

МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Галасюк С.С.

Одесский государственный экономический университет,

г. Одесса, Украина

В статье представлены результаты исследования опыта различных стран мира относительно создания органов государственной власти, ответственных за развитие туризма. Обосновано авторское мнение о существовании четырех основных моделей государственного регулирования сферой туризма в современных условиях. Рассмотрено распространение данных моделей по макрорегионам мирового туристического рынка.

Ключевые слова: сфера туризма, модели, государственное регулирование.

MODELS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF TOURISM

Galasyuk S.S.

The Odessa state economic university,

Odessa, Ukraine

The article contains the results of research experience in different countries around the world for creation the government bodies responsible for tourism development. The author's opinion on existence of four basic models of state regulation by the sphere of tourism in modern conditions is proved. The models distribution on macroregions of the World tourist market is considered.

Keywords: sphere of tourism, models, state regulation.

Развитие туризма предоставляет возможность многим странам мира получать значительные средства в государственный бюджет, повышать доходы смежных отраслей экономики благодаря мультипликативному эффекту, улучшать состояние инфраструктуры туристических дестинаций. В большинстве стран многогранное воздействие туризма на экономику регулируется специально созданным центральным органом исполнительной

власти. Однако степень государственного управления туристическим сектором неоднородна по странам мира и зависит от уровня их экономического развития. Данное обстоятельство является причиной возникновения нескольких основных моделей государственного регулирования сферой туризма, на основании исследования которых можно проследить определенные закономерности в организации туристического бизнеса.

Анализ исследований и публикаций последних лет свидетельствует о том, что изучению институционально-организационного механизма государственного регулирования туристической отрасли уделяется большое внимание в трудах как отечественных, так и зарубежных ученых [1 - 10]. Однако целый ряд вопросов, связанных с обоснованием, упорядочением и характеристикой основных моделей государственного регулирования сферой туризма, а также анализом распространения их по суб- и макрорегионам мира, остается нерешенным до настоящего времени, в связи с чем назрела необходимость в проведении данного исследования.

Опыт разных стран показывает, что успех развития туризма напрямую зависит от того, как на государственном уровне воспринимается эта отрасль, насколько она пользуется государственной поддержкой. Хотя необходимость государственного управления в сфере туризма очевидна, реализация его требует особого подхода. С одной стороны, сфера туризма как многоотраслевой комплекс, испытывает потребность в координации своей хозяйственной деятельности намного сильнее, чем любая другая; с другой стороны, чрезмерное государственное присутствие и регламентация подавляет проявление предпринимательской инициативы, которая лежит в основе становления и развития рыночных отношений. Кроме того, сфера туризма имеет огромное экономическое, политическое и социально-культурное значение для каждой страны, в результате чего формирование государственных органов управления является достаточно сложным процессом.

Мировая практика свидетельствует, что идеальной формулы, которая дала бы возможность государству создать оптимальную структуру управления

туристической сферой, не существует. Изучая принципы государственного регулирования туристической деятельности, можно выделить несколько характерных позиций, присутствующих на мировом туристическом рынке в данное время:

- ✓ жесткое авторитарное управление всеми аспектами туризма в стране;
- ✓ объединение сферы туризма со смежными отраслями хозяйства в рамках комбинированного министерства;
- ✓ мягкие подходы к регулированию и координации туристической деятельности органами национальной туристической администрации;
- ✓ безразличие к туризму, как к явлению социальному и экономическому.

Таким образом, сейчас существуют разные организационные системы управления туризмом – от самостоятельных или смежных министерств до национальных администраций, напрямую подчиненных правительству. Кроме того, некоторые страны мира осуществляют управление туристической деятельностью только на уровне региональных органов государственной власти, другие – не имеют государственных рычагов воздействия на сферу туризма вообще.

Разнообразие этих форм объясняется спецификой социально-экономических и политических условий развития отдельных государств, степенью значимости туризма в национальной экономике, уровнем развития рыночных отношений, масштабами туризма в разных странах. Следует отметить, что для выполнения своих функций государственная структура в области туризма должна устанавливать отношения с министерствами экономики, финансов, торговли, культуры, образования, сельского хозяйства, транспорта и т.п. При этом в туристическом секторе экономики очень сложно достигнуть компромисса между организацией эффективного межведомственного взаимодействия и необходимым уровнем децентрализации.

Тем не менее, можно предположить, что в международной практике сформировались четыре основные модели государственного регулирования сферой туризма. Сущность подобного моделирования состоит в определении степени государственного вмешательства в организацию деятельности туристического сектора. Так, первая модель предусматривает создание самостоятельного министерства туризма, которое наделяется большими полномочиями в развитии данной сферы. В каждой следующей модели влияние центрального органа исполнительной власти на туристическую отрасль постепенно уменьшается, вплоть до его полного отсутствия в некоторых странах.

По результатам исследования системы государственного регулирования сферой туризма всех 193 стран мира можно сделать вывод, что самой распространенной является вторая модель, при которой в структуре правительства создается комбинированное министерство, объединяющее туризм со смежными отраслями, – 41% стран мира избирают именно ее. Треть государств (31%) придерживаются третьей модели, где центральным органом исполнительной власти в сфере туризма может быть либо многопрофильное министерство, либо государственная структура (администрация, комитет, департамент и т.п.), напрямую подчиненная правительству. Каждая пятая (21%) страна мира имеет отдельное министерство туризма, то есть находится на первой модели, и лишь 7% государств не занимаются регулированием туристической отрасли на уровне центральной государственной власти.

В таблице 1, созданной по результатам собственного исследования информации, представленной на официальном сайте Всемирной туристической организации [11] и на сайтах центральных туристических органов власти различных государств, приведены данные о распределении стран, которые избирают ту или иную модель государственного регулирования в сфере туризма, по макрорегионам мира.

Согласно данным таблицы 1, *первую модель* государственного управления туристической отраслью можно условно назвать «латиноамериканской»,

Таблица 1

Распространение моделей государственного регулирования
в сфере туризма по макрорегионам мира

Модели		Количество стран по макрорегионам мира					Всего стран	
		Европа	Америка	АТР	Африка	Ближний Восток		
Первая (самостоятельное министерство туризма)		3	15	7	11	5	41	
Вторая	Комбинированное министерство туризма и отраслей материальной сферы	6	8	6	16	-	36	78
	Комбинированное министерство туризма и отраслей непроеизводственной сферы	13	3	8	16	2	42	
Третья	Национальная туристическая администрация при многопрофильном министерстве	21	5	3	2	1	32	60
	Национальная туристическая администрация при правительстве страны	10	4	9	1	4	28	
Четвертая (отсутствие центрального органа исполнительной власти в сфере туризма)		2	-	6	5	1	14	
Всего стран		55	35	39	51	13	193	

потому что она получила наибольшее распространение среди стран Южной и Центральной Америки. Так, самостоятельное министерство туризма в данное время имеют 15 из 35 стран американского континента (или 43%): Барбадос, Гаити, Гренада, Доминиканская Республика, Куба, Сент-Винсент и Гренадины,

Ямайка (субрегион «Карибы»); Белиз, Гондурас, Сальвадор (субрегион «Центральная Америка»); Венесуэла, Бразилия, Парагвай, Эквадор (субрегион «Южная Америка») и Мексика, которая по методологии Всемирной туристической организации отнесена к субрегиону «Северная Америка».

Среди африканских стран первой модели придерживаются 11 стран (то есть каждая пятая из этого макрорегиона), расположенных преимущественно в Западной (Буркина Фасо, Гана, Кот-д'Ивуар, Того) и Центральной Африке (Камерун, ДР Конго, Чад).

Около 40% стран Ближнего Востока (5 из 13) также находятся на первой модели государственного регулирования в сфере туризма – Египет, Йемен, Ливан, Оман, Сирия.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) министерства туризма существуют среди стран Юго-Восточной (Камбоджа, Малайзия) и Южной Азии (Индия, Мальдивы, Пакистан), а также Океании (Новая Зеландия, Фиджи), то есть всего в семи государствах.

В странах Европы первая модель не получила значительного распространения. Только три государства – Хорватия, Черногория и Израиль – имеют самостоятельные министерства туризма.

Таким образом, первая модель государственного регулирования в сфере туризма характерна, в основном, для развивающихся стран. Она предполагает наличие сильного и авторитетного министерства, в рамках которого сконцентрирован значительный контроль над туристической отраслью. Вследствие того, что в данных странах туризм возведен в ранг государственной политики, органы его управления имеют очень большие полномочия в области инвестиций, научных исследований, подготовки кадров, рекламно-информационной работы. Деятельность министерства туризма также направлена на поощрение туристических путешествий и обеспечение необходимого уровня их безопасности, упрощение пограничных и таможенных формальностей, стимулирование строительства средств размещения и других

предприятий туристической индустрии, создание общенациональной сети для экономических и социальных наблюдений в сфере туризма.

Обычно самостоятельные министерства туризма имеют достаточно разветвленную структуру, которая, кроме национального туристического офиса, занимающегося рекламой преимуществ страны за рубежом и маркетинговой деятельностью, включает разнообразные департаменты – инвестиционный, налоговый, имущественный, а также отделы – профессионального образования, экономики и статистики, сертификации, лицензирования и т.п.

Данный подход к управлению туристической деятельностью эффективен в тех случаях, когда развивающиеся страны, как минимум, владеют благоприятными для развития туризма природно-климатическими условиями. Характерными особенностями первой модели государственного регулирования в сфере туризма можно считать следующие:

- признание въездного туризма в качестве более выгодного источника получения твердой валюты по сравнению с другими отраслями экономики;

- привлечение иностранных инвестиций в создание туристической инфраструктуры, являющейся наиболее эффективной сферой вложения капитала;

- обеспечение государственной поддержки развития малого и среднего бизнеса в туристическом секторе;

- необходимость организации действенной системы безопасности туристов в случае существования высокого уровня разнообразных видов рисков в стране;

- выделение значительных средств из государственного бюджета на рекламу страны в качестве популярного туристического направления, на участие в международных выставках, ярмарках, на поддержку Интернет-ресурса и т.п.

Следует отметить, что специфической особенностью стран, которые избрали первую модель государственного регулирования, является отставание их в применении новейших технологий, приобретении нового оборудования, а

также в подготовке квалифицированных кадров. Продвижение национального туристического продукта для развивающихся государств в страны Европейского Союза, а также в США и Японию требует значительных финансовых ресурсов, поэтому они вынуждены проводить политику региональной кооперации для обеспечения мероприятий по сбыту собственных туристических услуг.

Вторая модель предполагает создание совместного министерства, которое кроме туризма занимается и другими, сопредельными видами деятельности. Так, например, туризм обычно комбинируется либо с отраслями материальной сферы (промышленностью, энергетикой, торговлей, транспортом, связью), либо с отраслями непроизводственной сферы (культурой, спортом, информацией, охраной окружающей среды, природными ресурсами и т.п.).

В макрорегиональном разрезе данная модель наиболее присуща странам Африки (см. таблицу 1), однако считать ее именно «африканской» не имеет смысла. Несмотря на высокие темпы роста прибытий иностранных туристов в государства этого континента, страны Африки в абсолютном выражении принимают и обслуживают сейчас еще очень мало посетителей. В большинстве случаев африканские государства не обладают достаточно развитой материально-технической базой туризма, не имеют возможности нанимать на работу квалифицированных специалистов по туристическому бизнесу, не могут предоставлять туристам высококачественные услуги. Несмотря на то, что иностранный туризм является одним из основных источников получения африканскими странами твердой валюты, бедность и экономическая неразвитость этих государств заставляет их создавать не самостоятельные, а комбинированные министерства, где туризм чаще всего объединяется с другими отраслями, которые имеют большое значение для социально-экономического развития. Следует обратить внимание, что половина из 32 государств этого континента создала совместные министерства туризма с отраслями материальной сферы, преимущественно с ремеслами (Бенин, Мали, Марокко, Нигер, Сенегал, Мавритания, Гвинея) и торговлей (Нигерия, Габон,

Уганда, Бурунди), с освоением территории (Алжир); вторая половина – с культурой (Эфиопия, Гамбия, Сьерра-Леоне, Либерия, Экваториальная Гвинея), с охраной окружающей среды (Лесото, Намибия, Замбия, Мадагаскар, Танзания), а также с экзотическими отраслями непродовольственной сферы, например, с дикой природой (Малави, Ботсвана, Судан) и т.п.

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время вторая модель становится характерной для стран Южной, Центральной и Восточной Европы, где развитие инфраструктуры, привлечение инвестиций в туристическую отрасль, продвижение национального туристического продукта на мировые рынки являются важнейшими задачами национальных туристических организаций этих стран. Среди европейских государств самое большое распространение получило комбинирование сферы туризма с отраслями непродовольственной сферы, особенно с культурой (Азербайджан, Андорра, Албания, Греция, Турция, Украина) и спортом (Российская Федерация, Белоруссия, Казахстан, Польша, Сан-Марино). Совместные министерства туризма и отраслей материальной сферы существуют лишь в 6 странах Европы – Испании, Исландии, Люксембурге, Болгарии, Румынии и Кипре.

В Америке вторая модель распространена среди стран субрегиона «Карибы» (Багамы, Сент-Люсия, Доминика), где туризм комбинируется с гражданской авиацией в рамках общего министерства, а также в Южной Америке (Аргентина, Колумбия, Гайана, Перу, Суринам), где туристическая деятельность развивается вместе с торговлей, связью, промышленностью и т.п.

Представителями второй модели в АТР являются разнообразные государства – от тех, которые развиваются (Бангладеш, Афганистан, Мьянма, Вьетнам, Вануату, Кирибати, Палау), и тех, которые принадлежат к категории новых индустриальных стран (Индонезия, Таиланд, Республика Корея), до тех, которые давно известны как высокоразвитые (Япония). Следует отметить, что Япония в настоящее время перешла с третьей модели на вторую и создала центральный орган исполнительной власти, который имеет название «Министерство земель, инфраструктуры, транспорта и туризма», специально

для расширения государственного влияния на развитие иностранного туризма и для предоставления ему необходимой поддержки.

Среди стран Ближнего Востока только две избрали вторую модель – Иордания и Ирак – и создали совместные министерства по туризму и древностям, что подчеркивает историческую направленность туризма в данных государствах.

Таким образом, вторая модель государственного регулирования в сфере туризма в значительной степени присуща как развивающимся странам, так и странам с переходной экономикой, а в единичных случаях – развитым государствам, которые желают уделять туризму больше внимания. Фактором, который объединяет все эти государства, является их намерение позиционировать себя на международной арене в качестве рецептивных туристических рынков.

По результатам исследования организации туристической деятельности в странах, имеющих совместные министерства туризма и других видов хозяйственной деятельности, можно сделать вывод, что характерными особенностями второй модели являются следующие:

- определение туризма в качестве приоритетного направления развития экономики и культуры страны;
- необходимость достижения сбалансированности в развитии туризма и других отраслей материальной и непродуцированной сфер;
- четкое распределение полномочий между центральной и региональными туристическими администрациями;
- широкая реклама страны как наиболее популярного туристического направления на зарубежных туристических рынках.

Третья модель характеризуется созданием самостоятельной специализированной структуры – Национальной туристической администрации (НТА) – в рамках многофункционального министерства или напрямую подчиненной правительству страны. Следует отметить, что третью модель целесообразно именовать «европейской» в виду ее наибольшего

распространения среди стран данного макрорегиона (см. таблицу 1). При этом, 21 страна Европы включает туризм в состав многопрофильных министерств, например: министерств по экономическим делам (Швейцария, Германия, Дания, Финляндия, Австрия, Франция, Монако, Португалия, Сербия, Македония, Словакия, Словения, Латвия, Литва, Эстония, Грузия, Армения), министерств промышленно-торгового направления (Норвегия, Швеция), министерства регионального развития (Чехия) и министерства культуры, СМИ и спорта (Великобритания). Остальные страны организовали НТА при правительстве государства (Ватикан, Венгрия, Молдова, Италия, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан).

На африканском континенте, наоборот, существуют лишь единичные случаи, когда государства создают НТА, которые обладают относительной самостоятельностью. Так, НТА при многопрофильных министерствах созданы в Южно-Африканской Республике и Руанде, а НТА при правительстве – в Мозамбике.

В американском макрорегионе, Ближнем Востоке и АТР третью модель выбирают страны, находящиеся на разных стадиях экономического развития – от мега-государств (США, Канада, Китай) до маленьких островных, которые не имеют большого влияния на международные экономические отношения (Самоа, Федеративные Штаты Микронезии, Маршалловы острова и т.п.), однако для которых туризм является важнейшей отраслью хозяйствования, в результате чего НТА получает достаточно широкие полномочия для выполнения собственных обязательств. Глава НТА в таких странах чаще всего имеет статус так называемого «министра без портфеля» («the minister without a portfolio»).

Таким образом, третья модель государственного регулирования в значительной мере характерна для стран, в которых сфера туризма преимущественно относится к компетенции министерств с экономическим уклоном, что является дополнительным признанием важной роли туристического сектора в экономике.

К компетенции НТА как центрального органа исполнительной власти в сфере туризма относятся:

- разработка и совершенствование нормативно-правовой базы организации туристической деятельности;
- осуществление координации взаимоотношений между министерствами, центральными ведомствами и органами региональной власти по вопросам развития туризма;
- налаживание связей с другими странами и международными организациями в плане развития международных туристических обменов;
- продвижение национального туристического продукта за рубежом;
- осуществление информационного обслуживания туристического бизнеса.

Характерными особенностями третьей модели государственного регулирования в сфере туризма являются следующие:

- занятие туристической отраслью определенного места в структуре экономики;
 - активный поиск возможностей в плане согласования интересов государства и частного бизнеса, центра и регионов;
 - получение Национальной туристической администрацией относительной самостоятельности в принятии решений;
 - осуществление четкого разделения НТА на две структуры – «административную» и «маркетинговую». При этом полномочиями административной части НТА являются глобальные вопросы государственного управления (разработка нормативно-правовой базы, обработка статистической информации, проведение научных исследований, координация деятельности регионов, международное сотрудничество на межгосударственном уровне).
- К компетенции маркетингового отдела относится создание привлекательного туристического имиджа страны за рубежом, включая маркетинговые исследования и рекламу, участие в международных выставках, управление зарубежными представительствами. Именно эта структура получает основную

часть государственного финансирования, имеет разветвленную структуру и значительную численность персонала;

- в экономически развитых странах наблюдается общая тенденция к уменьшению роли центральной исполнительной власти, что приводит к сокращению государственных расходов, в том числе и на развитие туризма. В результате этого осуществляется постепенный переход маркетинговой структуры НТА на смешанное финансирование, которое суммарно включает средства как государственного бюджета, так и частного сектора экономики (за счет проведения взаимовыгодных форм сотрудничества в сфере туризма).

Четвертая модель предполагает отсутствие центрального органа исполнительной власти в сфере туризма. В настоящее время она присуща только 14 странам мира, среди которых Бельгия и Кыргызстан (макрорегион Европа), КНДР, Восточный Тимор, Науру, Соломоновы острова, Тонга, Тувалу (АТР), Гвинея-Бисау, Конго, Центрально-Африканская Республика, Сан-Томе и Принсипи, Сомали (Африка), Кувейт (Ближний Восток).

По результатам анализа экономического состояния перечисленных стран выявлено, что данная модель объединяет как высокоразвитые государства, которые имеют высокий уровень ВВП на душу населения (Бельгия, Кувейт), так и страны, которые занимают последние места в рейтинге по данному показателю. Таким образом, отсутствие центрального туристического ведомства в данных странах также можно трактовать по-разному.

Во-первых, четвертую модель государственного регулирования избирают страны, предпочитающие решать проблемы развития туризма либо на региональном уровне, либо самостоятельно субъектами хозяйствования на основе принципов рыночной экономики. Такой подход эффективен в развитых странах, где преобладают частные туристические предприятия разной величины и специализации. Важное значение при этом имеют высокий уровень развития общей и туристической инфраструктуры, действенность системы обеспечения безопасности туристов, хорошо отлаженная система предоставления банковских, страховых услуг и медицинского обслуживания.

Кроме того, страна должна быть привлекательна для иностранных туристов во всех отношениях и не нуждаться в особой рекламе ее туристического продукта на мировом рынке. В этом случае можно обойтись без специальных органов государственного регулирования в сфере туризма. Однако подавляющее большинство стран не пользуется такой возможностью – даже США, где с 1997 года была упразднена национальная администрация по туризму и путешествиям, сейчас вернулись к третьей модели государственного регулирования и создали НТА при многопрофильном министерстве.

Во-вторых, четвертая модель присуща странам, которые либо не уделяют развитию туризма должного значения, либо имеют недостаточный уровень экономического развития, либо находятся в состоянии политической нестабильности и т.п.

Выводы. По результатам исследования форм государственного регулирования туризма в 193 странах мира выявлено, что большинство из них для нормализации работы туристической сферы сочетают элементы государственного управления и рыночного саморегулирования. Данное обстоятельство приводит к образованию нескольких основных моделей государственного вмешательства в туристическую деятельность, которые отображают полный спектр данной проблемы – от создания специализированных министерств по туризму до предоставления туристическим предприятиям возможности репрезентовать свои интересы с помощью региональных структур.

В странах с развитой экономикой государственное регулирование туристической отрасли может быть минимальным. Развивающимся странам и странам с переходной экономикой, наоборот, необходимо повышенное внимание на государственном уровне к развитию сферы туризма. Полное же отстранение государства от проблем развития туризма может пагубно отразиться на всех участниках туристической деятельности.

Список источников:

1. Акопян М.Л. Международный опыт регулирования въездного туризма // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2004. – № 4.
2. Галасюк С.С. Необхiднiсть удосконалення державного регулювання сфери туризму України // Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи: Зб. наук. праць. – Київ: Тонар, 2007. – С. 67-73.
3. Герасименко В.Г., Галасюк С.С. Управління національним туризмом в контексті міжнародного досвіду // Вісник ДІТБ: Зб. наук. праць. Вип. 12. – Донецьк: ДІТБ, 2008. – С. 160-167.
4. Забаева М.Н. Государственное регулирование туризма в России и за рубежом: модели, принципы и методы // Менеджмент в России и за рубежом. – 2009. – № 2.
5. Квартальнов В.А. Туризм: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 320 с.
6. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні: Навчальний посiбник. – Чернівці: Книги – ХХІ, 2003. – 300 с.
7. Новиков В.С. Управление туризмом в России. Почему бы не воспользоваться опытом других стран // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2003. – № 3.
8. Простаков И. Подойдет ли России западноевропейская модель? // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2000. - № 5. – С. 42-44.
9. Школа І.М. Менеджмент туристичної індустрії: Навчальний посiбник. – Чернівці: Книги – ХХІ, 2005. – 596 с.
10. Экономика и организация туризма. Международный туризм / Е.Л.Драчева, Ю.В.Забаев, Д.К. Исмаев и др.; под ред. И.А.Рябовой, Ю.В.Забаева, Е.Л.Драчевой. – М.: КНОРУС, 2005. – 576 с.
11. The World Tourism Organization [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unwto.org/states/index.php>.