

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ УКРАЇНИ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

К.е.н., доц. Галасюк С.С.
Одеський національний економічний університет

Зміна соціально-економічних систем завжди супроводжується зміною умов для розвитку туризму. При порівнянні основних видів та чинників провадження туристичної діяльності під час античності з тими, що набули поширення у ХХІ столітті, стають очевидними їх принципові відмінності, які обумовлені змінами в соціальній та економічній структурі суспільства, а також в його технологічному та інноваційному розвитку. З цих позицій особливо важливим є процес державного управління розвитком туризму, який здійснюється відповідним центральним органом виконавчої влади.

Досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від того, як на державному рівні сприймається ця галузь та наскільки вона користується державною підтримкою. Варто зазначити, що сфера туризму, як багатогалузевий комплекс, має потребу в координації своєї господарської діяльності набагато сильніше, ніж будь-яка інша. Однак надмірна державна присутність і регламентація руйнує прояв підприємницької ініціативи, що лежить в основі становлення ринкових відносин [1]. Крім того, сфера туризму має величезне економічне, політичне та соціально-культурне значення для кожної країни, у результаті чого формування державних органів управління туризмом є досить складним процесом [2].

Світова практика констатує, що ідеальної формули, яка дала б можливість державі створити оптимальну структуру керування туристичною сферою, не існує. У даний час використовуються різні організаційні системи управління туризмом – від самостійних або спільних міністерств до національних туристичних адміністрацій (НТА), прямо підлеглих урядові. Крім того, деякі країни світу здійснюють керування туристичною діяльністю тільки на рівні регіональних органів влади, інші – не мають державних важелів регулювання сферою туризму взагалі [3].

Варто зазначити, що в Україні за часів набуття незалежності спостерігається постійна реорганізація відомств, що забезпечують державне регулювання туристичною діяльністю [4]. Так, сфера туризму України перетерпіла вже дев'ять змін центральних органів влади, відповідальних за її розвиток. У деякі роки туристична галузь була підпорядкована Кабінету Міністрів шляхом створення спеціальних відомств – таких, як: Головінтурист України (до 1988 року), Державний комітет по туризму (1993-2000 рр.), Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму (2000-2001 рр.), Державний департамент туризму (2001-2002 рр.), Державна

туристична адміністрація (2002-2006 рр.). Двічі туризм відносився до юрисдикції міністерств, у тому числі до структури Міністерства культури і туризму, в рамках якого діяла Державна служба туризму і курортів (2006-2010 рр.), а також до Міністерства інфраструктури, де функції національної туристичної адміністрації виконувало ДАУТК – Державне агентство України з туризму і курортів (2010-2014 рр.). Протягом чотирьох років (1989-1993 рр.) центральний орган виконавчої влади у сфері туризму України був відсутній.

З осені 2014 року функції державного управління туризмом покладені на Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Однак в його структурі немає ні департаменту (служби, агентства тощо), ні хоча б відділу, який займався би проблемами та перспективами розвитку туристичної галузі. Колишнє Державне агентство України з туризму і курортів зараз знаходиться у стадії ліквідації.

Думки фахівців, працюючих у туристичній галузі, розділилися з приводу доцільності існування центрального органу управління у сфері туризму України в умовах сьогодення. Так, представники «Туристичної асоціації України» (ТАУ), яка об'єднує понад 350 провідних туристичних підприємств (турагентів, туроператорів, готелів, авіакомпаній, навчальних закладів, спеціалізованих засобів масової інформації тощо), неодноразово звертались до вищого керівництва країни з пропозицією розглянути питання щодо створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері туризму. Крім того, фахівці ТАУ наполягають на створенні при Комітеті Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики та спорту спеціальної «Експертної ради з питань туризму», що буде «ефективним майданчиком для аналізу та розробки нормативно-правових актів з питань туризму, у тому числі: нової редакції Закону України «Про туризм», пропозицій щодо покращення податкового та бюджетного законодавства в сфері туризму, а також напрацювання законодавчих ініціатив щодо створення механізму залучення інвестицій з метою розвитку туристичної інфраструктури» [5].

Колектив авторів порталу «Новини турбізнесу» вважає, що туризму в Україні зараз не приділяється ніякої уваги з боку вищого керівництва держави, а підпорядкування його Міністерству економічного розвитку і торгівлі зовсім не означає, що туристична галузь враховується перспективним напрямком розвитку економіки країни. Як і фахівці ТАУ, не схвалюючи рішення про фактичне скасування центрального органу влади у сфері туризму, автори «Новин турбізнесу» пропонують власний вихід із ситуації, що склалася, який полягає у саморегулюванні. Для цього, на їхню думку, варто об'єднати зусилля профільних громадських організацій («Асоціації індустрії гостинності України», «Всеукраїнської асоціації екскурсоводів України», «Асоціації ділового туризму України», «Орен

Ukraine») для того, щоб впроваджувати стандарти Європейського Союзу в туристичну Україну, і просувати туристичний продукт на внутрішній та зовнішній ринки. При цьому починати треба з загальнонаціональної стратегії розвитку туристичної галузі, імplementованої в загальну стратегію розвитку країни. Поряд з цим необхідно прийняти закон про саморегульовані організації [6].

Існує також зовсім інша, протилежна, точка зору, яка набуває поширення у публікаціях, оприлюднених в засобах масової інформації. Так, на думку деяких авторів, у сучасних соціально-політичних та економічних умовах, в яких знаходиться Україна, доцільність функціонування центрального органу виконавчої влади у сфері туризму виглядає сумнівною. А на фінансування діяльності Державного агентства України з туризму і курортів, яке знаходиться в стадії реорганізації та займається зараз тільки видачею ліцензій туроператорам та свідоцтв про отримання певної категорії об'єктам туристичної інфраструктури, заплановано виділення коштів у сумі близько мільйона гривень [7].

Варто зазначити, що практично в усіх розвинутих країнах світу є центральний орган виконавчої влади, відповідальний за розвиток туризму, навіть якщо в країні отримали значне поширення саморегульовані організації. Фінансування розвитку туризму за рахунок державного бюджету у провідних державах світу як мінімум у 50-100 разів перевищувало суми витрат, закладених у держбюджеті України в попередні роки. Так, у 2014 році кошти з державного бюджету України, виділені на розвиток туризму, розподілялися наступним чином:

- 4,458 млн. грн. (0,3 млн. €) – на керівництво та управління у сфері туризму та курортів, у тому числі: 3,023 млн. грн. на оплату праці співробітників ДАУТК і 0,128 тис. грн. – на оплату комунальних платежів;

- 10,968 млн. грн. (0,8 млн. €) – на фінансову підтримку розвитку туризму, створення умов для безпеки туристів, для розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні [8].

У 2015 році максимальна сума витрат з державного бюджету, запланованих для фінансування сфери туризму, становить лише 0,96 млн. грн. (0,03 млн. €), у тому числі: на оплату праці – 0,64 млн. грн., на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 0,036 млн. грн., та саме на *розвиток туризму* – 0 грн. [9].

Слід звернути увагу, що у даний час в Україні руйнується державна система ліцензування, сертифікації та стандартизації товарів та послуг. Так, в Україні скасовано ліцензування турагентської діяльності, а також обов'язкова сертифікація послуг розміщення та харчування; перебуває на розгляді у Верховній Раді України законопроект про відміну ліцензування туроператорської діяльності.

На нашу думку, ці заходи передчасні, тому що в країні немає відповідних потужних громадських організацій, які могли б займатися цим самостійно. Крім того, в Україні відсутня дієва система нормативно-правових актів, завдяки впровадженню якої можна відмовитися від застосування додаткових обмежень з боку держави у вигляді ліцензування та сертифікації послуг.

Потрібно зазначити, що функції центрального органу державного управління у сфері туризму досить різноманітні. Вони виявляються у розробці та вдосконалюванні нормативно-правової бази провадження туристичної діяльності, у прийнятті та затвердженні програм розвитку туризму на перспективу, в аналітиці туристичного ринку, в контролі за якістю надаваних туристичних послуг, у підвищенні кваліфікації персоналу. У межах своєї компетенції профільні відомства звичайно повинні бути задіяні до розроблення, укладання і виконання міжнародних договорів у галузі туризму, представляти країну у міжнародних туристичних організаціях, вживати заходів щодо розширення міжнародного співробітництва й утвердження держави на світовому туристичному ринку, проводити рекламні акції туристичних можливостей країни, створювати відповідні туристичні представництва за рубежом тощо.

З огляду на міжнародний досвід, ми вважаємо, що в Україні доцільно створити центральний орган виконавчої влади у сфері туризму у вигляді національної туристичної адміністрації, прямо підлеглої Кабінету Міністрів. Цей крок спроможний забезпечити відносну самостійність НТА у прийнятті тактичних та стратегічних рішень.

Як і в туристично розвинених країнах, можливим може стати розподіл НТА на два підрозділи – «адміністративний» та «маркетинговий». При цьому до повноважень адміністративного підрозділу мають належати глобальні питання державного управління (розроблення нормативно-правової бази, обробка статистичної інформації, проведення наукових досліджень, координація діяльності регіонів, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні тощо). Фінансування адміністративного підрозділу звичайно здійснюється за рахунок коштів, виділених із державного бюджету. До компетенції маркетингового підрозділу має відноситися створення привабливого туристичного іміджу країни за рубежом, що включатиме маркетинг та рекламу, участь в міжнародних виставках, керування закордонними представництвами. Саме цей підрозділ має розгалужену структуру і значну чисельність персоналу [3].

Зараз в економічно розвинутих країнах (Німеччині, Великій Британії, Франції, Австрії, Швейцарії, США, Японії тощо) спостерігається загальна тенденція щодо зменшення ролі центральної виконавчої влади, що приводить до скорочення державних видатків, у тому числі й на розвиток туризму. У результаті цього здійснюється

поступовий перехід маркетингової структури НТА на змішане фінансування, що сумарно включає кошти як державного бюджету, так і приватного сектору економіки.

Саме такий підхід до створення та фінансування центрального органу державного управління сферою туризму України в умовах сьогоднішнього нам представляється єдино правильним, тому що це буде вигідно і представникам туристичного бізнесу, і державі в цілому.

Література: 1. Галасюк С. С. Міжнародний досвід державного управління розвитком туризму / С. С. Галасюк // Стан та перспективи інформаційно-інноваційного розвитку ринку туристичних послуг: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Донецьк-Святогірськ: Донецький інститут туристичного бізнесу, 2010. 2. Галасюк С. С. Модели государственного регулирования в сфере туризма / С. С. Галасюк // Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской Академии. Вып. 6. – М.: МТА, 2010. – С. 189-204. 3. Галасюк С. С. Стандартизація, сертифікація туристичних послуг та ліцензування туристичної діяльності : навчальний посібник / С. С. Галасюк. – Одеса: Астропринт, 2011. – 208 с. 4. Герасименко В. Г. Управління національним туризмом в контексті міжнародного досвіду / В. Г. Герасименко, С. С. Галасюк // Вісник Донецького інституту туристичного бізнесу: Зб. наук. праць. Вип. 12. – Донецьк: ДІТБ, 2008. – С. 160-167. 5. Туристична асоціація України : Новини / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tau.org.ua/news1.htm>. 6. Новини турбізнесу : портал для професіоналів / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novosti-turbiznesa.info/article/osobyj_put_turizma_ukrainy.html. 7. Навіщо держава фінансує нікому не потрібні відомства / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.theinsider.ua/business/54b7be48ba51d>. 8. Про державний бюджет України на 2014 рік : Закон України № 719-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>. 9. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.