

УДК 35182:338482.22

Н. А. Леоненко

кандидат економічних наук,
науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті здійснено теоретичне дослідження системи державного регулювання сфери туризму в Україні. Узагальнено напрацювання науковців у цьому напрямі. Визначено роль державного регулювання у розвитку туризму та основні пріоритетні напрями державної політики у цій сфері.

Ключові слова: сфера туризму, державне регулювання розвитком туризму, суб'єкти регулювання туризму, макроекономічна специфіка туризму, мікроекономічна специфіка туризму.

Постановка проблеми. В умовах поглиблення інтеграційних процесів і глобалізації світового господарства важливе значення в питаннях розвитку економіки та добробуту держави відіграє сфера послуг, де особливе місце займає туристична галузь. Слід відзначити, що тенденція невпинного зростання туристичної сфери спостерігається в усіх країнах світу, і Україна як частина світової спільноти не є винятком. Розвиток туристичної сфери, яку доцільно розглядати крізь призму її багатогалузевого характеру і тісного факторного зв'язку практично з усіма сферами життєдіяльності, дає змогу використовувати її як дієвий інструмент стимулювання соціально-економічного зростання на національному і регіональному рівнях. У багатьох високорозвинених країнах, таких як Франція, Австрія, Іспанія, Швейцарія та ін., вагома частка суспільного добробуту була побудована на доходах від туризму. Аналіз стану туристичної сфери України свідчить про те, що існує ціла низка важливих питань, які потребують подальшого удосконалення та розвитку, серед яких можна відзначити: недостатній розвиток туристичної інфраструктури, недосконалість законодавства в галузі туризму, соціально-економічну та політичну кризу, недостатнє просування та позиціонування українських туристичних послуг та напрямів за кордоном, низький рівень інноваційних впроваджень та ін. Зазначені проблеми неможливо вирішити без безпосередньої участі держави. Розуміння важливості та значимості тієї ролі, яку відіграє туризм для економіки держави загалом, зумовило подальше науко-

во-теоретичне обґрунтування функціонування системи державного регулювання цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел свідчить про досить вагомий внесок як зарубіжних, так і вітчизняних учених у дослідження проблематики державного регулювання сфери туризму. Основні науково-теоретичні засади формування та функціонування механізму державного регулювання туристичної сфери, розробка та обґрунтування напрямів його вдосконалення знайшли своє відображення у наукових працях таких вчених, як: Ю. Алексєєва, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Вакуленко, А. Дегтяр, С. Домбровська, Л. Донченко, В. Кифяк, М. Корецький, О. Король, М. Латинін, О. Лебединська, С. Майстро, О. Мельниченко, Г. Ситник, В. Федорченко, А. Чечель, А. Чкан та ін. Водночас деякі аспекти теорії та практики державного регулювання сфери туризму потребують подальших наукових напрацювань.

Мета статті – на основі аналізу наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних учених здійснити теоретичні дослідження щодо функціонування системи державного регулювання туристичної сфери України та умов її сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Загострення кризових явищ у сфері туризму та курортів свідчить про необхідність удосконалення державної політики у зазначеній сфері, пріоритетів і принципів її реалізації, повноважень і компетенції суб'єктів туристичної діяльності, впровадження ефективних організаційно-правових, економіч-

них, інформаційних механізмів розвитку сфери туризму та курортів як високорентабельної галузі національної економіки.

Специфіка сфери туризму як галузі національної економіки полягає в тому, що на відміну від інших галузей народного господарства туризм пропонує як продукт право на споживання певного роду послуг, тоді як самі послуги створюються в інших галузях економіки. На мікроекономічному рівні якісна специфіка туризму, яка визначає особливості підприємницької діяльності в цій сфері, проявляється через унікальний характер взаємодії суб'єкта й об'єкта туристичної діяльності на основі реалізації туристичних технологій, причому об'єктом туризму є не товар (як у традиційних галузях), а споживач товару.

До економічних функцій туризму відносять: виробничу, забезпечення зайнятості населення, створення доходу, вирівнювання регіональних диспропорцій, нівелювання відхилень платіжного балансу. З огляду на масштабність і важливість функцій, які виконує туризм, його слід визнати фактором макроекономічної стабільності держави, що потребує уважного ставлення до нього з боку держави для забезпечення пропорційності розвитку територіальних комплексів, обґрунтування політики зайнятості, забезпечення зростання бюджетних доходів та ін. У довгостроковому плані додаткові ефекти від розвитку туризму не тільки не зменшуються, а навпаки збільшуються, тому туризм може стати джерелом, а на окремих територіях навіть необхідною умовою стійкого економічного зростання.

Чисельні зв'язки туризму з іншими галузями економіки породжують значні зовнішньоекономічні, екологічні та соціально-культурні ефекти, поширення яких найчастіше перебуває поза сферою контролю суб'єктів туристичної діяльності.

Державне регулювання туризму має бути спрямоване на мінімізацію негативних та збільшення позитивних наслідків зовнішніх впливів.

Регулювання розвитку туризму – це багатоврівнева система, яка включає в себе:

1) координацію та сприяння розвитку туризму в глобальному масштабі, яке здійснюється через Всесвітню туристичну організацію за участю міжнародних фінансових організацій;

2) узгодженість туристичної політики на міждержавному рівні, яка досягається через регіональні туристичні організації і спеціальні органи міждержавних об'єднань (наприклад, ЄС);

3) на національному і регіональному рівнях регулювання також здійснюється через спеці-

альні органи державної влади та суспільні асоціації туристичних організацій.

Суб'єктами регулювання туризму є спеціально уповноважені державні органи, а також суспільні туристичні організації. Процес формування державної політики розвитку туризму має будуватися на основі їх активної взаємодії.

Своєю чергою державне регулювання розвитку туризму – це вплив держави на діяльність господарюючих суб'єктів та кон'юнктуру ринкового механізму, реалізація державних соціально-економічних пріоритетів і розробка єдиної стратегії розвитку цієї сфери. Це досить складний процес, який включає процедуру розробки державної політики розвитку туризму, обґрунтування її основних напрямів, вибору інструментів і методів її проведення. За відсутності спеціально розробленої політики з розвитку туризму й інтеграції окремих її положень в інші сфери національної економіки втрачається цільова спрямованість регулювання туристичної діяльності. Зміст державного регулювання туризму визначається цілями, які стоять перед державними органами, а також тими інструментами, які держава має в своєму розпорядженні для проведення цієї політики.

Прийнята Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року наголошує, що єдиний шлях розв'язання системних проблем у сфері туризму та курортів – це стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення туризму одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування туристичного іміджу України [1].

Основними завданнями для реалізації цього шляху є формування сприятливих умов для активізації розвитку сфери туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та з урахуванням європейських цінностей, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок конкурентоспроможну сферу, що забезпечує прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому, сприяє підвищенню якості життя населення, гармонійному розвитку і консолідації суспільства, популяризації України у світі.

Проблеми розвитку сфери туризму в Україні та створення сучасного туристичного комплексу

можуть бути позитивно вирішені, якщо будуть розглядатися у широкому контексті державної політики реформ і будуть враховані в середньострокові та довгострокові програми соціально-економічного розвитку України.

Систематичне дослідження туристичної діяльності у вітчизняній науці розпочалося у 80–90 рр. ХХ ст., коли туризм, дозвілля, подорожі, рекреаційна діяльність стають предметом теоретичного осмислення вітчизняних управлінців, соціологів, економістів, філософів, істориків та географів.

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму зазначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення у суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Тому поняття державного регулювання в сфері туризму, на нашу думку, в законодавстві та науковій літературі не має досить чіткого визначення, а значить відноситься до розряду дискусійних.

Так, Є. Козловський пропонує розглядати цей процес як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов функціонування ринкового механізму, реалізації державних соціально-економічних пріоритетів і вироблення єдиної концепції розвитку туристичної сфери. Також автором визначені функції державного регулювання в галузі туризму: загальна організація та правова регламентація туристичної діяльності; планування розвитку туризму, контроль і нагляд за туристичною діяльністю, регулювання окремих видів туристичної діяльності, забезпечення охорони навколишнього середовища та історичних пам'яток, кадрове забезпечення туризму, підтримка зовнішньоекономічної діяльності туристичних підприємств, створення сприятливого іміджу країни або регіону [2].

К. Сухенко визначає державне регулювання сфери туризму як діяльність органів державної влади щодо впливу на сферу туризму з метою забезпечення її функціонування в заданих або досягнення нових запланованих параметрів [3].

У сучасних умовах роль державного регулювання об'єктивно залишається значною. Незалежній Україні потрібні сильна державна влада

та результативна й ефективна система державного управління, зусилля для поживлення громадського життя з метою забезпечення стабілізації економіки та економічного розвитку. За даними проведеного науковцем Л. Давиденко дослідження, поняття державного регулювання сфери туризму визначено як цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристсько-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційно-туристичних комплексів [4].

С. Сисоєва пропонує розглядати державне регулювання туристичної галузі як 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 сектору щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо [5].

Законодавча основа державного регулювання туристичної діяльності в Україні складається із Закону України «Про туризм» [6], де наводяться основні способи та цілі державного регулювання в галузі туризму та основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму, але відсутня сама дефініція «державного регулювання туризму».

Згідно з положеннями цього Закону основними пріоритетними напрямами державної політики в галузі туризму є: удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю та малозабезпе-

чених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб.

А. Чкан у своїй науковій праці «Державне регулювання сфери туризму в Україні» наголошує, що концептуально державне регулювання сфери туризму в Україні здійснюється в трьох основних напрямках: законодавчому, адміністративному та економічному, кожний з яких передбачає виконання низки завдань певними органами державної влади [7]. Законодавчі напрями регулювання сфери туризму насамперед полягають у розробці і прийнятті ефективної, діючої нормативно-правової бази, що містить норми щодо організації діяльності туристичних підприємств, механізмів їх об'єднання шляхом налагодження партнерських відносин. Адміністративні заходи передбачають перш за все створення дієвого управлінського апарату, що формується з системи органів різних рівнів, між якими чітко розподіляються обов'язки, повноваження і відповідальність. Економічні заходи державного регулювання сфери туризму пов'язані насамперед з переглядом норм оподаткування діяльності суб'єктів туристичного ринку.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, уже є певний досвід законодавчого регулювання туристичної галузі, а з іншого, питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення туристичної діяльності у зв'язку з виникненням низки якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов. Метою такого регулювання є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби як населення країни, так і іноземців. Наявність ефективної нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку туристичних послуг. Формування цього ринку в Україні, як і нормативно-правової бази, що його регулює, пов'язане з виділенням нашої держави у самостійного діяча в міжнародному економічному просторі [8].

Метою державної політики регулювання сфери туризму має стати створення конкурентоспроможного туристичного комплексу, який би задовольняв потреби українських та закордонних громадян у туристичних послугах та вносив вклад у розвиток вітчизняної економіки за раху-

нок збільшення кількості робочих місць, надходжень іноземної валюти, збереження культурної та природної спадщини.

Висновки і пропозиції. Отже, ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються не досить розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Список використаної літератури:

1. Розпорядження КМУ від 16 березня 2017 року № 168-р «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249826501>
2. Козловський Є.В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення і розвиток в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2008. 19 с.
3. Сухенко К.Э. Основные направления совершенствования государственного регулирования сферы туризма субъекта Федерации: на примере Санкт-Петербурга: автореф. дис. ... к. э. н.: 08.00.05; Балтийская академия туризма и предпринимательства. С-Пб., 2007.– 21 с.
4. Давиденко Л.І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; ДДУУ. Донецьк, 2006. К., 2008. 19 с.
5. Сисоєва С. Державне регулювання туристичного бізнесу в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2014. Вип.40. С. 350–355.
6. Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm/statja-6.htm
7. Чкан А.С. Державне регулювання сфери туризму в Україні. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. Економічні науки. 2012. № 2(18), Том 3. С. 276–290.
8. Домбровська С.М., Білотіл О.М., Помаза-Понмаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України: монографія. Х.: НУЦЗУ, 2016. 196 с.

Леоненко Н. А. Теоретические аспекты государственного регулирования сферы туризма в Украине

В статье осуществлены теоретические исследования системы государственного регулирования сферы туризма в Украине. Обобщены наработки ученых в этом направлении. Определена роль государственного регулирования в развитии туризма и основные приоритетные направления государственной политики в этой сфере.

Ключевые слова: сфера туризма, государственное регулирование развитием туризма, субъекты регулирования туризма, макроэкономическая специфика туризма, микроэкономическая специфика туризма.

Leonenko N. A. Theoretical aspects of the state regulation of tourism sphere in Ukraine

The article deals with theoretical studies of the system of state regulation of tourism in Ukraine. The works of scientists in this direction are generalized. The role of state regulation in the development of tourism and the main priority directions of state policy in this sphere are determined.

Key words: sphere of tourism, state regulation of tourism development, subjects of regulation of tourism, macroeconomic specificity of tourism, microeconomic specificity of tourism.