

Марта Мальська, д. е. н.

Ірина Жук, к. е. н.

Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Marta Malska, ScD in Economics

Iryna Zhuk, PhD in Economics

Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

STATE REGULATION OF TOURISM INDUSTRY DEVELOPMENT IN UKRAINE AS A PART OF THE NATIONAL ECONOMY

The state regulation of the tourism industry as a set of forms and methods of targeting public authorities in the tourism industry were reviewed in the article. Issues of state regulation of the tourism industry in the major trends of tourism development were detected and appropriate directions Ukraine's integration into the international tourism market considering of its real possibilities were implemented. A most effective mechanism of socialization tourism industry in Ukraine considering of foreign experience of state support of social tourism were proposed.

Key words: tourism policy, tourism industry, state regulation.

Аналіз, проведений Всесвітньою туристичною організацією, засвідчує, що в більшості країн світу державна туристична політика впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури й міжнародної політики. Туристична політика має характерні ознаки загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні чинники, що впливають на її формування: природні умови країни, транспортна індустрія, соціальні фактори, чинники, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, поєднані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

За результатами дослідження виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави охоплює:

- складання цільових програм з розвитку туризму на державному та регіональному рівнях;
- розробку конкретних заходів, спрямованих на досягнення стратегічної мети;
- державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі належить до механізмів реалізації політики держави в галузі туризму. Розвиток туристичної галузі характерний позитивною динамікою змін кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відратувань у державний і місцевий бюджети, підвищенням рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

У зв'язку з цим Ю. В. Алексєєва пропонує розглядати державне регулювання туристичної галузі як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування й приватного сектора стосовно розвитку туризму через різні механізми:

адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні та ін.

У вітчизняній науковій літературі (з означених проблемних питань розвитку туризму) шляхи та механізми його державного регулювання окремо не розглядали. Відомі вчені Л. Г. Агафонова, В. Д. Безносок, А. М. Виноградська, В. К. Євдокименко, В. С. Кравців, М. П. Крачило, В. І. Мацола, В. К. Федорченко в своїх працях аналізували лише окремі аспекти розвитку туризму, його регулювання в Україні та за кордоном.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової основи державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють надходження 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 та фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

Проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку туризму та впровадженні відповідних напрямів інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей. Крім того, необхідно обумовити повноваження та участь держави в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме держава формує основні умови функціонування суб'єктів туристичної діяльності як на національному, так і на міжнародному ринку¹.

Ефективне державне регулювання потребує наукового й методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Недостатньо досліджень, присвячених теоретичному осмисленню зазначених питань і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі й створення умов для її ефективного впровадження – складне завдання.

На основі дослідження 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 та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, вагомих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлило 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 напрямом уперед, існує нагальна потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі та приведення його у відповідність до світових стандартів. Окрім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність упродовж тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу в створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвинутою туристичною індустрією².

Як засвідчує досвід, сучасне туристичне підприємництво функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки держави. Це особливо виявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, де туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку внаслідок забезпечення зайнятості населення, розбудови міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо.

До найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України належить відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив стосовно розвитку туризму. Однак, як засвідчує зарубіжний досвід, максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Зазначимо, що характерна ознака вітчизняної туристичної галузі – витіснення з туристичного

¹ Мальська, М.П. (2009). *Просторові системи послуг (теорія, методологія, практика)*. Київ: Знання, 2009, 327-328.

² Закон про внесення змін до Закону України про туризм 2003 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282-15/page>> (2003, листопад, 18).

ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. З-поміж інших проблем туристичної галузі України виокремимо такі:

- невідповідність наявної 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 загальновизнаною міжнародною практикою візові, митні та прикордонні процедури;
- відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, підвищення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо¹.

Отже, перед туристичною галуззю України постають багато проблем, які потребують вирішення за допомогою вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання.

Визначимо напрями вирішення проблем вітчизняного туризму на національному, регіональному та місцевому рівнях через удосконалення механізмів державного регулювання туристичної галузі та з урахуванням зарубіжного досвіду.

Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам та 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. Виходячи з цього, опишемо підходи до формування стратегії розвитку туризму в Україні з виділенням пріоритетних видів (насамперед, внутрішнього, в'їзного, соціального, сільського) і напрямів державного регулювання розвитку туристичної галузі.

На нашу думку, видається необхідним прийняття законів, які забезпечать ефективне функціонування галузі: “Кодексу туризму”, законів України “Про сільський туризм”, “Про соціальний туризм”, Концепції розвитку українських курортів, а також внесення окремих поправок 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 повинно базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-рекреаційної сфери. З цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукатиме іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідне запровадження практики прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів 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.

Зазначимо, що умовою регіонального розвитку туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої

¹ Мальська, М.П. (2009). *Просторові системи послуг (теорія, методологія, практика)*. Київ: Знання, 2009, 334-335.

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 життя¹.

Відомо, що самостійний розвиток туристичної галузі без суттєвої державної підтримки, який відбувався протягом останніх десятиліть, призвів до практично монополії комерційних форм та видів туризму. З метою зниження соціального напруження в галузі і в суспільстві в цілому необхідне впровадження державної політики соціалізації туристичної галузі. Враховуючи зарубіжний досвід державної підтримки розвитку соціального туризму, зокрема досвід Франції, Росії, Німеччини, визначимо найбільш дієві механізми соціалізації туристичної галузі України.

1. 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).

2. Забезпечення умов для залучення до активного споживання туристичних послуг інвалідів, пенсіонерів, військовослужбовців, малозабезпечених та багатодітних громадян та їх родин, у тому числі через розвиток спеціалізованої туристичної інфраструктури для відпочинку людей з обмеженими фізичними можливостями, побудова пансіонатів та санаторіїв для сімейного відпочинку, розвиток недорогих видів відпочинку: турів вихідного дня, екскурсій, сільського зеленого туризму, агротуризму тощо.

3. 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).

4. Підтримка культурного обміну між молоддю та дітьми різних країн, зокрема через створення літніх міжнародних таборів, центрів екологічного туризму (волонтерських таборів), літніх університетів і мовних шкіл в туристично привабливих регіонах України, проведення міжнародних конкурсів, олімпіад, фестивалів.

5. 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-хотелів у туристичних центрах України.

6. Створення умов для сезонного працевлаштування молоді в туристичній галузі (сезонні біржі праці, сприяння залученню молоді до сезонних робіт та їх оплата тощо), системи пільгового кредитування для студентів та молоді з метою участі в туристичних та обмінних програмах (пільговий відсоток на кредит, невелика застава тощо).

7. Розробка, впровадження та популяризація системи відпускних чеків для працівників комерційних структур, які потребують додаткового захисту, на зразок профспілкових туристичних путівок для працівників бюджетних установ.

8. Залучення до розвитку соціального туризму органів місцевого самоврядування і впровадження механізмів стимулювання підприємців щодо розвитку соціального туризму (наприклад, наданням певних податкових пільг, преференцій).

Ці заходи повинні стимулювати туристичний та культурний обмін між молоддю та студентами різних країн світу й Україною, сприяти ефективному впровадженню державної політики соціалізації молоді, створити привабливий імідж держави, зробити нашу країну відкритою для світового суспільства.

¹ Жук, І.З. (2013). Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів туристичної галузі в Україні. *Економіка. Управління. Інновації*. 10, 2. <http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/eui_2013_2_26.pdf> (2015, листопад, 2).

Отже, як вже неодноразово зазначалося, розвиток туристичної галузі є надзвичайно актуальним для України. Унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, значні рекреаційні можливості, які має наша держава, приваблюють дедалі більше туристів, у тому числі й іноземних. Забезпечувати 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. Виходячи зі світового досвіду необхідно, щоб законодавчі та виконавчі органи державної влади забезпечили зацікавлений підхід до розвитку туризму, щоб він став частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, враховувався при розгляді інших питань, які мають національне значення.

References

1. Malska, M.P. (2009). *Prostorovi systemy poslug (teoria, metodologiya, praktyka)*. Kyiv: Znannia, 2009, 327-328.
2. *Zakon pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy pro turyzm 2003* (Verhovna Rada Ukrainy). *Ofitsijnyj sait Verhovnoi Rady Ukrainy*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282-15/page>> (2003, lystopad, 18).
3. Zhuk, I.Z. (2013). Normatyvno-pravove reguliuvannia diialnosti subjektiv turystychnoi galuzi v Ukraini. *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii*, 10, 2. <http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/eui_2013_2_26.pdf> (2015, lystopad, 2).