

Овсюк Н.В.

доктор економічних наук,
доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Підвальна О.Г.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного менеджменту,
Вінницький національний аграрний університет

Ovsyuk Nina

V.I. Vernadsky Taurida National University

Pidvalna Oksana

Vinnitsia National Agrarian University

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ

У статті розглянуто основні принципи державного регулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу в регіонах України. Визначено основні напрями державного регулювання, а саме розвиток теорії державного регулювання стосовно сфери туризму та рекреації, а також розроблення методичних положень та рекомендацій, що забезпечують досягнення цілей державного регулювання. Досліджено основні методи, за допомогою яких держава здійснює регулювання рекреаційно-туристичного комплексу в країні та її регіонах. Розглянуто досвід провідних країн у державному регулюванні туристичного комплексу. Розглянуто низку прогресивних технологій управління рекреаційно-туристичним комплексом регіону, серед яких як основні виділено моніторинг, прогнозування, планування, моделювання, просування та маркетинг. Визначено основні напрями підвищення ефективності державного регулювання регіональної рекреаційно-туристичної галузі.

Ключові слова: регіон, туристичний комплекс, рекреація, державне регулювання, управління.

Постановка проблеми. Від державної політики у сфері туризму залежить розвиток усього рекреаційно-туристичного комплексу регіону та країни у цілому. Держава впливає на рекреаційно-туристичну сферу за допомогою державного регулювання. Отже, вдосконалення державного регулювання в Україні у цілому та її регіонах слід уважати першочерговим завданням, вирішення якого дасть змогу забезпечити сталий розвиток рекреаційно-туристичного комплексу і досягнути заданих показників. Основними напрямками державного регулювання, на нашу думку, є розвиток теорії державного регулювання стосовно сфери туризму та рекреації, а також розроблення методичних положень та рекомендацій, що забезпечують досягнення цілей державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти економіки туризму відображено в працях С. Білоуса, М. Бойка, Л. Дяченка, М. Мальської, Н. Мандюк, М. Рутинського, С. Харічкова, В. Худо, Л. Шпак та ін. Даній проблемі присвячено праці таких зарубіжних дослідників, як Б. Арчер, Г. Борден, П. Барнетт, Ф. Котлер, Дж. Мадден, М. Меіс, М. Скотт, У. Едінгтон та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження державного регулювання та організації туризму на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Сфера туризму і рекреації, охоплюючи кілька напрямів участі в суспільному відтворювальному процесі, характеризується наявністю низки специфічних рис, які зумовлюють особливий підхід до управлінської діяльності в ній, який включає у себе вплив на економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші процеси, що відбуваються в рамках керованого об'єкта і його взаємозв'язків.

Оскільки в сучасних умовах економічні процеси піддаються змішаному впливу (з одного боку, ринкове саморегулювання, з іншого – державне регулювання), то управління на макрорівні має зазнавати переважаючого впливу з боку держави. Зокрема, саме воно слугуватиме важливим складником економічного механізму взаємодії суб'єктів регіонально-ринкового господарства, регулювання всередині регіонального ринку і міжрегіональних економічних зв'язків. Частина функцій державою делегуються регіональним органам влади. При цьому однією із центральних є проблема безконфліктного розвитку триєдиного початку державного, регіонального і місцевого.

Під державним регулюванням розвитку рекреаційно-туристичного комплексу розуміється діяльність органів державної влади щодо забезпечення сприятливих умов для розвитку туризму та визначення пріори-

тетних напрямів, а також ініціювання та розроблення концепцій і програм розвитку туризму, їх правове, інформаційне, фінансове та кадрове забезпечення.

Можна виділити такі цілі державного регулювання туристичної діяльності: забезпечення права громадян на відпочинок, свободу пересування та інших прав під час подорожі; охорона навколишнього середовища; створення умов для діяльності, спрямованої на виховання, освіту та оздоровлення туристів; розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян під час подорожей, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян України, розвиток міжнародних контактів; збереження об'єктів, туристичного значення, раціональне використання природної та культурної спадщини.

У більшості розвинених країн для регулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу на державному рівні застосовують модель організаційної побудови. Вона передбачає відсутність будь-якого державного органу, який би регулював та втручався в діяльність організацій, які надають послуги туристичного спрямування. Усі проблеми, які виникають у діяльності таких фірм, регулюються за допомогою принципів ринкового саморегулювання. Держава ж може втрутитися тільки якщо якісь питання суб'єкти господарської діяльності не в змозі вирішити самостійно.

У країнах, де присутнє державне регулювання ринку рекреаційно-туристичних послуг, реалізуються дві моделі: перша – створення спеціальних органів державної влади, друга – регулювання здійснюється багатопрофільними органами. Перша модель реалізується в країнах, де на частку туризму припадає основна частка валютних надходжень і передбачає масштабну участь держави в розвитку туризму. У країнах, що реалізують другу модель (переважно європейські країни), питаннями розвитку рекреаційно-туристичної галузі займається багатогалузеве міністерство, найчастіше економічного профілю, яке переважно займається вирішенням загальних питань державного регулювання.

У державному регулюванні туризму виділяють два рівня – державний і регіональний. І на першому, і на другому рівнях використовуються різні форми і методи регулювання. При цьому деякі форми і методи притаманні тільки одному рівню, що зумовлюється поділом повноважень у даній сфері між державою та регіонами.

Державне регулювання рекреаційно-туристичного комплексу реалізується за допомогою як адміністративно-правових, так і фінансово-економічних методів, у рамках яких можуть застосовуватися різні інструменти регулювання.

Адміністративно-правові методи застосовуються з метою створення певних «правил гри» в даній сфері і ґрунтуються на регулюючих діях щодо забезпечення правової інфраструктури. Вони обмежують рамки поведінки економічних агентів і часто носять строгий характер. Фінансово-економічні методи не обмежують свободу вибору, надаючи суб'єктам рекреаційно-туристичної галузі право на вільне прийняття рішення.

Для вдосконалення процесу регулювання доцільно, на нашу думку, головним чином, спиратися на економічні методи, а методи прямого адміністративного впливу застосовувати тільки у виняткових випадках.

Оскільки регулювання є однією з функцій управління, то воно здійснюється органами виконавчої влади у сфері туризму. Регіони самі встановлюють органи, що відповідають за рекреаційно-туристичну сферу та її структуру. У будь-якому разі структура органу виконавчої влади у сфері туризму повинна оптимально відповідати обсягу й характеру розв'язуваних цим органом завдань.

В умовах ринкових відносин, економічної та екологічної нестабільності, що піддають деформації ринок послуг, необхідно прийняття якісних управлінських рішень на всіх рівнях державної влади. У зв'язку із цим виникає необхідність удосконалення управлінської діяльності на основі застосування різних технологій: моніторингу, прогнозування, планування, моделювання, просування і маркетингу.

Моніторинг у рекреаційно-туристичній сфері, що є однією з основних у системі функцій менеджменту, являє собою процес систематичного або безперервного спостереження, збору й обробки інформації про параметри розвитку рекреаційно-туристичного комплексу регіону. Необхідність проведення заходів із моніторингу стану рекреаційно-туристичної сфери пов'язана з високою залежністю даної галузі від політичної, економічної, екологічної обстановки у сфері туризму і рекреації, зміна умов в яких призводить до необхідності прийняття оперативних управлінських рішень.

Разом із тим для підвищення ефективності заходів державного регулювання макроекономічних процесів у туристичних регіонах потрібне застосування системного підходу до питань визначення стратегії розвитку та вироблення заходів управлінського впливу держави. У цих умовах загально визначеним і дієвим методом підтримки є розроблення та реалізація державних і регіональних цільових програм, покликаних забезпечити розвиток тих чи інших галузей економіки, що мають стратегічне значення для регіонів і країни у цілому.

Моделювання рекреаційної сфери передбачає використання всієї системи стандартів споживання рекреаційних послуг для суміщення цілей, у досягненні яких бере участь кожний складник її субгалузей, із потрібними для цього чинниками (тобто ресурсним забезпеченням).

Методи підтримки рекреаційно-туристичного комплексу з боку держави можуть носити як прямий, так і опосередкований характер. Пряма підтримка може виражатися, наприклад, у вигляді державного кредиту туристичній організації, а підготовка кадрів для таких організацій є опосередкованою формою підтримки.

Підвищення ефективності державного регулювання регіональної рекреаційно-туристичної галузі передбачає, на нашу думку, діяльність за низкою напрямів: удосконалення нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності організацій рекреа-

ційно-туристичного комплексу та їх організаційно-правового захисту; посилення екологічного контролю з боку державних природоохоронних органів із метою запобігання порушенням природного балансу в зонах відпочинку туристів і на всій території регіону; вдосконалення статистичної та інформаційної бази туристичної діяльності, необхідної для проведення аналізу, розроблення, реалізації та контролю над виробленням науково обґрунтованих заходів держави в різних сферах функціонування рекреаційно-туристичної галузі країни та її регіонів; проведення заходів із залучення підприємницького сектору в регіональний рекреаційно-туристичний комплекс; рекламно-інформаційна підтримка рекреаційно-туристичного сектору регіону як усередині країни, так і за її межами за рахунок залучення відомих фахівців із маркетингу та рекламних, інформаційних, комунікаційних технологій; модернізація матеріально-технічної бази та інфраструктури, супроводжувана посиленням ролі і відповідальності туристичної адміністрації в управлінні державною власністю.

Велика кількість учасників ринку туристичних послуг, а також різноманітність та специфічність рекреаційно-туристичних продуктів надають заходам із реклами та їх просування особливе значення. Реклама в туризмі є дієвим засобом поширення інформації про регіональний туристичний продукт і служить ефективним інструментом створення іміджу, привабливого для цілей туризму та рекреації регіону.

Важливим складником державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери має стати також політика держави, спрямована на підтримку підприємницького сектору в рекреаційному і туристичному бізнесі. Сьогодні подібна підтримка підприємництва (у тому числі й малого) в рекреаційно-туристичній сфері в регіональній практиці фактично відсутня або незначна на відміну від світового досвіду.

Незважаючи на декларовані різними законодавчими і нормативно-правовими актами податкові, фінансові, адміністративні та інші методи державної підтримки підприємницького сектору, рівень реалізації цих методів та інструментів державної підтримки незначний. Окрім того, використовувані нині методи підтримки підприємництва в регіоні не містять достатнього інструментарію, який би враховував специфіку рекреаційно-туристичної сфери, що перешкоджає повноцінному та ефективному використанню рекреаційно-туристичного потенціалу регіону, не сприяє і не стимулює приплив додаткових інвестиційних ресурсів у цей сектор економіки.

Іншим важливим напрямом державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в регіоні виступає створення і застосування законодавчої бази, здатної забезпечити умови для розвитку та функціонування різних напрямів туристичного бізнесу.

У зв'язку зі специфікою рекреаційно-туристичної сфери, наявністю складних багатогалузевих структурних зв'язків необхідне використання комплексного, різ-

нобічного підходу до питань правового регулювання. Однак, окрім прийняття норм спеціального законодавства, для створення ефективної правової системи у сфері туризму і рекреації необхідний також розвиток інших напрямів правового забезпечення, спрямованого на стимулювання туристичної діяльності та забезпечення узгодженості всіх норм права, що регулюють відносини в рекреаційно-туристичній сфері. Робота в даному напрямі повинна проводитися не тільки на загальнонаціональному, а й на регіональному рівні в рамках наявних повноважень регіональних органів влади. Важливим у цій роботі є забезпечення відповідності регіональних правових норм із положеннями державного і міжнародного права, невідповідність в яких може стати серйозною перешкодою в розвитку туризму і рекреації та залучення інвестицій у галузь.

Не менш важливим складником державного регулювання в рекреаційно-туристичній сфері повинна стати політика, спрямована на стимулювання розвитку інфраструктури в регіоні та вдосконалення матеріально-технічної бази, у даній сфері проблеми в розвитку яких чинять негативний вплив на потенціал рекреаційно-туристичного сектору.

Концептуальні підходи до проблем фінансування програм розвитку туризму і рекреації в регіоні, розроблення варіантів і сценаріїв її здійснення, відбору найбільш привабливих для реалізації проєктів, здатних забезпечити найбільший економічний ефект, як один із напрямів державного регулювання рекреаційно-туристичного комплексу реалізується у відповідних нормативно-правових актах регіону.

Чинне законодавство в рамках державного регулювання у сфері туризму і рекреації передбачає можливість використання прямого бюджетного фінансування розроблення й реалізації державних та регіональних цільових програм у рекреаційно-туристичній сфері, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій у рекреаційно-туристичний комплекс. Заходи, які розроблені і здійснюються на базі чинного законодавства та нормативно-правових актів, крім того, що припускають набір відповідних заходів і дій держави, також передбачають організаційно-економічний механізм їх фінансування.

Висновки. Таким чином, державне регулювання рекреаційно-туристичного комплексу здійснюється за допомогою як адміністративно-правових, так і фінансово-економічних методів. Для вдосконалення процесу регулювання, на нашу думку, більш виправданим є застосування фінансово-економічних методів.

Беручи до уваги важливість економічного механізму функціонування рекреаційно-туристичного комплексу у формуванні умов для переважного розвитку індустрії туризму та рекреації шляхом залучення та освоєння інвестицій, нами відзначається доцільність застосування таких методів і механізмів: застосування конкурсного підходу під час відбору інвестиційних та бізнес-проєктів для реалізації в рекреаційно-туристичній зоні; договірний харак-

тер інвестиційних вкладень в об'єкти рекреаційно-туристичного комплексу; використання можливостей бюджетної системи для підтримки реалізованих у рекреаційно-туристичній зоні проєктів; застосування спрощеного механізму під час виділення земельних ділянок, на яких планується реалізація інвестиційних проєктів і створення пільгових умов землекористування; інвестиційне адміністрування проєктів у рекреаційно-туристичному комплексі; застосування пільгового механізму оподаткування для підприємств рекреаційно-туристичної зони; використання системи екологічного спостереження за господарською діяльністю зайнятих у рекреаційно-туристичній зоні підприємств і організацій.

ристування: інвестиційне адміністрування проєктів у рекреаційно-туристичному комплексі; застосування пільгового механізму оподаткування для підприємств рекреаційно-туристичної зони; використання системи екологічного спостереження за господарською діяльністю зайнятих у рекреаційно-туристичній зоні підприємств і організацій.

Список літератури:

1. Бойко М., Гопкало Л. Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1(35). С. 222–229.
2. Величко В.В. Організація рекреаційних послуг : навчальний посібник. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2013. 202 с.
3. Вуйцик О. Механізм державного регулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу України. *Сучасні проблеми економіки та управління*. 2008. № 1. С. 48–54.
4. Дацій Н.В. Інвестиційна безпека інноваційного розвитку економіки. *Інноваційно-інвестиційна і технологічна безпека трансформації регіональних економічних систем* : монографія / за наук. ред. М.А. Хвесика. Київ : Наукова думка, 2013. С. 177–236.
5. Охріменко А. Особливості функціонування рекреаційного комплексу в умовах сталого розвитку. *Регіональна економіка*. 2006. № 2. С. 224–228.

References:

1. Boyko M. (2016) Zasady formuvannja prjorytetnyh naprjamiv turystychnoi polityky Ukrainy [Basics of formation of priority direction of tourist policy of Ukraine]. *Regional Economics*, № 1 (35). P. 222-229.
2. Velychko V.V. (2013) Organizacija rekreacijnyh poslug [Organization of recreational services]. manual Hark. nat. un-t the city. master nit. OM Beketova. – X.: KhNUMG them. OM Beketova (in Ukrainian)
3. Vuysyk O. (2008) Mehanizm derzhavnogo reguljuvannja rozvytku rekreacijno-turystychnogo kompleksu Ukrainy [The mechanism of stateregulation of development of recreational and tourist complex of Ukraine]. *Modern problems of economy and management*. Lviv: Priors, № 1, P. 48-54.
4. Dacia N.V. (2013) Investycijna bezpeka innovacijnogo rozvytku ekonomiky [Investment security of innovative development of economy] *Innovation-investment and technological security of transformation of regional economic systems: monograph / for science. ed. MA. Oatmeal. Kiev: Scientific Thought*, P.177-236.
5. Okhrimenko A. (2006) Osoblyvosti funkcionuvannja rekreacijnogo kompleksu v umovah stalogo rozvytku [Features of functioning of the recreational complex conditions of sustainable development]. *Regional Economics*, № 2, P. 224-228.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕКРЕАЦИОННО-ТУРИСТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

В статье рассмотрены основные принципы государственного регулирования развития рекреационно-туристического комплекса в регионах Украины. Определены основные направления государственного регулирования, а именно развитие теории государственного регулирования применительно к сфере туризма и рекреации, а также разработка методических положений и рекомендаций, обеспечивающих достижение целей государственного регулирования. Исследованы основные методы, с помощью которых государство осуществляет регулирование рекреационно-туристического комплекса в стране и ее регионах. Рассмотрен опыт ведущих стран в государственном регулировании туристического комплекса. Рассмотрен ряд прогрессивных технологий управления рекреационно-туристическим комплексом региона, среди которых в качестве основных выделены мониторинг, прогнозирование, планирование, моделирование, продвижение и маркетинг. Определены основные направления повышения эффективности государственного регулирования региональной рекреационно-туристической отрасли.

Ключевые слова: регион, туристический комплекс, рекреация, государственное регулирование, управление.

STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE RECREATION-TOURIST COMPLEX

The article deals with the basic principles of state regulation of the development of recreational and tourist complex in the regions of Ukraine. The article determines that the development of the whole recreational and tourist complex of the region and the country as a whole depends on the state tourism policy. The theoretical and methodological basis of the research is the scientific approaches, principles and concepts presented in the works of foreign and domestic scientists on the problems of public administration and regulation of the tourist complex in the country and its regions. The main directions of state regulation are defined, namely: development of the theory of state regulation in the sphere of tourism and recreation, as well as development of methodological provisions and recommendations that ensure the achievement of the goals of state regulation. The basic methods by which the state regulates the recreational and tourist complex in the country and its regions are investigated. The experience of the leading countries on state regulation of the tourist complex is considered. A number of advanced technologies of management of the recreational and tourist complex of the region are considered, among which monitoring, forecasting, planning, modeling, promotion and marketing are highlighted. The main directions for improving the efficiency of state regulation of the regional recreational and tourism industry are identified. Taking into account the importance of the economic mechanism of functioning of the recreational and tourist complex in forming the conditions for the prevailing development of the tourism and recreation industry through attraction and development of investments, we have proposed the use of the following methods and mechanisms: the application of competitive approach in the selection of investment and business projects; the contractual nature of the investment; using budgetary system capabilities to support tourism projects; application of preferential tax mechanism for tourist business enterprises; use of the system of environmental monitoring of economic activity of enterprises and organizations.

Key words: region, tourist complex, recreation, state regulation, management.