

Ірина В. Саух

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТА ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі контент-аналізу змісту визначень категорії «державне регулювання» здійснено поглиблення теоретичних та методичних підходів до розвитку тезаурусу туристичної індустрії в аспекті її державного регулювання. Застосування ефективного механізму державного регулювання туристичної індустрії обґрунтовано як необхідна умова забезпечення поступального економічного розвитку України, використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки.

Ключові слова: туристична індустрія; державне регулювання; механізм державного регулювання туристичної сфери.

Літ. 18.

Ирина В. Саух

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА: СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ И ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В статье на основе контент анализа содержания определений категории «государственное регулирование» осуществлено углубление теоретических и методических подходов к развитию тезауруса туристической индустрии в аспекте ее государственного регулирования. Применение эффективного механизма государственного регулирования туристической индустрии обосновано как необходимое условие обеспечения потенциала туристическо-рекреационного комплекса Украины, улучшения использования социально ориентированной экономики.

Ключевые слова: туристическая индустрия, государственное регулирование, механизм государственного регулирования туристической сферы.

Iryna V. Saukh¹

STATE REGULATION OF TOURISM DEVELOPMENT: THE ESSENCE OF THE CONCEPT AND THE PROBLEM OF DEFINITION

The article deepens the theoretical and methodical approaches to the development of the thesaurus of the tourism industry in the aspect of its state regulation, based on the content analysis of definition of the category "state regulation". Application of the effective mechanism of state regulation of the tourism industry is justified as a necessary condition for economic development of Ukraine, improvement of use of the potential of the tourist-recreational complex of Ukraine in the context of building a socially oriented economy.

Keywords: tourism industry; state regulation; mechanism of state regulation of the tourism sector.

Постановка проблеми. Глобалізаційні метаморфози та виклики, що постають перед Україною у процесі розвитку соціально-економічної ідентичності, актуалізують питання визначення ефективних моделей розвитку тих секторів національної економіки, які є «потенційними генераторами» «нової економіки» [5]. Архітектоніка глобалізаційних змін об'єктивно потребує суспільних перетворень у напрямі від капіталомісткої та маломобільної індустріальної економіки до гнучкої та динамічної індустрії послуг. Паралельно з цим відбу-

¹ Zhytomyr Branch of Kyiv Institute of Business and Technology, Ukraine.

вається зміщення акцентів з пріоритетності матеріальної бази виробничих процесів і систем у площину зростання вагомості людського капіталу, що зумовлює істотні секторальні зміни, актуалізуючи проблему розвитку такого важливого сектору економіки як туризм.

Не випадково туризм у багатьох країнах світу стає пріоритетним напрямом розвитку національної економіки, що зумовлено не тільки його динамічністю, високою прибутковістю, але й великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом. За прогнозами, XXI ст. буде добою туризму.

Оцінка потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів дає підстави стверджувати, що Україна має значні перспективи розвитку туристичної індустрії, але її сучасний стан не відповідає вітчизняному потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів, низькою є її економічна ефективність. Процес активізації внутрішнього та в'їзного туризму нині уповільнюється через низку негативних чинників, до яких належать: нерозробленість нормативно-правової бази; економічна та політична нестабільність країни; обмеженість асортименту запропонованих послуг; відсутність комплексного бачення країни як перспективного туристичного напрямку; недосконалість інформаційного забезпечення туристичних ресурсів.

Разом з тим, наявний потенціал дозволяє ставити завдання ефективного відтворення людських ресурсів і генофонду нації шляхом оздоровлення, забезпечення повноцінного відпочинку громадян, шляхом перетворення туристично-рекреаційної сфери на вагоме джерело створення нових робочих місць та наповнення державного і місцевих бюджетів. Зазначені проблеми неможливо вирішити без підтримки держави, хоча туристична індустрія є специфічним і досить складним об'єктом державного регулювання.

Основними причинами незадовільного стану туристично-рекреаційної сфери є недостатній рівень: 1) теоретичного осмислення соціально-економічної суті туризму як суспільного явища та його економічної значущості як прибуткового виду економічної діяльності, а також 2) державного регулювання.

Світова практика функціонування найбільш розвинених економічних систем доводить, що високу конкурентоспроможність господарської діяльності та стабільне економічне зростання забезпечують значною мірою ефективні механізми державного регулювання, у тому числі державного регулювання туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел з проблематики державного регулювання господарської діяльності у туристичній сфері свідчить, що українським вченим належить вагомий теоретичний доробок. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань розвитку туризму, певні аспекти державного регулювання цієї сфери залишаються й досі недостатньо вивченими. Бракує досліджень, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій з державного регулювання туристичної індустрії на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Сьогодні розвиток туристичної сфери за умови трансформації економічних відносин безперечно потребує дієвого державного регулювання. Масштабність і важливість туризму свідчать про його належність до стратегічних

сфер національної економіки, потенційно інвестиційно привабливого виду економічної діяльності. В той же час слід відзначити, що розробка стратегії розвитку туристичної сфери і створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Саме тому необхідна цілісна система державного регулювання, яка відповідала б сучасним і перспективним вимогам динамічного розвитку та реалізовувалась на різних рівнях: державному, регіональному та окремого підприємства. З огляду на вищезазначене, констатуємо, що ефективне державне регулювання потребує подальшого фундаментального наукового дослідження та практичного методичного забезпечення. Оскільки, незважаючи на численні дослідження, навіть питання дефініції державного регулювання досі є дискусійним, постає проблема вдосконалення понятійного апарату, що і зумовлює актуальність дослідження.

Метою дослідження є поглиблення теоретичних і методичних підходів, розробка практичних рекомендацій з удосконалення державного регулювання розвитку туризму в Україні в умовах сталого розвитку економіки регіонів та держави в цілому. Враховуючи, що вплив на туристичну індустрію з боку держави для збалансування приватних та суспільних інтересів у даній сфері здійснюється у вигляді регулювання, важливим вважаємо визначення поняття державного регулювання туризму.

Основні результати дослідження. Перед тим, як визначити поняття «державне регулювання туристичної сфери», слід звернутися до аналізу поняття «державне регулювання» в цілому. Як свідчать результати аналізу [5; 6; 18], спостерігається неоднозначність у їх визначенні і трактуванні, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Ретроспективний аналіз поняття «державне регулювання», історичний досвід господарського розвитку світової економіки дають підстави констатувати об'єктивний характер впливу держави на економічні процеси, хоча ступінь цього впливу на окремих етапах розвитку національних економік був неоднаковим. Найбільш глибоко обґрунтував необхідність державного впливу на різні сфери економіки англійський економіст Дж.М. Кейнс. У праці «Загальна теорія зайнятості, процента та грошей» [6] він: 1) чітко окреслив коло специфічних макроекономічних проблем; 2) запропонував засадничі принципи методології та методики їх аналізу; 3) сформулював завдання економічної політики держави; 4) піддав конструктивній критиці класичну теорію макроекономічного регулювання, що панувала на той час. На протигагу класичній теорії ринкового саморегулювання і державного невтручання в економіку Дж.М. Кейнс [6] запропонував альтернативну макроекономічну теорію, в основі якої лежить державне регулювання економіки. Це явище отримало в науці назву «кейнсіанської революції».

Обґрунтовуючи потребу в державному регулюванні економіки, Дж.М. Кейнс визначав і його мету, яка полягає в забезпеченні прибутковості капіталу, запобіганні соціальному вибуху, який може статися внаслідок безробіття, економічних криз, падіння рівня життя, інфляції. Виходячи з цього, Дж.М. Кейнс зазначав, що держава повинна взяти на себе відповідальність не лише за стан виробництва, формування сукупного попиту, але й за ситуацію у сфері зайнятості, використання людських ресурсів, регулювання доходів на-

селення. Фактично погляди цього англійського економіста стали ідеологічною основою «соціальної держави» (термін введено ще у 1850 р. німецьким вченим Л. фон Штейном), яка в своїй новій якості бере значну відповідальність за забезпечення необхідного рівня життя громадян, виконання інших соціальних функцій [6].

У науці державного управління державне регулювання визначається як один з його методів, а саме економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [11, 47].

У правовій науці державне регулювання трактується як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [12, 118].

Є.Б. Кубко зазначає, що державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Саме тому, на його думку, державне регулювання неможливе без державного управління [10, 66].

Цілком об'єктивно, що державний вплив на суспільно-економічні процеси в умовах ринкової економіки зберігається, а певною мірою і посилюється з метою підвищення адаптованості наявної соціально-економічної системи до змінних умов оточуючого середовища. Однак не всі сфери суспільного життя піддаються управлінському впливу з боку держави.

Як зазначив Г. Атаманчук, довгий час підтримувалася думка, що держава покликана управляти ледве не всіма суспільними процесами. Проте такий підхід призводить врешті до авторитаризму [4, 87].

Поняття державного регулювання є достатньо вживаним в економічних, юридичних наукових дослідженнях та законодавчо-нормативних документах. В той же час і безпосередньо сам процес державного регулювання, і явище, і термін пояснюються, тлумачаться по-різному, що скоріше за все витікає зі складності визначення його сутності. При цьому особливістю розгляду терміну державного регулювання є численні спроби визначення співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління». В.Б. Авер'янов вважає доцільним дане співвідношення «розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління» [2].

Термін «регулювати» (лат. *regulo*) означає правило, впорядкування, а регулювання (від лат. *regulare*) означає «підпорядковувати певному порядку».

У словниках іншомовних слів вищенаведені поняття трактуються так: упорядковувати, вносити порядок, систематизувати якусь діяльність, управляти чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; встановлювати правильну взаємодію частин механізму; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму тощо; забезпечувати злагоджену взаємодію складових.

Виходячи з цього, регулювання означає встановлення певного порядку, правил, необхідних для роботи, взаємодію частин єдиного механізму, визначеної цілісності.

У цьому контексті важко погодитись з твердженням, що поняття «регулювання» слід розуміти виключно в контексті поняття «втручання» в діяльність суспільства [17, 249–254].

На нашу думку, аналіз понять «регулювання» та «управління» слід здійснювати в аспекті загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»), одночасно визнаючи спрямованість регулювання не стільки на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище, що забезпечує варіативність поведінки керованих об'єктів.

Якщо державне управління передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень, то державне регулювання передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [2, 65].

Виходячи з цього, держава значною мірою визначає соціальну місію, задає певний вектор дій суспільства, які узгоджуються з міжнародним законодавством та Конституцією України [1].

Державне регулювання можна розглядати як теоретично, так і практично. З теоретичної точки зору, державне регулювання – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду, державне регулювання – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної політики [15, 15].

Проведений контент-аналіз доводить, що державне регулювання найбільш ефективно застосовується в економічній, соціально-культурній та суспільно-політичній сферах. Вочевидь, саме в цій площині державне регулювання порівняно з державним управлінням більш доцільне. При цьому доходимо висновку, що «державне управління» та «державне регулювання» спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший.

У контексті здійснюваного дослідження нами виявлено загальну непорядкованість понять механізмів управління, регулювання та функціонування, яка є, вочевидь, причиною того, що до визначення поняття «механізм державного управління» або «механізм державного регулювання» по-різному підходили зарубіжні та вітчизняні вчені.

Щодо безпосередньо терміну механізм (крім суто технічного значення цього поняття), його слід визначити як внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [14, 245].

І.Г. Кириленко у своїх працях підкреслює, що зміст поняття «механізм державного регулювання» можна визначити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій [7, 356].

М.Х. Корецький «механізм державного регулювання» визначає як систему засобів, методів, стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [9, 16–18].

За твердженням О. Комякова, «механізм державного регулювання» необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [8, 15].

Ю.В. Алексеева пропонує розглядати державне регулювання туристичного сектору як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної сфери і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору щодо розвитку туризму через різні механізми (адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо) [3, 147].

Таким чином, результати аналізу наукових доробок і власних досліджень автора дозволяють стверджувати, що державне регулювання туристичної індустрії – це комплекс заходів держави, спрямованих на скеровування поведінки господарюючих суб'єктів в напрямі, необхідному для досягнення поставлених державою цілей суспільного розвитку.

Логіка дослідження підводить до необхідності чіткого розуміння поняття «механізм державного регулювання» та його прикладного застосування до туристичної сфери. У науковій літературі дана категорія трактується по-різному. Аналіз літературних джерел надає підстави зробити висновок про відсутність серед науковців єдиних підходів до визначення даного поняття. Чіткого розуміння поняття «механізм державного регулювання» стосовно розвитку туризму сьогодні не існує. У науковій літературі і в практичній діяльності використання вищезазначеного поняття здійснюється без однозначного визначення його сутності та складових.

На нашу думку, головною метою державного регулювання в туристичній індустрії є: 1) створення конкурентноспроможного та високоєфективного туристично-рекреаційного комплексу, спроможного забезпечити задоволення потреб вітчизняних і закордонних громадян у туристичних послугах, здійснити вагомий внесок у розвиток економіки країни і регіону за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень до бюджету; 2) підвищення ефективності використання потенціалу туристично-рекреаційного комплексу України в контексті побудови соціально орієнтованої економіки.

Враховуючи, що туристична сфера є специфічним і досить складним об'єктом державного регулювання, вважаємо за доцільне розглядати механізм державного регулювання розвитку туризму як сукупність видів та способів дій суб'єкта регулювання, які ґрунтуються на базових принципах та реалізації функцій, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч.

Висновки. Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання у сфері туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють

приплив коштів в об'єкти туристичної індустрії на території України. Вищезазначена мета може бути реалізована через відповідні механізми державного регулювання системної стабільності, стійкості (адаптованості) до дії зовнішніх та внутрішніх дестабілізаційних чинників, зменшення вразливості ТРК. Тому подальші дослідження можуть стосуватись, наприклад, змісту процесу формування системної стабільності національної туристичної сфери, яке стає підґрунтям (основою) динамічного розвитку національного ТРК, підвищення рівня господарської активності його суб'єктів, що знаходить вираз у відповідних показниках економічної та соціальної ефективності. Кінцевий результат ефективного та дієвого застосування механізмів державного регулювання вбачається таким: 1) туристично-рекреаційні ресурси стають привабливими за якісними та доступними за ціновими параметрами; 2) туристичні послуги – різноманітними за видами та умовами з відповідним рівнем якості; 3) національний ТРК – характеризується стійкою позитивною динамікою розвитку.

Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної сфери, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн, в яких державна політика щодо туризму є успішною і спрямована на забезпечення високого рівня конкурентоспроможності національного туристичного продукту.

Отже, перед туристичною сферою України стоять багато проблем, які потребують розв'язання шляхом вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Функціонування туризму як специфічного сектору національної економіки базується на виробництві та споживанні туристичного продукту, що дає змогу зробити висновок про об'єктивне існування ринку туристичних послуг, який, безперечно, потребує відповідної державної підтримки у вигляді виваженої політики та застосування об'єктивних важелів регулювання. Державна політика розвитку ринку туристичних послуг має відповідати критеріям економічної результативності, соціальної ефективності та екологічної безпеки.

Перспективи подальшого дослідження полягають у недостатній вивченості механізмів державного регулювання розвитком туризму.

1. Конституція України // zakon.rada.gov.ua.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник у 2 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
3. *Алексеева Ю.В.* Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: Дис... канд. наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. – Одеса, 2005. – 223 с.
4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Учебник. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.
5. *Гесць В.М.* Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів: Монографія у 2 ч. / За ред. В.М. Гейця, А.А. Мазаракі. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – Ч. 2. – 273 с.
6. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег / Пер. проф. Н.Н. Любимова. – М.: Гелиос АРВ, 2012. – 352 с.

7. *Кириленко І.Г.* Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України: проблеми, перспективи. – К.: ННЦ ІАЕ, 2005. – 452 с.
8. *Комяков О.* Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис.. канд. екон. наук. – К., 2007. – 20 с.
9. *Корецький М.Х.* Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: Монографія. – К.: УАДУ, 2002. – 260 с.
10. *Кубко Е.Б.* Программно-целевая организация государственного управления (Сущность, правовая основа, хозяйственная практика). – К.: Наукова думка, 1988. – 231 с.
11. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
12. *Нагребельний В.П., Оніщук М.В.* Державне регулювання // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. – Т. 2: Д–Й. – С. 118–119.
13. *Полюга В.О.* Економічні і організаційні важелі регуляторної політики розвитку туризму: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.02.03 / Ужгор. нац. ун-т. – Ужгород, 2005. – 22 с.
14. Толковый словарь русского языка: Собр. соч. в 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Адепт, 2004. – Т. 2. – 912 с.
15. *Чистов С.М.* Державне регулювання економіки: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
16. *Шупік Б.В.* Поняття й ефективні методи державного регулювання міжнародного туризму в Україні // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2009. – №2. – С. 130–135.
17. *Яцук Н.В.* Поняття державного регулювання сфери рекреації // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2009. – №3. – С. 249–256.
18. UNWTO Tourism Highlights, 2013 Edition // mkt.unwto.org.

Стаття надійшла до редакції 3.07.2013.

КНИЖКОВИЙ СВІТ



СУЧАСНА ЕКОНОМІЧНА ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА ПРЕСТИЖНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД **НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ**

Україна, 01011, м. Київ, вул. Панаса Мирного, 26
E-mail: book@nam.kiev.ua
тел./факс 288-94-98, 280-80-56



Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв'язання: Колективна наукова монографія / За наук. ред. д.е.н., проф. М.М. Єрмошенка. – К.: Національна академія управління, 2008. – 452 с. Ціна без доставки – 50 грн.

У монографії розглядаються теоретичні і практичні проблеми розвитку економіки України, пропонуються шляхи їх розв'язання з метою зростання її конкурентоспроможності та ефективності.

Буде корисною для аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, практичних працівників.