

СЕКЦІЯ 6

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE TOURIST INDUSTRY OF UKRAINE: THEORETICAL ASPECT

У статті висвітлено основні принципи, напрями державного регулювання розвитку туристичної галузі України; розкрито функції держави щодо ефективного розвитку індустрії туризму; окреслено форми державного регулювання туристичної діяльності. Зазначено, що мета державного регулювання у сфері туризму полягає в забезпеченні умов для розвитку туризму, створенні рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, гарантуванні безпеки туризму та захисті прав і законних інтересів туристів. Підкреслюється, що державне регулювання розвитку сфери туризму охоплює процедуру розробки та обґрунтування основних напрямів державної політики у цій сфері, визначення механізмів та інструментарію її здійснення. Туристична сфера – це не лише показник культурного розвитку держави, а й масштабна та надзвичайно важлива стратегічна галузь національної економіки, інвестиційно привабливий вид економічної діяльності й досить потужне джерело валютних надходжень у державний бюджет.

Акцентовується на тому, що держава зобов'язана сприяти розвитку туристичного бізнесу; визначати напрями туристичної діяльності; підтримувати й захищати українських туристів, туристичні фірми; формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, зміцнювати авторитет країни на ринку туристичних послуг у світі. З'ясовано, що проблемами, які існують у контексті державного регулювання розвитку туризму в Україні є: відсутність чіткої стратегії розвитку туристичної галузі й ефективного регулювання її з боку держави; недостатня якість надання туристичних послуг; слабка інформованість населення про готелі, інші заклади відпочинку, тури по країні, туристичні послуги; податковий тягар для об'єктів туристичної діяльності тощо. Обґрунтовано необхідність впровадження ефективного державного регулювання розвитком туристичної галузі. Підкреслюється, що потребують оновлення: система транспортного обслуговування туристів; рекреаційно-туристичне забезпечення; напрями використання та охорони туристичних ресурсів тощо. Необхідно вдосконалити регіональні стратегії розвитку туризму, посилити міжнародне співробітництво у цій сфері, збільшити туристичну привабливість.

Ключові слова: держава, державне регулювання, індустрія туризму, розвиток, туристична галузь, туристична діяльність, управлінські механізми.

The article highlights the main principles, directions of state regulation of the tourism industry of Ukraine; the functions of the state on the effective development of the tourism industry are revealed; forms of state regulation of tourist activity are outlined. It is noted that the purpose of state regulation in the field of tourism is to provide conditions for tourism development, creating equal opportunities for tourism entities in the market of tourist services, ensuring tourism safety and protecting the rights and legitimate interests of tourists. It is emphasized that the state regulation of tourism development will cover the procedure of development and substantiation of the main directions of state policy in this area, definition of mechanisms and tools for its implementation. The tourism sector is not only an indicator of the state's cultural development, but also a large-scale and extremely important strategic sector of the national economy, an investment-attractive type of economic activity and a rather powerful source of foreign exchange earnings in the state budget. It was found that the problems that exist in the context of state regulation of tourism development in Ukraine are: the lack of a clear strategy for the development of the tourism industry and its effective regulation by the state; insufficient quality of tourist services; low awareness of the population about hotels, other recreation facilities, tours around the country, tourist services; tax burden for tourist facilities, etc. The necessity of introduction of effective state regulation by the development of the tourist branch is substantiated. It is emphasized that the following need to be updated: the system of transport services for tourists; recreational and tourist support; directions of use and protection of tourist resources, etc. It is necessary to improve regional strategies for tourism development, strengthen international cooperation in this area, increase tourist attractiveness.

Tourism today is the most dynamic sector of services, a special type of consumption of material and spiritual goods, services and goods, which is gradually separated into an independent sector of the economy. The development of tourism contributes to obtaining significant funds from the state budget, increasing the income of related sectors of the economy.

Key words: state, state regulation, tourism industry, development, tourism industry, tourism activity, management mechanisms.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2020.20.23>

Покатаєв П.С.

доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор,
Класичний приватний університет,

Белюк А.В.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

Постановка проблеми. Одним із основних векторів розбудови держави є підвищення її авторитету на міжнародній арені, популяри-

зація культурних і духовних надбань українського народу в світі, чому, безумовно, сприяє туристична галузь. Державне регулювання цієї

сфери, комплекс правових, організаційних й економічних управлінських механізмів суттєво впливають на її стан та розвиток, що, в свою чергу, впливає на національну економіку. Зважаючи на сучасний соціально-економічний стан України, вимоги до державного регулювання туристичної галузі пов'язані з суспільними очікуваннями та інтересами. Державне регулювання розвитку сфери туризму є досить складним процесом, який охоплює процедуру розробки та обґрунтування основних напрямів державної політики у цій сфері, визначення механізмів та інструментарію її здійснення. Світовий досвід довів, що туристична сфера – це не лише показник культурного розвитку держави, а й масштабна та надзвичайно важлива стратегічна галузь національної економіки, інвестиційно привабливий вид економічної діяльності й досить потужне джерело валютних надходжень у державний бюджет. Основними принципами державного регулювання розвитку туризму є: визначення й підтримка пріоритетних напрямів діяльності туристичної сфери та забезпечення умов для її розвитку; здійснення захисту і підтримки українських туристичних об'єднань, туроператорів, турагентів, туристів; створення іміджу України як країни зі сприятливими умовами для розвитку туризму, де забезпечуються права людини на відпочинок, свободу пересування в процесі подорожей тощо. Соціальна затребуваність і суспільні очікування українців щодо туристичних послуг посилюють актуальність порушеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню різних аспектів туристичної сфери присвячено наукові праці багатьох учених: М. Мальська [10], Г. Папирян (економіка туризму [11] та ін. Проблема державного регулювання туристичної галузі розглядалася такими дослідниками, як: Н. Антонюк, Ю. Занько (Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації [1]), О. Бартошук (зарубіжний досвід розвитку індустрії туризму [2]), А. Близнюк, Л. Давиденко, Н. Коніщева (шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання сфери туризму [3]), О. Давидова (моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності [5]), І. Кравчук (перспективи впровадження зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку туризму [8]) та ін.

Мета статті – висвітлити основні принципи, напрями державного регулювання розвитку туристичної галузі України; розкрити функції держави щодо ефективного розвитку індустрії туризму.

Виклад основного матеріалу. Туризм є найдинамічнішим сектором сфери послуг,

особливий вид споживання матеріальних і духовних благ, послуг і товарів, що поступово виокремлюється в самостійну галузь господарства [10].

Туризм – це «складна система, в якій тісно переплетені інтереси багатьох галузей економіки, екології, культури, безпеки, зайнятості населення, розвитку туристської інфраструктури. Саме туристична індустрія є тим потужним соціально-економічним і політичним чинником, який визначає розвиток економіки та політику багатьох країн і регіонів світу, їхню міжнародну інтеграцію» [13, с. 8]. Належне функціонування та розвиток туристичної галузі в Україні може стати можливим завдяки впровадженню ефективного державного регулювання.

Загалом, поняття «державне регулювання» тлумачиться як один з його методів, а саме економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого й контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами і громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [9, с. 47]

Державне управління в галузі туризму здійснює спеціалізований центральний орган виконавчої влади – Міністерство культури і туризму України. У структурі міністерства функціонує Державна служба туризму та курортів, яка є правонаступницею Державної туристичної адміністрації України [1].

Згідно з [6, с. 82], органами державної влади загальної компетенції, що здійснюють регулювання у сфері туризму, є: Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади; Президент України – глава держави, гарант Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; судові та правоохоронні органи ((Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура, органи внутрішніх справ та інші правоохоронні органи); місцеві державні адміністрації (виконавча влада в областях і районах, містах Києві та Севастополі), органи місцевого самоврядування (право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України), інші органи в межах їхньої компетенції.

Органи державної влади спеціальної компетенції, що здійснюють регулювання у сфері туризму: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) як центральний орган виконавчої влади,

діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України; Мінекономрозвитку (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує також формування та реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів); Управління туризму та курортів як самостійний структурний підрозділ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; структурні підрозділи з питань туризму в складі обласних, Київської та міських державних адміністрацій.

У Законі України «Про туризм» зазначено, що державним регулюванням туризму є здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та контролю за діяльністю у сфері туризму з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування та забезпечення безпеки туризму. В цьому Законі закріплено найважливіші законодавчі положення щодо місця й ролі туризму в державі, принципів реалізації державної політики у сфері туризму [12].

Мета державного регулювання у сфері туризму полягає в забезпеченні умов для розвитку туризму, створенні рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, гарантуванні безпеки туризму та захисту прав і законних інтересів туристів.

Згідно з Законом України «Про туризм» [там само], державне регулювання туристичної сфери охоплює такі напрями:

1) пряма участь держави у розвитку туризму (розроблення правових засад здійснення туристичної діяльності – ліцензування, сертифікація туристичних послуг тощо); залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій у розвиток туристичної галузі, створення нових робочих місць, забезпечення умов для перетворення туризму у високорентабельну галузь економіки України; надання гарантій щодо захисту споживачів туристичних послуг (запровадження обов'язкового фінансового забезпечення відповідальності туроператорів/турагентів перед туристами, здійснення обов'язкового страхування туристів (медичного та від нещасних випадків) тощо); забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму тощо);

2) законодавче забезпечення становлення й розвитку туризму, захист національного ринку

туристичних послуг і створення конкурентоспроможного національного турпродукту (нормативне регулювання відносин у сфері туризму; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

3) державний контроль за діяльністю в галузі туризму (визначення умов провадження туристичної діяльності (ліцензійних вимог), стандартизації та сертифікації туристичних послуг; визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг; накладення стягнень і вжиття інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму);

4) захист добросовісної конкуренції на ринку туристичних послуг й запобігання монополізму.

Відповідно до вищезазначеного Закону, держава зобов'язана сприяти розвитку туристичного бізнесу; визначати напрями туристичної діяльності; підтримувати й захищати українських туристів, туристичні фірми; формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, зміцнювати авторитет країни на ринку туристичних послуг у світі.

Державне регулювання туристичної діяльності – це «система дій і заходів держави щодо вибору та застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий або опосередкований вплив на об'єкти й суб'єкти туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності» [4, с. 34].

Головними принципами державного регулювання розвитку туристичної галузі України вважаються такі: комплексність (цілісний інтегрований підхід з врахуванням усіх можливих наслідків впливу туризму); стійкість (задоволення потреб нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби); обґрунтованість, забезпеченість ресурсами, узгодженість планів розвитку з параметрами зовнішнього і внутрішнього середовища; залучення до участі у прийнятті рішень та реалізації їх стейкхолдерів (держави, місцевих громад, підприємців, громадських організацій); відкритість (надання інформації про плани й очікувані результати їхньої реалізації, поширення позитивного практичного досвіду); постійний моніторинг і

регулювання туристичної діяльності з метою зниження антропогенного навантаження на територію; управління ризиками (попередження та мінімізація шкоди суспільству й довкіллі, відшкодування збитків у випадках завданої шкоди).

Державне регулювання туристичної галузі здійснюється в тривірневному вимірі: законодавчому (розробка та прийняття ефективної нормативно-правової бази розвитку туризму, що регламентує норми організації туристичної діяльності в країні); адміністративному (створення дієвого апарату управління з системи органів різних рівнів, що регулюють розвиток туристичної сфери); економічного (перегляд норм оподаткування суб'єктів ринку туристичних послуг).

Основними функціями держави щодо ефективного розвитку туризму є:

виконавча (спрямована на забезпечення застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами туристичної діяльності, що ґрунтується на владних повноваженнях і включає заходи заборони, дозволу та примусу); контролююча (здійснюється уповноваженими державними органами та суб'єктами туристичної діяльності з метою захисту прав та інтересів їхніх учасників); нормативне регулювання відносин у сфері туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); визначення та реалізація основних напрямів державної політики у сфері туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму, способу класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму; визначення засад безпеки туризму; ліцензування у сфері туризму, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності у сфері туристичного та курортно-рекреаційного комплексів; організація та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координація наукових досліджень та підготовка кадрів у галузі туризму; участь у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Слід зазначити, що державне регулювання туристичної галузі в Україні здійснюється у проявах і формах, які є вираженням реалізації певного засобу державного регулювання туристичної діяльності, а саме: нормативно-правового регулювання діяльності суб'єк-

тів туристичного підприємництва; видача паспорта туристичного об'єкта; ведення ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності; ведення реєстрів свідоцтв про встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання); контролю за дотриманням Ліцензійних умов здійснення туроператорської діяльності; застосування уповноваженими державними органами заходів впливу. Важливим у цьому контексті є організаційно-кадрове забезпечення окреслених заходів.

Держава сприяє розвитку вітчизняної туристичної галузі, здійснюючи професійну підготовку фахівців для індустрії туризму; підтримуючи наукові дослідження у туристичній сфері та участь українських туроператорів у міжнародних туристичних програмах тощо; заохочуючи створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і українських громадян, збереження природної, історичної, культурної спадщини; забезпечуючи зміцнення міжнародних контактів тощо.

Проте, проблемами, що існують у контексті державного регулювання розвитку туризму в Україні є: відсутність чіткої стратегії розвитку туристичної галузі й ефективного регулювання її з боку держави; недостатня якість надання туристичних послуг; слабка інформованість населення про готелі, інші заклади відпочинку, тури по країні, туристичні послуги; податковий тягар для об'єктів туристичної діяльності тощо.

Наразі гальмує розвиток туристичної галузі в Україні відсутність уваги і підтримки з боку виконавчої влади [7, с. 136]. А відтак потребують оновлення: система транспортного обслуговування туристів; рекреаційно-туристичне забезпечення; напрями використання та охорони туристичних ресурсів тощо. Необхідно вдосконалити регіональні стратегії розвитку туризму, посилити міжнародне співробітництво у цій сфері, збільшити туристичну привабливість України для потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів.

Висновки. Отже, державне регулювання розвитку туристичної сфери – це вид діяльності держави, який передбачає цілеспрямований вплив на цю галузь завдяки дієвому механізму державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань. Розвиток туризму сприяє отриманню значних коштів до державного бюджету, підвищенню доходів суміжних галузей економіки.

Сучасні соціально-економічні умови вимагають зважених управлінських рішень органів виконавчої влади щодо туристичної діяльності на всіх рівнях: загальнодержавному, регіо-

нальному, локальному, адже розвиток туризму впливає на національну економіку країни й на соціально-економічне зростання її регіонів. Від ефективності організаційного забезпечення процесу державного регулювання розвитку індустрії туризму й загалом від туристичної політики держави залежить і конкурентоспроможність України на світовому ринку туристичних послуг, що, безумовно, посилює її авторитет на міжнародній арені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонюк Н. В., Занько Ю. С. Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2008. Вип. 24. С. 7–12.
2. Бартошук О. В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). *Держава і регіони. Серія «Економіка та підприємництво»*. 2011. № 2. С. 62–68.
3. Близнюк А. М., Давиденко Л. І., Коніщева Н. Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ. Серія «Економіка, організація і управління підприємствами (у туристичній сфері)»*. 2007. № 11. С. 76–84.
4. Давидова О. Г. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Україні : автореф. дис. ...канд. екон. наук : 08.00.03. Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі». Полтава, 2013. 20 с.
5. Давидова О. Г. Моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності: світовий досвід. *Ефективна економіка*. 2012. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=1480>.
6. Державне регулювання сфери туризму України в контексті процесів євроінтеграції / за заг. ред. В. Г. Герасименко, О. Л. Михайлюк. Київ : ФОРУМ, 2019. 332 с.
7. Дишловий І. О., Светлична Д. О. Новітні тенденції в стратегічному управлінні організаціями туристичної індустрії. *Механізм регулювання економіки*. 2011. №1. С. 128–137.
8. Кравчук І. В. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження. *Вісник Львівського національного університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2008. Вип. 24. С. 134–141.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Атіка, 2005. 240 с.
10. Мальська М. П., Худо В. В., Цибух В. І. Основи туристичного бізнесу : навчальний посібник. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2003. 360 с.
11. Папирян Г. А. Економіка туризму. Москва : Финансы и статистика, 2000. 208 с.
12. Про туризм : Закон України від 15.09.95 № 324/95-ВР. Київ, 2014. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>.
13. Юрченко С. А. Инфраструктура мира : учебное пособие. Харьков : ХНУ им. В. Н. Каразина, 2006. 328 с.