

Н. П. Рибальченко, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Визначено, що найближчі світові тенденції розвитку економічної сфери будуть реалізовуватися докола трьох основних її підсистем – нафтовидобувної, машинобудівної й туристичної. Зважаючи на вичерпність природних ресурсів, обґрунтовано необхідність розгляду аспектів розвитку саме туристичної сфери.

Метою статті є системний аналіз стану функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери України.

З'ясовано, що 16 березня 2017 року Уряд України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. У ній міститься визначення основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України. До цих цілей віднесені такі:

- створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту;
- системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом використання можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;
- удосконалення інформаційної інфраструктури турпослуг тощо.

Водночас визначено, що сучасна вітчизняна модель керування туристичною сферою повинна включати таке:

- удосконалене нормативно-правове забезпечення процесу надання послуг у сфері медичного й лікувально-оздоровчого туризму;

– інституціональну підтримку розвитку у сфері туризму, зокрема медичного й лікувально-оздоровчого, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;

– загальнонаціональну стратегію розвитку сфери туризму, яка повинна бути пов'язана з цілями і завданнями, з одного боку, розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму, а з другого – соціально-економічного розвитку всієї держави.

Зазначені заходи державного регулювання туристичної сфери рекомендовано передбачати в оновленій Стратегії сталого розвитку України, а також реалізовувати паралельно з тими заходами, що визначені у Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року.

Досліджено поняття «туристичний кластер», що характеризуються міждисциплінарністю. З'ясовано напрями розвитку механізмів державного регулювання туристичної сфери в Україні, серед яких одне з центральних місць посідає стратегізація та їх удосконалення. Визначено суб'єктів туристичного кластера в медичній і лікувально-оздоровчій сфері, які забезпечують її ефективність функціонування. Обґрунтовано засади та засоби його підвищення в Україні, а також моделі керування туристичною сферою відповідно до вимог часу та суспільства.

Ключові слова: державне регулювання, туристична сфера, стратегія розвитку туризму та курортів, туристичні кластери.

N. P. Rybalchenko. Analysis of the functioning of mechanisms state regulation of the tourist sphere in Ukraine

According to the experts, the nearest world tendencies of development of this sphere will be realized round its three basic subsystems - oil-producing, machine-building and tourist. It is important to remember that the natural resources that allow the oil and energy sectors to function are depleted, so it is important to consider aspects of tourism development.

The paper objective is the research of strategic directions of development of mechanisms of state regulation of tourism and resorts in Ukraine.

On March 16, 2017, the Government of Ukraine approved the Strategy of Tourism and Resorts until 2026. It contains the definition of the main strategic goals of the development of the field of tourism and resorts based on the current condition and tendencies of development of Ukraine. Among the goals are the following:

- creation of a competitive national tourist product;
- comprehensive increase in the resorts and recreational territories infrastructure quality by way of the use of possibilities of cluster models, public and private partnership and social procurement;
- improvement of informational infrastructure of tourist services, etc.;

Meanwhile, it was determined that the modern model of tourist field governing in the country shall include the following:

- improved legislative environment for the process of service provision in the field of medical and health improving tourism;
- institutional support of the development in the field of tourism, in particular the medical and health improving one, which may be implemented in different organizational and legal forms;

– *national strategy of the tourism field development, which shall be connected with goals and tasks of the development of medical and health improving tourism on the one hand, and social and economic development of the whole country, on the other hand, etc.*

It is appropriate to stipulate the indicated measures of government control of tourist field in the updated Strategy for Sustainable Development of Ukraine, and to implement them alongside the measures indicated in the Strategy of Tourism and Resorts until 2026.

Thus, the concepts of 'tourist cluster', which is characterized by interdisciplinary nature, were studied. The directions of development of mechanisms of state regulation of the tourist sphere in Ukraine were defined, among which one of the central roles belongs to the strategizing and improvement. The subjects of the tourist cluster in the medical and medical and health-improving sphere, which ensure their effective functioning, were defined. The fundamentals and means of this effectiveness increase in Ukraine were grounded, as well as the models of tourism management in accordance with the requirements of time and society.

Key words: government regulation, sphere of tourism, tourism and resort development strategy, tourism clusters.

Постановка проблеми. Найближчі світові тенденції розвитку економічної сфери будуть реалізовуватися довкола трьох основних її підсистем – нафтовидобувної, машинобудівної й туристичної [3; 5]. Тому всі інвестиції будуть перерозподілятися саме на забезпечення розвитку зазначених сфер економіки. Природні ресурси, які дозволяють функціонувати нафтовій та енергетичній сферам, мають здатність вичерпуватися, тому важливим є розгляд аспектів розвитку туристичної сфери. Усе це визначає актуальність вибраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань державного регулювання туристичної сфери присвячені наукові праці В. Антонової, О. Білотіла, О. Борисенко, С. Домбровської, С. Майстра, А. Помази-Пономаренко, І. Парубчака, М.М. Покоłodної, В. Садкового, В. Шведун, Е. Щепанського, Н.В. Фоменко та ін. [1; 3–5]. Разом із тим у науковій літературі існує недостатня кількість розвідок, присвячених ґрунтовному та комплексному дослідженню сучасного стану дії механізмів державного регулювання в зазначеній сфері, зокрема з позиції врахування в їхніх межах вимог часу та суспільства.

Мета статті – системний аналіз стану функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні діяльність туристичної сфери регулюється насамперед Конституцією України і Законом України «Про туризм» [1]. Загалом, якщо дослідити державно-правове забезпечення туристичної сфери в Україні, то наразі діє близько 600 законів, Указів Президента, Постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються туристичної сфери [1]. Незважаючи на це, у сфері нормативно-правової бази туризму існує ціла низка проблем, які потребують негайного вирішення.

Ці проблеми певною мірою окреслені в Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [2]. У ній міститься визначення основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України. До цих цілей віднесені такі:

– створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів;

– забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування й охорони навколишнього природного середовища та вдосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів з метою розвитку туристичних територій, брендингу територій;

– системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;

– удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів під час провадження ярмаркової, фестивальної та виставкової діяльності;

– забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів шляхом створення умов для оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму і розроблення національних стандартів надання туристичних послуг відповідно до міжнародних стандартів;

– організація системи якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу й обслуговування, інших професій сфери туризму та курортів [2].

Разом із тим до реалізації зазначених цілей існує низка зауважень. На наше переконання, не розкриті особливості створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів. Таке позиціонування конкурентоспроможності турпродукту варто здійснювати з огляду на вимоги часу та суспільства, зокрема його зростаючі потреби на відновлення власного здоров'я через негативний вплив тих чи інших факторів. Уважаємо, що в цьому контексті перспективним є розвиток медичного та лікувально-оздоровчого туризму. Забезпечити його розвиток може створення та функціонування відповідних кластерів.

На продовження відзначимо, що в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів відсутнє визначення поняття кластерних моделей у туристичній сфері, їхніх учасників та інших важливих аспектів кластерної культури. Кластерні

структури, як форма реалізації комерційної діяльності в підприємницьке середовище, мають уже досить тривалу історію практичного використання у світовому масштабі – починаючи з 60-х–70 рр. минулого століття з моменту появи перших промислових кластерів у сфері автомобілебудування [4; 5]. В економічно розвинених країнах у кінці минулого століття кластерна політика стала широко застосовуватися, зокрема в умовах переходу до сервісної економіки [там само].

На нашу думку, кластер у сфері туризму, в тому числі лікувально-оздоровчого та медичного, представляє собою інтегровану структуру, покликану об'єднати низку територіально і функціонально взаємопов'язаних організацій, діяльність яких передбачає таке: проектування, надання, просування і контроль якості лікувально-оздоровчих і медичних послуг на туристичному ринку, що вимагає здійснення координації зусиль з ефективного застосування ресурсного потенціалу й моніторингу запитів рекреантів як споживачів відповідних послуг.

Крім того, з метою забезпечення повноцінного розвитку туристичної сфери доцільно здійснювати вдосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг в Україні. Ці заходи визначені в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів. Проте уточнення вимагають особливості формування інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг. Допомогти в цьому може дослідження й аплікація позитивного закордонного європейського досвіду, зокрема Республіки Польща, яка є регіональним лідером соціально-економічного та туристичного розвитку в Центральній-Східній Європі (див. матеріали Міністерства розвитку, праці та технологій, якому підпорядковується Департамент туризму [6]). Більше того, врахування досвіду державного регулювання туристичної сфери зазначеної країни відповідає конституційно оформленим інтеграційним прагненням України, а також покликано підвищити її імідж на міжнародній арені. На підставі проаналізованої Стратегії розвитку туризму та курортів України (до 2026 року) [2] можемо зазначити, що в окресленому напрямі доцільно реалізовувати заходи з реалізації такого:

- 1) гармонізації вітчизняних стандартів у сфері туризму та курортів з європейськими;
- 2) уніфікації вітчизняного законодавства у сфері туризму та курортів з європейським;
- 3) розроблення та впровадження порядку створення та ліквідації туристичних представництв України за кордоном;
- 4) визначення спеціалізації курортів з урахуванням вимог часу та суспільства;
- 5) лібералізації й забезпечення ефективного державного регулювання провадження підприємницької діяльності у сфері туризму та курортів, що можливо за умови надання відповідної державної підтримки на розвиток підприємств цієї сфери;
- 6) створення державного реєстру природних рекреаційних лікувальних ресурсів;
- 7) створення та наповнення актуальною інформацією туристичного Інтернет-порталу «Пізнай і відчуй Україну» (визначена вимога щодо створення «Відвідай Україну» («Visit Ukraine») поки що не зреалізована в повній мірі);
- 8) кластеризації туристичних ринків медичної та лікувально-оздоровчої спрямованості, забезпечення диференціації їхніх учасників, зокрема за виконуваними функціями учасники туристичного кластеру можуть бути поділені умовно на провідних і допоміжних учасників, а також інших партнерів;
- 9) формування позитивного іміджу України на міжнародній арені як туристичної держави, яка гарантує безпеку її рекреантів тощо.

За умови уточнення положень Стратегії розвитку туризму та курортів України в напрямі систематизації цілей і заходів її реалізації, узгодження її з положеннями тайм-менеджменту тощо можна буде досягти тих показників розвитку цієї сфери, які містяться в зазначеній Стратегії (табл. 1).

Таким чином, державно-правове забезпечення розвитку туристичної сфери вимагає вирішення таких питань:

- некоректності, невизначеності, а іноді й відсутності окремих юридично виважених важливих понять туристичного підприємництва;
- відсутності закріплення законодавчої норми щодо важливості здійснення середньо- і довгострокового планування розвитку туристичної сфери;
- неврахування специфіки туристичної галузі в системі оподаткування, наявність окремих податків, що стримують розвиток галузі;
- суперечливість окремих положень нормативних актів, особливо відомчих, та невідповідність їх положенням Конституції України, законам України та світовим стандартам, які встановлюються міжнародними нормативними актами у сфері туризму. Це, зокрема, стосується наукового супроводу її розвитку, що передбачає активну та результативну діяльність наукових центрів (інститутів). Відповідно до ст. 27 Закону України «Про туризм» на вітчизняних теренах має бути створено та діяти Науковий центр розвитку туризму в Україні. Він був створений 17.08.2002 р., але його діяльність було припинено відповідно до рішення Окружного адміністративного суду міста Києва (від 15.03.2013 р. № 826/1891/13-а). У цьому контексті наполягається на відновленні роботи зазначеного центру, а також на уточненні його завдань. Допомогти в цьому може врахування відповідного позитивного європейського досвіду (зокрема, польського) щодо функціонування подібних наукових інституцій у туристичній сфері, покликаних підвищувати рівень її розвитку. Підставами для визначення таких авторських рекомендацій є інтеграційні прагнення України в європейський простір, що були конституційно оформлені у 2019 р.

Показники розвитку туризму та курортів України

Найменування показника розвитку	За роками			
	2015	2019	2022	2026
1. Кількість іноземних туристів, які в'їжджають до України, млн осіб	12,9	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази
2. Кількість суб'єктів туристичної діяльності, тис. одиниць	6,8	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
3. Обсяг надходжень до місцевих бюджетів від сплати туристичного збору, млн гривень	37,1	збільшення у 2 рази	збільшення у 5 разів	збільшення у 10 разів
4. Обсяг надходжень до зведеного бюджету (податки та збори) від діяльності суб'єктів туристичної діяльності, млрд гривень	1,71	збільшення у 2 рази	збільшення у 5 разів	збільшення у 10 разів
5. Кількість робочих місць у сфері туризму, тис. осіб	88	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
6. Кількість внутрішніх туристів, тис. осіб	357	збільшення у 2 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
7. Кількість екскурсантів, тис. осіб	125,5	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази

Джерело: складено на підставі [2]

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, сучасна вітчизняна модель керування туристичною сферою функціонує в межах низки механізмів державного регулювання, що, з одного боку, відзначаються організаційною єдністю зовнішнього та внутрішнього середовища, а з другого боку – мають свою спрямованість: правову, інституційну й економічну. На цих аспектах певною мірою звернуто увагу в Стратегії розвитку туризму в Україні (на період до 2026 р.). Разом із тим визначено, що модель керування туристичною сферою в Україні повинна відповідати вимогам часу та суспільства, а тому включати таке:

- удосконалене нормативно-правове забезпечення процесу надання послуг у сфері туризму, зокрема медичного й лікувально-оздоровчого;
- оптимізацію системи органів, що управляють туристичною сферою, з урахуванням соціально-економічних умов;
- інституціональну підтримку розвитку у сфері туризму, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;
- загальнонаціональну стратегію розвитку сфери туризму, яка повинна бути пов'язана з цілями і завданнями, з одного боку, розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму, а з другого – соціально-економічного розвитку всієї держави;
- загальнонаціональну стратегію щодо реалізації програм та державної підтримки експорту туристичних послуг і її вплив на процес організації та управління ринком медичних і лікувально-оздоровчих послуг у рекреаційній сфері;
- забезпечувати підвищення іміджу України на міжнародній арені, розвиток її бренду й інвестиційного клімату, а також цифровізацію державної політики.

Зазначені заходи державного регулювання туристичної сфери доречно передбачати в оновленій Стратегії сталого розвитку України (яка розрахована на період до 2020 року), а також реалізовувати її паралельно з тими заходами, що визначені в Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року. Саме дослідженню цих питань мають бути присвячені подальші наукові розвідки у сфері забезпечення розвитку туристичної сфери.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М., Білотіл О.М., Помаза-Пономаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2016. 196 с.
2. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249826501>
3. Поколюдна М.М., Полчанінова І.Л. Конспект лекцій з дисципліни «Рекреаційні комплекси світу (в тому числі турсресурси України)» (для студентів 3 курсу денної та заочної форм навчання за напрямом підготовки 6.140101 «Готельно-ресторанна справа»); Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2012. 174 с.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International scientific journal*. 2015. № 7. С. 12–15.
5. Фоменко Н.В. Рекреаційні ресурси та курортологія : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури. 2007. 312 с.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>

References:

1. Dombrovska S. M., Bilotil O. M., Pomazov-Ponomarenko A. L. Derzhavne rehulyuvannya turystychnoyi Haluzi Ukrayiny: monohrafiya. Kharkiv: NUTSZU, 2016. 196 s.
2. Pro odobrennya stratehiyi rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501>.
3. Pokolodna M.M., Polchaninova I.L. Konspekt leksiy z dystsypliny «rekreatsinyi komplekxy svitu (v tomu chysli turesursy Ukrayiny)» (dlya studentiv 3 kursu dennoyi ta zaochnoyi form navchannya za napryamamy podhotovky 6.140101 «Hotelno-restoranna sprava»). Khark. nats. akad. misk. hosp-va. Kharkiv: KHNAMH, 2012. 174 s.
4. Pomaza-Ponomarenko A.L. Stratehiya yak zasib stabilnoho rozvytku Ukrayiny. International scientific journal. 2015. № 7. S. 12–15.
5. Fomenko N.V. Rekreatsinyi resursy ta kurortolohiya: navch. posib. Kyiv: Tsentр navchalnoyi literatury. 2007. 312 s.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>.