

УДК 351.711:379.85

С. Сисосва

## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

**Здійснено науково-теоретичне обґрунтування актуальних політико-управлінських проблем становлення та розвитку державного регулювання в галузі туризму. Сформульовано рекомендації щодо запровадження європейського досвіду управління туристичною галуззю.**

**Ключові слова:** туризм, розвиток, механізми державного управління, державне регулювання.

Туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури. Це зумовлено динамічністю, високоприбутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток країн. Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної, складної галузі та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків, до складу якої належить понад 40 суміжних галузей народного господарства (транспорт, зв'язок, харчування тощо), є очевидною.

Проблеми розвитку туризму вже кілька десятиліть перебувають у центрі уваги науковців. Аналіз наукових джерел із проблематики державного управління галузі туризму, свідчить, що українським вченим тут належить вагомих теоретичний доробок. Цим питанням присвячені наукові праці Л. Дядечка [1], С. Козловського [2], М. Корецького [3], С. Хлопак [4] та інших.

Метою статті є аналіз механізмів реалізації державної політики в галузі туризму у зарубіжних країнах.

Розвиток туризму все більш наполегливо вимагає наукових досліджень. В Україні створюються наукові підрозділи (лабораторії, відділи і навіть інститут туризму), які розробляють різні аспекти розвитку такої галузі економіки, як туризм.

У цій галузі складаються два напрямки:

– прикладні дослідження (оцінка попиту з метою виявити можливості залучення туристів в певний район, порівняльна оцінка туристичних ресурсів, розробка проектів комплексного розвитку окремих районів туризму тощо);

– теоретичні (загальний аналіз проблем і перспектив розвитку індустрії туризму, аналіз географії туристичних потоків та факторів, що визначають їх інтенсивність, методологія оцінки ресурсів попиту і ефективності капітальних вкладень).

Дослідження туристичного ринку мають економічне і психологічне спрямування. Економічний аспект дослідження туристичного ринку припускає розрахунок економічного потенціалу регіону, що досліджується, розподілу національного доходу на душу населення, ступінь розвитку окремих галузей економіки. Окрім того, досліджується політика країни в відношенні розвитку туризму: стимулюється чи обмежується туризм, чи виділяються кошти на будівництво матеріально-технічної бази туризму, чи проводиться відповідна регіональна політика з боку держави.

Аналіз, проведений Всесвітньою туристичною організацією, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури і міжнародної політики.

Туристична політика має характерні риси загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, система відпусток), фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані із створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

За результатами аналізу виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави включає:

- 1) складання цільових програм із розвитку туризму на рівні держави і регіонів;
- 2) розробку конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети;
- 3) державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним із механізмів реалізації політики держави в галузі туризму. Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою змін кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відрахувань у державний та місцевий бюджети, підвищенням рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

У контексті викладеного вище, державне регулювання туристичної галузі пропонується розглядати як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі і створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Для успішного його вирішення, запобігання політичним помилкам та прорахункам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналізуючи роль держави в організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки.

Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової "самоорганізації". Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли туризм національній економіці взагалі не дуже потрібний або коли суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму прийнята в США після того, як у

1997 р. була ліквідована державна структура U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні [5].

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови, а саме: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Подібна модель організації управління туристичною індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним із основних джерел валютних надходжень у бюджет.

Третя модель переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються в “надрах” певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ цього міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об’єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо).

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму отримала умовну назву “європейської”. Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона вважається найбільш прийнятною для України. Особливої актуальності дослідженню цієї моделі надає не лише ситуація глобальних трансформацій у сучасному світі, але й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства.

Доцільно зауважити, що центральна державна туристична адміністрація в розвинених європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася досить продуктивною у контексті знаходження форм конструктивного співробітництва й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також для залучення фінансових коштів приватного сектора з метою виконання відповідних державних завдань. Наслідком такої політики стала поява змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристичної діяльності.

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн: Франції, Іспанії, Великобританії та Італії, на частку яких, за даними Всесвітньої туристичної організації (далі – WTO) припадає приблизно 1/3 світових туристичних прибуттів.

У Франції питання регулювання туризму стосуються компетенції Міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують Державний секретаріат з питань туризму та Управління туризму. Ці органи відповідають за управління та регулювання галузі, інвестування й міжнародні відносини у сфері туризму. Окрім того, існує ще ціла низка органів, що беруть участь в управлінні туризмом “із правом дорадчого голосу”: Рада з туризму при Міністерстві транспорту та суспільних робіт, Французьке агентство туристичного інжинірингу, Національна наглядацька рада з туризму (маркетингові дослідження й статистика в туризмі), Національне агентство з питань

відпускних подорожей (соціальний туризм), Національний комітет з процвітання Франції (питання екології й озеленення міст). На регіональному рівні діють представники центральної виконавчої влади, що вирішують питання розвитку туристичної сфери та підпорядковані безпосередньо префектам. Діяльність цих представників спрямована на координацію регіональних ініціатив, оскільки повноваження місцевої влади в галузі туризму досить вагомі [6].

Просуванням образу Франції як туристичного центру на міжнародному ринку займається асоціація “Maison de la France”, що виникла в 1987 р. у результаті угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об’єктів екскурсійного показу. На сучасному етапі асоціація нараховує майже 800 членів. У штаті асоціації “Maison de la France” більше 200 співробітників, 31 його представництво працює в 26 країнах світу. Керівний орган асоціації – рада директорів – складається з 27 осіб (1/3 – чиновники з держапарату, а 2/3 – представники приватного бізнесу) [7].

Діяльність асоціації на 60% фінансується з держбюджету. В 2009 р. субвенція, що передбачена в Законі “Про державний бюджет Франції” для “Maison de la France”, становить 30,3 млн євро. Як видно з аналізу статистичних даних, просування французького туристичного продукту на закордонні ринки відбувалося дуже успішно. Фахівці підрахували, що кожен вкладений у просування франк приносив 100 франків надходжень. Пріоритетними ринками для Франції за обсягом і потенціалом були Японія, США, Німеччина та Великобританія, надходження від яких становили половину всіх надходжень країни від міжнародного туризму. Приклад “Maison de la France” яскраво засвідчує, як багаторазово можна збільшувати ефект від державних інвестицій, якщо їх уміло доповнювати інвестиціями приватного сектора.

В Іспанії питання туризму координує Державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підлеглий Міністерству економіки. Окрім Держсекретаріату, Міністерству економіки підпорядковуються: Центральна дирекція з туризму (адміністративні питання, розробка загальних напрямів державної політики у сфері туризму); готельна мережа “Paradores” (83 готелі, розміщені в будинках, що становлять історичну цінність); два виставково-конгресних центри (в Мадриді й Малазі) та Іспанський інститут туризму – “Turespasa” [8].

Повноваження самого Міністерства економіки невеликі. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку туристичної індустрії є прерогативою місцевої влади. З метою координації їх діяльності в країні створена Рада з розвитку туризму, до складу якої належать представники державних органів влади всіх рівнів та представники приватного бізнесу.

Україні потрібно перейняти в майбутньому досвід співробітництва Ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, що здійснюється через впровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, насамперед з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів. Виходячи з аналізу стану туристичної галузі провідних зарубіжних країн, можна окреслити проблеми державного регулювання туристичної галузі в Україні адже вітчизняна туристична галузь є невід’ємною складовою світового туристичного процесу. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства України, яка з року в рік без залучення державних дотацій стабільно нарощує обсяги виробництва туристичного продукту.

### Висновки

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 українського народу і держави.

Пріоритетним видом туризму для України залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та створення додаткових робочих місць. Нині Україна має понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць, але вони потребують модернізації та реконструкції відповідно до міжнародних стандартів [9]. Окрім того, підтримання в належному стані потребують і рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури України, інші об'єкти туристичних чи екскурсійних послуг.

За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування цієї моделі доцільно отримати необхідне державне фінансування (щонайменше, часткове) для участі країни у формуванні й просуванні національного турпродукту, здійснення маркетингових досліджень, рекламно-інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакету інвестиційних проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо.

Отже, на основі проведеного аналізу зауважимо, що окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі зазначених вище країн, ефективність яких перевірена часом та підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати для розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

### Література

1. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу [Текст] / Л. П. Дядечко. — К. : Центр навч. літ-ри, 2007. — 224 с
2. Козловський Є. Проблеми формування інвестиційної політики в галузі туризму / Є. Козловський // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2007 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 2. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — С. 165—167.
3. Корецький М. Х. Стратегічне управління [Текст] : навч. посіб. / М. Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Дацій. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 240 с.
4. Хлопак С. В. Управління туристичною галуззю: стан та перспективи / С. В. Хлопак // Регіональні перспективи [Текст]. — 2000. — № 2/3 (9/10). — С. 345, 346.
5. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу... — С. 38.
6. Козловський Є. Проблеми формування інвестиційної політики в галузі туризму... — С. 165—167.
7. Туризм у XXI столітті: глобальні тенденції і регіональні особливості [Текст] : матер. II міжнар. наук.-практ. конф. (10–11 жовтня 2001 р., м. Київ). — К. : КІТЕП, 2001. — 235 с.
8. Хлопак С. В. Управління туристичною галуззю: стан та перспективи... — С. 345, 346.
9. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу... — 224 с.

**S. Sysoyeva**

**MECHANISMS OF REALIZATION OF STATE POLICY  
IN THE FIELD OF TOURISM IN FOREIGN COUNTRIES**

**The scientific and theoretical study of current political and administrative problems of formation and development of state regulation in the field of tourism is made. Recommendations on the implementation of the European experience of tourism industry management are presented.**

**Key words: tourism, development, public administration mechanisms, state regulation.**