

*Н. П. Гостєва,  
асистент кафедри менеджменту та туристичної індустрії,  
Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького, м.  
Мелітополь*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ**

*В статті проаналізовано та розкрито структура адміністративного механізму державного регулювання туристичною галуззю та основні принципи його дії. Розглянуто використання адміністративного механізму державного регулювання туристичної галуззі України.*

*The administrative structure of state regulation of tourism industry and the basic principles of its action analyzed and disclosed in this article. The use of administrative mechanism of government control in tourist industry of Ukraine is considered.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного регулювання, туристична галузь, адміністративний механізм державного регулювання.

**Keywords:** governance, mechanisms of regulation, the tourist industry, the administrative mechanism of state regulation.

### **Постановка проблеми.**

Дослідити й проаналізувати особливості застосування адміністративного механізму державного регулювання туристичною галуззю України.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

В останні роки в Україні посилюється увага вчених та фахівців, які досліджують проблеми розвитку туризму, до формування національної туристичної індустрії, підвищення економічної ефективності туристичної сфери, використання рекреаційних систем тощо. Питання історії виникнення туризму досліджуються в працях В.Антонова-Саратовського, В.І.Бурчакова, В.Г.Герасименка, Т.А.Дьорової, О.В.Лугової, П.М.Слободяна, В.К.Федорченка та інших авторів.

Вагомий внесок у вивчення економічної ефективності туризму здійснили Г.М.Алейнікова, І.Т.Балабанов, А.І.Балабанов, Р.А.Велемєєв, А.Б.Гайдук, В.Г.Герасименко, В.Г.Гуляєв, А.П.Дурович, М.І.Кабушкін, В.М.Козирєв, М.П.Крачило, О.Д.Король, В.І.Нікіфоров, І.І.Ополченев, Т.В.Чернова, Ю.М.Чеботарь, А.Д.Чудновський, І.М.Школа, В.С.Янкевич та ін. Питанням розвитку міжнародного туризму присвячені роботи М.А.Ананьєва, Н.С.Барчукової, С.В.Максименко, О.П.Пузакової, В.А.Честнікової, І.Ю.Фомічева та ін.

Розвиток туристично-рекреаційної діяльності вивчають такі дослідники, як В.Г.Жученко, О.В.Ільїна, В.І.Мацола, В.П.Руденко, В.В.Шмагіна, С.К.Харічков та інші вчені.

Проблеми формування державної туристичної політики аналізуються в роботах А.П.Дуровича, М.І.Кабушкіна, В.І.Цибуха та ряду інших авторів.

Роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики у різних сферах життєдіяльності досліджуються у працях В.Д.Бакуменка, В.М.Вакулєнка, З.С.Варналія, В.Є.Воротіна, О.С.Ігнатенка, В.М.Князева, О.Ю.Лебединської, Ю.П.Лебединського, А.В.Мерзляк, О.Г.Мордвінова, Н.Р.Нижник, М.К.Орлатого, Ю.П.Сурміна, В.В.Токовенко та інших учених.

### **Постановка завдання.**

**Мета статті** - проаналізувати та розкрити структуру адміністративного механізму державного регулювання туристичною галуззю та основні принципи його дії.

### **Вклад основного матеріалу.**

Важливою умовою забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні є формування дієвого регуляторного механізму, який би поєднував у державне регулювання та ринкове саморегулювання.

Функціонування галузі туризму в сучасних умовах господарювання характеризується певною активізацією, однак існує цілий ряд вагомих лімітуючих факторів. Найбільше значення серед них має недосконалість нормативно-правової бази, суперечливість і неузгодженість окремих її положень, відсутність дієвої державної програми регулювання туризму, як перспективного напрямку розвитку сфери, чітко розроблених методик і механізмів її реалізації.

Державне регулювання туристичної сфери - це сукупність методів впливу суб'єктів управління на туристичну сферу як об'єкт, які мають практичний характер та функціональну спрямованість для досягнення визначених цілей. Особливістю державного регулювання, що відрізняє його від управління, є врахування законів ринку в ході реалізації управлінських функцій. Державне управління є теоретичною оболонкою та концептуальною основою реалізації відповідного механізму, а державне регулювання відображене в практичному вимірі з обов'язковим включенням поточних процесів на ринку та їх прогнозів. [1]

Головною метою державного регулювання сферою туризму необхідно вважати створення сучасного високоефективного і конкурентоспроможного туристського комплексу, який забезпечить, з однієї сторони, широкі можливості задоволення потреб українських і зарубіжних громадян в туристських послугах, з другої сторони, – це значний вклад у розвиток економіки, у тому числі за рахунок збільшення кількості робочих місць, надходження податків до місцевого бюджету, притоку іноземної валюти, охорони і раціонального використання культурної і природної спадщини.

Державне регулювання галузю туризму повинно забезпечувати розвиток вітчизняного туризму, здійснюючи при цьому аналіз прогнозування розвитку найбільш ефективний, який відповідає як потребам самого туризму, так і всього суспільства в цілому. „Водночас кожен регіон як частина території держави залишається об'єктом державного управління” [2]. Неможливо уявити стан туризму у відриві від економічного становища держави і окремих його територій. Він відображає рівень економічного розвитку регіону та його господарчого потенціалу, які є обумовлюючими факторами розвитку туристичної діяльності. Тому зараз, в період активного становлення туристичного ринку в Україні, крайне важливо визнати що галузь туризму потребує державного регулювання та управління, а також визначити стратегію його перспективного розвитку. Тому, необхідно послідовно здійснювати державну і регіональну туристичну політику.

Сутність державного регулювання туристичної галуззі виражається в цілях, засобах і формах його реалізації.

Основними цілями державного регулювання туристичної галуззі є: збільшення валового національного доходу від туристичної діяльності; збільшення кількості зайнятих в індустрії туризму; організація туристичної діяльності в цивілізованих рамках; збереження туристичних ресурсів; примноження туристичного потенціалу країни й окремих регіонів.

Досягнення цих цілей передбачає вирішення головного завдання державного регулювання – створення сприятливих умов для розвитку туристичної сфери за допомогою правових, економічних, адміністративних та інших методів дії, розподілу матеріальних і кадрових ресурсів з урахуванням існуючих пріоритетів.

Цілі державної політики розвитку туристичної галуззі реалізуються на основі функціонування системи державного регулювання туристичної галуззі, під якою розуміється сукупність організаційних структур і методів регулювання, що забезпечують виконання таких функцій, як: планування, що включає розробку стратегій і програм розвитку туризму, вироблення планів діяльності й механізмів їх реалізації; організація, що полягає у формуванні оптимальної організаційної структури туристичних адміністрацій, раціональний розподіл обов'язків і повноважень, сприяння створенню додаткових структур регулювання (спілки, асоціації); координація, тобто забезпечення синхронності дій учасників процесу регулювання індустрії туризму; контроль, оцінка й коректування діяльності елементів системи регулювання для забезпечення виходу на заплановані параметри розвитку.

Головною метою державного регулювання сферою туризму необхідно вважати створення сучасного високоефективного і конкурентоспроможного туристського комплексу, який забезпечить, з однієї сторони, широкі можливості задоволення потреб українських і зарубіжних громадян в туристських послугах, з другої сторони, – це значний вклад у розвиток економіки, у тому числі за рахунок збільшення кількості робочих місць, надходження податків до місцевого бюджету, притоку іноземної валюти, охорони і раціонального використання культурної і природної спадщини.

Державне регулювання галузю туризму повинно забезпечувати розвиток вітчизняного туризму, здійснюючи при цьому аналіз прогнозування розвитку найбільш ефективний, який відповідає як потребам самого туризму, так і всього суспільства в цілому. „Водночас кожен регіон як частина території держави залишається об'єктом державного управління” [2]. Неможливо уявити стан туризму у відриві від економічного становища держави і окремих його територій. Він відображає рівень економічного розвитку регіону та його господарчого потенціалу, які є обумовлюючими факторами розвитку туристичної діяльності. Тому зараз, в період активного становлення туристичного ринку в Україні, крайне важливо визнати що галузь туризму потребує державного регулювання та управління, а також визначити стратегію його перспективного розвитку. Тому, необхідно послідовно здійснювати державну і регіональну туристичну політику.

Сутність державного регулювання туристичної галуззі виражається в цілях, засобах і формах його реалізації.

При цьому засоби цільового впливу держави на розвиток туристичної сфери можуть розподілятися на прямі та непрямі, до яких відносяться законодавче регулювання туристичної діяльності та її зовнішнього середовища, створення та впорядкування спеціальних туристичних зон, фінансування розбудови об'єктів туристичної інфраструктури тощо.

Ряд фахівців вважає, що державне регулювання у сфері туризму повинно сприяти збереженню ресурсів України та враховувати специфіку конкретного регіону. Для цього необхідно здійснювати державне регулювання формування і розвитку рекреаційної діяльності в таких масштабах, які б не приводили до виснаження рекреаційного потенціалу відповідного регіону [3, с. 33], а також сприяли сталому розвитку туристично привабливих територій [4, 5].

Такої думки дотримуються й вчені, які вважають, що державне регулювання розвитку туристично-рекреаційної галузі повинно бути спрямовано на розробку законодавства, у якому буде визначено систему стандартів, рівень якості рекреаційного обслуговування, питання ліцензування і сертифікації рекреаційної діяльності; проведення зонування з метою виявлення територій для різних видів рекреаційного використання; визначення екологічних норм у поєднанні із санітарно-гігієнічними вимогами для рекреації; створення служб вивчення попиту на рекреаційні послуги, а також на розвиток відповідної рекламної індустрії, системи підготовки кадрів і створення кадастру рекреаційних ресурсів [6, с. 31].

Необхідність державного регулювання туристичною сфери є наслідком наукових обґрунтувань такої необхідності в усіх сферах суспільного життя, а також зумовлена специфікою самої галузі.

Туристична сфери є специфічним об'єктом державного управління, адже, з одного боку, туристичний продукт повинен задовольняти потреби споживача та сприяти формуванню позитивного іміджу країни у світі, проте, з другого боку, регулювання повинне спрямовуватись на досягнення позитивного соціально-економічного ефекту. На думку В. Герасименка та С. Галасюка, необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків є очевидною [5]. За твердженням Ю. Гуменюка, основними особливостями туристичної галузі є: галузеві (сезонний характер, тяжіння закладів рекреаційно-туристичного комплексу до рекреаційних місцевостей, залежність асортименту рекреаційного продукту від виду рекреаційного попиту); особливості рекреаційного та туристичного продукту (високі вимоги до якості, залежність якості послуги від місткості територій, нерозривність процесу виробництва та споживання); особливості використовуваних ресурсів (комплексний характер рекреаційних ресурсів, велика кількість різновидів, значний термін використання); технологічні (значна диференціація тривалості рекреаційних послуг, безперервність рекреаційного процесу, індивідуальний характер продукування послуги, використання різних видів рекреаційних ресурсів, можливість негативного впливу на довкілля) [6]. Визначальною рисою туризму, що актуалізує специфіку його прояву, є його поліфункціональний характер.

Особливості туристичної сфери як об'єкта державного регулювання вказують на те, що вона не зовсім схожа на інші галузі. Однак, всі існуючі економічні, організаційні та управлінські закони можуть бути використані в індустрії туризму, звичайно, із поправками на дані особливості. Основне завдання регулювання туристичної сфери полягає в тому, щоб вивести загальні закономірності та тенденції розвитку, а також виявити особливості, що впливають зі специфічних властивостей туристичних послуг.

Туризм стимулює економічні процеси, відкриває додаткові ринки для продукції не туристичних галузей, унаслідок чого з'являються умови для зростання виробництва, застосування нової техніки, удосконалення технологій виробництва та зростання продуктивності праці. Таким чином, виробничо-господарська діяльність у туристичній галузі виступає системоутворювальним фактором впливу на розвиток економіки в цілому.

Розвиток туристичної індустрії серйозно впливає на розвиток усієї економічної системи. При цьому вплив на економіку, має як прямий, так і непрямий характер.

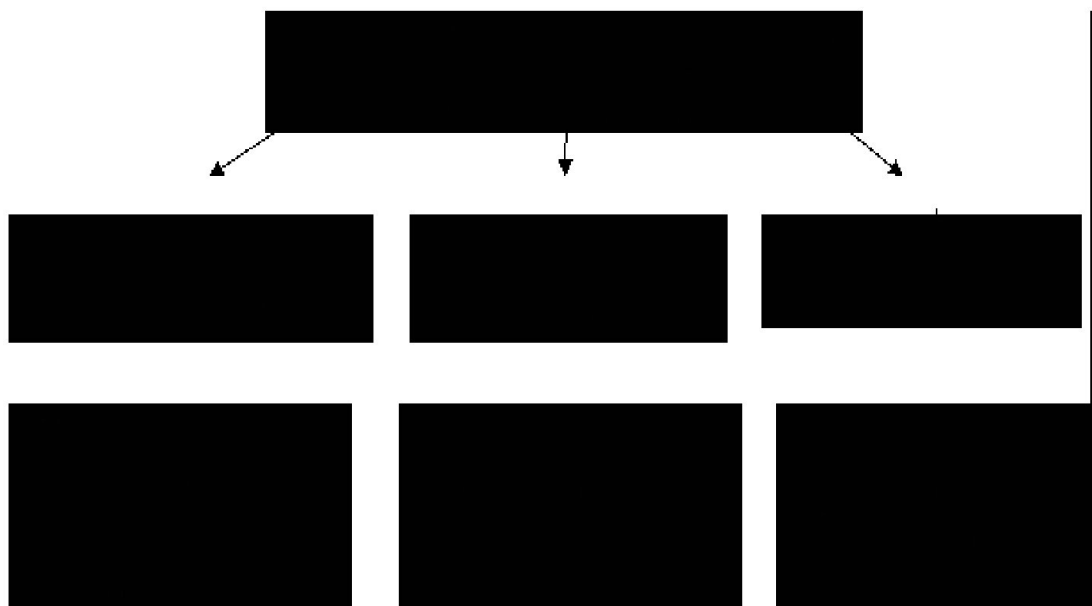
Прямий вплив виявляється в тому, що витрати туристів, які приваблюються підприємствами тур індустрії, підвищують доходи відповідної території, сприяють створенню нових робочих місць, зростанню рівня життя працівників туристичних підприємств.

Непрямий вплив виявляється в тому, що підприємства індустрії туризму, до яких безпосередньо надходять витрати туристів, коли придбають товари і послуги, необхідні для здійснення своєї діяльності, генерують економічну активність цілого ряду суміжних галузей. Ефект, пов'язаний з розвитком індустрії туризму, полягає не лише в тому, що вона дає деякий вихідний імпульс у формі припливу грошових коштів, зокрема іноземної валюти, а й у тому, що породжує хвилі зростання [8].

Економічне значення туризму достатнє яскраво ілюструється тим, що на сьогодні для 83% країн світу туріндустрія є однією з п'яти основних галузей економіки, а для 38% країн – провідною галуззю [7].

На сьогодні проблемним є питання класифікації механізмів державного регулювання у туристичній сфері виходячи з методів, засобів, важелів та інструментів, причому проблема полягає у їх достатньому науково-практичному обґрунтуванні. Вивчення публікацій за даною тематикою дозволяє виявити, що вчені пропонують різні механізми державного регулювання, а саме організаційні, економічні, організаційно-економічні, нормативно-правові, регламентуючі, контролюючі, коригуючі, соціальні, стримуючі, інвестиційні, інформаційно-аналітичні, адміністративні, соціально-психологічні.

Проаналізувавши та узагальнивши, наукові напрацювання українських вчених, таких як Бухаріна Л.М., Давиденко Л.І. Малишева О.В. Чечель А.О., Козловський Є.В., та Мельниченко О.А. і результати власних досліджень, можна згрупувати механізми державного регулювання туристичної сфери, засоби їх реалізації, забезпечення та інструменти розвитку туристичної галуззі представлено на рисунку 1. Механізми державного регулювання туристичної галуззі здійснюються за допомогою правового забезпечення.



**Рис. 1. Механізми державного регулювання туристичної галуззі.**

Перш за все потрібно зупинитися на адміністративному механізмі державного регулювання туристичної галуззі, оскільки він регламентує діяльність усіх інших інструментів державного регулювання туристичної галуззі.

Адміністративний механізм державного регулювання туристичної галуззі пронизує усі відносини у сфері державного регулювання і є сукупністю прийомів впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління. Адміністративний механізм здійснюється організаційними, розпорядчими та економічними методами. Характерними особливостями адміністративного механізму є такі: прямиий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків); односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; юридична обов'язковість активів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну [12].

За допомогою адміністративного механізму суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративних форм управління.

Адміністративний механізм, як правило, кваліфікують як спосіб або засіб впливу на діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав та обов'язків через систему наказів. Суб'єкт регулювання в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративного механізму неможливе досягнення мети впорядкувального впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративний механізм здійснюється через такі засоби: ліцензування, стандартизацію, сертифікацію та візову стратегію.

Ліцензування туристичної діяльності в нашій державі було започатковано із середини 1990-х років і зазнало великих змін. Уперше туризм було включено до ліцензійних видів діяльності на підставі Закону України «Про підприємництво», за умови якого ліцензуванню підлягала будь-яка діяльність, пов'язана з наданням туристичних послуг; суб'єктами ліцензування при цьому вважались не лише фірми-посередники, а й засоби розміщення, підприємства харчування, транспортні компанії тощо. Протягом наступних років в Україні ліцензувалися або окремі види туризму (іноземний, зарубіжний, внутрішній, екскурсійне обслуговування), або певні види діяльності (туроператорська та турагентська), що супроводжувалося затвердженням необхідних нормативно-правових документів. Однак у жовтні 2010 року законодавча база з ліцензування у сфері туризму оновилася внаслідок уведення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» [9], згідно з яким було скасовано ліцензування турагентської діяльності. Таким чином, у даний час лише

один вид туристичної діяльності – туроператорська – підлягає ліцензуванню в Україні. Однак слід зазначити, що у 2009–2010 роках було внесено суттєві зміни в нормативно-правову базу з ліцензування господарської діяльності щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні. Так, було скорочено пакет документів, необхідних для провадження діяльності у сфері туризму, встановлено необмежений строк дії туроператорської та турагентської ліцензії та визначено суму одноразової оплати за її видачу [10].

Тому, з нашої точки зору, ліцензування турагентської діяльності в Україні не має безпосереднього зв'язку з гальмуванням розвитку малого і середнього підприємництва. Варто відзначити, що професіонали туристичного бізнесу висловлюють доволі суперечливі думки щодо скасування ліцензування тур агентської діяльності в нашій країні. Прихильники скасування цієї норми відзначають, що процедура ліцензування носить формальний характер, не слугує гарантією сумлінної роботи турагентств і не виключає появу фірм-одноденок. Представники протилежної точки зору стверджують, що скасування ліцензування турагентської діяльності спричинить хаос на туристичному ринку у зв'язку зі зростанням кількості турагентств, непрофесійним веденням бізнесу, проявами шахрайства. При цьому, незважаючи на різні точки зору, усі практичні працівники спільні в думці, що проваджувати діяльність як туроператорам, так і турагентам, буде складніше: туроператорам – тому що на них покладено повну відповідальність за створення та реалізацію турпродукту, згідно з чим вони повинні мати стосунки лише з надійними партнерами, попередньо перевіривши їхній стаж роботи на ринку, професіоналізм співробітників, обсяги збуту тощо; турагентам – тому що до них кожен туроператор висуватиме власні вимоги щодо підвищення обсягу продажів їхніх турпродуктів, встановлення більш низького розміру комісійної винагороди та віддалення строків її виплати, проходження процедури сертифікації послуг, прийнятої певними об'єднаннями туроператорів [11].

Сертифікація послуг проводиться з метою захисту прав і законних інтересів громадян — споживачів цих послуг.

Сертифікація — процедура, яка підтверджує відповідність об'єкта сертифікації, в нашому випадку — туристичної послуги, нормам і правилам, встановленим державою для таких послуг. Сертифікації в туризмі підлягають або туристичні послуги, або послуги готелів (як у більшості європейських країн).

Процедуру підтвердження відповідності здійснює орган сертифікації — незалежна від споживача й виконавця уповноважена на це організація.

Законодавством різних країн передбачені два види сертифікації: обов'язкова та добровільна.

Обов'язкова сертифікація звичайно запроваджується там, де немає чітких механізмів саморегулювання, які працюють за наявності потужних професійних об'єднань, які надають діям своїх членів цивілізованої ринкової форми.

Стандартизація — один із способів державного регулювання туристичної діяльності, метою якого є захист прав та інтересів туристів і добросовісних виробників турпродукту. Більшість регулятивних нормативних актів — це стандарти того чи іншого змісту, що підтверджує тісний взаємозв'язок процесів сертифікації й стандартизації й велике значення останньої для розвитку всієї туристичної індустрії.

Стандартами у сфері надання послуг, до якої належить туризм, визнаються національний і міжнародний стандарт, санітарні, будівельні норми й правила та інші документи, якими, відповідно до законодавства, встановлюються обов'язкові вимоги до якості послуг.

Розробляючи стандарти й контролюючи відповідність підприємств туристичної сфери встановленим нормативам, держава здійснює регулювання туристичної діяльності, гарантуючи якість і безпеку обслуговування клієнтів на об'єктах туристичної інфраструктури.

### **Висновки.**

У багатьох країнах світу саме за рахунок туризму виникають нові робочі місця, підтримується високий рівень життя населення, створюються передумови для поліпшення платіжного балансу країни. Необхідність розвитку сфери туризму сприяє підвищенню рівня освіти, удосконаленню системи медичного обслуговування населення, впровадженню нових засобів поширення інформації тощо.

Функціонування туризму як специфічної галузі національної економіки базується на виробництві та споживанні туристичного продукту, що дає змогу зробити висновок про об'єктивне існування ринку туристичних послуг.

Механізми державного регулювання туристичною галуззю є складною, штучно створеною системою з визначеною структурою та взаємозв'язками. Адміністративний механізм державного регулювання туристичної галузі пронизує усі відносини у сфері державного регулювання і є сукупністю прийомів впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління. Механізми державного регулювання туристичною галуззю повинні функціонувати так, щоб створювати сприятливе середовище для розвитку туризму в регіонах України.

### **Література**

1. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) : наук. розробка / М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник. - К. : НАДУ, 2009. - 40 с
2. Нижник Н., Керецман В., Сасенко В. Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 1. – С. 275 – 279

3. Хогтон Дж., Кук Н., Усанова Н. Взаємодія державних і недержавних структур у справі формування політики підтримки малого бізнесу: варіант для України // Економіка України. – 1997. - № 11. - С. 41- 44.
4. [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vchetei/2010\\_3/NV-2010-V3\\_25.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchetei/2010_3/NV-2010-V3_25.pdf)
5. Герасименко В. Г. Управління національним туризмом у контексті міжнародного досвіду / В. Г. Герасименко, С. С. Галасюк // Вісн. ДІТБ / голов. ред. : д.е.н., проф., академік АЕН України М. М. Туріянська ; Донец. ін-т турист. бізнесу. - 2008. - № 12. - С. 19-24. - (Серія “Економіка, організація і управління підприємствами” (в туристичній сфері))
6. Гуменюк Ю. П. Організаційно-економічні механізми стимулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу (на прикладі Тернопільської області) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.10.01 “Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка” / Ю. П. Гуменюк. - Львів, 2005. - С. 9
7. Курортні ресурси України / За ред. М.С. Лободи. – К.: ТАМЕД, 1999. – 344 с.
8. Федорченко В.К., Дьорова Т.А. Історія туризму в Україні: Навч. посіб. - К.: Вища школа, 2002.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності : Закон України від 19 жовтня 2010 р. // Урядовий кур’єр. – 2010. – № 214.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні : Закон України від 15 грудня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9.
11. Новини турбізнесу [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://novostiturbiznesa.info/article>.
12. Словник термінів і понять з державного управління/ уклад.:В.Я. Малиновський. – К.:Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. -254 с.