

УДК 351.85

А. Ю. Красавцева,
здобувач, Інститут законодавства Верховної Ради України

ЩОДО РОЛІ ДЕРЖАВИ У РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

L. Krasavtseva,
researcher Institute of legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

AS FOR THE ROLE OF THE STATE IN THE DEVELOPMENT OF TOURISM SPHERE IN UKRAINE

Стаття присвячена осмисленню ролі держави у подальшому розвитку туристичної сфери через систему державних органів у цьому секторі економіки. На підставі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду визначені зовнішні та внутрішні чинники, що стримують розвиток туризму в Україні напрями посилення ролі держави та її функцій щодо розвитку вітчизняної туристичної діяльності

The article is devoted the comprehension of role of the state in subsequent development of domestic tourist sphere by system of State agencies in this sector of economy. By reference to the survey of local and international experience the external and internal provisions hindering the development of tourism in Ukraine along with the guidelines for consolidation of State role and its functions as for growth of national tourist activities have been shaped.

Ключові слова: туристична сфера, державне регулювання, туризм, роль держави.
Key words: tourist sphere, government control, tourism, role of the state.

Україна об'єктивно має потужний туристичний потенціал, який, на жаль, використовується не дуже ефективно. Це є визначальним питанням, яке має диференційовану структуру. Причини такого становища полягають у складній соціально-економічній ситуації в державі, у неврегульованості механізмів стимулювання туристичної індустрії, відсутності ефективної стратегії розвитку цієї галузі як на національному, так і на регіональному рівнях. Ситуація, що склалася в туристичній сфері останнім часом, вимагає активного пошуку шляхів подолання кризових явищ та інтенсифікації виробництва туристичного продукту із забезпеченням необхідної його якості.

Проблеми, які можна спостерігати у дійсний час у галузі туризму України, є "спадком", який залишився нації державі після розпаду СРСР. Тому ці явища є досить глибокими, а їх розв'язання потребує комплексного та продуманого підходу. Так, виробнича база галузі формувалась в основному за радянських часів, тому серед об'єктів інфраструктури переважають великі комплекси із значною концентрацією місць і низьким рівнем комфорту. Відсутня скоординована висококваліфікована та грамотна система дій з виведення туристичного продукту України на світовий ринок, яка давала б відчутні результати.

Поряд із зазначеним, низький рівень обслуговування туристів зумовлений загальною кваліфікацією працівників галузі. На сьогоднішній день в Україні у галузі туризму практично відсутня відповідна система для підготовки та перепідготовки кадрів, а також чіткі та адекватні світовим стандартам кваліфікаційні вимоги. Існуючі навчальні заклади у сфері туристичної підготовки фахівців ще не мають відповідного досвіду.

Усе ще залишається актуальним питання гармонізації екологічного стану попри те, що Україна вже зробила значний крок — порівняно із 1990 р. зменшила забруднення атмосфери на 58,56% [1, с. 104—119]. Збільшення туристичного потоку піднімає проблеми визначення оптимального екологічного навантаження на регіони і необхідності визначення максимальної пропускної здатності без шкоди довкіллю та історико-культурній спадщині.

Поряд з цим складнощі митного контролю й несприятливий візовий режим для іноземних туристів, проблеми тіньової економіки, економічна та політична дестабілізація, недосконала правова забезпеченість галузі все ще залишаються головними зовнішніми факторами, які стримують розвиток туризму в Україні.

Саме ці зовнішні та внутрішні чинники можуть стати базою, на основі якої формуватимуться пропозиції щодо виходу галузі з кризового становища, допоможуть визначити подальші напрямки її розвитку.

На місцевому, регіональному, національному й міжнародному рівнях екологія й економіка, в тому числі туризм, об'єднуються в систему з причинно-наслідковими зв'язками. Однак, як уже зазначалося, підпорядкованість сфери туризму державним органам управління різних рівнів стоїть на заваді об'єднанню складових туристичної політики. Створення координаційного органу частково б допомогло вирішити проблему. Однак усе одно державі доведеться управляти сферою, з якою вона обізнана не дуже добре.

Більш перспективним в управлінні туристичною сферою є шлях передавання суб'єктам туристичної індустрії знань, які допоможуть їм виробити власну стратегію інвестицій і комунікацій. Удосконалювання цих знань дасть змогу туризму більше впливати на обговорення важливих питань сучасного життя й зміцнити свої позиції у цих питаннях. Наприклад, доля туризму, як відомо, суттєво залежить від збереження й "просування" національної спадщини. Туризм повинен не тільки брати участь, а й сприйматися як провідний елемент у всіх процесах, які стосуються національної спадщини. Від цього будуть залежати і враження, яке створює туристична індустрія загалом, і політична значущість туристичної галузі для іміджу держави.

Держава повинна чітко визначити й пропагувати те, що може мати значення для розвитку туризму, зокрема конкретні заходи з розвитку туризму у світовому масштабі. Відмова від протекціоністської політики, забезпечення права на відпочинок і подовження тривалості відпусток — усе це, звичайно, є бажаним, але матиме позитивні наслідки лише за умови визнання цих заходів як національних пріоритетів. Важливо сформулювати основні політичні принципи й закріпити їх у робочих про-

грамах, чітко визначити ступінь і напрями необхідного втручання держави в туристичну сферу [2, с. 45—50].

Відповідальність держави за розвиток туризму, її участь у залученні інвестицій безумовно мають велике значення. Однак не менш важливими є врахування та здійснення таких процесів:

Контроль за розвитком туристичної діяльності, заснований на концепції планомірного розвитку, і визначення національних пріоритетів.

Розвиток інфраструктури, що входить у компетенцію органів влади, як державних, так і місцевих. Це основа будь-якої соціально-економічної діяльності, у тому числі туризму.

Втручання держави при потребі, наприклад, у виробництво устаткування для тих сфер, в яких приватний сектор не зможе розраховувати на високі прибутки, отже, не буде зацікавлений в інвестиціях, скажімо, для соціального, молодіжного, культурного туризму.

Міжнародна конкуренція, національні інтереси й специфіка індустрії — це основні причини, які вимагають участі державних органів в управлінні туридустрією. На початковому етапі розвитку інфраструктури туристичної галузі держава всіляко підтримувала бажання людей подорожувати й створювала для цього належні умови. Однак до середини 60-х років ХХ ст. заходи, які здійснювалися в цьому напрямі, мали винятково кількісний характер. Держава сприяла розвитку великих міст, що водночас були центрами туризму. Вони були пов'язані між собою мережею автомобільних доріг, що само по собі сприяло використанню автомобільного транспорту з туристичною метою. В Європі приступили до усунення природних перешкод, які заважали поїздам на автомашинах. Морський пасажирський транспорт переживав кризу. Набували популярності чартерні програми. До туристичних потоків, які спрямовувалися у великі міста, приєднувалися "заморські" туристи.

Слідом за проблемою стимулювання просування національного туристичного продукту державні органи управління туризмом повинні були вирішувати питання транспортної інфраструктури: великі міста й головні транспортні шляхи вже не могли впоратися з великим потоком туристів, особливо у високий сезон. Демократизація туризму сприяла підвищенню попиту на послуги готелів середньої категорії й навіть додаткових засобів розміщення. Водночас деякі країни зіштовхнулися з нестачею висококваліфікованого персоналу, що змусило державні органи втрутитися у вирішення питань підготовки кадрів [3, с. 163—173].

У другій половині ХХ ст. у національній туристичній політиці більшості європейських держав сформувався новий напрям, оскільки їх турбувало не лише кількісне збільшення туристичного потоку, а й його якість, спрямованість та регламентованість.

У Європі покращувалося узбережжя морів, розроблялися нові напрямки й туристичні маршрути, що дало змогу розвантажити традиційні транспортні артерії. Міжнародні туристичні організації сприяли розширенню зони діяльності національних туристичних структур. У деяких країнах Європи були створені спеціальні комісії, які при сприянні міжнародних структур займалися розробкою заходів захисту національної історичної, природної і культурної спадщини. При туристичних адміністраціях створювалися незалежні організації, відповідальні за збереження навколишнього, у тому числі природного, середовища. Роль держави в цих нових сферах проявлялася вже поза межами діяльності урядових організацій з туризму та реалізації проектів, які вимагають інвестицій, що перевищують можливості приватного сектору.

Галузеві проекти й програми розвитку, які розробляються під егідою держави, сприяють залученню засобів у цей сектор. Важливою, у цьому зв'язку, є державна підтримка туризму, а також економічне та юридичне регулювання цієї сфери, що безпосередньо впливають на ухвалення рішень про інвестиції цієї сфери економіки.

Не вимагає доведення аксіома про те, що розвиток туризму досягне успіху за наявності відповідної виваженої політики держави як на національному, так і регіональному рівнях.

Ми вважаємо, що допомога держави в подальшому розвитку туристичної галузі може полягати у:

— будівництві туристичних комплексів, структура яких сформована з урахуванням місцевої специфіки (атракти);

— розвитку місцевої інфраструктури (готелі, ресторани тощо);

— модернізації засобів зв'язку (факси, телефони, інформаційні системи);

— розвитку інфраструктури (дороги, засоби доставки);

— розвитку туристичних кадрів (курси підготовки й перепідготовки кадрів для туризму, курси підвищення кваліфікації).

Як уже зазначалося, важливою є роль держави у залученні інвестицій, зокрема через запровадження пільг. У цьому зв'язку доцільно вести мову про чотири категорії пільг, завдяки яким відбувається активне залучення інвестицій у туристичний сектор:

1) фінансові пільги: знижки й позики під низький відсоток. Причому уряд стимулює притік інвестицій за рахунок власних коштів;

2) пільги "напівфінансового" характеру. Уряд виступає гарантом позик, підтримує курс обміну валют та розробляє систему знижок. У цьому випадку відрахування із суспільних фондів значно скорочені й практично дорівнюють нулю;

3) податкові пільги: тимчасове звільнення від сплати податків чи скорочення їхнього розміру, а також інші податкові пільги (зменшення ставок податку на прибуток, надання кредиту для виплати відсотків за іноземними позиками, звільнення від сплати податку на землю, зменшення преференційного тарифу, пільгові мита на ввезення устаткування тощо). Усе це допоможе зберегти й (або) збільшити доходи від капіталовкладень і, крім того, скоротити первинні витрати;

4) інші заходи, тобто створення системи підготовки кадрів, розробка програм з просування національного турпродукту й країни як туристичного напрямку, переказування прибутку за кордон, імпорт матеріалів й устаткування для галузі, залучення висококваліфікованих кадрів, у тому числі закордонних, загалом заходи, спрямовані на підвищення привабливості туристичного образу країни.

Прерогативою державних органів управління туризмом є також вирішення кадрових проблем. Визнаною в міжнародному масштабі практикою є контроль з боку держави за загальними вимогами, яким повинні відповідати працівники туристичної сфери. Для цього на державному рівні розробляються та приймаються професійні стандарти й кваліфікаційні вимоги до осіб, які займаються тією чи іншою професійною діяльністю в туризмі [4].

Визнання державою важливості спеціальної професійної підготовки в туризмі підтверджує, зокрема, той факт, що в більшості країн для одержання ліцензії на зайняття туристичною діяльністю потрібно мати спеціальну професійну освіту. Аналогічна вимога висувається до осіб, які бажають займатися іншою професійною діяльністю, пов'язаною з прийомом та обслуговуванням туристів. Це стосується гідів, супровідників, екскурсоводів тощо. Туристичні законодавства Франції, Іспанії, Угорщини, Португалії та інших країн містять чіткі вимоги до рівня загальної й професійної підготовки для цих категорій працівників.

Перед державами-членами ЄС поставлене завдання максимально гармонізувати законодавчі й нормативні акти у сфері, яка стосується подорожей і відпочинку в складі комплексного туристичного продукту.

Процес координації професійних вимог, метою якого є сприяти вільному обміну зайнятими у виробництві, охопив і співробітників служби прийому в готелях, економіч-

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє сформулювати висновки про те, що роль держави у розвитку туристичної сфери зобов'язана стосуватися виконання нею таких функцій:

— Регламентування туристичної діяльності шляхом розробки законодавства, покликаного забезпечити умови для сумлінної конкуренції на ринку туристичних послуг і захист прав споживача, а також визначення додаткових меж функціонування туристичної галузі.

— Координація розвитку туризму, що передбачає внутрішню координацію діяльності учасників туристичного процесу в межах галузі й забезпечення гармонійного включення туризму в загальний господарський механізм, що можна розглядати як зовнішню координацію.

— Стимулювання міжнародного обміну шляхом спрощення туристичних формальностей, а також створення сприятливих умов для розвитку внутрішнього туризму.

— Гарантування безпеки туристичної діяльності й туризму в межах національної території.

— Інформаційне забезпечення туристичної діяльності, що передбачає збір і обробку статистичних даних, випуск і поширення рекламно-інформаційних матеріалів, які характеризують стан галузі в національному масштабі, а також проведення наукових досліджень у сфері туризму.

— Просування національного туристичного продукту на міжнародному ринку.

— Підготовка професійних кадрів.

Література:

1. Бондаренко М.П. Туристичний сектор економіки України: реалії та перспективи / М.П. Бондаренко // Економіка і прогнозування: [науково-аналітичний журнал]. — К., 2011. — № 1. — С. 104—119.
2. Гостева Н.П. Місце туристичної індустрії України у світі / Н.П. Гостева // Держава та регіони: [науково-виробничий журнал]. Серія "Державне управління". — Запоріжжя, 2009. — № 2. — С. 45—50.
3. Сміль В. Туризм і сталий розвиток / В. Сміль, І. Сміль // Вісник Львівського університету. Серія географічна. — Львів, 2005. — № 32. — С. 163—173.
4. Яновська Н. В. Туризм: організація і облік. — Харків: Фактора, 2000. — 150 с.
5. Некоторые аспекты функционирования индустрии туризма / Под общ. ред. А.А. Лесника, И.П. Мацицкого, А.В. Чернышева. — М.: Вестник, 1998. — 230 с.
6. Менеджмент туризма / Под ред. В.А. Квартальнова. — М.: ФиС, 2002. — 180 с.

References:

1. Bondarenko, M.P. (2011), "The tourist sector of Ukraine: Reality and Perspectives", *Ekonomika i prohnozuvannia: [naukovo-analitychnyj zhurnal, vol. 1, pp. 104—119.*
2. Hosteva, N.P. (2009), "Place of tourism industry of Ukraine in the world", *Derzhava ta rehiony: [naukovo-vyrobnychyj zhurnal]. Seriiia "Derzhavne upravlinnia", vol. 2, pp. 45—50.*
3. Smal', V. (2005), "Tourism and sustainable development", *Visnyk L'vivs'koho universytetu. Seriiia heohrafichna, vol. 32, pp. 163—173.*
4. Yanovs'ka, N. V. (2000), *Turyzm: orhanizatsiia i oblik [Tourism: Organization and Accounting], Faktora, Kharkiv, Ukraine.*
5. Lesnik, A.L. Macickij, I.P. and Chernyshev, A.V. (1998), *Nekotorye aspekty funkcionirovaniia industrii turizma [Some aspects of functioning of the tourism industry], Vestnik, Moscow, Russia.*
6. Kvartal'nov, V.A. (2002), *Menedzhment turizma [management of tourism], FiS, Moscow, Russia.*

Стаття надійшла до редакції 27.05.2014 р.

ного відділу, покоївок, працівників ресторанів, барменів, касирів, порт'є й кухарів. Погоджено вимоги до осіб, які супроводжують туристичні групи, співробітників турагентств, співробітників служби з проведення конгресів, співробітників рекламно-інформаційного туристичного відділу, технічного персоналу служби прийому в туристичному агентстві, працівників парків відпочинку.

Директива ЄС стосується умов, у яких гіді й перекладачі можуть займатися своєю професійною діяльністю як особи, які організують поїздки, і як особи, які супроводжують туристів. Положення цієї Директиви не поширюються на екскурсоводів, котрі працюють у місцях, які відвідують туристи.

У 1995—1996 рр. країни Західної Європи, які на той час були членами ЄС, ухвалили перелік професій готельного й ресторанного секторів, а також кваліфікаційні вимоги до них.

Необхідно зазначити, що туризм фігурує в програмі ЄС з професійної освіти й підготовки, зокрема:

Програма COMET передбачає співробітництво туристичних підприємств і університетів у підготовці фахівців для туризму з використанням новітніх технологій і розробок.

Програма ERAZMUS як гнучкий інструмент міжуніверситетської співпраці, розрахований на підготовку фахівців для туризму за єдиною європейською програмою й з єдиним дипломом.

Програма PETRA забезпечує можливість одержання додаткової однорічної або дворічної освіти особам, які мають середню освіту.

Більш перспективним в управлінні туристичною індустрією є шлях передавання суб'єктам туристичної індустрії знань, які допоможуть їм виробити власну стратегію інвестицій і комунікацій. Удосконалення цих знань дасть змогу туризму більше впливати на обговорення важливих питань сучасного життя й зміцнити свої позиції у цих питаннях. Наприклад, доля туризму, як відомо, суттєво залежить від збереження і "просування" національної спадщини. Туризм повинен не тільки брати участь, а й сприйматися як провідний елемент у всіх процесах, які стосуються національної спадщини. Від цього будуть залежати і враження, яке створює туристична індустрія загалом, і політична значущість туристичної галузі.

Не менш важливими є планування й розвиток туризму в контексті збереження культурної спадщини. Археологічні розкопки й історичні пам'ятники, оригінальна архітектура, самобутні мистецтво й ремесла, традиції, взагалі система цінностей — це культура регіону, який є привабливим для туристів [5].

Підтримка й збереження унікальної історичної, культурної й соціальної самобутності певного регіону є надзвичайно важливими складовими будь-якої стратегії розвитку. Держава впливає на ці процеси шляхом розробки спеціального природоохоронного законодавства, нормативних актів, які визначають можливість використання культурно-історичної спадщини, а також шляхом прийняття спеціальних програм розвитку відповідних регіонів, перспективних у туристичному відношенні.

Це основні дотичні до туризму сфери, які потребують регулятивного впливу держави, навіть у найбільш розвинених країнах, де участь держави не проявляється з такою очевидністю в інших галузях економіки, регульованих у значно більшому ступені приватним сектором за допомогою ринкових механізмів.

Очевидно, що держава зобов'язана відігравати провідну роль у розвитку галузей, визнаних пріоритетними для певної країни. Форми й межі такої участі кожна країна визначає самостійно, виходячи з реальних можливостей, загальних пріоритетів і співвідношення попиту та пропозиції, яке складається на внутрішньому ринку. У такий же спосіб вирішуються питання співробітництва з приватним сектором: у яких галузях його можна визнати найбільш значущим і якої форми воно повинно набути для забезпечення максимальної ефективності [6].