

УДК 338.24:640.41(045)

Язіна В.А.
аспірант

Запорізької державної інженерної академії

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ:
СУТНІСТЬ І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ****STATE MANAGEMENT OF THE TOURISM INDUSTRY:
THE ESSENCE AND WAYS OF IMPROVEMENT****АНОТАЦІЯ**

У статті розглядається державне регулювання туристичної галузі в Україні. Представлено основні органи державного управління туристичною галуззю та проаналізовано нормативно-правову базу. Розкрито поняття державного регулювання, розглянуто сутність та специфіку державної політики управління туризмом, проаналізовано ефективність її використання. Виявлено можливі шляхи підвищення механізму державного регулювання туризму. Проаналізовано основні моделі розвитку індустрії туризму та обрано модель, яка є найбільш прийнятною для розвитку вітчизняного туризму. Запропоновано шляхи щодо підвищення ефективності регулювання державної політики у галузі туризму.

Ключові слова: туризм, Україна, державне регулювання, туристична галузь, модель розвитку.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается государственное регулирование туристической отрасли в Украине. Представлены основные органы государственного управления туристической отраслью и проанализирована нормативно-правовая база. Раскрыто понятие государственного регулирования, рассмотрены сущность и специфика государственной политики управления туризмом и проанализирована эффективность ее использования. Выявлены возможные пути повышения механизма государственного регулирования туризма. Проанализированы основные модели развития индустрии туризма и выбрана модель, которая является наиболее приемлемой для развития отечественного туризма. Предложены пути повышения эффективности регулирования государственной политики в индустрии туризма.

Ключевые слова: туризм, Украина, государственное регулирование, туристическая отрасль, модель развития.

ANNOTATION

The article examines state management of the tourism industry in Ukraine. The main governments of state management of the tourism industry and analyzed the regulatory base. Explain the concept of state regulation, consider the essence and specifics of public policy of tourism management and analyses its efficiency. Identified ways to improve the mechanism of state management of tourism. Analyzed the basic model of the development of the tourism industry and selected which model is most appropriate for the development of domestic tourism. Suggested ways to improve management of the state policy in the tourism industry.

Keywords: tourism, Ukraine, state management, tourism industry, model of development.

Постановка проблеми. Туристична галузь в Україні займає невисокі позиції серед інших секторів економіки, і розвиток її діяльності гальмується за багатьох причин: нерозвинена нормативно-правова база; неналежна якість туристичних продуктів та послуг; недостатня популяризація внутрішнього українського туристичного відпочинку; економічна та політична нестабільність; недостатній контроль легітимності виконання процедур сертифікації,

стандартизації у функціонуванні сфери гостинності; відсутність чітко сформованої стратегії розвитку туризму та ін. Належне функціонування та розвиток туристичної галузі в Україні може стати можливим завдяки впровадженню ефективного державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питання державного регулювання туристичної діяльності приділяло увагу багато дослідників, зокрема: Бартошук О.В. [8], Давидова О.Г. [7], Кифяк В.Ф., Кравчук І.В. [9], Папирян Г.А. [10], Ткач В.О. та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Україна – країна з нестійкою економікою, тому існує гостра необхідність втручання держави в регулюванні туристичної галузі. Активне державне регулювання зумовить вирішення багатьох проблем, що перешкоджають розвитку туристичної галузі, але лише за умови дійсно ефективного механізму державного регулювання. Питання державного регулювання галузі туризму досліджено недостатньо, у першу чергу щодо удосконалення управлінського апарату та основних механізмів державного регулювання.

Мета статті полягає в аналізі державного управління туристичною галуззю України та розробці теоретичних, методичних і практичних положень щодо підвищення ефективності механізмів державного регулювання галузі туризму.

Для досягнення поставленої мети визначено та вирішено комплекс окремих задач:

- визначити поняття державного регулювання та його сутність;
- виявити можливі шляхи підвищення механізму державного регулювання туризму;
- розробити шляхи удосконалення управлінського державного апарату в галузі туризму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правовою базою функціонування вітчизняного туризму є Конституція України, Закон України «Про туризм», інші законодавчі акти України, що їх доповнюють, міжнародні договори та угоди, в яких бере участь Україна. Основним документом, який регулює туристичну діяльність в Україні, є Закон України «Про туризм» (прийнятий у 1995 р.), Закон «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», прийнятий ВР у 2003 р., в якому

визначено основні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні принципи реалізації політики України в галузі туризму. Крім того, регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади в галузі туризму, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції [1, с. 7].

Державне управління в галузі туризму здійснює спеціалізований центральний орган виконавчої влади – Міністерство культури і туризму України, створене на підставі Указу Президента України від 24.04.2005 р. № 680/2005. У структурі міністерства функціонує Державна служба туризму і курортів, яка є правонаступницею Державної туристичної адміністрації України [2].

З огляду на вимоги Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм», яким визначаються основні цілі державного регулювання у сфері туризму, а також шляхи реалізації державної туристичної політики [3, с. 37], треба підкреслити, що державне регулювання у сфері туризму здійснюється органами, яким законодавством надано повноваження щодо реалізації державної політики у сфері туризму. Разом з тим у Законі відсутнє визначення поняття державного регулювання у сфері туризму. Такого визначення немає і в інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері туризму [4].

Якщо розглядати поняття державного регулювання загалом, то вільна енциклопедія «Вікіпедія» надає наступне визначення: державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні й неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження; це набір здійснюваних державними структурами заходів, направлених на контроль поведінки індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Воно включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними і недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень [5].

У словнику-довіднику за редакцією Князева В.М. та Бакуменка В.Д. механізми державного управління визначаються як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [6, с. 116].

Аналізуючи загальні поняття державного регулювання, можна сказати, що процес дер-

жавного регулювання туристичної галузі потребує здійснення та впровадження комплексу організаційних, соціально-економічних, управлінських та інших заходів як основних складових ефективною реалізації державної політики.

Специфіка соціально-економічних та політичних умов розвитку країн світу пояснює різноманітні підходи до державного регулювання розвитку туристичної діяльності, зокрема: політична та економічна стабільність країн, роль туризму у формуванні державного бюджету країни, рівень туристичної привабливості для туристів (наявність та стан історико-культурних пам'яток, унікальних природних ресурсів та ін.). Так, нині дослідниками виділяється чотири моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності [7].

Перша (ринкова) модель передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, органу державного управління на рівні центральної влади. Усі питання, пов'язані з розвитком туризму, вирішуються на рівні регіонів або самостійно суб'єктами господарювання на основі оперативного регулювання та принципів ринкової економіки. Основна умова для можливості використання цієї моделі полягає в тому, що країна має бути привабливою для іноземних туристів з усіх поглядів і не мати потребу в особливій рекламі національного туристичного продукту на світовому ринку [8].

Друга модель передбачає наявність міністерства (органу управління) як сильного та авторитетного апарату управління, який здійснює розвиток та контроль всієї туристичної галузі країни. Така модель управління притаманна країнам, що розвиваються, з перехідною економікою і має наміри зробити туризм одним із найперспективніших видів економічної діяльності. Наприклад, Єгипет, Мексика, Туреччина характеризуються багатим історичним та природним потенціалом, що має бути підтримано на державному рівні.

Третя модель державного регулювання туристичної діяльності називається європейською, адже представниками є розвинені європейські держави, а саме Франція, Іспанія, Велика Британія, Італія, на частину яких, згідно з даними ВТО, припадає близько 1/3 світових туристичних прибутків [9, с. 136]. Питання розвитку туристичної діяльності вирішуються в міністерстві на рівні відповідного галузевого підрозділу, який відповідає за розвиток туризму в країні, а свою діяльність спрямовує у двох напрямках:

– вирішення загальних питань державного регулювання: розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації;

– координація маркетингової діяльності: участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном та ін. [10, с. 88].

Світова практика виділяє ще четверту модель державного регулювання розвитку туристичної діяльності (змішану), що передбачає створення комбінованого міністерства, яке охоплює разом із туристичною діяльністю ще й інші суміжні галузі. Характерними ознаками четвертої моделі державного регулювання є визначення туристичної галузі пріоритетною для країни, чіткий розподіл повноважень між центральною та регіональною туристичними адміністраціями [7].

Розвиток туристичної індустрії залежить від багатьох чинників, які створюються на двох основних рівнях – макроекономічному і мікроекономічному. Макроекономічний рівень – це і є діяльність вищих органів державного управління, що направлена на розвиток туристичної галузі і, відповідно, формує мікроекономічний рівень. Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом:

- визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
- визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;
- визначення основ безпеки туризму;
- нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
- ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- організації і здійснення державного контролю дотримання законодавства в галузі туризму;
- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
- участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [1, ст. 6].

Розглянувши державну політику, можна запропонувати наступні шляхи удосконалення управлінського державного апарату в галузі туризму. Аналізуючи конфліктну політичну ситуацію, яка склалася в Україні з Росією, перш за все необхідно переосмислити пріоритетні напрями розвитку туризму, адже одним із них є Крим. На даний момент зв'язок України з Кримом у туристичному сенсі є неактуальним, тому розгляд та вивчення нових потенційних рекреаційних напрямів украї неабияк необхідний, що, у свою чергу, пов'язано із другим пунктом державної політики «класифікація та оцінка туристичних ресурсів України, їх використання та охорони». Щодо пункту «використання та

охорона туристичних ресурсів», то державна політика має більш досконало та систематично розробити ці заходи, в яких буде прозора та легітимна діяльність, яка можлива, наприклад, при залученні закордонних спеціалістів. При спрямуванні бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму в кожному регіоні потрібно створити місцеві органи, які будуть відповідальними за подальше впровадження та здійснення певної стратегії. Також у кожному регіоні є відповідна стратегія розвитку туризму, але якщо по тим чи іншим причинам туристичні показники не відповідають заявленим результатам, то повинна бути зміна та удосконалення існуючої стратегії. Застаріла нормативно-правова база вимагає суттєвих змін. В Україні діє Наказ від 30.07.2012 р. № 876 «Щодо скасування обов'язкової сертифікації готельних послуг та послуг харчування» і, як результат, неможливість контролю певних підприємств галузі гостинності, зокрема, система статистичного обліку і звітності не відповідає стану галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу. При «визначенні пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму» необхідно звернути увагу на те, що більшість студентів, закінчивши ВНЗ, не мають відповідного досвіду роботи (практики). «Розробка та реалізація міжнародних програм з розвитку туризму», тобто міжнародне співробітництво, – на сьогодні одна із найважливіших передумов розвитку туризму та галузі гостинності в цілому, оскільки у зв'язку з останніми економіко-політичними подіями та складною ситуацією, що склалася на сході нашої країни, туризм в Україні зазнав значних втрат – знизилась туристична привабливість країни, велика кількість інвесторів, зокрема закордонних, зупинили свою діяльність, велика кількість міжнародних програм втратили свою легітимність та ін.

Висновки. Розглянувши та проаналізувавши діяльність держави в управлінні туристичною діяльністю, можна підсумувати: система державного регулювання має застарілі та недостатньо дієві заходи, які потребують внесення коригувань та визначення туризму як пріоритетного напрямку розвитку держави. Державна політика регулювання туристичної галузі повинна опиратися на певну модель управління, яка властива соціально-економічній ситуації в країні. Для України доцільне використання європейської моделі управління, оскільки в європейській моделі управління державне регулювання туризму здійснюється з усіх сторін впливу держави на формування, функціонування та подальший розвиток туристичної галузі взагалі. Сьогодні державне регулювання галузі туризму вимагає нових шляхів покращання механізму управління. Як свідчить закордонний досвід, туризм – це масштабна та важлива стратегічна галузь національної економіки, яка є інвестиційно

привабливим видом економічної діяльності і виступає не тільки як джерело валютних надходжень у бюджет країни, а є показником культурного розвитку країни.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 р. № 1282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1282-15.
2. Антонюк Н.В., Занько Ю.С. Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації / Н.В. Антонюк, Ю.С. Занько // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2008. – Вип. 24. – С. 7–12.
3. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» : Закон України від 18.11.2003 р. № 1282-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 50. – Ст. 2600. – С. 34–55.
4. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення / А.М. Близнюк, Л.І. Давиденко, Н.Й. Коніщева // Вісник ДІТБ. Серія «Економіка, організація і управління підприємствами (у туристичній сфері)». – 2007. – № 11. – С. 76–84.
5. Поняття державного регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Державне_регулювання.
6. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во української академії державного управління, 2002. – 228 с.
7. Давидова О.Г. Моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності: світовий досвід / О.Г. Давидова // Ефективна економіка. – 2012. – № 10.
8. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід) / О.В. Бартошук // Держава і регіони. Серія «Економіка та підприємництво». – 2011. – № 2. – С. 62–68.
9. Кравчук І.В. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження / І.В. Кравчук // Вісник Львівського національного університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2008. – Вип. 24. – С. 134–141.
10. Папирян Г.А. Економіка туризму / Г.А. Папирян. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 208 с.
11. Іртищева І.О. «Зелена економіка» – шлях до сталого розвитку / І.О. Іртищева // Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях : матеріали наук.-практ. конф. (Бахчисарай, 16–17 квітня 2009 р.) ; НДІ сталого розвитку та природокористування. – Сімферополь : СОНАТ, 2009. – С. 70–72.
12. Іртищева І.О. Сільський туризм як один із напрямів розвитку підприємництва на селі / І.О. Іртищева, Л.В. Дейнеко, П.М. Купчак // Матеріали третьої міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми, сучасний стан та перспективи розвитку індустрії туризму в Україні та Польщі». – Житомир, 2009. – С. 59–63.