

УДК 338.48(477.87)

Л. О. Шпак,  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри бухгалтерського обліку АМУ

## ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

*В статті розкриваються особливості державної політики щодо регулювання розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу та вклад туристично-рекреаційного комплексу у соціально-економічний і культурний розвиток регіонів, а також реалізація існуючих потенційних можливостей щодо їх розвитку.*

*In this article the features of government policy for the regulation of regional development of the tourism sector and the contribution of the tourism complex socio-economic and cultural development of the region and the implementation of existing potential for their development.*

**Ключові слова:** регіональний туристично-рекреаційного комплекс, соціально-економічний розвиток регіону, туристичні ресурси, державне регулювання.

**Keywords:** regional tourism and recreation complex, socio-economic development of the region, tourism resources, and regulation.

### Постановка проблеми.

Сфера туризму та рекреації охоплюючи кілька напрямків участі в громадському 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, що відбуваються в рамках керованого об'єкта та його взаємозв'язків.

Так як в сучасних умовах економічні процеси мають змішаний вплив, з одного боку, ринкового саморегулювання з іншого - державного регулювання та управління на макро рівні має зазначений переважаючий вплив з боку держави. Зокрема саме воно служить важливою складовою економічного механізму взаємодії суб'єктів регіонально-ринкового господарства, регулювання всередині регіонального ринку та міжрегіональних економічних зв'язків [ 4] . Частина функцій загальнодержавного регулювання делегуються регіональним органам влади, які не тільки реалізують в рамках регіону економічні та правові методи державного впливу на економіку, а й вирішують свої локальні завдання. При цьому однією з центральних є проблема безконфліктного розвитку триєдиного початку - загальнодержавного, регіонального та місцевого.

Метою цієї статті є сприяння розвитку туристично-рекреаційного комплексу за допомогою державного регулювання та розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян при здійсненні подорожей та відпочинку, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян країни, збереження туристичних об'єктів.

### Вклад основного матеріалу.

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

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

Під державним регулюванням розвитку туристично-рекреаційного комплексу розуміється діяльність органів державної влади із забезпечення сприятливих умови для розвитку туризму та визначенню пріоритетних напрямків, а також ініціюванні та розробці концепцій і програм розвитку туризму, їх правовому, інформаційному, фінансовому та кадровому забезпеченні.

Головною ціллю державного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу є розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян при здійсненні подорожей, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян країни, збереження туристичних об'єктів.

Так в деяких країнах з розвинутою 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 яка займається питаннями розвитку туристичної галузі). Врегулювання проблем виникають у ході взаємодії туристично-рекреаційних організацій 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.

Успішне застосування даної моделі передбачає :

- Високий рівень опрацьованості правового регулювання господарських відносин в умовах ринкової взаємодії;
- Присутність на ринку рекреаційно-туристичних послуг великих компаній, які в змозі ініціювати і самостійно здійснювати великомасштабні проекти;
- Високу привабливість рекреаційно-туристичних ресурсів для потенційних туристів і відвідувачів.

У країнах, де присутня державне регулювання ринку рекреаційно- туристичних послуг, реалізуються дві моделі, або створені спеціальні 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 відає певне багатогалузеве міністерство, найчастіше економічного профілю, який в основному займаються вирішенням загальних питань державного регулювання. [ 3]

Державне регулювання 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, мита, 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. Вони обмежують рамки поведінки економічних агентів і часто носять суворий характер. Фінансово-економічні методи не обмежують свободу вибору надаючи суб'єктам туристично-рекреаційного комплексу право на вільне прийняття рішення.



Рис . 1. Методи державного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу

З метою вдосконалення процесу регулювання на наш погляд головним чином потрібно 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. У будь-якому випадку структура органу виконавчої влади країни в сфері туризму повинна оптимально відповідати обсягу і характеру розв'язуваних цим органом завдань.

На рис. 2 представлена схема реалізації державної політики щодо розвитку туристично-рекреаційної галузі.



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

В умовах ринкових відносин, економічної та екологічної нестабільності, що піддають деформації ринок послуг, вимагають прийняття якісних, управлінських рішень на всіх рівнях державної влади. У зв'язку з цим виникає необхідність вдосконалення управлінської діяльності на основі застосування різних технологій: моніторинг, прогнозування, планування, моделювання, просування і маркетинг.

Моніторинг в туристично-рекреаційного комплексу, 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. [ 3]

Разом з тим для підвищення ефективності заходів державного регулювання макроекономічних процесів в туристичних регіонах потрібне застосування системного підходу до питань визначення стратегії розвитку та вироблення заходів керуючого впливу держави. У цих умовах загальнообов'язаним і дієвим методом підтримки є розробка та реалізація загальнодержавних і регіональних цільових програм, покликаних забезпечити розвиток тих чи інших галузей економіки, що мають стратегічне значення для регіонів і країни в цілому.

Також програмування доцільно доповнити прогнозуванням і моделюванням. В кожному конкретному випадку прогнозування має включати в себе певні квантитативні цільові установки на перспективу і серед них пріоритетне місце необхідно відвести кількісними показниками туристичного потоку і ємності і показниками завантаженості курортів і комплексу в цілому, а також наявними природним лікувальним і туристичним ресурсам. У прогнозі необхідно також відобразити і можливу динаміку відтворення ресурсів, і процес регулювання їх споживання з точки зору оптимізації відповідних міжгалузевих і внутрішньогалузевих пропорцій. Розробка прогнозу повинна здійснюватися при використанні, по-перше генетичного методу прогнозування, що спирається на дослідження ситуації, що склалася та існуючих тенденцій і по-друге нормативно-цільового методу, який передбачає отримання планованого результату при орієнтації на оптимальні нормативи використання природних ресурсів включаючи екологічні.

Моделювання туристично-рекреаційного комплексу передбачає використання всієї системи стандартів споживання рекреаційних послуг для поєднання цілей у досягненні яких бере участь кожна його складова вимагаючими для цього факторами (тобто ресурсним забезпеченням).

Методи підтримки туристично-рекреаційного комплексу з боку держави можуть носити як прямий так і опосередкований характер. Прямая підтримка може виражатися наприклад у вигляді державного кредиту туристичної організації, а підготовка кадрів для таких організацій є опосередкованою формою підтримки.

Підвищення ефективності державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу передбачає на наш погляд діяльність по ряду напрямків :

- Вдосконалення нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності організацій туристично-рекреаційного комплексу та їх організаційно-правового захисту;

- Посилення екологічного контролю з боку державних природоохоронних органів з метою запобігання порушень природного балансу в зонах відпочинку туристів і на всій території регіону;

- Вдосконалення статистичної та інформаційної бази туристичної діяльності необхідної для проведення аналізу, розробки, реалізації та контролю за виробленням науково-обґрунтованих заходів держави в різних сферах функціонування туристично-рекреаційних комплексів країни та її регіонів;

- Проведення заходів щодо залучення підприємницького сектора в регіональний туристично-рекреаційний комплекс ;

- Рекламно-інформаційна підтримка туристично-рекреаційного комплексу регіону як всередині країни так і за її межами за рахунок залучення відомих фахівців з маркетингу і реклами, інформаційним, комунікаційним технологіям.

Велика кількість учасників ринку туристичних послуг та різноманітність і специфічність туристично-рекреаційних продуктів надають заходам з реклами та їх просуванню особливе значення. Реклама в туризмі є дієвим засобом поширення інформації про регіональний туристичний продукт і служить ефективним

інструментом створення іміджу привабливого для цілей туризму та рекреації регіону.

У зв'язку з відсутністю достатніх коштів на цілі реклами і просування, відсутня можливість створення інформаційно-рекламної середовища, що характеризує регіональну продукцію. Отримують інформацію потенційні туристи стараннями регіональних ЗМІ та окремих туристичних фірм, які рекламують свій туристичний продукт, обсяг інформації не може в повному обсязі забезпечити уявлення про можливості туристично-рекреаційного комплексу регіону, а також вирішити всі наявні проблеми рекламно-інформаційної діяльності в даній сфері.

Говорячи про інші напрямки інформаційного забезпечення державного регулювання туристичної галузі, необхідно підкреслити важливу роль статистичної інформації при аналізі та виявленні соціально-економічного значення, тенденцій, факторів розвитку туризму.

Сучасний стан офіційної статистики не дозволяє отримати достовірні і повні відомості про стан справ у пов'язаних із створенням туристичного продукту галузях (матеріально-технічній бази, чисельності зайнятих, фінансових показниках діяльності, каналах фінансування і т.д.).

Для цілей вдосконалення статистичного обліку та аналізу в туристично-рекреаційному комплексі можна запропонувати ряд напрямків діяльності, які на наш погляд мають сприяти поліпшенню якості інформаційного забезпечення державних органів, що здійснюють функції регулювання туристичної індустрії, представників туристично-рекреаційного комплексу і дослідників, що займаються вивченням даної галузі:

- Відстеження в безперервному режимі обсягів і динаміки основних туристичних потоків за видами туризму і рекреаційно-туристичним зонам регіону, в цілях отримання фактичних, а не оціночних значень показників;
- Виділення в особливу категорію статистичного аналізу об'єктів регіональної туристичної індустрії;
- Моніторинг динаміки цін на послуги рекреаційно-туристичних організацій у різних сегментах регіонального ринку рекреаційно-туристичних послуг;
- Оцінка ступеня впливу туристично-рекреаційного комплексу на основні соціально-економічні показники розвитку регіону.

Важливою складовою державного регулювання туристично-рекреаційного комплексу повинна стати також політика держави, спрямована на підтримку підприємницького сектора в рекреаційному і туристичному бізнесі. В даний час подібна підтримка підприємництва (в тому числі і малого) в туристично-рекреаційному комплексі в регіональній практиці фактично відсутня або незначна, на відміну від світового досвіду. [ 2 ]

Незважаючи на існуючі відомі декларовані різними законодавчими та нормативно-правовими актами, податкові, фінансові, адміністративні та інші методи державної підтримки підприємницького сектора, рівень реалізації цих методів та інструментів державної підтримки незначний. Крім того використовувани в даний час методи підтримки підприємництва в регіоні не містять достатньої інструментарію, яка б враховувала специфіку туристично-рекреаційного комплексу, що перешкоджає повноцінному та ефективному використанню туристично-рекреаційного потенціалу регіону не сприяє і не стимулює приплив додаткових інвестиційних ресурсів в цей сектор економіки.

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 наданих 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.

Важливою складовою державного регулювання в туристично-рекреаційній сфері повинна стати політика спрямована на стимулювання розвитку інфраструктури в регіоні та вдосконалення матеріально-технічної бази у даній сфері проблеми у розвитку яких надають, негативний вплив на потенціал туристично-рекреаційного комплексу.

Значна невідповідність матеріальної бази потенціалу природних туристичних ресурсів регіону і туристичним стандартам використовуваним у світовій практиці є серйозною перешкодою для зростання туристичних потоків в регіоні. [ 1 ]

В зв'язку з цим на наш погляд необхідне уведення 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 відноситься 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 та державними і приватними транспортними компаніями.

Реконструкція та модернізація технічної бази є важливою умовою створення в регіоні конкурентоспроможних туристично-рекреаційних комплексів.

Оновлення та розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури відповідно до світових стандартів та використанням сучасних технологій у даній сфері вимагає значного обсягу капіталовкладень. Разом з тим у розвитку туристично-рекреаційного комплексу ключовою є проблема недостатності інвестиційних ресурсів.

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

Існуюче законодавство в рамках державного регулювання у сфері туризму та рекреації передбачає можливість використання прямого бюджетного фінансування розробки та реалізації федеральних і регіональних цільових програм у туристично-рекреаційній сфері, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій в туристично-рекреаційний комплекс. Заходи розроблені і здійснюються на базі чинного законодавства та нормативно-правових актів крім того, що припускають набір відповідних заходів і дій держави, також передбачає та організують економічний механізм їх фінансування.

Поряд з природними туристичними ресурсами і матеріально-технічною базою туристично-рекреаційного комплексу, важливим складовим функціонування туристично-рекреаційного комплексу виступають трудові ресурси. Підготовка висококваліфікованих кадрів в туристично-рекреаційній сфері є основоположним напрямком державного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу.

Серйозною проблемою для підприємств і організацій, зайнятих в туристично-рекреаційному комплексі такі реалізують інвестиційні проєкти в даний час є виділення для забудови земельної ділянки. Враховуючи прагнення будь-якого господарюючого суб'єкта до скорочення витрат, необхідно передбачити можливість надання господарюючим суб'єктам даної рекреаційно-туристичної зони права самостійного проєктування зводяться на даній території об'єктів в рамках, передбачених планом-проєктом або генеральним планом забудови рекреаційно-туристичної зони з урахуванням положень розробленої стратегічної концепції розвитку туризму та рекреації. [ 2 ]

Для скорочення транзакційних витрат суб'єктів рекреаційно-туристичної зони, прискорення її розвитку необхідно на законодавчому рівні визначити спрощений механізм виділення ділянок землі для реалізації на них інвестиційних проєктів та надання пільгових умов землекористування.

При наданні пільгових умов землекористування господарюючим суб'єктам, зайнятим на території даної рекреаційно-туристичної зони, на наш погляд, необхідно передбачити можливість зниження ставок по орендній платі за користування земельною ділянкою або зовсім відмовитися від стягнення орендної плати до виходу проєкту на рівень самоокупності. Це дозволить істотно знизити витрати учасників рекреаційно-туристичної зони і дозволить забезпечити поступальний і сталий розвиток цих зон.

Іншим елементом економічного механізму регулювання розвитку рекреаційно-туристичних зон є пільговий порядок оподаткування.

Податкові пільги, надані суб'єктам рекреаційно-туристичної зони, можуть поширюватися виключно на даній території. У зв'язку з цим, слід зазначити необхідність ведення окремого обліку господарської діяльності на території рекреаційно-туристичної зони та за її межами, що є необхідною умовою при наданні податкової пільги. Тільки значні податкові пільги, істотно перевищують вигоди від тіньової діяльності, можуть створити стимул для економічних суб'єктів туристично-рекреаційного комплексу та сприяти залученню інвестицій в господарське освоєння рекреаційних зон.

Нарівні з цим, вся система надаваних податкових пільг, в тому числі і для розвитку різних видів туризму шляхом надання пільг адміністративного та фінансового плану, а також пільг щодо податкового стимулювання окремих видів діяльності, повинна забезпечити умови для реалізації існуючих на даній території порівняльних і абсолютних переваг, а не способом для компенсування не представленої на даній території чинників розвитку.

Застосування механізмів бюджетної підтримки реалізуються на території туристично-рекреаційного комплексу проєктів пов'язане з участю регіональної та місцевої адміністрацій у формах, передбачених чинним законодавством. Разом з тим, необхідно враховувати, що бюджетні механізми використовуються тільки з метою залучення фінансових коштів, яких бракує для завершення розпочатих або планованих інвестиційних проєктів. Основне навантаження щодо реалізації інвестиційних проєктів повинні взяти на себе самі учасники туристично-рекреаційних комплексів.

Виділене нами в якості ще одного механізму розвитку туристично-рекреаційного комплексу - інвестиційне адміністрування проєктів - являє собою роботу органів влади суб'єкта України та / або органів місцевого самоврядування з супроводу інвестиційних проєктів, починаючи від етапу узгодження умов інвестиційного

договору , про який йшлося вище до моменту виходу проекту на рівень самоокупності або повної його реалізації .

Таким чином, завдання ефективного використання описаних принципів функціонування - туристично-рекреаційного комплексу як економічних механізмів , а також розробка методичного забезпечення розвитку туристично-рекреаційного комплексу на основі забезпечення сприятливих умов для інвестування і розвитку підприємницького сектора в даній галузі держави може бути вирішена за допомогою створення особливої економічної зони туристично- рекреаційного типу.

У зв'язку з необхідністю вирішення широкого кола проблем для забезпечення умов для - сталого розвитку туристично-рекреаційного комплексу, пов'язаних з питаннями фінансово-економічного , технічного, соціально-економічного плану, екологічної безпеки нами відзначається висока актуальність, розробки і прийняття Концепції розвитку туристично-рекреаційного комплексу в цілому та окремих його складових і туристично-рекреаційних зон.

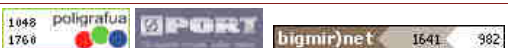
**Висновки та перспективи подальшого дослідження.**

Узагальнюючи підкреслимо, що позитивний розвиток туристично-рекреаційного комплексу можливий на основі визначення основних складових елементів їх формування, як економічних утворень. Необхідно також розробити інноваційні підходи - до питань бюджетного, податкового та адміністративного регулювання, господарської діяльності підприємств і організацій туристично-рекреаційного комплексу держави при реалізації економічного механізму їх функціонування

**Список використаних джерел**

1. Александрова А. Ю. Международный туризм: учебник [для студ. высших учеб. заведений по специальности «География»] / А. Ю. Александрова. – М, 2002. – 337 с.
2. 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. – Львів, 2004. – Вип. 4 (XLVIII). – С. 351-360
3. Коваль П. Ф. Шляхи підвищення конкурентоспроможності підприємств сільського туризму / П. Ф. Коваль, Г. П. Андрєва // Вісник ДІТБ серія „Економіка, організація і управління підприємствами (в туристичній сфері)”. – 2008. – 12. – С. 199-204
4. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: Підручник / Стеченко Д.М. // К.: Вікар, 2006. — 396 с.

*Стаття надійшла до редакції 14.09.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"