

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОГО РИНКУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто моделі державного регулювання ринку туристичних послуг. Зокрема висвітлено повноваження та альтернативи участі органів державної та місцевої влади в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме вони формують основні умови функціонування суб'єктів туристичної діяльності. Особлива увага приділяється дослідженню структури державного регулювання туризмом зарубіжних країн, на основі чого автор обґрунтовує низку пропозицій стосовно запозичення досвіду для України

В статье рассмотрены модели государственного регулирования рынка туристических услуг. В частности освещены полномочия и альтернативы участия органов государственной и местной власти в регулировании туристического рынка, поскольку именно они формируют основные условия функционирования субъектов туристической деятельности. Особое внимание уделяется исследованию структуры государственного управления туризмом зарубежных стран, на основе чего автор обосновывает ряд предложений по заимствованию опыта для Украины.

The models of state regulation of the tourist market are identified. Particular the powers and alternative participation of state and local governments to regulate the tourism market, as they form the basic conditions for the operation of tourist activities. Special attention is given to research in the government regulation structure of tourism of foreign countries, based on which the author substantiates several proposals for borrowing experience for Ukraine.

Ключові слова: державне регулювання, туризм, ринок туристичних послуг, моделі державного регулювання, органи державного управління.

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються зараз в Україні, розбудова правової держави та громадського суспільства зумовлюють необхідність здійснення досліджень, пов'язаних з пошуком шляхів підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Сьогодні Україна знаходиться на важливому етапі державотворення. У складних умовах відбувається відтворення демократичних механізмів урядування, в основі яких знаходиться можливість участі кожного громадянина у діяльності органів влади, одержання достовірної інформації, відповідальність уряду за результати своєї роботи. Особливого значення набуває дослідження ролі держави в організації і розвитку ринку туристичних послуг у зв'язку з проведенням Євро-2012. Однак туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного регулювання.

У вітчизняній науковій літературі питання розвитку туризму, шляхи та механізми його державного регулювання окремо не розглядалися. У працях таких учених: Л.Г.Агафонова, В.Д.Безносук, М.Г.Бойко, А.М.Виноградська, В.К.Євдокименко, В.Ф.Кифяк, В.С.Кравців, М.П.Крачило, В.І.Мацола, С.В.Мельниченко, Т.І.Ткаченко, В.К.Федорченко, І.М.Школа аналізуються окремі аспекти розвитку міжнародного туризму, його регулювання в Україні та за кордоном.

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 вивченими недостатньо. Бракує досліджень, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Отже, метою статті є розробка відповідних рекомендацій з удосконалення регулювання ринку туристичних послуг в Україні на основі зарубіжних моделей державного регулювання розвитку туризму.

Розглядаючи системи регулювання туризмом у зарубіжних країнах, можна виділити їх у певні групи за схожими характеристиками. Умовно можна виділити три основні моделі державного регулювання сферою туризму, що склалися за кордоном.

Перша модель характеризується відсутністю центральної державної адміністрації, що регулює сферу туризму. Вона передбачає вирішення усіх місцевих питань на засадах і принципах ринкової «самоорганізації». Уряд використовує таку модель тоді, коли туризм національній економіці взагалі не дуже потрібний, або коли позиції суб'єктів туристичного ринку є досить міцними, тобто коли вони здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Основним прикладом застосування цієї моделі є США. Ліквідація в 1997 р. основної державної структури U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні, була викликана цілим рядом причин, серед яких скорочення витрат федерального бюджету, міцні позиції США на міжнародному туристичному ринку, впевненість у привабливості країни для зарубіжних туристів, а також наявність сильних приватних компаній у сфері туризму, здатних на потужні самостійні рекламні акції на користь усього національного ринку [1, с. 45].

Країни, що стали на шлях використання даної моделі, як правило, або не зацікавлені в розвитку туризму взагалі, або впевнені, що суб'єкти туристичного ринку настільки сильні і «свідомі», що здатні вирішувати всі свої проблеми без державної участі.

На нашу думку, навряд, в нинішніх умовах подібна модель може бути застосованою до України, де, з одного боку, туристична індустрія перетворюється за останні роки на важливу складову економіки, а з іншого боку, могла б розвиватися набагато успішніше при можливій серйозній державній підтримці. Друга модель передбачає існування сильного й авторитетного центрального органу, що концентрує у своїх руках значний контроль над галуззю. Прикладом подібної моделі можна вважати Мексику, Туреччину, Єгипет, Туніс та ін. Як правило, у цих країнах туризм виступає або як галузь спеціалізації, або як пріоритетний напрям розвитку. Аналіз використання моделі показав, що вона досить ефективна і приваблива, у тому числі й для України. Проте для її реалізації потрібні певні умови, а саме, уряди перелічених країн щорічно виділяють зі своїх бюджетів мільйони і навіть

десятки мільйонів доларів на рекламу і маркетинг, займаються державним інвестуванням у туристичну інфраструктуру. В Україні подібні фінансові вливання в туризм з боку держави поки що неможливі. Хочемо зазначити, що така модель притаманна Угорщині. Позиція державних органів щодо туризму тут досить активна: з одного боку, виділена окрема сильна і самостійна організація, що займається сферою туризму, з іншого – досить сильна система фінансування туризму, що зрештою дає позитивний ефект.

Так, регулювання туризму в Угорщині здійснюється переважно її головною організацією – «Угорщина-туризм». За формою ця організація є акціонерним товариством і перебуває в структурі Міністерства економіки Угорщини. Діяльність угорської організації зосереджена виключно на просуванні на внутрішньому та зарубіжних ринках національного турпродукту. Щорічно організація приваблює в країну близько 31 млн. зарубіжних туристів і заробляє для казни 3,4 млрд. доларів [2].

Майже половина співробітників зайнята маркетинговою роботою: вивчення кон'юнктури і стану ринку; пошук «нерозкручених» пам'яток, подій, фестивалів, свят; розробка нових маршрутів, програм, каталогів; видавнича діяльність і PR. Окремо необхідно відзначити розгорнуту по всій країні і керовану «Угорщина-туризм» систему туристично-інформаційних центрів «Турінформ». Всього в країні діє 107 подібних центрів [2].

Регіональні дирекції корпорації «Угорщина-туризм» ведуть вивчення і реєстрацію місцевих туристичних об'єктів, проводять координацію з регіональними туристичними фірмами, займаються виданням інформаційних матеріалів та іншими видами реклами. Бюджет корпорації «Угорщина-Туризм» формується з двох часток: державного фінансування і податкових надходжень від туристичних організацій. Пропорція бюджету така: на два форинти від держави припадає один форинт податкових надходжень. Спільний річний бюджет «Угорщина-туризм» становить 5 млрд. форинтів (18 млн. дол. США), з них 3,5 млрд. витрачаються на маркетинг. Угорські регіональні дирекції з маркетингу – повністю державні організації, тому мають централізовані бюджети. 75–80% вони витрачаються на маркетинг і рекламу [2].

В розвинених європейських країнах домінує третя модель організації державної туристичної адміністрації – туризм на рівні центральних органів виконавчої влади входить до компетенції якого-небудь багатогалузевого міністерства. При цьому підрозділ міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, провадить діяльність за двома напрямками (блоками), один з яких несе дійсно державні функції – створює і удосконалює нормативно-правову базу для галузі, формує й обробляє статистичну інформацію, координує діяльність регіонів, займається «міжнародною» співпрацею на міждержавному рівні. Другий блок несе в собі комерційні або маркетингові функції: створення образу країни за кордоном, маркетинг і реклама, участь у виставках, управління туристичними представництвами за кордоном. Цей блок

є основним одержувачем бюджетних коштів. У низці країн він отримує статус, що частково самофінансується в основному за рахунок комерціалізації рекламно-інформаційних послуг. Але в будь-якому випадку йдеться лише про залучення коштів, які доповнюють державні асигнування [3, с.136].

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму отримала умовну назву «європейської». Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона є найбільш прийнятною для України. Слід зауважити, що центральна державна туристична адміністрація в розвинених європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася досить продуктивною з погляду знаходження форм конструктивного співробітництва й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального регулювання, а також для залучення фінансових коштів приватного сектора з метою виконання відповідних державних завдань. Наслідком такої політики стала поява змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристичної діяльності. Варіанти реалізації третьої моделі регулювання туристичним сектором розглянемо на прикладі Великобританії – однієї з провідних туристичних країн світу.

Так, система регулювання туризмом Великобританії є типовою для багатьох європейських країн. Основними органами тут є територіальні державні інститути. У Великобританії головним органом регулювання сфери туризму є Департамент культури, засобів масової інформації та спорту. Він відповідає за підтримку туристичної індустрії Великобританії, а саме, до його компетенції входять питання здійснення та координація туристичної політики країни. Департаменту підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму – VisitBritain. Це позавідомчий державний орган, який фінансується Департаментом. VisitBritain працює в партнерстві з урядом, індустрією та стратегічними партнерами з Лондона, Англії, Шотландії, Уельсу для міжнародного просування Великобританії. Його мережа міжнародних офісів підтримується маркетинговими, комерційними та дослідницькими командами з Лондона. VisitBritain надає уряду Великобританії консультації з питань туризму та забезпечує інформування щодо значення туризму для економіки країни. Так, VisitBritain займається міжнародним туристичним маркетингом Великобританії, залученням іноземних туристів, розвитком внутрішнього туризму. Поряд із традиційною діяльністю на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках) VisitBritain надає платні консалтингові послуги, організовує виставки та семінари, здійснює різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та реалізовує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію.

Фінансування, отримане від Департаменту культури, ЗМІ та спорту за 2010-2011 рр., складає близько 32,6 млн. фунт-стерлінгів [4], в той час як щороку діяльність VisitBritain залучає 1,1 млрд. фунт-стерлінгів в економіку

країни і 150 млн. фунт-стерлінгів податків у бюджет [4].

Правління VisitBritain складається з голови, який призначається Департаментом культури, ЗМІ та спорту і 6 членів, 5 з яких призначаються Державним секретаріатом культури, ЗМІ та спорту, а один – Валлійською (Уельською) асамблеєю, а також голів VisitScotland та VisitEngland.

VisitEngland – це стратегічний керівний орган, який представляє зацікавлених осіб державного і приватного сектору туризму Англії. Він працює в партнерстві з VisitBritain, Агентствами регіонального розвитку, місцевими органами влади та приватним сектором задля розробки національної туристичної стратегії, оптимізації маркетингових інвестицій. Основною метою VisitEngland є підтримка індустрії туризму Англії шляхом заохочення внутрішніх та міжнародних відвідувачів проводити відпочинок, свята й екскурсії в Англії.

VisitScotland – національна туристична організація в Шотландії. Як агенція державного сектору вона виконує стратегічну роль щодо забезпечення керівництва і дирекції в розвитку шотландського туризму задля отримання максимальної економічної вигоди для Шотландії. VisitScotland сприяє розвитку туристичної індустрії та якісного туристичного ринку Шотландії [5]. Ключовими цілями організації є: приваблення відвідувачів шляхом створення успішного бренду шотландського туризму; залучення і робота в партнерстві з туристичною індустрією; забезпечення стратегічного напрямку в промисловості; ефективне та дієве управління бізнесом. Хочемо зазначити, що туризм в Шотландії є одним з найбільших бізнес-секторів, який забезпечує зайнятість для 200000 людей і генерує 4 млрд. фунт-стерлінгів.

Департамент культури, ЗМІ та спорту також співпрацює безпосередньо з туристичною індустрією і через Туристичний Альянс допомагає створювати необхідні умови для росту. Для цього Департамент [6]: будує відносини із зацікавленими сторонами у внутрішньому туризмі та готельному бізнесі; працює з Туристичною консультаційною радою з метою зрозуміти проблеми, які впливають на малий і середній бізнес і знайти шляхи їх вирішення; працює з Перехресною урядовою міністерською групою з туризму (Cross-Government Ministerial Group on Tourism) для представлення інтересів туристичної галузі в усіх департаментах уряду; проводить роботу з регіональними органами влади та Офісом Північної Ірландії для забезпечення реалізації загальної туристичної політики; підтримує та заохочує місцеві органи влади в їх роботі щодо пропаганди туризму. Відповідні регіональні відділення Департаменту культури, ЗМІ та спорту відповідають насамперед за координацію діяльності регіональних органів управління, встановлення тісних зв'язків між ними і усунення дублювання в їх діяльності. Крім того, на рівні кожного регіону країни (Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії) існують управління з розвитку туризму, функції яких насамперед включають підтримку належного рівня розвитку туризму у своєму регіоні та забезпечення об'єктивної інформації про нього на рівні всієї країни. І, нарешті, на ще нижчому рівні існують місцеві

органи управління, що відповідають за створення інфраструктури і забезпечення якісного обслуговування на їх території, планування їх розвитку, а також фінансування туристичних інформаційних центрів, що надають інформаційні послуги, здійснюють бронювання місць тощо.

На прикладі Великобританії видно, що органи регулювання, маючи чітку територіальну організацію, до певної міри сприяють виконанню галузевих принципів управління, координуючи і об'єднуючи зусилля представників різних організацій, складових комплексу з обслуговування сфери туризму.

Вважаємо, що важливим чинником реалізації державної туристичної політики України є запозичення досвіду VisitBritain з ефективного застосування сучасних інформаційних технологій і маркетингових кампаній. Наприклад, проекти VisitBritain «Міські перерви» («The City Breaks»), «Подорожувати і добре жити» («Touring and Good Living»), завданням яких було дослідити ринки та потреби споживачів багатьох країн світу з метою розробити турпродукти, що найбільше б задовольнили їх потреби та привабили б туристів до Великобританії. Так проекти були успішно реалізовані і сприяли зростанню прибутку від в'їзного туризму. Крім того, спеціально для туристів з усього світу VisitBritain розробили новий власний сайт 23 мовами для 41 країни, і його адаптація для нових туристичних ринків світу постійно триває [7].

Таким чином, важливим аспектом впливу держави на діяльність господарюючих суб'єктів, у тому числі й у сфері туризму, виступає вибір тієї чи іншої моделі регулювання, так званої системи регуляторів, яка визначає стан втручання і впливу держави на туристичну сферу. Серед особливостей зарубіжних систем регулювання туризму необхідно виділити наявність цілого ряду громадських організацій, що виконують функції галузевого управління на різних рівнях і посилення маркетингових функцій органів управління у сфері туризму. За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування даної 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 проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо.

На сьогодні формування єдиного інституту зі здійснення функцій держави у сфері туризму в Україні ще не завершено. У зв'язку з цим нагальна потреба розробити модель управління туризмом в Україні та її регіонах, що найбільш відповідає особливостям нашої держави і дає змогу ефективно працювати на даному етапі розвитку туризму в Україні.

Список використаних джерел:

ТУРИЗМ

1. Жукова М.А. Управление индустрией туризма в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. – М., 2003.
2. Hungary Tourism. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://itthon.hu/>.
3. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2008., Вип. 24., с. 134-141.
4. British Tourist Authority/ VisitBritain corporate site. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visitbritain.org>.
5. The corporate site for Scotland's national tourism organization. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visitscotland.org/>.
6. Department for Culture, Media and Sport (DCMS) – tourism. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.culture.gov.uk/what_we_do/tourism/default.aspx.
7. Official UK Travel and Accommodation Guide – For Holidays in the UK. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visitbritain.com/>.