

СТОЯН К. С.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

РИЖОВА К. І.,

магістрант кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

КОПИЛОВА А. О.,

магістрант кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 351:338.48(0)

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Розглянуто структуру організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі. Охарактеризовано моделі державного регулювання галузі туризму. Досліджено альтернативні підходи до державного та регіонального управління галуззю туризму. Запропоновано пріоритетні напрями державної вітчизняної політики у сфері туризму.

Ключові слова: туризм, управління, менеджмент, державне управління, Європейський Союз, країни Європи.

Рассмотрена структура организационно-управленческого механизма регулирования туристической отрасли. Охарактеризованы модели государственного регулирования отрасли туризма. Исследованы альтернативные подходы к государственному и региональному управлению отраслью туризма. Предложены приоритетные направления государственной отечественной политики в сфере туризма.

Ключевые слова: туризм, управление, менеджмент, государственное управление, Европейский Союз, страны Европы.

The structure of the organizational and managerial mechanism of regulation of the tourism industry is considered. The model of state regulation of the tourism industry has been characterized. The alternative approaches to state and regional management of the tourism industry are investigated. The priority directions of the state domestic policy in the field of tourism are offered.

Key words: tourism, management, management, public administration, European Union, European countries.



Вступ. На сучасному етапі розвитку світової економіки стратегічне управління відіграє важливу роль у діяльності будь-якого успішного підприємства незалежно від його спеціалізації. Якщо взяти до розгляду таку сферу діяльності, як туризм, то треба констатувати, що він перебуває на межі виробничої та невиробничої галузей. Його успішний розвиток значною мірою залежить від професіоналізму працівників керівної ланки, а також від компетентності та фахового рівня державного управління.

Результати досліджень цього питання відображені у наукових працях таких учених, як О. Бартошук, Є. Козловський, В. Биркович, А. Терехух, Д. Ергелла, Х. Годфрі, О. Бойко-Бойчук, М. Дутковські, В. Кучеренко, Е. Адельсеїтов.

Постановка завдання. Основною метою статті є розкриття особливостей європейського досвіду державного управління туристичною сферою.

Результати дослідження. Сучасний економічний розвиток приводить до того, що багато національних економік визначають туризм одним із пріоритетних напрямів свого розвитку. Цей факт пояснюється тим, що ця сфера господарської діяльності має велике соціально-економічне та культурне значення, а також вирізняється високою прибутковістю та динамічністю розвитку. Однак зазначимо, що туризм можна вважати специфічною галуззю й досить складною в управлінні. Зважаючи на це, різні країни формують і застосовують різноманітні шляхи у вирішенні питання державного регулювання туристичного бізнесу.

Стратегічне управління у сфері туризму на національному рівні передбачає наявність певного впливу держави на розвиток і діяльність галузі з урахуванням національних економічних і соціальних особливостей країни та її туристичного потенціалу.

Більшість країн Центральної, Східної та Південної Європи на етапі ринкової трансформації економіки, зокрема рекреаційної галузі, зіткнулася з проблемою диспропорційності розвитку цієї галузі [8].

Усвідомлення важливості ефективної некомерційної рекламно-промоційної діяльності з популяризації туристичного потенціалу відчувається в діяльності майже всіх країн Центральної, Східної та Південної Європи. Промоцією туристичних можливостей у країнах займаються державні органи управління, а також спеціалізовані допоміжні організації (бюро, департаменти), які частково фінансуються за кошти державного бюджету: в Угорщині інформаційно-рекламною діяльністю у сфері туризму займається Національне туристичне бюро, яке має 23 закордонні представництва; у Польщі рекламою туристичного продукту в країні і за кордоном займається Польська туристична організація; питаннями розвитку туризму та регулювання в'їзного туризму на Мальті займається Мальтійське управління з туризму (далі – МТА). Особливістю регулювання розвитку в'їзного туризму на Мальті є діяльність МТА з організації Мальтійських клубів за кордоном, які об'єднують компанії, що обрали Мальту своїм пріоритетним напрямом; провідна роль у репрезентації Італії на міжнародному туристичному ринку належить Національному управлінню з туризму, яке має розгалужену мережу представництв за кордоном (25 представництв у 20 країнах світу) [7]. Основними цілями державного регулювання в галузі туризму є такі:

- забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення та зміцнення здоров'я;
- безпека туризму, захист прав і законних інтересів туристів, власників або користувачів земельних ділянок, будівель і споруд;
- збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів під час планування та забудови територій;
- створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності [4, с. 74].

У табл. 1 розглянемо структуру організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі.

Як бачимо, структура організаційно-управлінського механізму сформована державними та недержавними організаційними структурами, які функціонують на різних рівнях



Таблиця 1

Структура організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі

Світовий рівень	Виконавчі, дорадчі органи міжнародних організацій, що функціонують у сфері туризму (Всесвітня туристична організація)
Європейський рівень	Виконавчі, дорадчі органи ЄС, інші організаційні структури, що функціонують у сфері туризму
Транскордонний рівень	Виконавчі, дорадчі органи єврорегіонів, органи, що створюються з метою виконання програм, проєктів, дво- і багатосторонніх угод співробітництва в галузі туризму
Загальнодержавний рівень (державні структури)	Міністерства, державні служби
Регіональний і місцевий рівні	Управління культури та туризму обласного, районного та місцевого рівнів
Туристичні підприємства	Туроператори, турагенції Туристичне бюро екскурсій, туристський клуб, туристсько-краєзнавчий клуб, туристська секція, туристсько-краєзнавчий гурток, підприємства-комутанти, підприємства-експлеренти, підприємства-віоленти, підприємства-пацієнти

Джерело: [5]

Таблиця 2

Характеристика моделей державного регулювання галузі туризму

Модель № 1 «Американська» (ринкова)	Модель № 2 «Централізована»	Модель № 3 «Європейська»	Модель № 4 «Комбінована»
Оперативне регулювання, мезо- та мікро-економічний рівні	Державне регулювання, макро-, мезо- та мікроекономічний рівні		
Країни з розвинутою ринковою економікою	Країни, що розвиваються, країни перехідного типу, країни з розвиненим туризмом	Економічно розвинені європейські країни	Країни з рецептивними туристичними ринками
Відсутність централізованої державної адміністрації з питань туризму, всі проблеми вирішуються на місцях	Є спеціальні органи державної влади, центральний з яких – міністерство	Спеціалізований галузевий підрозділ багатопрофільного, багатогалузевого органу (міністерства) або підпорядкований уряду країни	Комбіноване міністерство (туризм + суміжні з ним або взаємодоповнюючі напрями соціально-економічної політики). Чіткий розподіл повноважень між центральною та регіональною туристичною владою
США	Ізраїль, Єгипет, Індія, Куба, Мальта, Марокко, Мексика, Нова Зеландія, Малайзія, Кенія, Оман, Камбоджа, ПАР, Хорватія	Швейцарія, Німеччина, Франція, Австрія, Великобританія, Італія, Іспанія, Сінгапур, Чехія, Угорщина, Грузія, Китай	Туреччина, Греція, Польща, Туніс, Індонезія, Болгарія, Йорданія

Джерело: [1]



і здійснюють свій вплив на розвиток туризму через такі регулюючі важелі, як нормативно-правова база, податкова політика, бюджетно-фінансова політика, інформатизація та віртуалізація тощо.

Ефективність застосування зазначених важелів залежить насамперед від створення чіткої системи державного управління з розвиненими зв'язками між окремими рівнями управління туристичною галуззю. При цьому О. Бартошук виділяє чотири моделі розвитку індустрії туризму (див. табл. 2).

Американська модель була сформована після ліквідації урядом США у 1997 році державної структури U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), яка опікувалася туристичною галуззю. Цей крок мав на меті економію державних коштів. Так було сформовано Консультативну раду з туризму та подорожей (USTTAB), яка об'єднує провідних операторів туристичної індустрії. Як зазначає В.С. Кучеренко, ця модель припускає відсутність центрального державного органу регулювання туризму, усі питання вирішуються на місцях на принципах ринкового саморегулювання. Така модель застосовується в країнах, де туризм не відіграє великої ролі для національної економіки або ж навпаки – туристична галузь досягла найвищого розвитку, що не потребує державного втручання. Прикладом країни, що використовує цю модель, є США [5].

Для централізованої моделі характерна наявність спеціального державного органу, який здійснює контроль за діяльністю туристичної галузі, включно з інвестуванням, проведенням маркетингових досліджень, розробленням і впровадженням стратегій розвитку, підготовкою спеціалістів тощо. Застосування цієї моделі найбільш доцільне в тих країнах, де туризм виступає одним з основних джерел поповнення державного бюджету, тобто в туристично розвинених державах, що підтримують свій туристичний імідж на досить високому рівні. Як зауважує В.С. Кучеренко, суть другої моделі полягає в наявності державного центрального органу регулювання галузі туризму. Це може бути, наприклад, міністерство, що здійснює контроль за діяльністю суб'єктів туристичної діяльності країни. Така модель вимагає значних фінансових вкладень у розбудову туристичної інфраструктури, промоцію вітчизняного туристичного продукту тощо. Таку модель використовують країни, для яких туризм є важливою галуззю, що приносить значні доходи в державний бюджет. Це, наприклад, Єгипет, Мексика, Туніс, Греція та інші країни [5].

Європейська модель державного регулювання туристичної галузі, на наш погляд, є найбільш прийнятною для України, оскільки її застосування передбачає вирішення питань стратегічного управління та розвитку в цій галузі на рівні спеціалізованого державного органу. Такий орган здійснює діяльність у межах відповідного міністерства або прямо підпорядковується уряду країни, але виступає відносно самостійним адміністративним утворенням. На думку В.С. Кучеренко, третя модель передбачає функціонування спеціалізованої структури регулювання туризму у складі багатогалузевого міністерства. Цю модель використовує більшість європейських країн. За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування цієї моделі доцільно отримати необхідне державне фінансування (щонайменше – часткове) для участі країни у формуванні й просуванні національного турпродукту, здійснення маркетингових досліджень, рекламно-інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакету інвестиційних проєктів у галузі розвитку туристичної інфраструктури [5].

Комбінована модель регулювання сфери туристичної діяльності застосовується країнами, для яких туризм є пріоритетною галуззю національної економіки та має місце розподіл обов'язків регулювання туристичної діяльності на різних владних рівнях, але зберігається баланс у розвитку інших економічних галузей.

На наш погляд, особливої уваги заслуговує використання окремих елементів механізму державного управління туризмом саме європейських країн, ефективність якого була доведена на практиці у вигляді конкретних досягнень у сфері туристичного розвитку. Однак



треба зауважити, що, наслідуючи європейський досвід, варто враховувати історичні, правові та культурні особливості України.

Як зазначає В.М. Волощенко, стримуючими факторами щодо розвитку туризму є недосконалість і неузгодженість нормативно-правової бази міжрегіонального та прикордонного співробітництва, обмеженість доступу українських туристичних підприємств до коштів програми сприяння прикордонного співробітництва ЄС (PHARE, TACIS, INTERREG), складність координування та контролювання інвестиційних потоків [2].

За прикладом провідних туристичних країн ЄС доцільно розглянути питання щодо створення в Україні національної туристичної організації (далі – НТО) як організації, яка об'єднає юридичних осіб публічного та приватного права та функціонуватиме на принципах державно-приватного партнерства. Варто зазначити, що НТО зможе забезпечувати вирішення таких завдань:

- формування та просування конкурентоспроможного національного туристичного продукту на цільових туристичних ринках;
- створення позитивного туристичного іміджу України на міжнародному туристичному ринку;
- розроблення та реалізація маркетингової політики просування національного туристичного продукту; організація, проведення та участь у туристичних виставках і ярмарках, зокрема, за кордоном;
- організація та забезпечення належного функціонування національної мережі туристичних інформаційних центрів;
- забезпечення просування туристичних можливостей України в мережі Інтернет (веб-портал VisitUkraine);
- виготовлення та розповсюдження в Україні та за кордоном інформаційних матеріалів про туристичні можливості України [3].

Група авторів – М.П. Мальська, А.М. Гришук та Ю.О. Масюк – зазначає, що державне та регіональне управління галуззю туризму можна звести до трьох альтернативних підходів [6]:

Перший підхід ґрунтується на тому факті, що регіональна туристична політика часто інтегрується в політику інших галузей, оскільки туризм функціонує на межі різних галузей економіки. Тому його варто розвивати в контексті загального соціально-економічного розвитку регіону, тим паче, що формування конкурентоспроможного комплексного туристичного продукту передбачає наявність розвинутої інфраструктури, спеціалізацію на всіх стадіях виробництва та реалізації туристичних послуг, а також концентрацію значних фінансових засобів і великої кількості учасників у цьому процесі.

Другий підхід передбачає розроблення індивідуальних стратегій розвитку туризму для території з високим туристичним потенціалом і розвиненою інфраструктурою. Цей підхід є доцільним за умови обґрунтування того, що розвиток туризму сприятиме динамічному і збалансованому розвитку регіону, оскільки стратегічний план – це документ, метою якого є збільшення конкурентоспроможності території.

Третій підхід враховує таку специфічну рису туризму, як те, що нерідко туристично привабливі об'єкти розташовані в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць, що вимагає співпраці між їхніми представниками, а також зумовлює координацію дій місцевої влади з державними органами вищих рівнів.

У процесі залучення вітчизняного й іноземного інвестиційного капіталу доцільно використовувати систему пріоритетних потенційних джерел забезпечення інвестиційної політики в галузі. Основні з них – це такі:

- концентрація власних коштів підприємств для впровадження інновацій, прогресивних технологій обслуговування та модернізації обладнання;
- застосування прискореної амортизації;
- залучення фінансових ресурсів місцевих бюджетів для будівництва пріоритетних для розвитку регіону об'єктів туристичної інфраструктури;



– концентрація ресурсів у спеціальних інвестиційних та інноваційних фондах завдяки капіталізації прибутків суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема створенню інноваційних і благодійних фондів розвитку окремих видів туризму, проведенню екологічних та інших соціально важливих програм за участю підприємницьких структур;

– залучення іноземних інвестицій і кредитних ліній із державним посередництвом і гарантіями для розбудови й освоєння привабливих для іноземних туристів рекреаційних зон;

– ефективне використання ресурсів комерційних банків, страхових компаній та інших суб'єктів фінансового ринку у формі інвестицій у статутні фонди підприємств туристичної галузі [2].

Підсумовуючи вищезазначене, до пріоритетних напрямів державної вітчизняної політики у сфері туризму варто зарахувати такі:

– удосконалити правові засади регулювання відносин між суб'єктами туристичної галузі;

– забезпечити розвиток туризму як однієї з найбільш високорентабельних галузей економіки України;

– підвищити рівень інвестиційної привабливості для залучення іноземних інвесторів і розвиток туристичної індустрії;

– забезпечити розвиток різних видів туризму, серед яких – сільський, екологічний, зелений, дитячий та інші;

– розширити межі міжнародної співпраці з метою утвердження України на міжнародному туристичному ринку;

– забезпечити доступ усіх сфер населення до отримання туристичних послуг, спростивши та гармонізувавши податкове, валютне, митне, прикордонне регулювання.

Реалізація цих напрямів допоможе досягти пріоритетних перспектив у вітчизняній туристичній галузі, гармонізувати українське законодавство із європейським і розширити межі міжнародної співпраці. Запровадження міжвідомчої координації діяльності, розвиток інфраструктури, транспортних зв'язків, створення та реалізація туристичних продуктів і послуг, популярних на міжнародному ринку, застосування нових технологій туроперейтінгу – усе це дасть змогу поставити галузь туризму на один із найбільш рентабельних щаблів економічного розвитку України.

Висновки. Проаналізувавши закордонний досвід стратегічного управління туристичною галуззю та врахувавши особливості вітчизняної туристичної індустрії, треба зазначити, що наша країна має активно впроваджувати першочергово здобутки в цій сфері європейських країн як більш близьких до нас за своїм туристичним потенціалом і рівнем організації державного управління галуззю. Однак такий шлях може бути ефективним за умови вмілого поєднання стратегічного управління на різних рівнях розвитку туристичної галузі, як-от національному, регіональному або рівні туристичного підприємства. Такий підхід дасть змогу підняти туристичний бізнес у країні на якісно новий рівень.

Сучасні світові інтеграційні процеси та економічно-соціальна доцільність розвитку туристичної галузі потребують врахування управлінських рішень як на загальнодержавному і регіональному рівнях, так і на рівні транскордонного співробітництва та співпраці в рамках європейських і світових організацій. Подібного роду органи мають переважно недержавний статус, але саме з ними ефективна співпраця дає змогу налагодити корисний для обох сторін обмін досвідом, втілити в життя спільні проекти та сприяти розвитку туристичної інфраструктури.

Список використаних джерел:

1. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). Держава і регіони. Серія: «Економіка та підприємництво». 2011. № 2. С. 62–68.
2. Волошенко В.М. Удосконалення механізмів державного управління розвитком ринку рекреаційних послуг: українські реалії в контексті європейської інтеграції. Вісник На-



ціональної академії державного управління при Президентові України. Серія: «Державне управління». 2016. № 2. С. 93–99.

3. Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань на тему: «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України». URL: <http://komspport.rada.gov.ua/uploads/documents/30566.pdf>.

4. Кифяк В.Ф. Організація туризму: навч. посібник. Чернівці: «Книги – XXI», 2008. 344 с.

5. Кучеренко В.С. Особливості та сучасні тенденції управління туристичною сферою. Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: «Економіка, право, політологія, туризм»: зб. наук. ст. К.: Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2010. Вип. 1. С. 184–192.

6. Мальська М.П., Грищук А.М., Масюк Ю.О. Впровадження зарубіжного досвіду стратегічного управління розвитком туризму: можливості та перспективи для України. Економічний часопис – XXI. 2015. № 155. С. 78–81.

7. Мігущенко Ю.В. Напрями регулювання структурних диспропорцій в туристичній сфері країн Центрально-Східної та Південної Європи: досвід для України в контексті розширеної зони вільної торгівлі. URL: <http://www.niss.lviv.ua>.

8. Соловійова О.В., Пуцентейло ПР. Організаційний механізм державного управління розвитком ринку рекреаційних послуг (Європейський досвід). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10sovtrp.pdf.

