УДК 338.48:339.9

Герасименко Віктор Григорович, к.е.н., доцент,
Галасюк Світлана Сергіївна, к.е.н., доцент
(Одеський державний економічний університет)

УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ТУРИЗМОМ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Анотація

Актуальність даної статті полягає в узагальненні міжнародного досвіду державного управління сферою туризму з метою дослідження на його фоні вітчизняної практики. Розглядаються основні проблеми, що існують в організації туристичної діяльності в Україні, визначаються шляхи її удосконалювання.

Аннотация

Актуальность данной статьи состоит в обобщении международного опыта государственного управления сферой туризма с целью исследования на его фоне отечественной практики. Рассматриваются основные проблемы, существующие в организации туристической деятельности в Украине, определяются возможные пути её совершенствования.

Summary

The actuality of this article consists in generalization of the international experience of state regulation in the sphere of tourism with the purpose of research on its background of domestic practice. The basic problems existing in the organization of tourist activity in Ukraine are considered, possible ways of its perfection are defined.

Постановка проблеми. Туристична галузь є специфічним і складним об'єктом управління. Необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків, є очевидною. В свою чергу, ефективність такої підтримки з боку держави значною мірою залежить від діяльності у країни органів державної влади або інших чинних адміністративних суб'єктів, які мають повноваження для управління і регулювання розвитком туризму в територіальних межах держави.

Створення ефективної структури управління туристичною галуззю на всіх рівнях з чітким визначенням повноважень центральних і місцевих

органів виконавчої влади є актуальним і для України, яка знаходиться у стані постійних адміністративних реформ.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років свідчить, що вивченню інституціонально-організаційного механізму державного регулювання туристичної галузі приділяється багато уваги у працях як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників [4 - 7]. Проте, ціла низка питань, яка пов'язана з механізмом взаємодії органів державної влади у сфері туризму на національному, регіональному і місцевому рівнях, розподіленням їх повноважень, залишається невирішеною до теперішнього часу.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі порівняльного аналізу закордонної і вітчизняної практики функціонування органів державного управління туристичною галуззю розробити практичні рекомендації щодо підвищення ефективності їх діяльності на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу. У країнах світу існує багата різноманітність підходів стосовно створення і функціонування органів, що здійснюють регулювання туристичної діяльності. Неоднаковість підходів до організації сфери туризму пояснюється специфікою соціально-економічних і політичних умов розвитку окремих держав, ступенем значущості туризму у національній економіці, рівнем розвинутості ринкових відносин, масштабами туризму в різних країнах.

На наш погляд, можна виділити чотири основні моделі державного регулювання сферою туризму в країнах світу [5; 6].

Перша модель є характерною для країн, у яких туризму приділяється важливе місце в державній туристичній політиці. Вона передбачає наявність сильного і авторитетного самостійного міністерства, що контролює діяльність усієї галузі та має дуже великі повноваження в області інвестицій, маркетингових досліджень, підготовки кадрів, реклами. Діяльність розгалуженої системи органів державного управління в даному випадку спрямована на заохочення туристичних подорожей, спрощення

прикордонних і митних формальностей, створення загальнонаціональної мережі для економічних і соціальних спостережень у сфері туризму. Характерними рисами першої моделі є виділення значних фінансових коштів з державного бюджету на розвиток туризму, забезпечення державної підтримки малого і середнього бізнесу, створення системи безпеки туристів. Така модель державного регулювання властива країнам, що розвиваються, і країнам з перехідною економікою, для яких іноземний туризм є одним з основних джерел одержання твердої валюти та у яких існує необхідність у залученні прямих іноземних інвестицій у розвиток матеріально-технічної бази туризму й створення національного туристичного продукту, а також деяким високорозвиненим у туристичному відношенні державам з багатою туристичною історією, які мають намір постійно підтримувати на належному рівні свій імідж. Представниками першої моделі державного регулювання в сфері туризму є Марокко, Туніс, Єгипет, Індія, Куба, Мальта, Мексика, Нова Зеландія, Румунія, Греція, Франція та ін.

Друга модель управління туристичною галуззю передбачає створення комбінованого міністерства, яке крім туризму, охоплює інші, суміжні з ним або взаємодоповнюючи види діяльності. За даними Всесвітньої туристичної організації (UNWTO), у понад 80 країн світу туризм віднесено переважно до компетенції міністерств і відомств економічного блоку (міністерства економіки, торгівлі, транспорту, промисловості, фінансів), решта – до міністерств і відомств соціального блоку (міністерства культури, екології, освіти, інформації, старовинностей, археології). Для країн, які дотримуються даного типу державного регулювання, характерне визначення туризму як пріоритетного напряму розвитку економіки, що досягається за допомогою чіткого розподілу повноважень між центральною та регіональними туристичними адміністраціями. Основними цілями державної туристичної політики подібних спільних міністерств є забезпечення збалансованості в розвитку туризму та інших галузей економіки, а також широка реклама країни за рубежем як найбільш популярного туристичного ринку. Друга

модель державного регулювання знайшла широке застосування в тих країнах, які мають намір позиціонувати себе як рецептивні туристичні ринки, тобто в Іспанії, Угорщині, Індонезії, Малайзії, Туреччині, Йорданії, Кенії та ін.

Третя модель репрезентована централізованими структурами, які функціонують у рамках багатопрофільних міністерств або на пряму підпорядковуються урядові країни, однак мають статус відносно самостійних і спеціалізованих за змістом діяльності та функціями адміністративних державних органів. В різних країнах світу вони йменуються по-різному: Державний секретаріат з туризму (Аргентина), Національне агентство з туризму (Молдова), Департамент з туризму (Італія, Японія, Чехія), Державна адміністрація спорту і туризму (Польща), Державний комітет з фізичної культури, спорту і туризму (Росія), але за суттю усі вони є національними туристичними адміністраціями (НТА), до компетенції яких відноситься формування державної туристичної політиці. Третя модель одержала умовну назву «західноєвропейська», тому що вона є найпоширенішою в країнах саме цього субрегіону. Як характерну рису даного типу державного регулювання можна відмітити активний пошук можливостей погодження інтересів держави і приватного бізнесу, центру і регіонів. Істотною складовою такої моделі є чіткий розподіл органів НТА на дві гілки: одна з них – «адміністративна» – повинна займатися глобальними питаннями державного управління: формуванням нормативно-правової бази для галузі, обробленням статистичної інформації, координуванням діяльності регіонів, сприянням міжнародному співробітництву на міждержавному рівні тощо, а друга гілка – «маркетингова» – хоч і представляє собою відомство, що входить до складу багатопрофільного міністерства, до якого віднесений туризм, але не є органом управління. До його компетенції відноситься створення привабливого туристичного іміджу країни за рубежем: організація маркетингових і рекламних заходів, участь у міжнародних виставках, керування закордонними туристичними представництвами. Саме це

відомство одержує основну частку державного фінансування; у його структурі працюють сотні фахівців, що набагато більше, ніж в «адміністративній» гілці. Крім того, у розвинених європейських країнах спостерігається загальна тенденція до зменшення ролі центральної виконавчої влади, що веде до скорочення державних видатків, у тому числі й на розвиток туризму. У результаті цього стали з'являтися змішані державно-приватні структури в області регулювання туристичної діяльності. Їх ціль – залучити до виконання державних завдань гроші із приватного сектора, знайти взаємовигідні форми співробітництва між органами управління різних рівнів. Така модель регулювання у сфері туризму склалася у вищеназваних країнах, а також у Великій Британії, Німеччині, Австрії, Швейцарії, Фінляндії тощо.

Четверта модель передбачає відсутність органу державного управління на рівні центральної влади. Всі питання, пов'язані з розвитком туризму, в цьому випадку вирішуються на рівні регіонів або самостійно суб'єктами господарювання на основі принципів ринкової економіки. Такий підхід ефективний у розвинених країнах, де переважають приватні компанії різної величини і спеціалізації. Важливе значення при цьому мають розвинена інфраструктура, система забезпечення безпеки туристів, високий рівень надання банківських, страхових послуг і медичного обслуговування. Обов`язкова умова для можливості відсутності НТА на центральному рівні полягає в тім, що країна повинна бути привабливою для іноземних туристів у всіх відносинах і не мати потребу в особливій рекламі її туристичного продукту на світовому ринку. Яскравим представником четвертої моделі є США, де з 1997 року скасована державна адміністрація, яка займалася питаннями розвитку туристичної галузі. Даний крок був обумовлений цілим рядом причин: скороченням видатків федерального бюджету, міцними позиціями США на міжнародному туристичному ринку, впевненістю у привабливості країни для зарубіжних туристів, наявністю сильних приватних компаній у сфері туризму, здатних на самостійні потужні рекламні акції в

інтересах усього національного ринку. Однак ліквідація державної структури в сфері туризму – дуже серйозний крок, і для нього дійсно необхідні особливі обставини: або рішення, що туризм не потрібний країні взагалі, або впевненість, що суб'єкти національного туристичного ринку настільки сильні та свідомі, що здатні вирішувати всі свої проблеми без державної участі. І хоч США входять до трійки лідерів у світовому рейтингу туристичних ринків по таким показникам, як прибуття іноземних туристів, доходи від іноземного туризму та видатки на зарубіжний туризм, але після теракту 2001 року вони лишилися прибуття 10 млн іноземних туристів і 20 млрд доларів доходу, які змогли репродукувати тільки у 2006 році. Це, з одного боку, є підтвердженням тому, що міжнародний туризм здатний до чуткого реагування на небезпеку і відновлення своїх об’ємів у сприятливих умовах, однак, з другого боку, через відсутність центрального органу управління туризмом дане відновлення відбувалося дуже тривалий час.

Підсумовуючи досвід країн світу з точки зору впливу держави на туризм, слід зазначити, що необхідність участі держави у регулюванні туристичної сфери не визначає саму по собі ступінь цієї участі. У країнах з розвинутою ринковою економікою, налагодженим господарським механізмом та законодавством, яке враховує інтереси як суспільства в цілому, так і суб`єктів туристичної діяльності, утручання державних структур може бути мінімальним. У країнах з неусталеною економікою спостерігається підвищена увага з боку держави до туристичної сфери, оскільки це у певній мірі допоможе нейтралізувати негативні впливи можливих економічних криз. Відсторонення держави від участі у регулюванні діяльності туристичної галузі порушує крихту рівновагу у взаємовідносинах між виробками і споживачами туристичного продукту.

Вивчивши і узагальнивши міжнародний досвід державного регулювання туристичною сферою варто перейти до розгляду організації державного управління туризмом в нашій країні. З часів перетворення України у суверенну державу здійснюється пошук раціональної системи

управління туризмом. Протягом останніх 17 років у країні спостерігається постійна реорганізація відомств, що забезпечують державне регулювання туристичною діяльністю. Наочно це можна представити у таблиці, яку розроблено авторами на основі дослідження нормативно-правових актів законодавства України про туризм.

Таблиця

Органи державного регулювання сферою туризму України

№	Роки	Центральний орган державної влади в туризму	Модель
1	до 1988	Головінтурист України	третя
2	1989 – 1993	Центральна державна структура відсутня	четверта
3	1993 – 2000	Державний комітет України по туризму	третя
4	2000 – 2001	Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму	третя
5	2001 – 2002	Державний департамент туризму	третя
6	2002 – 2006	Державна туристична адміністрація (ДТА)	третя
7	2006 – т.ч.	Міністерство культури і туризму	друга

Таким чином, туристична галузь України за останній час перетерпіла сім основних змін органів, відповідальних за її розвиток. З 2006 року правонаступником ДТА є Міністерство культури і туризму (МКТ), у рамках якого діє Державна служба туризму і курортів (ДСТК).

На сьогоднішній день загальна система управління туристичною галуззю в Україні складається з трьох рівнів – макроекономічного, мезоекономічного та мікроекономічного. Слід зазначити, що Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18.11.2003 року досить чітко розподілив повноваження органів законодавчої влади і державного регулювання туристичної діяльності на макроекономічному рівні [1]. Так, Верховна Рада України визначає основні напрямки державної політики в галузі туризму і рекреації, утворює правові засади регулювання відносин у цій сфері, розраховує обсяг фінансового забезпечення туристичної

галузі на підставі закону про державний бюджет України. Кабінет Міністрів України здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики в сфері туризму; приймає нормативно-правові акти, що регулюють відносини в сфері туристичної діяльності; сприяє розвитку індустрії туризму та створенню ефективної інфраструктури тощо. Міністерство культури і туризму України визначено центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом міністрів України.

Що ж стосується взаємодії Міністерства культури і туризму з ДСТК, то тут слід відзначити, що відношення між ними ще не врегульовані остаточно. Дана служба повинна виконувати функції координатора туристичної галузі, однак фактичні повноваження її дуже обмежені: ДСТК не може самостійно приймати рішення щодо погодження свого бюджету, проведення міжвідомчих нарад, внесення змін у давні накази колишніх державних структур з управління туризмом – щораз потрібно звертатися до міністерства, у компетенції якого, крім самого туризму, перебуває рішення ще цілої низки проблем (державна мовна політика; культура українських націй та нацменшин; різноманітні види мистецтва та народної творчості; музейна справа та бібліотеки; гастролі та кінематографія; виставкова діяльність, фестивалі, конкурси; державний реєстр національного культурного надбання тощо). Крім того, робота ДСТК до початку 2007 року була обмежена повною відсутністю фінансування програм і проектів, у тому числі міжнародних, тому що гроші виділялися тільки на зарплату урядовців і комунальні платежі. Розмежування діяльності у сфері туризму між МКТ і ДСТК можна визначити у такий спосіб:

- у першій групі завдань, до яких відноситься формування державної туристичної політики, функції розподілені таким чином, що ДСТК *бере участь у підготовці* певних проектів, пропозицій – наприклад, нормативно-правових актів, міжнародних договорів, заходів щодо державної підтримки суб'єктів господарювання тощо, і потім, після їх прийняття (запровадження в дію), приступає *до участі в їх реалізації*. Функціями МКТ у цьому випадку є

формування та розробка документів і договорів, а згодом і забезпечення їх реалізації;

- до другої групи завдань відноситься коло питань, які повністю делеговані міністерством Державній службі туризму і курортів. Це, насамперед, ліцензування та ведення галузевого реєстру сертифікованих об`єктів туристичної інфраструктури, статистичні спостереження в сфері туризму, пропозиції щодо спрощення туристичних формальностей, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, аналітика та прогнозування розвитку туризму, співробітництво з міжнародними туристичними організаціями та державними органами з туризму інших країн, створення загальнодержавної інформаційної системи в туризмі тощо;

- у третій групі завдань функції МКТ і ДСТК збігаються - це стосується таких проблем, як туристичні ресурси, туристична інфраструктура, система фінансування та звітності, рекламно-інформаційна діяльність в області туризму, проведення виставок, конференцій і семінарів з туризму, інформаційні, методичні, консультативні і юридичні послуги юридичним і фізичним особам, а також участь у розробленні стандартів та їх упроваджуванні [2; 3].

Отже, слід визнати, що у діяльності МКТ і ДСТК частина функцій фактично дублюється.

Що стосується ситуації на мезоекономічному рівні державного управління туризмом в Україні, то забезпечення реалізації туристичної політиці в теперішній час покладено на структурні підрозділи Ради міністрів АР Крим (Міністерство курортів і туризму Криму), обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (Управління культури і туризму), які таким чином мають подвійну підпорядкованість. Незважаючи на те, що регіональні структури управління в сфері туризму покликані брати участь у формуванні державної туристичної політики та забезпечувати її реалізацію, їх повноваження також мають ряд істотних обмежень. Так, наприклад, згідно з чинним законодавством і положеннями, затвердженими

для даних структур, на регіональні державні органи управління туризмом покладені обов`язки щодо ведення обліку підприємств, організацій і установ, які здійснюють туристичну та курортну діяльність, аналізу ефективності їх діяльності, але реально цю роботу виконати неможливо, тому що, наприклад, інформація про діяльність готельних підприємств і санаторно-курортних (оздоровчих) закладів, надається у формі звітів «1-готель» і «1-курорт» тільки органам державної статистики, минаючи ті структури, які є відповідальними за аналітику в туристичній сфері. Таким чином, управління культури і туризму можуть звітувати тільки про діяльність турагентів і туроператорів, а також про стан ліцензування туристичної діяльності, але й тут права їх обмежені лише збором документів і попереднім розглядом заяв суб'єктів господарської діяльності для видачі, переоформлення, одержання дублікатів та копій ліцензій на провадження турагентської діяльності, формуванням і веденням ліцензійного реєстру. Права підпису на подібних ліцензіях територіальні туристичні органи не мають, як не мають повноважень для здійснення функцій контролю за діяльністю ліцензіатів – проведенням цих робіт покликані займатися регіональні органи державної влади, перераховані вище.

Спеціалісти з державного управління абсолютно правильно вказують на те, що регіональний та місцевий рівні державного регулювання є найважливішими, оскільки саме там розміщені туристичні та рекреаційні ресурси, виробляється і споживається туристичний продукт, працює персонал туристичних підприємств, створюється певний імідж не тільки окремої місцевості, а й країни взагалі. Умовою регіонального розвитку туризму є конкретний підрозділ повноважень між центральними та регіональними органами влади в сфері туризму, що базується на принципах децентралізації, деконцентрації та делегування значних повноважень органам місцевого самоврядування [4].

Однак, незважаючи на розуміння необхідності координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, сьогодні належного рівня цієї роботи ще не досягнуто.

Україні, яка обрала другу модель державного регулювання у сфері туризму, варто урахувати, що світовий досвід з цього питання дає чимало прикладів конкретних форм партнерства між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та підприємницькими структурами щодо розвитку туристичної галузі. Практикується, зокрема, створення Національних комітетів якості та товарних знаків у галузі туризму; реформування фінансової та податкової політики стосовно діяльності підприємств, які надають туристичні послуги; впровадженні в туристичній галузі довгострокових контрактів «Держава – Регіони», створення органами місцевого самоврядування і суб`єктами туристичної діяльності змішаних підприємств для управління такими важливими і складними в обслуговуванні об`єктами, як палаці, канатні дороги, розважальні центри [4].

Партнерство між зазначеними ключовими суспільними групами – органами державної і місцевої влади, туристичним бізнесом і громадськими організаціями може, з нашої точки зору, здійснюватися у таких напрямках:

1. державна і місцева влада – повинні створювати адміністративно-правове середовище у сфері туризму, представляти і захищати інтереси усіх учасників і соціальних груп, ініціювати створення і виконання довгострокових програм розвитку туризму на території регіону, гарантувати довгостроковий мультиплікаційний ефект від реалізації різних проектів;

2. туристичний бізнес і представники іншого бізнесу, які прямо або опосередковано пов`язані з туризмом, – забезпечують матеріальні, фінансові і людські ресурси, представляють і захищають інтереси приватного капіталу, гарантують цільове і рентабельне засвоєння ресурсів і коштів, надають умови для роботи учасникам проектів, створюють туристичний продукт, який повинен бути привабливим для туристів і майбутніх інвесторів;

3. громадські організації (асоціації, об`єднання та інституції в галузі культури, екології і захисту громадських інтересів) – створюють умови для розвитку і затвердження громадянського суспільства, представляють і

захищають інтереси соціальних груп та індивідуалів, контролюють неправомірну комерціалізацію, простоять знищенню природних ресурсів і культурних цінностей, гарантують соціальний ефект від туристичних проектів.

Реалізація вказаних заходів дасть змогу підвищити темпи розвитку туристичної галузі, проводити активну загальнодержавну політику в цій важливій складовій економіки України, забезпечити координацію дій центрального і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, стимулюватиме місцеву ініціативу.

Література:

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» - Відомості Верховної ради України, 2003 р., № 13;

2. Постанова КМУ «Положення про Міністерство культури і туризму України» від 08.11.2006 № 1566 //Офіційний вісник України від 20.11.2006. – 2006 р. .№ 45, стор. 64

3. Постанова КМУ «Положення про Державну службу туризму і курортів» від 13.02.2006 р. № 132 // Офіційний вісник України від 01.03.2006. – 2006 р. .№ 7, стор. 108.

4. Алексєєва Ю.В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: Автореферат дис. к.е.н.: 25.00.02 // Од. рег. інст. держ. управління. – Одеса: 2005. – 20 с.

5. Галасюк С.С. Необхідність удосконалення державного регулювання сфери туризму України // Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи: Зб. наук. праць. – Київ: Тонар, 2007 . - с. 67-73.

6. Герасименко В.Г. Основи туристичного бізнесу: Навч. Посібник. – Одеса: Чорномор`я, 1997. – 160 с.

7. Жукова М.А. Индустрия туризма: менеджмент организации. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 200 с.