УДК 338.48:338.24(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ

Семенов В.Ф.

У статті висвітлені проблеми державного регулювання та управління розвитку туризму та рекреації в регіонах України. Проаналізовані наукові підходи щодо визначених проблем та зроблені висновки про шляхи вдосконалення державного регулювання та управління регіональним розвитком туризму та рекреації.

Ключові слова: *туризм, рекреація, сфера туризму, державне регулювання, управління, туристичний продукт, конкурентні переваги*

Вітчизняний туристичний бізнес, який складається з рекреації й туризму , є невід'ємною частиною світового туристичного процесу. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства України, яка до економічної кризи з року в рік, без залучення державних дотацій, мала стабільну тенденцію збільшення обсягів виробництва туристичного продукту.

До сфери туризму входить безліч суміжних галузей економіки (транспорт, зв'язок, харчування тощо), тому очевидною є проблема узгодження їхнього злагодженого функціонування, якого можливо досягти виключно шляхом ефективного державного регулювання та управління.

Наукові підходи до вивчення проблем регулювання та управління туризмом та рекреацією територіальній організації туристичної сфери ми бачимо в багатьох працях вітчизняних та зарубіжних авторів. Окремі аспекти регулювання розвитку туризму регіонів висвітлені в працях таких учених, як: Ю. В. Алексєєва, І. В. Бережна, В. К. Бабарицька, А. М. Бузні, Н.М. Ветрова, В. Г. Гуляєв, В. О. Гудзь, В. А. Подсолонко, Д. М. Стеченко та ін.

Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання та управління 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 регіональному й місцевому рівнях. Проблемна ситуація полягає в протиріччі між існуючими методами регулювання та управління й новітніми економічними тенденціями.

Отже, тема статті є актуальною, і визначається необхідністю уточнення сутності та наукового обґрунтування проблеми регулювання та управління туризмом на рівні регіонів, і на цій основі підвищення конкурентоспроможності рекреаційно-туристичного бізнесу в регіоні. Актуальними є також пошуки шляхів удосконалення механізму та важелів регулювання процесів диверсифікації галузей рекреаційно - туристичного комплексу регіону в напрямку його соціалізації, пріоритетності в'їзного туризму, розбудови сучасної рекреаційно-туристичної інфраструктури, упровадження інноваційних форм і методів управління регіональним розвитком туризму.

Розвиток рекреаційно-туристичної галузі пов'язаний майже з 45-а галузями суспільного виробництва: транспортом, промисловістю, сільським господарством, будівництвом, медициною, культурою тощо. Цей розвиток позитивно впливає на економічне зростання виробництва, перш за все, предметів споживання, агропромислового комплексу, спортивно-оздоровчих баз, розвиток дорожнього будівництва та транспорту, реставрацію пам'яток історії та культури, краще використання природно-рекреаційних ресурсів, підприємств торгівлі й харчування, закладів культури. Розвиток туристичної галузі України та її регіонів протягом багатьох років, за винятком останнього періоду економічної кризи, мали позитивну динаміку змін кількісних та якісних показників: збільшення туристичних потоків, відрахувань до державного й місцевого бюджету, підвищення рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

Досить широке трактування терміну «туризм» означає, що значна частина пасажирів у будь-якому виді транспорту, крім місцевого, – туристи. В авіації їхня частка складає близько 75 %. Якби проблема розвитку туризму полягала б тільки в класифікації контингенту туристів, то розвиток рекреаційно-туристичної галузі ми оцінювали б як позитивний. А поки що констатуємо те що маємо: уїзний туризм, а ще більше рекреація, в Україні неконкурентоспроможні порівняно з комерційними видами туризму, зокре-

ма, з виїзним; через відсутність сприятливого інвестиційного клімату наявна соціальна й туристична інфраструктура не відповідають світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку; туристичні послуги мають низьку якість; з туристично-рекреаційного ринку витіснено соціально значимі напрямки рекреації й туризму; недостатній рівень кадрового забезпечення за кількісними та якісними параметрами управління на рівні підприємствами та регіонів; занадто складні візові, митні та прикордонні процедури; розпорошеність відомчої підпорядкованості закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнює державного регулювання та управління регіональним розвитком туризму й рекреації.

Та все ж основними причинами низького рівня реалізації конкурентних переваг природного, історичного, культурного, інших видів ресурсного рекреаційно-туристичного потенціалу України є: відсутність комплексної політики держави, не сформованість раціональних форм державного регулювання та управління в сфері рекреації й туризму невідповідність нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення сучасним потребам населення та економіки держави, існуючим параметрам туристичного потоку, тенденціям розвитку туризму.

Раціональне використання рекреаційних ресурсів держави обумовлене доцільною політикою в цьому напрямку. 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.

Тобто 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. 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 тур 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.

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.

Регулювання та управління туристичною галуззю – це 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. Існують три типи моделей регулювання та управління розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу [1,с.24-26]. У більшості країн світу регулювання туризму впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади - національні туристичні організації, інші інститути. Тому перша модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу - міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Держава в цих країнах створює, і реалізує необхідні умови: фінансово підтримує розбудову національних туристичних інфраструктур, також фінансує великі проекти туристичного бізнесу, у туристичну індустрію взагалі, у рекламну й маркетингову діяльність тощо. Подібна модель організації регулювання й управління туристичною індустрією колись діяла в США, а зараз діє в країнах, де туризм є визначальною сферою національної економіки, тобто в Мексиці, Тунісі, Туреччині, Єгипті.

Друга модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, усі питання вирішуються на засадах та принципах вільної та «невидимої руки ринку», а вірніше шляхом «самоорганізації» підприємств туристичного бізнесу. Країни використовують таку модель у тих випадках, коли національні суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі, або коли в країнах ринок туризму належить іноземним фірмам, а доля туризму в національній економіці взагалі незначна і є малоцікавою для держави. Модель управління індустрією туризму подібного типу з 1997 року існує в США.

Третя (європейська) модель переважає в розвинених європейських державах, де питання розвитку

туристичного бізнесу вирішуються на рівні галузевого підрозділу певного багатогалузевого міністерства що відповідає за розвиток туризму в країні. Такий підрозділ здійснює свою діяльність у двох напрямах: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробляє нормативно-правову базу, координує діяльність регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирає й обробляє статистичну інформацію, спрямовує й координує маркетингову діяльність тощо). У світлі вибору Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови демократичного, відкритого громадянського суспільства, європейська модель уявляється найбільш прийнятною.

Центральна державна туристична адміністрація в Україні, як і в розвинених європейських країнах, має працювати в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Подібна політика й у її руслі схема роботи туристичних підприємств є 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. Чисельна перевага підприємств різних форм власності в структурі туристичного бізнесу є наслідком такої політики в сфері регулювання туристичної діяльності.

Окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі вище зазначених 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.

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 нашого народу, і держави.

А поки що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивається без цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління, особливо на рівні регіонів. Туризм України є переважно виїзним, зруйновано систему соціального туризму й рекреації, не відбудовуються важливі складові інфраструктури галузіхії[2,с.260]. Тому в справі державного регулювання галузі існує низка проблем, що потребують вирішення. Найперше - це створення умов для пріоритетного розвитку іноземного (уїзного) туризму як вагомого чинника поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та створення додаткових робочих місць. Не менш важливим є зміна, цінової політики в галузі рекреації й туризму, розвиток не тільки комерційних, а й соціально значущих їхніх видів.

Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі й створення умов для її ефективного впровадження в Україні є складним завданням. Для успішного його вирішення для України найприйнятнішою є саме третя модель управління. Щоб удосконалювати механізми державного регулювання туристичної галузі на регіональному та місцевому рівнях, з урахуванням даної моделі зарубіжного досвіду, доцільно за допомогою правових важелів, підтримувати туристичну інфраструктуру, розвивати індикативне планування, надавати необхідне державне фінансування (щонайменше, часткове) для участі регіону у формуванні й просуванні регіонального тур продукту. Державне регулювання має сприяти й здійсненню маркетингових досліджень, рекламно-інформаційній діяльності, організації та проведенню міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формуванню базового пакету інвестиційних проектів щодо розвитку туристичної інфраструктури тощо.

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. До виключних повноважень Верховної Ради України в галузі туризму належать: визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму; визначення правових засад регулювання відносин у галузі туризму, їх удосконалення та адаптація із загальновизнаними нормами міжнародного права; визначення в законі про Державний бюджет України обсягу фінансового забезпечення туристичної галузі.

Верховна Рада України відповідно до Конституції України розглядає також й інші питання, що сто-

суються туризму. Представницькі органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради відповідно до їх повноважень: затверджують місцеві програми розвитку туризму; визначають кошти місцевих бюджетів для фінансового забезпечення місцевих програм розвитку туризму; доручають своїм виконавчим органам фінансування місцевих програм розвитку туризму за рахунок коштів місцевого бюджету; уживають заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність із надання туристичних послуг.

Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі туризму. Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України: здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики в галузі туризму; розробляє й затверджує програми розвитку туризму в Україні, і фінансує їх виконання відповідно до бюджетного законодавства; приймає нормативно-правові акти, що регулюють відносини в галузі туристичної діяльності; забезпечує раціональне використання туристичних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження; сприяє розвитку туристичної індустрії та створенню ефективної туристичної інфраструктури; у заходів щодо забезпечення безпеки туристів, захисту їх прав, інтересів і власності; організовує та забезпечує реалізацію державної інвестиційної політики в галузі туристичної діяльності; готує та подає на розгляд Верховної Ради України як складову частину проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки проектів і програм з розвитку туризму; інформує Верховну Раду України про виконання програми розвитку туризму в Україні; визначає порядок організації рятувальних команд і порядок вжиття рятувальних заходів; створює державну систему наукового забезпечення в галузі туристичної діяльності; здійснює міжнародне співробітництво в галузі туризму; вирішує інші питання, віднесені Конституцією та законами України до його повноважень. Отже, органи регіонального управління являють собою складову частину системи органів державного управління України. Склад і структура регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування регулюються Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та іншими правовими документами.

І все ж досвід показує, що сучасне туристичне підприємництво функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно проявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо.

У цьому контексті видається необхідним прийняття нових законів, які забезпечать ефективне функціонування галузі, внесення змін до існуючих: законів України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування» (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму).

У регіонах існують специфічні фактори, що впливають на формування туристичної галузі: природні умови, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, рівень культури, зайнятість населення), економічні фактори, пов'язані зі створенням основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства, екологічні фактори, які можуть обмежувати, або, навпаки, створювати пріоритети розвитку туризму в регіоні.

Головними напрямками механізму регіонального управління туризмом є: удосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн із розвиненою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку регіонального туристичного бізнесу й системи управління туристичними процесами на регіональному рівні; створення цільових програм розвитку туризму на рівні регіонів; формування стратегії розвитку туризму та розробка конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети; змішане (державне та ринкове) регулювання розвитку туристичної галузі; виділення пріоритетних видів (насамперед, внутрішнього, в'їзного, соціального, сільського) і напрямів державного регулювання розвитку туристичної галузі.

Необхідно на регіональному рівні переосмислити шляхи модернізації інфраструктури туристичної сфери. Із цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву й реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що має спонукати іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти в туристичну індустрію. Водночас необхідне

запровадження практику 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 [3,с.14].

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.

Відомо, що самостійний розвиток туристичної галузі без суттєвої державної підтримки, який відбувався протягом останніх десятиліть, призвів практично до монополії комерційних форм та видів туризму, втраті ролі санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення й функцій, які вони виконували. Багато регіонів, у тому числі також Одеса, втратили більшу частину оздоровниць, що працювали цілорічно, ще й задовольняли потреби населення, у тому числі й малозабезпечених його верств, у відновленні здоров'я. Надання послуг санаторно-курортних закладів за високими цінами в сучасній ситуації може привести до соціального напруження, тому необхідні заходи по регулюванню впровадження державної політики соціалізації рекреаційної галузі. Це питання потребують зміни методологічних підходів щодо розробки нової концепції розвитку санаторно-курортного обслуговування з наголосом на задоволенні потреб усіх верств населення. У подальшому на базі цих концепцій має бути розроблена програма стратегічного розвитку цієї сфери з наголосом на соціалізації курортів, поглибленні спеціалізації та обов'язковою їхньою доступністю для всіх членів громадянського суспільства.

Таким чином, рекреаційно - туристичні ресурси в Україні та її регіонах використовуються недостатньо, значно гірше, ніж в інших країнах. Найголовнішою причиною такого стану є малоефективний механізм регулювання та застарілі методи управління ресурсами регіональних рекреаційних систем. Не налагоджена ефективна система економічного обліку ресурсів, стратегія розвитку туристичної сфери розроблена, але не виконується. Надмірна комерціалізація туристичного бізнесу гальмує розвиток в'їзного та внутрішнього туризму й не сприяє наповненню бюджету. Мало уваги приділяється соціалізації й культуризації рекреації й туризму. Туристичний бізнес має слабку матеріальну базу для свого розвитку.

Змістовно регулювання розвитку сфери туризму залежить у кожному конкретному випадку від специфіки регіонів. В управлінні регіональним розвитком туризму оптимальною для України є третя модель, яка , як і в розвинених європейських країнах, має працювати в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така модель визначає можливість використання певного набору методів, важелів і стимулів, що обумовлені на державному рівні, але відповідальність за формування й ефективне їхнє використання покладається на регіональні органи влади. В управлінні регіональним розвитком туризму варто користуватися переважно тими важелями, які сприяють процесу регулювання регіонального розвитку. Такими важелями є, насамперед, економічні, які містять у собі реалізацію державних та приватних ініціатив щодо застосування ефективних технологій регіонального управління й раціонального використання рекреаційно-туристичних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Биркович В.І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В.І. Биркович // Стратегічні пріоритети. - 2007.- №4(5) - С.24-30.

2. Семенов В. Ф. Економічні трансформації та розвиток рекреаційно-туристичної сфери / В.Ф. Семенов // Вісник ОДЕУ. – 2004. – № 16. – С. 258 – 262.

3.Маринин М. Какие нужны меры по защите отечественного туризма /М.Маринин //Туризм: практика, проблемы, перспективы. - 1998. - № 2.- С.12-18.