

II. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ

УДК. 911.3: 33:338.48

Мальська М.П., Антонюк Н.В.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто моделі державного регулювання туристичної галузі, що реалізуються у європейських країнах. Проаналізовано проблеми розвитку туристичної галузі України та роль державних органів влади у їхньому вирішенні. Намічено найдієвіше механізми державного регулювання туристичної галузі України.

Models of state regulation of the tourism industry that are realized in European countries are presented. The problems are analyzed regarding the development of tourism industry in Ukraine as well as the role of national governmental bodies in solving them. The most effective mechanism of state regulation of tourism industry in Ukraine is presented.

Аналіз, проведений Всесвітньою туристичною організацією [5], засвідчує, 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 й міжнародної політики. Туристична політика має характерні ознаки загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні чинники, що впливають на її формування: природні умови країни, транспортна індустрія, соціальні фактори (умови життя людей, система відпусток), чинники, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, поєднані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

За результатами дослідження виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави охоплює:

- складання цільових програм з розвитку туризму на рівні держави та регіонів;
- розробку конкретних заходів, спрямованих на досягнення стратегічної мети;
- державне регулювання розвитку туристичної галузі.

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

У зв'язку з цим Ю.В.Алексєєва пропонує розглядати державне регулювання туристичної галузі як сукупність форм і методів

цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування й приватного сектора стосовно розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні та ін. [2].

У вітчизняній науковій літературі (з означених проблемних питань розвитку туризму) шляхи та механізми його державного регулювання окремо не розглядали. Відомі вчені Л.Г.Агафонова, В.Д.Безносок, А.М.Виноградська, В.К.Євдокименко, В.С.Кравців, М.П.Крачило, В.І.Мацола, В.К.Федорченко в своїх працях аналізували лише окремі аспекти розвитку туризму, його регулювання в Україні та за кордоном [3].

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової основи державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туристичної індустрії на території України. Насамперед, це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори та фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

Проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей. Крім того, необхідно обумовити повноваження та участь держави в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме вона формує основні умови функціонування суб'єктів туристичної діяльності як на національному, так і на міжнародному ринку.

Ефективне державне регулювання потребує наукового й методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує розвідок, присвячених теоретичному осмисленню зазначених питань і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій про державне регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі й створення умов для її ефективного впровадження – складне завдання. Для успішного його розв'язання, запобігання політичним помилкам і прорахункам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналізуючи роль держави в організації та розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, М.А.Жукова виокремлює три типи моделей державного регулювання цієї важливої складової національної економіки.

Перша модель допускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішують на місцях на засадах і принципах ринкової "самоорганізації". Урядові органи використовують таку модель у випадках, коли туризм національній економіці взагалі не

дуже потрібний або коли суб'єкти туристичного ринку здатні вирішувати проблеми без державної участі, утримують сильні позиції. 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 відповідає за розвиток туризму в країні [2].

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, яке контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема в рекламну й маркетингову діяльність; інвестування в туристичну інфраструктуру та ін. Подібна модель організації управління туристичною індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині й інших країнах, для яких туризм є одним належить до джерел валютних надходжень у бюджет [2].

Третя модель переважає в розвинутих європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності вирішують “надрах” певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. Причому підрозділ міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, діє в двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької та виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації та ін.) і спрямовує, координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо) [2].

Така модель державного регулювання розвитку туризму отримала умовну назву “європейської”. Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона уявляється найприйнятнішою для України. Особливої актуальності дослідженню цієї моделі надає не лише ситуація глобальних трансформацій у сучасному світі, а й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства.

Зауважимо, що центральна державна туристична адміністрація в розвинутих європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою та приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася достатньо продуктивною з погляду вироблення форм конструктивної співпраці та взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного й 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 [4].

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн – Франції, Іспанії,

Великобританії й Італії. На їх частку, за даними Всесвітньої туристичної організації (ВТО), припадає близько 1/3 світових туристичних прибуттів [5].

На нашу думку, Україні варто перейняти в майбутньому досвід співробітництва Ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, що здійснюється через впровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, зокрема з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів.

За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найприйнятніша саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування цієї моделі необхідно мати державне фінансування (щонайменше, часткове), щоби країна могла формувати й просувати національний турпродукт, здійснювати маркетингові дослідження, рекламно-інформаційну діяльність, організовувати міжнародні туристичні виставки, конференції, семінари, формувати базовий пакет інвестиційних проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо.

Отже, підсумовуючи наш аналіз, зазначимо, що окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі названих країн, ефективність яких перевірена часом і підтверджена конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати для розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

На основі дослідження історії та сучасних тенденцій розвитку туризму, зазначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, вагомих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлило низку проблем, що потребують розв'язання. Це насамперед невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам і тенденціям розвитку туристичної галузі. Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України "Про туризм", який, безперечно, став кроком уперед, існує нагальна потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі та приведення його у відповідність до світових стандартів. Окрім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність упродовж тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу в створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високо розвинутою туристичною індустрією.

До найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України належить відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив стосовно розвитку туризму. Однак, як засвідчує зарубіжний досвід,

максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Зазначимо, що характерна ознака вітчизняної туристичної галузі – витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкуренто-спроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. З-поміж інших гострих проблем туристичної галузі України виокремимо такі:

- невідповідність наявної туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку;
- низька якість туристичних послуг;
- відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури;
- недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами;
- занадто складні порівняно із загальновизнаною міжнародною практикою візові, митні та прикордонні процедури;
- відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, підвищення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Отже, перед туристичною галуззю України стоять багато проблем, які потребують розв'язання за допомогою вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання.

Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвинутою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку національного туристичного комплексу і системи управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях. Виходячи з цього, опишемо підходи до формування стратегії розвитку туризму в Україні з виділенням пріоритетних видів (насамперед, внутрішнього, в'їзного, соціального, сільського) і напрямів державного регулювання розвитку туристичної галузі.

На нашу думку видається необхідним прийняття законів, які забезпечать ефективне функціонування галузі: “Кодексу туризму”, законів України “Про сільський туризм”, “Про соціальний туризм”, Концепції розвитку українських курортів, а також внесення окремих поправок до законів України “Про туризм”, “Про місцеве самоврядування” (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму) тощо.

Забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-

рекреаційної сфери. З цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукатиме іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідне запровадження практики прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів щодо розвитку туристичної інфраструктури, зокрема облаштування маршрутів, місць для відпочинку в лісах та гірських районах, громадських пляжів, оглядових майданчиків, центрів туристичної інформації, інформаційних стендів на дорогах тощо.

Зазначимо, що умовою регіонального розвитку туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільним є делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розвитку місцевого туризму: створення регіональних туристичних корпорацій, туристичних інформаційних центрів, розбудови інфраструктури, залучення інвестицій тощо. Ефективному здійсненню делегованих повноважень може сприяти створена на рівні центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належать питання туристичної галузі, робоча група фахівців, що на основі нормативно-правової бази України, з урахуванням зарубіжного досвіду розроблятиме конкретний план заходів для кожного окремого туристичного регіону та дасть змогу втілити його в життя.

1. Соціально-економічні проблеми управління розвитком регіонів в умовах трансформації економіки: зб. наук. праць НАН України / Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2007. – С. 64-72.
2. Паирян Г.А. Экономика туризма. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 208 с.
3. Ткаченко Т. Тенденції розвитку світового туризму // Вісник КНТЕУ. – 2004. – № 6. – С. 80-85.
4. Шаптала О. організація державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Україні // Зб. наук. праць Нац. академії держ. управління при Президентові України. – 2007. - № 2. – С. 357.
5. www.tourism-world.com – Всесвітня туристична організація