

УДК 330.322.4

Л. О. Шпак,

к. е. н., доцент кафедри бухгалтерського обліку, Академія мініципального управління

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

L. Shpak,

PhD, Associate Professor of Accounting, Academy of Municipal Management

### RECENT DEVELOPMENTS IN FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL PROGRAMS OF TOURIST AND RECREATIONAL COMPLEX

У статті досліджуються особливості концепції розвитку макроекономічного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу в Україні, вплив концепції на розвиток туристично-рекреаційного комплексу України, функції туристично-рекреаційного комплексу, масштаби державної участі в регулюванні розвитку туристично-рекреаційного комплексу в Україні. Визначення пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку туристично-рекреаційного комплексу.

The article examines the concept features of macroeconomic regulation of tourist and recreational complex in Ukraine. Influence the development of the concept of tourist and recreational complex of Ukraine. The functions of the tourism industry. The scale of government involvement in the regulation of tourist and recreational complex in Ukraine. Determining the priorities of state policy on the development of the tourism industry.

*Ключові слова: туристично-рекреаційний комплекс, державне регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу в Україні, державна політика в розвитку туристично-рекреаційного комплексу, туристичні ресурси.*

*Key words: tourism and recreation complex, regulation of tourist and recreational complex in Ukraine, public policy development in the tourism sector, tourist resources.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сфера туризму і рекреації, охоплюючи кілька напрямів участі у регіональному відтворювальному процесі, характеризується наявністю низки специфічних рис, які обумовлюють особливий підхід до управлінської діяльності в ній, яке включає в себе дії на економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші процеси, які відбуваються в рамках керованого об'єкту та його взаємозв'язків. Оскільки в сучасних умовах економічні процеси піддаються змішаному впливу, з одного боку, ринкового саморегулювання, а з іншого — державного регулювання, то управління на регіональному рівні має зазнавати переважаючого впливу з боку держави. Зокрема, саме воно служить важливою складовою економічного механізму взаємодії суб'єктів регіональної економіки, регулювання всередині регіонального ринку і міжрегіональних економічних зв'язків [4]. Частина державних функцій делегується регіональним органам влади, які не тільки реалізують у межах регіону економічні та правові методи державного впливу на економіку, а й вирішують свої локальні завдання.

Успішний досвід розвитку туристично-рекреаційного комплексу в країнах Західної Європи та США свідчить, що внесок галузі у ВВП багато в чому визначається політикою держави, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку туризму. Незважаючи на те, що головним регулятором темпів і напрямів розвитку в туристично-рекреаційному комплексі, як і в більшості інших секторів економіки, виступають ринкові відносини, державі, що розглядає розвиток туризму як одне з пріоритетних завдань, не обійтися без державного регулювання та підтримки його розвитку [1].

У науковій, експертній та аналітичній літературі туристично-рекреаційний комплекс є предметом активного вивчення з боку як українських, так і зарубіжних дослідників. Зокрема, проблемам розвитку туристично-рекреаційного комплексу та його регіональним аспектам присвячені праці таких авторів, як, зокрема, Моїсеєва, В.І. Нікіфоров, В.В. Калініченко, Ю.В. Богданов та ін.

#### МЕТА СТАТТІ

Необхідність вивчення організаційних, соціальних, економічних аспектів економічного ре-

гулювання розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основними напрямками макроекономічного регулювання, на наш погляд, є розвиток теорії регіональної економіки стосовно макrorівня регулювання сфери туризму та рекреації і розробка методичних положень та рекомендацій, що забезпечують досягнення визначених цілей.

Згідно зі ст. 12 Закону України "Про туризм" від 15.09.1995 № 324/95-ВР, програми розвитку туризму затверджуються з метою реалізації довгострокових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємопов'язаних правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян, розвиток туристичної галузі. Державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму повинні передбачати заходи щодо забезпечення безпеки в галузі туризму.

Під макроекономічним регулюванням розвитку рекреаційно-туристичного комплексу розуміється діяльність органів державної влади із забезпечення сприятливих умов для розвитку туризму та визначення пріоритетних напрямів, а також ініціювання й розробки концепцій і програм розвитку туризму, їх правового, інформаційного, фінансового та кадрового забезпечення.

Відповідно до Закону України "Про туризм", основними цілями державного регулювання туристичної діяльності є:

- залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем організація оздоровлення населення;

- 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;

- 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, не залежне від форм власності сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання в цій галузі антимонопольного законодавства;

- 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 із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму, визначення механізму їхньої реалізації.

Держава, згідно із Законом України "Про туризм", визнаючи туристичну діяльність однією з пріоритетних галузей економіки України, сприяє туристичній діяльності і створює сприятливі умови для її розвитку; визначає і підтримує пріоритетні напрями туристичної діяльності; формує імідж України як країни, сприятливої для туризму; здійснює підтримку і захист українських туристів, турагентів, турагентів та їхніх об'єднань.

Важливу роль при реалізації цілей макроекономічного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу відіграє застосовувана модель організаційної побудови.

Так, в деяких країнах з розвинутою ринковою економікою відсутній будь-який орган, що здійснює державне регулювання в даній, галузі, надаючи суб'єктам право самим здійснювати оперативне регулювання (наприклад, в США в 1997 р. була скасована державна адміністрація, що займається питаннями розвитку туристичної галузі). Регулювання проблем, які виникають у ході взаємодії підприємств туристично-рекреаційного комплексу між собою та організаціями інших галузей, здійснюється загальними цивільно-правовими методами на основі принципів ринкового "саморегулювання".

Державні органи можуть втрутитися тільки в разі виявлення серйозних протиріч [4].

Успішне застосування даної моделі передбачає:

— високий рівень відпрацювання правового регулювання господарських відносин в умовах ринкової взаємодії;

— присутність на ринку туристично-рекреаційних послуг великих компаній, які в змозі ініціювати і самостійно здійснювати великомасштабні проекти;

— високу привабливість рекреаційно-туристичних ресурсів для потенційних туристів та відвідувачів.

У країнах, де присутнє державне регулювання ринку туристично-рекреаційних послуг, реалізуються дві моделі: або створені спеціалізовані органи державної влади, або ж регулювання здійснюється багатопрофільними органами. Перша модель реалізується в країнах, де на частку туризму припадає основна частка валютних надходжень і передбачає масштабну участь держави в розвитку туризму. В країнах, що реалізують другу модель (в основному європейські країни), питаннями розвитку туристично-рекреаційного комплексу займаються багатогалузеві міністерства, найчастіше економічного профілю, які переважно вирішують загальні питання державного регулювання.

У макроекономічному регулюванні розвитку туристично-рекреаційного комплексу виділяють два рівні — державний і регіональний. І на першому, і на другому рівнях використовуються різні форми методи регулювання. При цьому деякі форми і методи притаманні тільки одному рівню, що зумовлюється розподілом повноважень в даній сфері між державою в цілому і регіонами.

Макроекономічне регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу реалізується за допомогою як адміністративно-правових, так і фінансово-економічних методів (рис. 1), в рамках яких можуть застосовуватися різні інструменти регулювання (ліцензування, технічні регламенти, тарифне і цінове регулювання, податкові ставки та пільги, митні збори, державні інвестиції, позики, дотації, субсидії, компенсації тощо).

Адміністративно-правові методи застосовуються з метою створення певних "правил гри" у цій сфері і ґрунтуються на регулюючих діях щодо забезпечення правової інфраструктури.



Рис. 1. Методи макроекономічного регулювання розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу

Вони обмежують рамки поведінки економічних агентів і часто мають суворий характер. Фінансово-економічні методи не обмежують свободу вибору, надаючи суб'єктам рекреаційно-туристичної галузі право на вільне прийняття рішення.

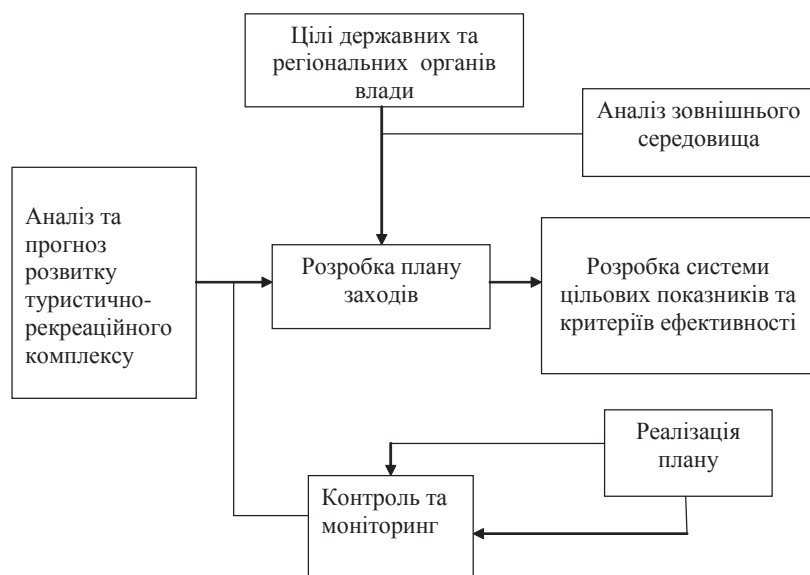
З метою вдосконалення процесу регулювання доцільно, на наш погляд, головним чином спиратися на економічні методи, а методи прямого адміністративного впливу застосовувати тільки у виняткових випадках.

Оскільки регулювання є однією з функцій управління, то воно здійснюється органами виконавчої влади у сфері туризму. На державному рівні таким органом є Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України). Це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та Міністерством інфраструктури України, він входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів.

У будь-якому випадку структура органу виконавчої влади суб'єкта держави в сфері туризму повинна оптимально відповідати обсягу і характеру покладених на цей орган завдань.

На рис. 2 представлена модель реалізації державної політики щодо розвитку рекреаційно-туристичного сектору.

В умовах ринкових відносин, економічної та екологічної нестабільності, що піддають деформації ринок послуг, потребує розвитку регіональний туристично-рекреаційний комплекс на засадах реалізації технологій економічного регулювання його діяльності. У зв'язку з цим виникає необхідність вдосконалення регулювання діяльності туристично-рекреаційного комплексу на основі застосування різних технологій: моніторингу, прогнозування, планування, моделювання, просування і маркетингу.



**Рис. 2. Модель реалізації державної політики розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу**

Моніторинг в туристично-рекреаційному комплексі, що є однією з основних у системі функцій менеджменту, являє собою процес систематичного або безперервного спостереження, збору та обробки інформації про параметри розвитку туристично-рекреаційного комплексу регіону. Необхідність проведення заходів з моніторингу стану туристично-рекреаційного комплексу пов'язана з високою залежністю даної галузі від політичної, економічної, екологічної обстановки в сфері туризму та рекреації, зміна умов в яких призводить до необхідності прийняття оперативних управлінських рішень [5].

Разом з тим, для підвищення ефективності заходів макроекономічного регулювання туристично-рекреаційного комплексу потрібне застосування системного підходу до питань визначення стратегії розвитку та вироблення заходів регулюючого впливу держави. У цих умовах загально визнаним і дієвим методом підтримки є розробка та реалізація державних і регіональних цільових програм, покликаних забезпечити розвиток тих чи інших галузей економіки, що мають стратегічне значення для регіонів і країни в цілому.

У зв'язку з цим необхідно підкреслити економічну зацікавленість учасників туристично-рекреаційного бізнесу в реалізації заходів з розвитку туризму та рекреації, що може бути досягнуто із застосуванням таких форм державної підтримки:

— створення в туристично-рекреаційних районах і центрах регіону сприятливих умов з різним набором надаваних пільг;

— забезпечення легкого доступу до фінансових ресурсів на умовах пільгового кредитування, у тому числі і з наданням державних гарантій;

— стимулювання створення нових і збереження існуючих робочих місць.

Іншим важливим напрямом макроекономічного регулювання туристично-рекреаційного комплексу в регіоні виступає створення і застосування законодавчої бази, здатної забезпечити умови для розвитку та функціонування різних напрямів туристичного бізнесу.

У зв'язку зі специфічністю туристично-рекреаційного комплексу, наявністю складних багатогалузевих структурних зв'язків, необхідне використання комплексного, різнобічного підходу до питань правового регулювання.

Однак крім прийняття норм спеціального законодавства для створення ефективної правової системи у сфері туризму та рекреації необхідний також розвиток і інших напрямів правового забезпечення (транспортного, торговельного, податкового, інвестиційного та ін.), спрямований на стимулювання туристичної діяльності та забезпечення узгодженості всіх норм права, які регулюють відносини в туристично-рекреаційному комплексі. Робота в даному напрямі повинна проводитись не тільки на загальнонаціональному, а й на регіональному рівні в рамках наявних: повноважень регіональних органів влади. Важливим у цій роботі є забезпечення відповідності регіональних правових норм положенням державного і міжнародного права, неузгодженість яких може стати серйозною перешкодою у розвитку туризму і рекреації та залученні інвестицій в галузь [3].

Важливою складовою макроекономічного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу повинна стати політика, спрямована на стимулювання розвитку інфраструктури в регіоні та вдосконалення матеріально-технічної бази у даному комплексі, проблеми розвитку яких мають негативний вплив на потенціал туристично-рекреаційного комплексу.

Значна невідповідність матеріальної бази потенціалу природних туристичних ресурсів регіону і туристичних стандартах, які використовуються у світовій практиці є серйозною перешкодою для зростання туристичних потоків у регіон.

У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідні введення в дію нових туристично-рекреаційних об'єктів і реконструкція існуючих. Головним чином це стосується оновлення і розширення готельної бази, здатної забезпечити високий, відповідний світовим стандартам рівень сервісу. Створення високого рівня транспортної інфраструктури в регіоні, що відповідає сучасним міжнародним вимогам з якості перевезень і рівню безпеки, належить до основних завдань державної підтримки розвитку туристично-рекреаційного комплексу. Для цих цілей необхідно забезпечити якісну і вартісну прийнятність туристичних транспортних послуг. Це може бути забезпечено як шляхом державного нормативного та тарифного регулювання, так і за допомогою системи договорів між туристично-рекреаційними підприємствами регіону й державними і приватними транспортними компаніями.

Реконструкція та модернізація технічної бази є важливою умовою створення в регіоні конкурентоспроможних туристично-рекреаційних центрів. Оновлення і розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури відповідно до світових стандартів та використання сучасних технологій у цій сфері вимагає значного обсягу капіталовкладень. Разом з тим у розвитку туристично-рекреаційного комплексу ключовою є проблема недостатності інвестиційних ресурсів.

### ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Концептуальні підходи до проблем фінансування програм розвитку туризму та рекреації в регіоні, розробки варіантів і сценаріїв її здійснення, відбору найбільш привабливих для реалізації проектів, здатних забезпечити найбільший економічний ефект, як один з напрямів державного регулювання туристично-рекреаційного комплексу реалізуються у відповідних нормативно-правових актах.

Існуюче законодавство в рамках макроекономічного регулювання у сфері туризму та рекреації передбачає можливість використання прямого бюджетного фінансування розробки й реалізації державних і регіональних цільових програм розвитку туристично-рекреаційного комплексу, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій в регіональний туристично-рекреаційний комплекс. Розроблені заходи здійснюються на базі чинного законодавства та нормативно-правових актів. Крім того, що припускають набір відповідних заходів і дій держави, також передбачає і організаційно-економічний механізм їх фінансування.

Поряд з природними туристичними ресурсами і матеріально-технічною базою регіонального туристично-рекреаційного комплексу важливою складовою його функціонування виступають трудові ресурси. Підготовка висококваліфікованих кадрів для регіонального туристично-рекреаційного комплексу є основоположним напрямом макроекономічного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу. Головним завданням у цьому напрямі в даний час є підготовка фахівців на регіональному рівні в галузі менеджменту в туристично-рекреаційному комплексі та маркетингу.

### Література:

1. Азоев Г.Л. Конкурентные преимущества фирмы / Г.Л. Азоев, А.П. Челенков. — М.: ОАО "Типография "НОВОСТИ", 2000. — 256 с
2. Александрова А.Ю. Международный туризм: учебник [для студ. высших учеб. заведений по спец. "География"] / А.Ю. Александрова. — М., 2002. — 337 с.
3. Гулич О.І. Екологічно збалансований розвиток курортно-оздоровчих територій як екосоціосистем рекреаційного типу: аспекти моделювання / О.І. Гулич // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи: зб. наук. праць. — Л., 2004. — Вип. 4 (XLVIII). — С. 351—360.
4. Коваль П.Ф. Шляхи підвищення конкурентоспроможності підприємств сільського туризму / П. Ф. Коваль, Г. П. Андреева // Вісник ДІТБ. Серія "Економіка, організація і управління підприємствами (в туристичній сфері)". — 2008. — 12. — С. 199—204.

### References:

1. Azoev, G. L. (2000), Konkurentnye preymushchestva fyrmy [competitive advantages of the company], ОАО "Тррорhрfуfа "NOVOSTY", Moscow, Russia.
2. Aleksandrova, A. Yu. (2002), Mezhdunarodnyj turyzm [International tourism], Moscow, Russia.
3. Hulych, O. I. (2004), "Environmentally sustainable development of resort and recreational areas as ekosotsiosystem recreational type: aspects of modeling", Sotsial'no-ekonomichni doslidzhennia v perekhidnyj period. Rehional'ni suspil'ni systemy: zb. nauk. prats', vol. 4 (XLVIII), pp. 351—360.
4. Koval', P. F. (2008), "Ways to improve the competitiveness of rural tourism", Visnyk DITB seriia "Ekonomika, orhanizatsiia i upravlinnia pidpryiemstvamy (v turystychnij sferi)", vol. 12, pp. 199—204.

*Стаття надійшла до редакції 07.10.2013 р.*