (насамперед, внутрішнього, в'їзного, соціального, сільського) і напрямів державного регулювання розвитку туристичної галузі.

Необхідно на регіональному рівні переосмислити шляхи модернізації інфраструктури туристичної сфери. Із цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву й реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що має спонукати іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти в туристичну індустрію. Водночас необхідно запровадити практику прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів щодо розвитку туристичної інфраструктури, зокрема облаштування маршрутів, місць для відпочинку в лісах та гірських районах, громадських пляжів, оглядових майданчиків, центрів туристичної інформації, інформаційних стендів на дорогах тощо [4].



Найважливішим механізмом державного управління туристичною діяльністю є проведення сертифікації туристичних послуг, тобто підтвердження їхньої відповідності певним стандартам якості. Існують різні підходи до сертифікації, які залежать від моделі державного регулювання, прийнятої в тій або іншій країні. Так, в одних державах сертифікація на отримання розряду засобами розміщення і підприємствами харчування проводиться в обов'язковому порядку, а в інших країнах ця процедура здійснюється повністю на добровільній основі. Крім того, питання сертифікації можуть вирішуватися на різних державних рівнях управління: у Франції, наприклад, це прерогатива центральних органів у сфері туризму, а в сусідній Іспанії – регіональних. Також сертифікація може проводитися й недержавними організаціями, якщо в країні відсутній механізм державного регулювання в цій сфері. Так, наприклад, у Швейцарії сертифікація готельних послуг не є предметом нормативно-правових актів, тобто не носить офіційного характеру, а вводитьися з ініціативи представників готельного бізнесу або за домовленістю між власниками готелів. Підсумком сертифікації в готельному і ресторанному бізнесі стає одержання засобами розміщення і підприємствами харчування певного сертифіката про відповідність рівню безпеки надаваних послуг. Крім того, різні засоби розміщення і підприємства ресторанного господарства можуть одержувати сертифікат, який підтверджує їхній розряд, що є складовою прийнятої в цій країні системи категоризації.

Змістовно регулювання розвитку сфери туризму залежить у кожному конкретному випадку від специфіки регіонів. В управлінні регіональним розвитком туризму оптимальною для України є третя модель, яка, як і в розвинених європейських країнах, має працювати в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така модель визначає можливість використання певного набору методів, важелів і стимулів, що обумовлені на державному рівні, але відповідальність за формування й ефективне їхнє використання покладається на регіональні органи влади. В управлінні регіональним розвитком туризму варто користуватися переважно тими важелями, які сприяють процесу регулювання регіонального розвитку. Такими важелями є насамперед економічні, які містять у собі реалізацію державних та приватних ініціатив щодо застосування ефективних технологій регіонального управління й раціонального використання рекреаційно-туристичних ресурсів.

ВИСНОВКИ

В Україні на державному рівні необхідний чіткий механізм роботи туристичної галузі. Регулювання в сфері туризму вимагає підвищеної уваги з боку державних органів, відповідальних за організацію туристичної діяльності. Для подолання проблем, які



існують у сфері туризму, треба на законодавчому рівні створити цивілізовані умови для того, щоб туристичний бізнес насправді заробив, тоді це буде вигідно всім – і туристам, і туристичним підприємствам, і фахівцям з туризму, і державі в цілому.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Семенов В. Ф. Економічні трансформації та розвиток рекреаційно-туристичної сфери / В. Ф. Семенов // Вісник ОДЕУ. – 2004. – № 16. – С. 258–262.
2. Державне та муніципальне управління в галузі туризму – 2007. – [Цит. 2008, 5 червня]. – Режим доступу: <http://www.tourism.if.ua/ua/tourism/doc/>.
3. Биркович В. І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В. І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 24-30.
4. Маринин М. Какие нужны меры по защите отечественного туризма / М. Маринин // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 1998. – № 2. – С. 12–18.

Дата надходження до редакції – 08.09.2016 р.