

УДК

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Ірина Кравчук

*Львівський національний університет імені Івана Франка
пр. Свободи, 18, м. Львів 79008, Україна, (032) 239-46-03*

Висвітлено повноваження та альтернативи участі органів державної та місцевої влади в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме вони формують основні умови функціонування суб'єктів туристичної діяльності. Особлива увага приділяється дослідженню структури державного управління туризмом зарубіжних країн, зокрема Франції, Іспанії, Великобританії та Італії. Метою статті є розробка відповідних методологічних і методичних рекомендацій з удосконалення управління туризмом в Україні на основі зарубіжних моделей державного регулювання розвитку туризму.

Ключові слова: державне регулювання, механізм реалізації туристичної політики, моделі державного регулювання, органи державного управління.

Туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури, що зумовлено його динамічністю, високоприбутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом. Однак туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління.

Аналіз, проведений ВТО, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика провадиться 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 ознаки загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори, фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму, правові фактори, пов'язані із створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

Механізм реалізації туристичної політики держави включає [1, с.65]:

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

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Ю.В. Алексеева пропонує розглядати державне регулювання туристичної галузі 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 [2, с. 147].

У вітчизняній науковій літературі питання розвитку туризму, шляхи та механізми його державного регулювання окремо не розглядалися. У працях таких учених, як Л. Г. Агафонова, В. Д. Безносок, А. М. Виноградська, В. К. Євдокименко, В. С. Кравців, М. П. Крачило, В. І. Мацола, В. К. Федорченко аналізуються лише окремі аспекти розвитку міжнародного туризму, його регулювання в Україні та за кордоном.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази 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 і фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

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

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 вивченими недостатньо. Бракує досліджень, 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. Щоб успішно його виконати, уникати політичних помилок і прорахунків, доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналізуючи роль держави в організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, М. А. Жукова виокремлює три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [2, с.86]. *Перша модель* передбачає відсутності центральної державної туристичної адміністрації, вирішення усіх питань на місцях на засадах і принципах ринкової "самоорганізації". Урядові органи використовують таку модель тоді, коли туризм національній економіці взагалі не дуже потрібний, або коли позиції суб'єктів туристичного ринку є досить міцними, тобто коли вони здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму використовується в США після того, як 1997 р. була ліквідована державна структура U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні [2, с.87].

Друга модель передбачає існування 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 з основних джерел валютних надходжень у бюджет [2, с.88].

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 міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, провадить діяльність за двома напрямками: 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) [2, с.88].

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму отримала умовну назву "європейської". Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона є найбільш прийнятною для України. Слід 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 з погляду 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 ВТО, припадає близько 1/3 світових туристичних прибуттів.

У Франції питання регулювання туризму належать до 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. Крім 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 наглядава 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) [3, с.84].

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 широкі.

Просуванням образу Франції як туристичного центру на міжнародному ринку займається асоціація "Maison de la France", створена в 1987 р. на підставі угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об'єктів екскурсійного показу. На сьогодні асоціація налічує близько 800 членів. У штаті асоціації "Maison de la France" понад 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) [3, с.81]. Діяльність асоціації на 60% фінансується з держбюджету.

В Іспанії питання туризму координує державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підлеглий міністерству економіки. Крім держсекретаріату,

міністерству 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 Малазії) та іспанський інститут туризму "Turespasa" [3, с.85].

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

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

Іспанський інститут туризму "Turespasa" займається залученням іноземних туристів, проводячи рекламну діяльність та промоцію іспанських курортів за кордоном. Ця організація має широку мережу інформаційних офісів в Іспанії та 29 представництв у 21 країні світу. Інститут повністю фінансується з держбюджету. Завдяки цьому, Іспанія посідає перше місце у світі за обсягом річного бюджету, що витрачається на просування національного туристичного продукту за кордоном (70% цих коштів надає уряд країни) [3, с.84].

У Великобританії сферу туризму очолює міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму — "VisitBritain". Він займається залученням іноземних туристів у Великобританію, розвитком внутрішнього туризму, а також консулює уряд й інші державні установи з питань туризму. "VisitBritain", окрім із традиційної діяльності на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках) надає платні консалтингові послуги, організовує виставки та семінари, здійснює різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та розповсюджує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію [5].

Правління "VisitBritain" призначається міністерством культури, засобів масової інформації та спорту й складається з голови та 5 членів, а також голів "Wales Tourist Board", "VisitScotland" та "England Marketing Advisory Board", регіональних структур, функції яких подібні до функцій з "VisitBritain". На фінансування діяльності організації в 2006-2007 рр. держава асигнувала 39,5 млн фунтів, неурядове фінансування становить приблизно 18 млн фунтів [5].

Важливим чинником реалізації державної туристичної політики є запозичення Україною досвіду "VisitBritain" з ефективного застосування сучасних інформаційних технологій і маркетингових компаній. Успіх проектів "VisitBritain" реалізованих 2007 р. ("The City Breaks", "Touring and Good Living"), сприяв зростанню прибутку від в'їзного туризму (19,7 млрд фунтів). Розробивши власний оновлений сайт <http://www.visitbritain.com/> на 19 мовах для 36 країн світу, "VisitBritain" продовжує адаптувати його для нових туристичних ринків світу [5].

В Італії департамент з туризму входить до складу міністерства виробничої діяльності. Основні його функції зводяться до координації діяльності регіональних турадміністрацій, розробки нормативно-правових документів загальнонаціонального характеру, досліджень та обробки статистичної інформації, а також міжнародної діяльності (міжурядові угоди, взаємовідносини з міжнародними організаціями та ЄС).

Повноваження місцевих туристичних адміністрацій в Італії на даний час також значно розширені. Вони видають всіма питаннями ліцензування туристичної діяльності на своїй території, здійснюють класифікацію готелів, мають право просувати й рекламувати свої регіони всередині країни та за кордоном (рекламні заходи, участь у виставках тощо).

Однак провідна роль у представленні Італії на міжнародному туристичному ринку належить національному управлінню з туризму (Ente Nazionale Italiano per il Turismo — ENIT), основними функціями якого є рекламно-інформаційна робота, маркетингові дослідження, координація міжнародної діяльності місцевих турадміністрацій. ENIT підпорядковується департаменту з туризму й повністю фінансується з держбюджету. У штаті ENIT 200 осіб, у тому числі співробітники 20 представництв у 16 країнах. Відповідно до заяви голови ENIT Амедео Октавіані, 2007 р. ENIT отримало з державного бюджету Італії для виконання своїх функцій близько 56 млн євро [3, с.82].

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

Як свідчить аналіз, окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі європейських країн, ефективність яких перевірена часом і підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати в розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

На підставі аналізу 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 і за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, важливих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлює низку проблем, що потребують вирішення. 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 вперед, існує нагальна потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі й узгодження її зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій і досвіду країн з високорозвинутою туристичною індустрією [1, с.70].

Однією із найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив у розвитку туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Слід зазначити, що характерною ознакою вітчизняної туристичної галузі є витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. Іншими гострими проблемами туристичної галузі України є такі: невідповідність 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 загальновізною міжнародною практикою візові, митні та прикордонні процедури; відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних і рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, поліпшення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Отже, перед туристичною галуззю України стоять багато проблем, які потребують розв'язання шляхом 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 і 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.

На нашу думку, необхідно прийняти закон, які забезпечать ефективне функціонування галузі: "Про сільський туризм", "Про соціальний туризм", концепції розвитку українських курортів, а також внести поправки до законів України "Про туризм", "Про місцеве самоврядування" (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму) тощо.

Аналіз проблем курортної сфери України свідчить про необхідність реорганізації всієї системи та зміни механізмів управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. З цією метою необхідно на державному рівні переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують. Лише зі зміною методологічних підходів держава зможе розробити нові концепції розвитку як самих курортів, так і санаторно-курортного обслуговування населення. У подальшому на базі цих концепцій буде розроблено програму стратегічного розвитку цієї сфери з поглибленням спеціалізації курортів та обов'язковим чітким визначенням прав власності.

Забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-рекреаційної сфери. З цією метою вважаємо за необхідне запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукатиме іноземних і вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідно запровадити практику прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів, спрямованих на розвиток 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 чітке розмежування повноважень центральних і регіональних галузевих органів влади, а також органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільно делегувати органам місцевого самоврядування повноваження 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 сприятиме втіленню його в життя [4, с.35].

Самостійний розвиток туристичної галузі без суттєвої державної підтримки, протягом останніх десятиліть призвів до практично монополії комерційних форм і видів туризму. З метою зниження соціального напруження в галузі і в суспільстві загалом необхідно провадити державну політику соціалізації туристичної галузі. Ураховуючи досвід державної підтримки розвитку соціального туризму радянських часів і зарубіжний, зокрема досвід Франції, Росії, Німеччини, визначимо найбільш дієві механізми соціалізації туристичної галузі України:

- законодавчі — розробка та прийняття комплексної державної Програми розвитку соціального туризму в Україні, розрахованої на 10 років, основними етапами якої мають стати: прийняття законів України "Про соціальний туризм", "Про молодіжний та дитячий туризм", Концепції розвитку спеціалізованої туристичної інфраструктури (для інвалідів, родинного відпочинку, студентів тощо);
- забезпечення умов для залучення до активного споживання туристичних послуг інвалідів, пенсіонерів, військовослужбовців, малозабезпечених і багатодітних громадян та їхніх родин, у тому числі через розвиток спеціалізованої туристичної інфраструктури для відпочинку людей з обмеженими фізичними можливостями, побудова пансіонатів і санаторіїв для сімейного відпочинку, розвиток недорогих видів відпочинку: турів вихідного дня, екскурсій, сільського зеленого туризму, агротуризму тощо;
- створення дієвих дисконтних систем для молоді та студентів, впровадження системи "культурних карток", підтримка міжнародних дисконтних карток та студентських посвідчень, формування системи пільг для іноземних студентів та молоді, що прибули до України з метою навчання, подорожей чи за програмою культурного обміну (наприклад, введення диференційованих тарифів на транспортні послуги для іноземних студентів, знижки на розміщення, харчування, страхування, туристичні послуги);
- сприяння розвитку спеціалізованої інфраструктури та супутніх послуг, розрахованих на потреби молодіжного туризму та культурного обміну (кемпінги, інформаційні служби, довідкова література, табори, хостели тощо). Пріоритетним напрямом може стати розбудова системи недорогих готелів — хостелів у туристичних центрах України;
- залучення до розвитку соціального туризму органів місцевого самоврядування і впровадження механізмів стимулювання підприємців щодо розвитку соціального туризму (наприклад, надання певних податкових пільг, преференцій).

Ці заходи покликані стимулювати туристичний і культурний обмін між молоддю та студентами різних країн світу й Україною, сприятимуть ефективному впровадженню державної політики соціалізації молоді, створенню привабливого іміджу держави, зроблять нашу країну відкритою для світового суспільства. Отже, забезпечити належну

віддачу від цього потужного потенціалу, використовувати його для активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, впровадження ефективних механізмів державного регулювання галузі, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів. Враховуючи світовий досвід, необхідно, щоб законодавчі та виконавчі органи виявили зацікавлення до розвитку туризму, щоб він став частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, враховувався при розгляді інших питань, які мають національне значення.

1. Соціально-економічні проблеми управління розвитком регіонів в умовах трансформації економіки: Зб. наук. праць НАН України /Ін-т регіональні досліджень. — Львів, 2007.- С.64-72
2. *Папирян 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. *Шантала 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

GOVERNMENT CONTROL OF DEVELOPMENT OF TOURIST SPHERE: FOREIGN EXPERIENCE AND PROSPECTS OF INTRODUCTION

Iryna Kravchuk

*Ivan Franko National University of Lviv
Svobody Avenue 18, Lviv 79008, Ukraine, (032) 239-46-03*

The given article makes an attempt to disclose the powers and alternatives of state and local authorities in the administration of tourist market, as these bodies form the major criteria of functioning of subject of tourist activities. The special attention is spared research of structure of state administration of tourism of foreign countries, in particular to France, Spain, Great Britain and Italy. The aim of the article is to develop the corresponding methodological and methodical recommendations from the improvement of management tourism in Ukraine on the basis of foreign models of government control of development of tourism.

Key words: government control, mechanism of realization of tourist policy, models of government control, organs of state administration.

*Стаття надійшла до редколегії 21.02.2008
Прийнята до друку 22.06.2008*