

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
Факультет міжнародних економічних відносин та туристичного бізнесу
Кафедра туристичного бізнесу

Рег. № _____

«До захисту»
В.о. зав. кафедрою
доц. Парфиненко А. Ю.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

(магістерська робота)

Виконала:
студентка 5-го курсу
групи УТ-51

К.О. Андрієнко

Науковий керівник:
к.г.н., доцент

Ю.П. Грицак

Харків 2010

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ.....	7
1.1. Сутність і функції державного регулювання туристичної діяльності.....	7
1.2. Організаційна структура державного регулювання туризму в Україні	17
1.3. Європейський досвід управління індустрією туризму.....	26
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ	32
2.1. Стан державного нормативно-правового забезпечення туристської індустрії.....	32
2.2. Існуючі проблеми управління розвитком туристської індустрії.....	40
2.3. Державні програми вдосконалення управління розвитком туризму	46
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗРОСТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ	61
3.1. Розробка методики оцінювання державного регулювання туристичної галузі в Україні	61
3.2. Розрахунок показників сучасної ефективності регулювання	67
3.3. Пропозиції щодо підвищення ефективності та вдосконалення управління	74
ВИСНОВКИ	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86
ДОДАТКИ.....	92

ВСТУП

В Україні туризм визнаний як один із пріоритетних напрямків розвитку економіки (відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм»). Як відомо, з ініціативи уряду 2008 р. в Україні був проголошений роком туризму. У багатьох державах світу туристична галузь розвивається як система, яка надає всі можливості для ознайомлення з історією, культурою, звичаями, духовними і релігійними цінностями даної країни і її народу, і дає прибуток в скарбницю [1]. Туризм являється одним з могутніх чинників посилення престижу країни, зростання її значення в очах світової спільноти і пересічних громадян. Розвиток туризму відіграє важливу роль у вирішенні соціальних проблем. Державне регулювання туристичної галузі набуває особливої важливості в Україні тому, що ця галузь визнана однією з пріоритетних [2].

Актуальність теми. Туристична галузь України – це одна з найперспективніших галузей Українського господарства. Пріоритетним видом туристичної діяльності є внутрішній туризм на який в 2009 році припадало 51% туристів, обслугованих туроператорами (на в'їзний – 12% та виїзний туризм – 37%), що відрізняється від аналогічного періоду 2008 року, коли на внутрішній туризм припадало 44% туристів, на виїзний туризм – 43% та в'їзний – 13%. Всього протягом 2009 року туристичними операторами обслуговано 2,3 млн. туристів (на 25% менше, ніж у 2008 році) та 1,9 млн. екскурсантів (на 21% менше) [78]. З огляду погіршення динаміки туристичних потоків України доцільно проаналізувати та оцінити ефективність державного регулювання, яке виконує одну з найважливіших ролей у розвитку туристичної галузі. Стан туристичної галузі України не стабільний, тому правильна оцінка ефективності державного регулювання необхідна для розробки пропозицій поліпшення ситуації в туристичній галузі завдяки впровадженню змін до системи механізмів державного регулювання галузі. Вплив державного регулювання незаперечний. Уряд створює закони, нормативно-правові акти, проекти, програми та ін. документи, які регулюють галузь туризму України. Також уряд України повинен стежити за належним

та своєчасним виконанням цих постанов, виділяти кошти на реалізацію державних програм та проектів. Найважливішими способами державного регулювання сферою туризму є: ліцензування туристської діяльності, стандартизація туристської діяльності й об'єктів туристської індустрії, бюджетні асигнування на туризм, сертифікація туристського продукту, які здійснюються з метою захисту прав і інтересів туристів [1].

Необхідність впливу держави на процес формування, відродження й розвитку туристської сфери визначається багатогранністю потребуючих рішення завдань, багатогалузевим характером заходів щодо розвитку туризму, що зачіпає питання правового й організаційно-структурного забезпечення [2].

Використання показників ефективності регулювання туристичної галузі дозволяє діагностувати систему регулювання, попереджати виникаючі при її функціонуванні відхилення, здійснювати науково обґрунтоване встановлення цілей діяльності органів регулювання туризму, коректувати їхню подальшу роботу. Крім того, дозволяє створити систему мотивації працівників органів регулювання, поставити оплату їхньої праці в певну залежність від ефективності діяльності регулювання туризмом, від темпів розвитку туризму й підвищення якості обслуговування населення.

У зв'язку з цим актуального значення набуває діагностування державного регулювання, оцінка ефективності його функціонування, розробка комплексної стратегії державного регулювання туристської сфери, впровадження змін державного регулювання, обґрунтування принципів і методів впливу держави на розвиток регіонального туристського комплексу, з урахуванням адекватності ринкових форм господарювання й сформованої соціально-економічної ситуації [1].

Об'єктом дослідження магістерської роботи обрано систему державного регулювання.

Предметом дослідження є ефективність державного регулювання туристичної галузі в Україні.

Ступінь вивченості проблеми державного регулювання туристичної галузі, основних показників державного регулювання та ефективності державної політики в галузі туризму не достатньо розроблена. Аналіз наукової літератури дає змогу виділити, що питання управління галуззю туризму вивчали відомі вітчизняні вчені: Федорченко В.К., Цибух В.І., Матвієнко А.Т., Крачило М.П., Попович С.І., Науменко Г.П., Хлоп'як С.В., Школа І.М., Ковешніков В.С., Долішній М.І. та ін. Аналіз наукових джерел з питань державного регулювання різних сфер економіко-господарської діяльності в Україні свідчить, що українським вченим належить вагомий теоретичний доробок. Указаній проблемі присвячені наукові праці Бакуменка В.Д., Князева В.М., Машкова О.А. та ін. Структура, повноваження й особливості функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розкриті в наукових працях Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г., Лебединської О.Ю., Надолішнього П.І., Шарова Ю.П., Вакуленка В.М., Ігнатенка О.С., Козюри І.В. та ін.

Метою дослідження є виявлення недоліків і проблем в управлінні туристичної галузі, розробка методики оцінювання ефективності державного регулювання та оцінка ефективності регулювання держави туризму в Україні, пропозиції по вдосконаленню державного регулювання.

В процесі дослідження розв'язувалися *наступні завдання*:

1. Проаналізувати поняття, організаційну структуру й сутність державного регулювання в туризмі;
2. Узагальнити інформацію європейського досвіду управління індустрією туризму;
3. Проаналізувати сучасний стан державного регулювання туристичної галузі в Україні;
4. Визначити проблеми і недоліки впливу державного регулювання на туристичну галузь України;
5. Оцінити ефективність реалізації державної політики в галузі туризму;

6. Розробити модель оцінювання ефективності державного регулювання;

7. Внести пропозиції щодо змін у державному регулюванні туристичної галузі;

8. Комплексно оцінити ефективність державного регулювання як засіб вдосконалення функціонування туристичної галузі.

Методологічною базою слугували роботи Агафонові Л.Г. [11], Бирковича В.І. [16], Волошина Н.І. [18], Дядечко Л.П. [23], Ковтун О.І. [30], Пуцентейло Р. [42], Сокол Т.Г. [43, 44], Стеченко Д.М. [45], Цибух В.І. [59], Балабанова І.Т. [13] матеріали преси, інформаційний матеріал отримано з видань Хрещатик, Верховної Ради України, Державного комітету статистики, Державної служби туризму та курортів України, Міністерства культури та туризму. Слід зазначити, що існують великі недоліки джерельної бази. Так, недостатньо розроблене питання фінансування туристичної галузі, принципів розподілу державного бюджету по галузях, реалізації державної політики. Бракує статистичних даних. Це стрімко ускладнює розробку теми.

Основними *дослідницькими методами* у роботі є:

– системно-аналітичний метод, за допомогою якого здійснено теоретичне узагальнення наукових концепцій, розробок, пропозицій провідних вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячених проблемам туристичної галузі.

– метод логічного узагальнення, що забезпечив послідовність проведення наукового дослідження.

– метод статистичного аналізу – для дослідження динаміки, структури й ефективності функціонування суб'єктів туристичної діяльності.

Робота складається з вступу, 3 розділів, висновків; містить 99 сторінок тексту, 6 рисунків, 4 таблиці, 2 додатки. Список джерел включає 75 найменувань літератури, 10 електронних публікацій.

РОЗДІЛ 1. РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

1.1. СУТНІСТЬ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проблеми управління туристичної галузі в Україні досліджували науковці Гортенко І., Гуляєв В., Євдокименко В. [23], Кифяк В. [30], Мацола В., Кабушин Н. [26], Лебединський Ю. Зокрема, Гортенко І. розглядає соціальні аспекти управління розвитку туризму в СРСР, Ю. Лебединський Ю. досліджує механізми управління Зеленим туризмом у сільській місцевості, Кифяк В. досліджує питання особливостей управління рекреаційно-туристичною сферою в Україні [30].

Державне регулювання туристичної галузі ми розглядаємо, як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо [33, с. 211].

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 недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі і створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням [16, с. 13]. Державне регулювання в галузі туризму здійснюється способами, визначеними законом (рис. 1.1) [1].



Рис.1.1. Важелі державного регулювання туристичного бізнесу в Україні

Складено автором за матеріалами: [74].

Основними цілями державного регулювання в галузі туризму є:

- забезпечення закріплених Конституцією України (254к/96-ВР) прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;
- безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;
- збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;
- створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

До основних функцій державного регулювання туристичної галузі належать:

- визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму;
- визначення правових засад регулювання відносин у галузі, їх удосконалення та адаптація із загальноновизнаними нормами міжнародного права;
- визначення в законі про Державний бюджет України обсягу фінансового забезпечення туристичної галузі [1].
- здійснення державного управління та забезпечення реалізації державної політики в галузі туризму;
- розробка та затвердження програм розвитку туризму в Україні і фінансування їх виконання відповідно до бюджетного законодавства;
- створення нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі туристичної діяльності;
- забезпечення раціонального використання туристичних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження;

- визначення порядку організації рятувальних команд і порядок вжиття рятувальних заходів;
- створення державної системи наукового забезпечення в галузі туристичної діяльності;
- здійснення міжнародного співробітництва в галузі туризму, вживати заходів щодо розширення міжнародного співробітництва, утверджувати імідж України на світовому туристичному ринку;
- розробка стандартів, діяльності з метрології та сертифікації, у проведенні робіт з підтвердження відповідності в законодавчо регульованій сфері;
- організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг;
- сприяти координації діяльності органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, їх об'єднань, що здійснюють діяльність у галузі туризму;

На регіональному рівні до функцій органів державного регулювання відносяться:

- розроблення і впровадження заходів для захисту місцевих туристичних ресурсів;
- видача дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- аналіз ринку туристичних послуг у межах адміністративно-територіальних одиниць, подання до Міністерство культури та туризму України необхідних відомостей про розвиток туризму в адміністративно-територіальних одиницях;
- здійснення соціальної реклами туристичних ресурсів, утворення відповідних інформаційних центрів;
- сприяння дитячому та молодіжному туризму;
- участь у підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації кадрів у галузі туристичної діяльності, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

- надання суб'єктам туристичної діяльності методичної і консультативної допомоги щодо організації їх діяльності;
- залучення підприємств, установ і організацій, розташованих на підпорядкованій їм території, до розв'язання проблем розвитку туризму в регіонах;
- внесення у встановленому порядку до Міністерства культури і туризму України пропозицій про анулювання ліцензій, виданих тур операторам та тур агентам.
- розробка проектів місцевих програм розвитку туризму;
- вживання заходів щодо виконання місцевих програм розвитку туризму;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території, до розв'язання проблем розвитку місцевого туризму та підтримки туристичних ресурсів;
- організувати проведення інвентаризації туристичних ресурсів місцевого значення;
- сприяти охороні і збереженню туристичних ресурсів;
- залучати місцеве населення до туристичної діяльності, створюючи нові робочі місця;
- сприяти розвитку на відповідній території різних видів туризму [1].

Для забезпечення охорони туристичних ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки туризму, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень затверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму [25, с.40].

Програми розвитку туризму затверджуються з метою реалізації довгострокових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємопов'язаних правових, економічних та організаційних заходів,

спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян, розвиток туристичної галузі [34].

Туристська політика держави – це сукупність форм, методів і напрямків впливу держави на функціонування сфери туризму для досягнення конкретних цілей збереження й розвитку соціально-економічного комплексу [55, с. 40].

Мета державної туристичної політики – створення конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного комплексу, який всебічно задовольнятиме потреби вітчизняних і закордонних споживачів туристичного продукту, сприятиме розвитку економіки країни шляхом збільшення робочих місць, бюджетних і валютних надходжень, збереження культурної і природної спадщини [42, с. 41].

Туристична політика має характерні риси загальної політики держави. Разом з тим існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, система відпусток), фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства [40, с. 121].

На сучасному етапі ринкових перетворень, необхідність формування конструктивної туристичної політики набуває дедалі більшої актуальності. В залежності від рівня, на якому вона визначається і реалізується, доцільно виділяти: державну, регіональну політику і політику окремих підприємств рекреаційно-туристичного комплексу. Доведено доцільність моделювання туристичної політики на засадах стратегічного планування, що відображається комплексним документом, який включає аналітичну і прогнозну інформацію, систему заходів і проектів, передбачених для виконання державними органами, іншими зацікавленими структурами – учасниками ринку туристичних послуг.

Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки й створює сприятливі умови для туристичної діяльності. Державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України.

Державна політика в галузі туризму в Україні реалізується шляхом визначення її пріоритетних напрямів розвитку туризму, визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони, спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму, визначення основ безпеки туризму, нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян), ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу, встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу, організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму, визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму, участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму та іншими способами, визначеними законом [1].

Закон України «Про туризм» визначає засади розвитку туризму в Україні та основні принципи державної політики в туристичній сфері [1]:

- забезпечення доступності для всіх громадян, у першу чергу для інвалідів, ветеранів війни та праці, учасників бойових дій, дітей, жінок репродуктивного віку, хворих на туберкульоз тощо;
- урахування попиту населення при розробці та затвердженні загальнодержавних і місцевих програм розвитку туризму;
- економне та раціональне використання ресурсів і забезпечення їх належної охорони;

- сприяння перетворенню туристичного комплексу України у високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки;
- законодавче та нормативно-правове визначення умов та порядку організації діяльності туристичної галузі.

Пріоритетними напрямками державної політики в галузі туризму є [2]:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;
- забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць;
- розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму;
- розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;
- створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;
- забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб [2].

Держава, згідно Закону України «Про туризм», визнаючи туристську діяльність однією з пріоритетних галузей економіки України, сприяє туристській діяльності і створює сприятливі умови для її розвитку; визначає і підтримує пріоритетні напрямки туристської діяльності; формує імідж України як країни, сприятливої для туризму; здійснює підтримку і захист українських туристів, туроператорів, турагентів та їх об'єднань [25, с.40].

Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного регулювання. Аналіз, проведений Всесвітньою Туристичною Організацією, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої

влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури і міжнародної політики [74]. За результатами дослідження виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави включає:

- 1) складання цільових програм з розвитку туризму на рівні держави і регіонів;
- 2) розробку конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети;
- 3) державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Ресурсна база України має унікальний туристичний потенціал, спроможний забезпечити подальший розвиток національного туристичного продукту і вихід його на міжнародні ринки [41, с. 40].

Органи державного регулювання, а саме Державна служба туризму і курортів України, зазначають, що найважливішим завданням на цьому шляху є забезпечення формування у сфері туризму сталої державної ідеології, спрямованої на раціональне і ефективне використання природних, історико-культурних та соціально-побутових ресурсів для розвитку в'їзного і внутрішнього туризму.

Крім того, необхідність розвитку цієї галузі в Україні, у тому числі в'їзного та внутрішнього туризму, зумовлена об'єктивною потребою збереження навколишнього середовища, природних ресурсів, культурної спадщини, людського потенціалу та його духовності, розв'язання проблем зайнятості та безробіття, що є сьогодні актуальним для малих міст України.

В основі до стратегії розвитку курортів як територій, де залежно від особливостей природних ресурсів, безумовно, має бути як санаторно-курортна (суто лікувальна) галузь, так і розвиватися сучасна курортно-рекреаційна індустрія, орієнтована на забезпечення якісного відпочинку.

Виникає необхідність переглянути характер використання майна та землі, що перебувають у державній та комунальній власності, дати поштовх для серйозного розвитку регіональної туристичної економіки.

Для цього державою заплановано, як необхідність, повною мірою виконати Закон України «Про туризм», створити сприятливий клімат для залучення інвестицій, провести прозору приватизацію на тендерній основі нерентабельних, непрацюючих туристично-рекреаційних зон [1].

Це сприятиме збереженню туристичних традицій України, розвитку загальнодержавного конкурентного внутрішнього ринку туристичних послуг, їх здешевленню та виходу на ринки країн СНГ та Європи. Внаслідок цього туристична галузь стане вагомим джерелом наповнення бюджетів усіх рівнів.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що ведеться постійна робота з організації та забезпечення реалізації покладених завдань у сфері туризму.

На 2010 р. передбачено фінансування вкрай важливих для розвитку туристичної і курортної сфер України заходів, пов'язаних, насамперед, зі створенням безпечних умов для туристів, підготовкою та участю у міжнародних та регіональних туристичних виставках в Україні та за кордоном, проведенням комплексної рекламно-інформаційної кампанії на основних зовнішніх ринках тощо, але цих коштів недостатньо для покриття усіх запланованих видатків [74].

Ситуація, що склалась, фактично призводить до зриву реалізації заходів Державної програми розвитку туризму в Україні на 2002-2010 роки та Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр., розробленої на виконання Закону України «Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках» [2].

Проблема державного регулювання розвитку туризму недостатньо вивчена, а особливо механізми управління туристичною сферою в сучасних умовах. Політика формування ринку туристичних послуг має відповідати критеріям економічної результативності, соціальної ефективності та екологічної безпеки. Тому в подальшому слід дослідити механізми

державного управління соціалізацією, екологізацією та інформатизацією туризму.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Невирішені раніше частини загальної проблеми це – необхідність дослідження механізмів державного регулювання, формування, управління й розвитку туристичної діяльності в Україні. Необхідно розкрити особливості механізмів державного регулювання туристичною сферою в Україні [67, с. 40].

В Україні досі залишається невизначеним центральний орган державної влади з питань курортів і розподіл функцій та повноважень щодо регулювання туристичною сферою на державному рівні, відсутність механізмів державного управління в регіонах. На даний час органами місцевого самоврядування тільки створюються відповідні самостійні підрозділи з питань туризму і курортів для розвитку внутрішнього туризму.

Відсутність системи контролю за діяльністю суб'єктів курортної сфери, повільні темпи зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази туризму, невідповідність міжнародним стандартам якості надання послуг свідчать про недостатність державної підтримки та відсутності механізмів комплексного підходу до управління національним туристичним продуктом на внутрішньому і міжнародному ринку туристичних послуг [74].

1.2. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Закон України «Про туризм» констатує, що центральним органом державної виконавчої влади в галузі туризму є Державний комітет України по туризму, повноваження якого визначаються цим законом та положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України [1]. Але у зв'язку з неодноразовою реорганізацією структурних підрозділів уряду Державний комітет України по туризму було реформовано, спочатку у Державний

комітет молодіжної політики, спорту і туризму шляхом об'єднання з іншими комітетами, а з 2002 року створено Державну туристичну адміністрацію України, яка є правонаступником вищевказаних формувань, реалізує державну політику в галузі туризму і несе відповідальність за подальший його розвиток.

Орган державної виконавчої влади в галузі туризму бере участь у підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань туризму. В межах своїх повноважень він розробляє і затверджує нормативні акти, узагальнює практику застосування законодавства та вносить пропозиції щодо його вдосконалення.

Рішення органу державної виконавчої влади в галузі туризму, що регулюють питання туризму та видані в межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, місцевих органів державної виконавчої влади, суб'єктів підприємництва незалежно від форм власності, туристів.

Повноваження місцевих органів державної виконавчої влади в галузі туризму визначаються положеннями про них, які затверджуються місцевими органами державної виконавчої влади за погодженням з центральним органом державної виконавчої влади в галузі туризму.

Відповідно до законодавства регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади в галузі туризму, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції (рис. 1.2) [1].

Як зазначалось раніше, спеціалізований центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, який здійснює державне регулювання – Міністерство культури і туризму України, що створене Указом Президента України від 20.04.2005 р. № 680/2005. Міністерство, у структурі якого функціонує Державна служба туризму і курортів, є правонаступником Державної туристичної адміністрації України.



Рис.1.2. Графічна схема державного регулювання туристичної галузі України.

Складено автором за матеріалами: [23].

Крім того, державне управління окремими сегментами туристичної індустрії здійснюють інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державна податкова адміністрація України тощо).

Органами управління у сфері туризму є також районні, обласні державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні держадміністрації забезпечують розвиток туризму у відповідних районах та областях. Стаття 11 Закону України «Про туризм» застерігає за місцевими державними адміністраціями такі повноваження [1]:

Міністерство культури і туризму України це один з головних органів регулювання туристичної галузі. Воно знаходиться за адресою: м. Київ, вул. І. Франка, 19. До його складу входять: центральний апарат та його структурні підрозділи, Державна служба кінематографії, Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон, Державна служба охорони культурної спадщини та Державна служба туризму і курортів України. Також Міністерство культури і туризму в Україні має свої структурні підрозділи у кожній облдержадміністрації (рис. 1.3).

Центральний апарат Міністерства культури і туризму України складається з керівництва та 21 підрозділу. Керівництво здійснює міністр, Перший заступник міністра та 3 Заступник міністра (Додаток А) [77].

Державна служба туризму і курортів (Держтуризмкурортів) знаходиться у м. Київ, 01034, вул. Ярославів Вал, 36 і є урядовим органом державного управління, який діє у складі МКТ і йому підпорядковується. Держтуризмкурортів у своїй діяльності керується Конституцією (254к/96-ВР) та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Держтуризмкурортів є:

– здійснення в установленому порядку управління у туристичній галузі, зокрема в межах, визначених МКТ, управління майном підприємств, установ та організацій, що провадять діяльність у туристичній галузі і належать до сфери управління МКТ;

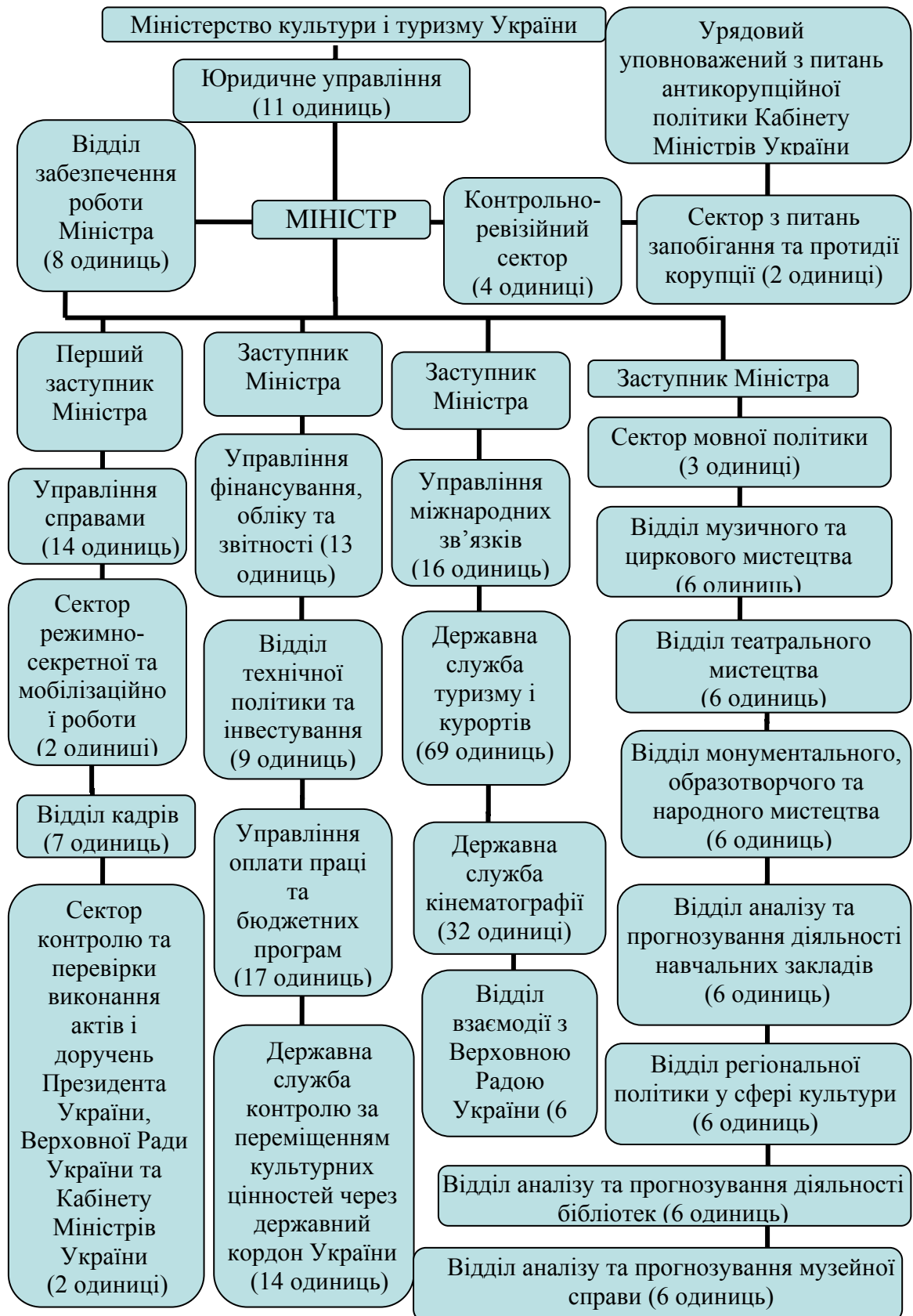


Рис.1.3. Схема підпорядкування
Міністерства культури і туризму України

Складено автором за матеріалами: [77]

- участь у реалізації державної політики у туристичній і курортній галузі;
- узагальнення практики застосування законодавства у туристичній і курортній галузі, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;
- виконання відповідно до законодавства контрольно-наглядових функцій;
- здійснення регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій у туристичній і курортній галузі щодо фізичних та юридичних осіб.

Держтуризмкурортів відповідно до покладених на неї завдань бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів у туристичній і курортній галузі, здійснює заходи щодо вдосконалення туристичної і курортної інфраструктури, розвитку ринкових відносин у цій галузі, а також розробляє пропозиції щодо вдосконалення фінансових та економічних нормативів, системи фінансування суб'єктів туристичної діяльності, бере участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних програм розвитку туризму, туристично-рекреаційної сфери, ринку туристичних послуг, забезпечення захисту і безпеки туристів, визначає перспективи і напрями розвитку внутрішнього і міжнародного туризму, зміцнення матеріально-технічної бази туристичної і курортної галузі та ін.

Держтуризмкурортів має право:

- залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до її компетенції;
- здійснювати контроль, проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції;
- одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань;
- утворювати міжвідомчі робочі групи з питань туризму, забезпечувати проведення їх засідань, брати участь у міжнародних

туристичних заходах за кордоном та в Україні, а також у межах своєї компетенції у діяльності міжурядових комісій та міжнародних організацій;

— скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції;

— видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, контролювати їх виконання.

— Держтуризмкурортів під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, Держкурортом, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями.

— Держтуризмкурортів очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра культури і туризму. Голова Держтуризмкурортів є членом колегії МКТ.

— Голова Держтуризмкурортів має трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра культури і туризму, погодженим з головою Держтуризмкурортів.

— Розподіл обов'язків між заступниками проводить голова Держтуризмкурортів. Голова Держтуризмкурортів:

— керує діяльністю Держтуризмкурортів, несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України і Міністром культури і туризму за виконання покладених на Держтуризмкурортів завдань;

— призначає на посаду і звільняє з посади керівників структурних підрозділів та інших працівників Держтуризмкурортів, крім своїх заступників;

— подає МКТ пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників підприємств, установ та організацій, які провадять діяльність у туристичній галузі та належать до сфери управління МКТ;

— визначає ступінь відповідальності своїх заступників та керівників структурних підрозділів Держтуризмкурортів;



Рис. 1.4. Схема організаційної структури
Державної служби туризму та курортів України

Складено автором за матеріалами: [77]

— притягає до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів та інших працівників Держтуризмкурортів, крім своїх заступників;

- підписує видані в межах компетенції Держтуризмкурортів накази, організовує перевірку їх виконання;
- затверджує положення про структурні підрозділи Держтуризмкурортів;
- здійснює інші повноваження, передбачені законодавством та цим Положенням.

Для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держтуризмкурортів, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Держтуризмкурортів утворюється колегія у складі голови, його заступників та керівників структурних підрозділів. Персональний склад колегії затверджує Міністр культури і туризму за поданням голови Держтуризмкурортів. Рішення колегії проводяться в життя наказами Держтуризмкурортів. Граничну чисельність працівників Держтуризмкурортів затверджує у межах граничної чисельності працівників МКТ, визначеної Кабінетом Міністрів України, Міністр культури і туризму за поданням голови Держтуризмкурортів.

Структуру Держтуризмкурортів затверджує її голова за погодженням з Міністром культури і туризму. У складі Державної служби крім керівництва знаходиться 3 структурних підрозділів у складі яких знаходяться відділи та Науковий центр розвитку туризму (рис. 1.4).

До складу регіональної структури Державної служби туризму входять Міністерство курортів і туризму АР Крим, Сектор культурної спадщини та туризму, Управління культури і туризму, Сектор по туризму та управління культури і туризму або відділи з питань туризму і курортів у кожній області. Ці управління входять до структурних підрозділів обласних державних адміністрацій та мають зазвичай 1 або 2 підрозділи [74].

Штатний розпис і кошторис Держтуризмкурортів затверджує її голова за погодженням з Міністром культури і туризму та Мінфіном.

Держтуризмкурортів утримується за рахунок державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання МКТ.

Умови оплати праці працівників Держтуризмкурортів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Держтуризмкурортів є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

1.3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ІНДУСТРІЄЮ ТУРИЗМУ

Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою змін кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відрахувань у державний та місцевий бюджети, підвищенням рівня зайнятості в туристичній галузі тощо [74].

Аналізуючи роль держави в організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки.

Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової «самоорганізації». Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли туризм національній економіці взагалі не дуже потрібний, або коли суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму прийнята в США після того, як в 1997 р. була ліквідована державна структура U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні [5, с.286].

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови, а саме: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Подібна модель організації управління туристичною

індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень у бюджет [5, с.286].

Третя модель переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються в «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ даного міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо).

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму отримала умовну назву «європейської». Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона являється найбільш прийнятною для України. Особливої актуальності дослідженню даної моделі надає не лише ситуація глобальних трансформацій у сучасному світі, але й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства [5, с. 288].

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 управління, 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[78].

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн: Франції, Іспанії, Великобританії та Італії, на частку яких, за даними Всесвітньої туристичної організації (ВТО) припадає близько 1/3 світових туристичних прибуттів [78].

У Франції питання регулювання туризму стосуються компетенції Міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують Державний секретаріат з питань туризму та Управління туризму. Дані органи відповідають за управління та регулювання галузі, інвестування й міжнародні відносини у сфері туризму. Крім того, існує ще ціла низка органів, що беруть участь в управлінні туризмом «із правом дорадчого голосу»: Рада з туризму при Міністерстві транспорту та суспільних робіт, Французьке агентство туристичного інженерінгу, Національна наглядацька рада з туризму (маркетингові дослідження й статистика в туризмі), Національне агентство з питань відпускних подорожей (соціальний туризм), Національний комітет з процвітання Франції (питання екології й озеленення міст) [78].

На регіональному рівні діють представники центральної виконавчої влади, що вирішують питання розвитку туристичної сфери та підпорядковані безпосередньо префектам. Діяльність цих представників спрямована на координацію регіональних ініціатив, оскільки повноваження місцевої влади в галузі туризму досить вагомі.

Просуванням образу Франції як туристичного центру на міжнародному ринку займається асоціація «Maison de la France», що виникла в 1987 р. у результаті угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об'єктів екскурсійного показу. Діяльність асоціації на 60% фінансується з держбюджету [72].

В 90-ті роки ХХ-го ст. просування французького туристичного продукту на закордонні ринки відбувалося дуже успішно. Фахівці підраховали, що

кожен вкладений у просування франк приносив 100 франків надходжень [72]. Пріоритетними ринками для Франції за обсягом і потенціалом були Японія, США, Німеччина та Великобританія, надходження від яких становили половину всіх надходжень країни від міжнародного туризму. Приклад «Maison de la France» яскраво засвідчує, як багаторазово можна збільшувати ефект від державних інвестицій, якщо їх уміло доповнювати інвестиціями приватного сектора [5, с. 286].

В Іспанії питання туризму координує Державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підлеглий Міністерству економіки. Крім Держсекретаріату Міністерству підпорядковуються: Центральна дирекція з туризму (адміністративні питання, розробка загальних напрямів державної політики у сфері туризму); готельна мережа «Paradores» (83 готелі, розміщені в будинках, що становлять історичну цінність); два виставково-конгресних центри (в Мадриді й Малазі) та Іспанський інститут туризму – «Turespasa» [76].

Повноваження самого Міністерства економіки невеликі. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку туризму є прерогативою місцевої влади. З метою координації їх діяльності в країні створена Рада з розвитку туризму, до складу якої входять представники державних органів влади всіх рівнів та представники приватного бізнесу.

Іспанський інститут туризму «Turespasa» займається залученням іноземних туристів, здійснюючи рекламну діяльність та промоцію іспанських курортів за кордоном. Дана організація має широку мережу інформаційних офісів в Іспанії та представництв по всьому світу. Інститут повністю фінансується з держбюджету. У 2007 році бюджет організації склав 148 мільйонів Євро, який в основному був використано на рекламу туризму Іспанії за кордоном [78].

У Великобританії очолює сферу туризму Міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що

безпосередньо координує діяльність у галузі туризму – «VisitBritain». Він займається залученням іноземних туристів у Великобританію, розвитком внутрішнього туризму, а також консулює уряд й інші державні установи з питань туризму. «VisitBritain» – поряд із традиційною діяльністю на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках) 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.

Правління «VisitBritain» призначається Міністерством культури, засобами масової інформації та спорту й складається з голови та 5 членів, а також голів «Wales Tourist Board», «VisitScotland» та «England Marketing Advisory Board», регіональних структур, схожих за своїми функціями з «VisitBritain» [5, с.286].

В Італії Департамент з туризму входить до складу Міністерства виробничої діяльності. Основні його функції зводяться до координації діяльності регіональних турадміністрацій, розробки нормативно-правових документів загальнонаціонального характеру, досліджень та обробки статистичних даних, а також міжнародної діяльності (міжурядові угоди, взаємовідносини з міжнародними організаціями та ЄС) [28, с.54].

Повноваження місцевих туристичних адміністрацій в Італії на даний час також значно розширені. Вони відають всіма питаннями ліцензування туристичної діяльності на своїй території, здійснюють класифікацію готелів, мають право просувати й рекламувати свої регіони всередині країни та за кордоном (рекламні заходи, участь у виставках тощо).

Однак провідна роль у представленні Італії на міжнародному туристичному ринку належить Національному управлінню з туризму (Ente Nazionale Italiano per il Turismo – ENIT), основними функціями якого є рекламно-інформаційна робота, маркетингові дослідження, координація міжнародної діяльності місцевих турадміністрацій. ENIT підпорядковується

Департаменту з туризму й повністю фінансується з держбюджету. У штаті ENIT 200 осіб, у тому числі співробітники 26 представництв у 20 країнах світу [72].

Важливим чинником у процесі реалізації державної туристичної політики є запозичення Україною досвіду «VisitBritain» з ефективного застосування сучасних інформаційних технологій та маркетингових компаній. [5, с.288]. Україні слід перейняти в майбутньому досвід співробітництва Ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, що здійснюється через впровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, особливо з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів. Органи державного регулювання повинні перейняти досвід інших країн зі схожими умовами та втілити ці покращення.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

2.1. СТАН ДЕРЖАВНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТУРИСТСЬКОЇ ІНДУСТРІЇ

Регулювання туристичної діяльності в Україні здійснюється різними шляхами, одним з найважливіших державних регуляторів є правове регулювання розвитку туризму. Специфіка туристичного бізнесу полягає в комплектації турпродукту з різних видів сервісу – транспорту, харчування, розміщення, консульських служб і т. п. Звідси велика кількість правових і нормативних документів, що регулюють туристичну діяльність.

Наприклад, адміністративним законодавством регламентується питання одержання в'їзних віз, валютним законодавством – форма розрахунків, митним – порядок пропуску через границю декларуючих товарів. Є нормативні акти Держстандарту України про сертифікацію туристичних послуг, акти державних антимонопольних органів про застосування до туристичних послуг законодавства в сфері прав споживачів і т. д [41. с. 51].

Правові основи державного регулювання туристичної діяльності в Україні закріплюються в наступних нормативно правових актах:

1. Конституція України.
2. Цивільний кодекс України.
3. Господарський кодекс України.
4. Закон України «Про підприємства в Україні» від 27.03.1991 р. № 887-ХІІ.
5. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. № 1576-ХІІ.
6. Закон України «Про правовий статус іноземців» від 04.02.1994 р. №3929-ХІІ.
7. Закон України «Про туризм» від 15.09. 1995 р. № 324/95-ВР.

8. Закон України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» від 01.06. 2000 р. № 1775-ІІІ.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» від 29.12. 1995 р. № 1074.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Програму розвитку туризму до 2005 року» від 28.06. 1997р. № 702.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11. 2000 р. № 1698.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про строки дії ліцензії на проведення певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» від 29.11. 2000 р. № 1755.

13. Інструкція про умови і правила здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з організацією іноземного і зарубіжного туризму (ліцензійних умовах), і контролі за їх дотриманням / Затверджена наказом Ліцензійної палати України і державного комітету України з туризму від 12.01.1999 р. № 5/1.

14. Методичні рекомендації з організації поїздок вітчизняних туристів за кордон / Затверджено постановою Колегії державного комітету України з туризму від 16.04.1996 р. № 96/8.

15. Програма забезпечення захисту і безпеки туристів / Затверджено постановою Колегії державного комітету України з туризму від 08.10.1996 р. № 96/5.

16. «Про затвердження Правил користування готелями і надання готельних послуг в Україні» / Наказ Державного комітету по житлово-комунальному господарству України і Державного комітету України з туризму від 10.09.1996 р. № 77/44.

17. Правила обов'язкової сертифікації послуг харчування / Затверджено наказом Державного стандарту України від 27.01.1999 р. №37.

18. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг / Затверджено наказом Державного стандарту України від 27.01.1999 р. №37.

Нормативно-правова база туристичної діяльності регулюється як спеціальним, так і загальним законодавством. До норм загального законодавства належать: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, їх гарантії; Закони України – «Про захист прав споживачів», що є основою державного регулювання безпеки товарів і послуг з метою захисту людини, її майнового та природного середовища; «Про порядок виїзду із України і в'їзду в Україну громадян України»; «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті»; «Про страхування»; «Про рекламу»; «Про державний кордон України»; «Про охорону навколишнього природного середовища»; «Про правовий статус іноземців»; «Про підприємництво»; «Про підприємства в Україні»; «Про охорону культурної спадщини» тощо.

Про визнання вагомості туризму, його впливу на розвиток життя країни свідчать Укази Президента України від 02.03.2001 року «Про підтримку розвитку туризму в Україні» та від 14.12.2001 року «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму».

Правове забезпечення підприємницької діяльності, в тому числі туристичної, гарантується насамперед Законом України «Про підприємництво», ухваленим Верховною Радою України в 1991 році. Ключовими його розділами є:

- загальні положення щодо підприємництва (суб'єкти, свобода, обмеження, принципи та організаційні форми);
- умови здійснення підприємництва (державна реєстрація, право наймання працівників і соціальні гарантії, відповідальність суб'єктів, припинення діяльності);
- стосунки підприємця і держави (гарантії прав, державні підтримка та регулювання, діяльність іноземних підприємств, міжнародні договори).

З великої кількості юридичних актів, які регулюють всі напрямки діяльності туристичного підприємства, визначальними є також Закон України «Про підприємства в Україні», статут підприємства, а також узгоджений з чинним законодавством колективний договір, що регулює відносини трудового колективу з адміністрацією підприємства.

Закон «Про підприємства в Україні», який регламентує діяльність різних видів підприємств, ухвалено сесією Верховної ради України 27 березня 1991 року. Пізніше до нього вносились окремі зміни. Цей закон визначає види та організаційні форми підприємств, правила їхнього створення і ліквідації, механізм здійснення ними підприємницької діяльності; створює однакові правові умови для функціонування підприємств незалежно від форм власності і системи господарювання; забезпечує самостійність підприємств, чітко фіксує їхні права та відповідальність у здійсненні господарської діяльності, регулює відносини з іншими суб'єктами господарювання і державою.

Будь-яке підприємство діє на підставі власного статуту, тобто певного зібрання обов'язкових правил, що регулюють його індивідуальну діяльність та взаємовідносини з іншими суб'єктами господарювання. Статут має відповідати основним положенням закону України про підприємства; його затверджує власник (власники) чи засновник (засновники) підприємства. У статуті підприємства визначаються: його точне найменування та місцезнаходження; власник (власники) або засновник (засновники); основна місія і цілі діяльності; органи управління та порядок їхнього формування; компетенція (повноваження) трудового колективу та його виборних органів; джерела та порядок утворення майна; умови реорганізації і припинення існування.

В туристичному підприємстві, як і в будь-якому іншому, важливу соціальну роль відіграє колективний договір – угода між трудовим колективом та адміністрацією, що укладається щорічно і не може суперечити чинному законодавству України. Колективним договором регулюються

виробничі, трудові та економічні відносини трудового колективу з адміністрацією (власником) будь-якого підприємства, яке використовує найману працю.

Важливо зазначити, що на діяльність туристичного підприємства поширюється дія всіх законодавчих актів регламентуючих підприємництво в Україні взагалі. Допрацьовано й подано на погодження до заінтересованих центральних органів виконавчої влади проекти Законів України: Про внесення змін до Закону України «Про курорти», Про внесення змін до Закону України «Про туризм»; Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу».

Важливим кроком у створенні правових засад туристської діяльності стало прийняття 15 вересня 1995 р. Верховною Радою України Закону України «Про туризм» (першого на теренах колишнього СРСР), який накреслив стратегічну лінію й конкретні завдання розвитку туристичної сфери, ставши свідченням посилення уваги з боку законодавчої та виконавчої гілок влади до туристичної галузі, її проблем і перспектив.

Цей Закон визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Дія цього Закону поширюється на підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, а також на громадян, які їх отримують. Вітчизняна туристична галузь відіграє надзвичайно важливу роль у соціально-економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфери життя і діяльності людини. Прийнятий Верховною

Радою України 15 вересня 1995 року Закон «Про туризм» констатує: «Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності.»

Що особливо важливо, це визначення повністю відповідає рекомендаціям Гаазької міжпарламентської конференції з туризму (10-14 квітня 1989 р.) – найавторитетнішого туристичного форуму сучасності, де зазначено: «Країни повинні визначити свої національні пріоритети та роль туризму в «ієрархії» таких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів».

Рекомендації конференції містять також тези, що мають винятково важливе значення для розвитку туризму. Вони стосуються ролі парламентських, урядових та інших державних інституцій в організації туристичної діяльності, а також планування розвитку туризму: «Необхідно, щоб державна влада на всіх рівнях у всіх країнах, особливо парламенти, відігравали активну роль у справі створення сприятливих умов для туризму і, зокрема, надавали фінансові та інші ресурси для реалізації всеохоплюючих програм, присвячених туризму [78].

Окрім цих законів сприятимуть розвитку туризму в Україні й України Президента України: від 28 вересня 1996 р. №880/96 «Про Фонд «Намисто Славутича»; від 21 вересня 1998 р. №1047/98 «Про День туризму», який відзначається в Україні на державному рівні щороку 27 вересня; від 10 серпня 1999 р. №973/99 «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року»; від 14.12.2001 р. №1213 /2001 «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики в галузі туризму», а також постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1999 р. №728 «Про заходи подальшого розвитку туризму».

Нинішній і майбутній розвиток туризму потребує активнішої підтримки з боку урядів у плані інформації та просування туризму, а також забезпечення інфраструктури; необхідно освоювати нові ринки, робити

кроки щодо забезпечення співпраці в усіх сферах – державних і приватних – в інтересах максимального заохочення сектора туризму.

Зокрема, ще з 01.01.2004 р. вступила в дію нова редакція Закону України «Про туризм» і ліцензуванню стали підлягати лише турсервісера та турагентська діяльність. Тобто, займатись організацією екскурсій стало можливим без будь-яких дозвільних документів. Це призвело до того, що ринок екскурсійних послуг став розвиватися стихійно. Значна кількість професійних фахівців туристичного супроводу, які є методистами екскурсійної справи й передають свій досвід та знання початківцям, працює «у тіні».

Відповідно до Закону «Про туризм» реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом ліцензування, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу. Протягом 2009 року чинними були 7117 ліцензії на туристичну діяльність, з них турсервісера – 2098 та турагентів – 5019, відповідно 29% і 71%, у порівнянні у 2008 році чинними були 5711 ліцензій. Обсяг наданих туристичних послуг ліцензіатами (турсервісерами та турагентами) України 2009 рік зменшився, у порівнянні з аналогічним періодом 2008 року, на 8% і становить майже 5,8 млрд. грн. Платежі до бюджету ліцензіатів за 2009 рік зменшились порівняно з 2008 роком на 6 % і становлять 148,3 млн. грн. В середньому на одного ліцензіата припадає 32,4 тис. грн. платежів до бюджету. Якщо проаналізувати статистичні дані, то можна зробити висновки, що дія цього закону зменшила ефективність функціонування суб'єктів туристичної діяльності, а отже й прибуток до державного бюджету й ефективність державного правового регулювання, хоч кількість виданих ліцензій збільшилась, а отже і кількість підприємств, які повинні приносити дохід у скарбницю теж [74].

Відповідно до статті 14 Закону «Про захист прав споживачів», надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) та харчування без

сертифікату відповідності – заборонено. Водночас, за умов обов'язковості сертифікації послуг, процедура її проведення передбачає подання заявки на сертифікацію, тобто покладено на власний розсуд суб'єкта розміщення. У результаті, не забезпечено 100-відсоткове охоплення місць тимчасового розміщення обов'язковою сертифікацією. Наприклад, в АР Крим станом на 01.10.2009 р. із загальної кількості готелів (161) обов'язкову сертифікацію пройшли лише 63 об'єкти, або 39 відсотків від загалу. При цьому категоризацію пройшла ще менша кількість готелів – 14 з 63 сертифікованих. Однією з причин такої ситуації є відсутність на законодавчому рівні чітко визначеної відповідальності суб'єктів з тимчасового розміщення (проживання), які ухиляються від обов'язкової сертифікації. Крім того, мають місце випадки, коли у підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності було закінчено ряд дії сертифікатів, проте послуги з розміщення та харчування ними всі одне надавались.

Потребує внесення змін і постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. N 297 «Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)», оскільки після набуття нею чинності об'єкти ємністю до 10 ліжко-місць стали реєструватись, в основному, як житловий фонд. У результаті значний обсяг коштів, який був отриманий фізичними особами від тимчасового розміщення відпочиваючих, взагалі не оподатковується й, відповідно, не надходять до бюджету.

Як свідчить проведений аналіз туризм необхідно планувати на комплексній основі, брати до уваги всі аспекти законодавства, що стосуються інших секторів, таких як транспорт, зайнятість, охорона здоров'я, сільське господарство, зв'язок та ін.».

Потрібно визнати, що реалізація цих рекомендацій повільно, але розпочинається і в Україні. Зроблено перші реальні кроки на шляху законодавчого забезпечення та комплексного планування розвитку вітчизняної туристичної галузі. Окремі норми діючого законодавства в сфері розвитку туристичної та курортної галузі є недосконалими й це перешкоджає

практичній їх реалізації, а також здійсненню ефективного управління галуззю. Так, нині на законодавчому рівні нерегульованими залишаються питання щодо: ліцензування екскурсійної діяльності; отримання дозволу на здійснення туристичного супроводу; відсутності окремих номенклатурних професій з надання туристичних послуг; у частині проведення контролю з боку місцевих органів виконавчої влади за діяльністю суб'єктів, які здійснюють туристичний супровід; повного охоплення сертифікацією та категоризацією всіх суб'єктів розміщення (проживання); надання базам розміщення статусу «індивідуальні готелі та інші об'єкти, які призначені для надання послуг з тимчасового розміщення». У цьому аспекті державне регулювання туристичної галузі виявилось не досконалим [78].

2.2. Існуючі проблеми управління розвитком туристської індустрії

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму, який здійснений у попередніх розділах, визначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, важливих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлило низку проблем, що потребують вирішення:

- невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам та тенденціям розвитку туристичної галузі;
- потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі і приведення його у відповідність зі світовими стандартами [1];
- відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу в створенні структури державного

регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією [34];

– сучасне туристичне підприємство функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно проявляється на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо;

– відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму (зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур) [35].

Тобто проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туріндустрії на території України. Насамперед, це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори і фауни, рекреаційний потенціал нашої країни [34].

До організаційних недоліків державного регулювання туристичної галузі України відносяться:

– визначення туризму, як пріоритетного напрямку розвитку не підкріплено сприятливими умовами, які б створювалися з боку органів влади;

- обмежена транспортна доступність більшості об'єктів;
- занедбаний стан об'єктів культурної спадщини, не підготовленість музейних експозицій та прилеглих територій до туристичних відвідувань, в тому числі іноземними туристами та особами з обмеженими фізичними можливостями; застарілі методології і технології;
- недостатність фахівців туристичного супроводу та їх невідповідна кваліфікація;
- застаріла матеріально технічна база засобів розміщення, яка потребує негайних дій з боку держави.

До правових недоліків державного регулювання туристичної галузі України відносяться:

- державна податкова система, яка має суттєвий вплив на соціально-економічну ефективність рекреаційно-туристичної діяльності, тому головним завданням держави є усунення бар'єрів для розвитку туристичної сфери шляхом прийняття Податкового кодексу та проведення виваженої податкової політики з метою підтримки та захисту суб'єктів рекреаційно-туристичної діяльності;
- погано відпрацьований механізм заохочувального оподаткування інформаційно-рекламної діяльності, стимулювання інвестицій у туристичну галузь;
- проблеми, що пов'язані з податковим законодавством України, які стосуються сплати податку на додану вартість, земельного податку, готельного та курортного зборів.
- відсутність нормативно-правового забезпечення питань використання культурної спадщини в туризмі (в основному, це спричинило низький рівень розвитку культурно-пізнавального туризму);

Цілком природно, що і у туризмі невизначеність щодо державного управлінського механізму як категорії менеджменту існує у його внутрішній структурі. Майже немає ґрунтовних наукових розробок з приводу ефективної реалізації механізму управління туристичною індустрією у створенні

правового поля функціонування її суб'єктів, організаційному регулюванні, фінансово-інвестиційній політиці, діяльності в сфері міжнародних контактів.

Ще й досі розвиток туризму в нашій країні регулюється лише декількома спеціальними постановами, програмами та Законом «Про туризм». Тож не викликає сумніву, що у законотворчій справі зроблено ще далеко не все, адже прийнятими документами визначені лише головні умови розвитку туристичної галузі. В подальшому потребує всебічної розробки механізм виконання стратегічних рішень державних органів влади. Йдеться перш за все про видання на їх підставі відповідних підзаконних актів та інструкцій, які б реально сприяли зростанню соціально-економічної ефективності туризму в Україні та поповненню державного і місцевих бюджетів [31].

Для удосконалення рекреаційно-туристичної діяльності велике значення має інформація про навколишнє середовище, яке включає демографічні, науково-технічні, політико-правові, соціально-культурні, природні та економічні фактори. До того ж усі фактори макро- та мікросередовища взаємопов'язані і взаємообумовлені. Тому всі дані повинні бути зосереджені у відповідних інформаційних центрах, об'єднаних в єдину інформаційну систему [2]. Ця система повинна бути повна, зрозуміла у використанні та загальнодоступна.

Оптимізація оподаткування рекреаційно-туристичної діяльності сприятиме підвищенню дохідної частини бюджетів всіх рівнів: державного, регіональних, місцевих та підприємств-суб'єктів рекреаційно-туристичної діяльності. Туристична галузь має прямий та опосередкований вплив на підприємства регіону. Туризм стимулює розвиток малого та середнього підприємництва, таких секторів економіки, як транспорт, будівництво, торгівля, сільське господарство, виробництво товарів широкого вжитку [24]. Розвиток та створення нових підприємств сприятиме наповненню бюджетів усіх рівнів та розбудові регіону в цілому.

Назріла необхідність надати відповідні повноваження органам місцевого самоврядування щодо розвитку туризму в регіонах. Це сприятиме оздоровленню економіки в регіонах, соціальному захисту його населення та поліпшенню ситуації в туризмі загалом.

Першочерговим має бути поетапне передання місцевим органам влади прав на ліцензування туристичної діяльності, сертифікацію підприємств готельного господарства та пунктів харчування, а також повноважень щодо відповідного контролю [23].

Однією з найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму [1], ефективної підтримки просування національного туристичного продукту та підвищення соціальної свідомості громадян щодо захисту та збереження історико-культурної та природної спадщини держави.

Недостатня увага приділяється такими факторами підвищення туристичної привабливості держави, як спрощення прикордонних і митних формальностей, паспортно-візового режиму тощо. У цьому контексті не може бути позбавлень осторонь факт початку функціонування Міждержавної Ради по туризму країн СНД, поява якої створила усі умови для відновлення єдиного туристичного простору, тісної інтеграції та співробітництва в напрямку уніфікації державних галузевих стандартів і нормативно-правової бази, розробки спільних туристичних маршрутів, проведення узгоджених дій щодо гарантій захисту туристів та забезпечення виконання угод і домовленостей.

Незважаючи на досягнуту результативність, загалом, мабуть, що методи примусового характеру спрямовані скоріш на симптоми хвороби, ніж на її причини. Відтак в Україні назріла потреба в розробці принципово нових підходів до управління туристичною сферою, кардинальної перебудови її організаційної структури.

Значно активнішого застосування в галузі туризму нагально вимагає й регіональна політика, покликана децентралізувати державні управлінські

функції шляхом делегування широкого обсягу адміністративних, соціально-економічних та фінансових прав місцевим владним структурам. У більшості країн світу поточне управління туристичною індустрією здійснюються саме там, де виробляється рекреаційний продукт і зосереджені відповідні ресурси.

Окрім підвищення ефективності управління, така політика, особливим чином акцентована на певних регіонах і територіях, може стати неабияким чинником їх перспективного загальноекономічного зростання. Прикладом, створення об'єктів інфраструктури туризму або пільгових умов їх діяльності у віддалених та слаборозвинених регіонах сприяє відновленню їх демографічного потенціалу, надає поштовх розвитку сільського господарства, збільшує зайнятість населення, наповнює місцеві бюджети.

На сучасному етапі розвиток системи управління туристичної галузі повинний охоплювати такі питання, як удосконалення структури управління, реалізація державної політики в цій галузі шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва. Важливе значення має вдосконалення державної статистики з питань туризму з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших країн.

Туризм як вид економічної діяльності та важливий соціальний інститут має чітку орієнтацію на використання природних ресурсів та культурної спадщини. Тому важливим його напрямом є ефективне й раціональне використання природних ресурсів та об'єктів культурної спадщини з одночасним їх збереженням і відновленням, профілактика та мінімізація негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище. Крім того, необхідно здійснити заходи щодо визначення рекреаційного потенціалу всіх регіонів країни та визначення особливостей рекреаційних регіонів з метою створення колоритного національного туристичного продукту. Отже, як вже неодноразово зазначалося, розвиток туристичної галузі є надзвичайно актуальним для України. Унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, значні рекреаційні

можливості, які має наша держава, приваблюють дедалі більше туристів, у тому числі й іноземних. Забезпечувати належну віддачу від цього потужного потенціалу, використовувати його для активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, впровадження ефективних механізмів державного регулювання галузі, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів. Виходячи зі світового досвіду необхідно, щоб законодавчі та виконавчі органи забезпечили зацікавлений підхід до розвитку туризму, щоб він став частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, враховувався при розгляді інших питань, які мають національне значення.

2.3. ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ

Міністерством культури та туризму розроблено план заходів з реалізації Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку туризму й курортів в Україні», Розроблена Стратегія сталого розвитку туризму й курортів, яким був проголошен 2008 рік. З метою підготовки та проведення чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні були проведені виїзні наради з питань моніторингу реалізації інвестиційних проєктів щодо будівництва та реконструкції готельної мережі. Було здійснено моніторинг підготовки готельної інфраструктури в Дніпропетровській, Донецькій, Одеській, Харківській, Львівській і Київській областях[74].

Також в Україні з урахуванням основних напрямків розвитку туризму було розроблено концептуальну базу довгострокової Державної програми [9], що передбачила створення організаційно-правових та економічних засад становлення туризму та його інфраструктури як важливого засобу культурного та духовного виховання громадян України, відтворення їх трудового потенціалу. На сьогодні ця програма вважається найдоцільнішою системою дій у туристичному секторі на період до 2010 р., оскільки є

офіційно визнаною та законодавчо затвердженою Державною Програмою розвитку туризму на 2002 - 2010 рр.

У межах бюджету виконувались державні цільові програми, зокрема – «Державна програма розвитку туризму в Україні на 2002-2010 роки» (12,4 млн. грн.), «Програма розвитку Криму як річного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного й туристичного центру» (2,5 млн. грн.), «Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки» (5 млн. грн.). Можна прослідити динаміку збільшення асигнувань на державні програми з кожним роком.

В 2005р. урядом було затверджено Програму розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей в 2004-2010 роки. На 2005 рік було зроблено видатки з загального фонду державного бюджету за новою бюджетною програмою «Фінансова підтримка створення умов для забезпечення безпеки туристів та розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» у сумі 9,2 млн. грн. на фінансування заходів зі створення безпечних умов для мандрівників.

Уряду вдалося розворушити «сплячку», яка панувала в більшості приймаючих міст, що начебто й не думали про виконання вимог УЄФА. З метою підготовки та проведення чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Негативні тенденції вдалося переламати, і на сьогоднішній день, згідно з даними, отриманими від місцевих влад, приймаючі міста в цілому майже готові виконати базові вимоги УЄФА щодо розміщення гостей чемпіонату (за виключенням Донецька, який потребує розробки антикризового плану розвитку готельної інфраструктури регіону). Фінансування в необхідних обсягах заходи з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу регулюється державою відповідно до запланованих заходів.[35]

На виконання Державної цільової програми з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу за рахунок коштів Стабілізаційного фонду передбачено 6695,9 млн. грн. У порівняння, касові видатки соціального спрямування за загальним фондом державного бюджету за 2009 рік було проведено в сумі 91595,2 млн. грн., що становило 99,4% річних планових показників і перевищувало на 6374,7 млн. грн., або на 7,5%, річний показник 2008 року. виконання Державної цільової програми з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу – 2111,0 млн. грн.; реалізацію інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів – 901,8 млн. грн. [77].

Разом з тим, велика кількість заявлених проектів будівництва 4-5 зіркових готелів викликає певний сумнів щодо своєчасності їх введення в експлуатацію, і потребує постійного системного моніторингу щодо виконання гарантованих термінів з боку органів влади [73].

У той же час, чинна нормативно-правова база не відповідає сучасним тенденціям розвитку галузі, так як не забезпечує урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та цілеспрямовану комплексну туристично-політичну держави. Все це призводить до переорієнтації туризму на виїзний та руйнування важливих складових інфраструктури галузі. Тож не викликає сумніву, що в законотворчій справі зроблено ще далеко не все, адже прийнятими документами визначені лише головні умови розвитку туристичної галузі. У подальшому потребує всебічної розробки механізму виконання стратегічних рішень державних органів влади. Йдеться перш за все про видання на їх підставі відповідних підзаконних актів та інструкцій, які б реально сприяли зростанню соціально-економічної ефективності туризму в Україні та поповненню державного й місцевих бюджетів.

Звернемо увагу, що однією йз ключових тез Програми розвитку туризму є створення умов для залучення іноземних і вітчизняних

інвестиційних та кредитних коштів у розвиток матеріально-технічної бази туристичної галузі [9].

Аналізуючи статистичні дані можемо підсумувати що збільшення сум таких інвестицій в основний капітал туристичної індустрії відбувся, хоча їх питома вага в загальному обсязі всіх інвестицій по Україні у 2009 року не змінилась, зупинившись на рівні 2004-го року. За розрахунками кількісних показників - 1,4% інвестицій у діяльність готелів і ресторанів та 1,7% у діяльність сфери культури, спорту відпочинку та розваг у загальній їх вартості за всіма видами економічної діяльності [8].

Також зазначимо, що Програма визначає необхідність інвестування в розвиток транспортної інфраструктури, що є однією з основних складових частин функціонування туристичної сфери [9].

Реальна ж ситуація показала, що за період 2004-2009 рр. темпи приросту інвестицій в основний капітал транспорту й зв'язку були нестабільні, і якщо в 2006 році порівняно з 2005-м відбулося значне їх зниження, то в 2007-му - стрімке зростання.

Нажаль, в 2007-2009 рр. така позитивна динаміка хоча й зберегалася, але значно уповільнилася. Отже, ні існуючий регуляторний механізм, ні економічні соціальні передумови не можуть забезпечити достатній інвестиційній потік капіталу в розвиток туризму України.

Діяльність Міністерства культури й туризму України протягом 2009 року була спрямована на виконання Указів Президента України В.А. Ющенка, пріоритетів, визначених у Програмі дій Уряду “Український прорив: для людей, а не політиків”.

Основним змістом цієї роботи стало розгортання масштабної реформи всієї системи формування й реалізації державної політики в галузі туризму. Таке реформування мало включати:

- роботу над Стратегією удосконалення правової бази культури й туризму;

- перегляд пріоритетів та вдосконалення форм і механізмів фінансової підтримки культурно-мистецьких заходів;
- формування нової регіональної культурної політики;
- забезпечення цілісності національного мовно-культурного простору;
- розбудову партнерства держави й культурно-мистецького середовища, створення нової якісної Програми, нового бюджету;
- реформування структури й функцій центральних та регіональних органів управління галуззю.

Результатом цієї роботи стало прийняття Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів» Міністерства культури й туризму України затверджені видатки в обсязі 1160242,7 тис. грн., що на 30 відсотків більше порівняно з 2009 роком.

Протягом року відсутня заборгованість із заробітної плати, стипендій, харчування в бюджетних установах і заставах, безпосередньо підпорядкованих міністерству.

Рівень оплати праці працівників закладів, підприємств й організацій туризму постійно підвищується – заробітна плата працівників галузі за статистичними даними в березні 2010 року становить 1421 грн.

В 2010 році поетапно підвищуватиметься мінімальна заробітна плата з 1.01.10 – 515 грн. на місяць, з 01.04.2010 – 525 грн., з 1.10.10 – 545 грн., 01.12.2010 – 605 грн. на місяць.

Міністерством забезпечено подалі закріплення тенденції щодо створення сприятливих умов та покращення соціального становища працівників галузі шляхом підвищення до 18 тарифного розряду в 2010 році.

Крім того, Міністерству культури й туризму були передбачені загальнодержавні видатки в обсязі 159,0 млн. грн., а саме:

1) субвенція з державного бюджету обласному бюджету Полтавської області на проведення заходів з підготовки та відзначення 200- річчя від дня народження М.В. Гоголя (20,0 млн. грн.);

2) субвенція з державного бюджету обласному бюджету Полтавської області на проведення комплексу робіт із створення пам'ятників Івану Мазепі та Карлу XII, ремонту та реставрації історико-культурного заповідника «Поле Полтавської битви» (9,0 млн. грн.);

3) субвенція з державного бюджету місцевим на створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників (130,0 млн. грн.), кошти якої спрямовувалися протягом року на збереження пам'яток Державного історико-культурного заповідника „гетьманська столиця», об'єктів культурної спадщини, передбачених Державною програмою „золота підкова Черкащини» на 2006-2009 роки, інших меморіальних та музейних комплексів, подальший розвиток історико-культурних пам'яток і заповідників.

Також у 2010 році передбачено надання кредиту Укравтодору з державного бюджету на розвиток автомагістралей та розвиток дорожнього сектору на суму 1800 млн. грн., Міносвіти на заходи, пов'язані з охороною інтелектуальної власності, – 9 млн. грн. Загалом – 8,5 млрд. грн. При цьому відповідною державною програмою зі змінами Урядом передбачалось її фінансування з державного бюджету в обсязі 10715,9 млн. грн. [77].

Також, Національний банк України не перерахував кошти в сумі 9,2 млрд. грн. до спеціального фонду державного бюджету, що були заплановані на реалізацію Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. Передбачені в держбюджеті кошти на заходи з підготовки та проведення в Україні Євро-2012 менші за обсяг, визначений у відповідній державній цільовій програмі[35].

На заходи програми «Фінансова підтримка розвитку туризму в Україні» передбачено видатки в обсязі понад 20 млн. грн., що на 0,4 млн. грн. більше асигнувань на цю мету, передбачених на 2009 рік [77].

Зазначені кошти буде сконцентровано на популяризацію туристичних можливостей України, інформування вітчизняної та світової громадськості про розвиток туристично-рекреаційної сфери держави, формування іміджу України як туристичної держави, на залучення іноземних туристів в Україну.

Забезпечується підтримка розвитку різних видів туризму, зокрема сільського. Завдяки зусиллям Служби було прийнято розпорядження Кабміну від 3 липня 2006 року № 373-р «Про затвердження плану заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 рр.».

Для гарантованої підтримки туристичних потоків в Україну необхідно різко активізувати інформаційну діяльність щодо рекламування туристичного потенціалу в країні та за кордоном. Акцент слід спрямувати на рекламу унікальних природно-кліматичних ресурсів, екскурсійних програм, гостинності населення, недорогих послуг харчування, наявності в достатній кількості екологічно-чистих фруктів та інших продуктів. Особлива увага зосереджується на розширенні екскурсійних, культурних, розважальних програм і заходів.

Для забезпечення сталого розвитку туристичної сфери в умовах поглиблення відносин між Україною і ЄС, її вступом до міжнародних туристичних організацій, необхідне підвищення якості національних пропозицій щодо рівня міжнародних стандартів і розширення ринків збуту.

Рішення цих двох головних завдань потребує державного фінансування за двома основними напрямками: залучення туристів на вибраних цільових ринках (рекламно-інформаційна діяльність, зокрема виставкова, створення інформаційних центрів, створення національного туристичного інтернет-порталу); приведення національних нормативів, стандартів безпеки, якості товарів і послуг у відповідність до міжнародних.

Загальновизнаний на сьогодні факт засвідчує, що передумовою підвищення ефективності туристичної діяльності для всіх регіонів є покращення інформованості як потенційних туристів про наявність туристичних ресурсів, так і потенційних інвесторів про стан інвестиційного клімату в регіоні та інвестиційні проекти в туристичній галузі, а також створення й постійне оновлення інформаційного банку даних про всі зазначені компоненти. Нажаль, в Україні сьогодні фактично відсутня якісна реклама та глибинна інформація про тур по країні та послуги, які надаються, готелі, санаторії тощо. Окрім того додамо, що в 2009 р., незважаючи на те, що в Бюджеті на такі заходи було передбачено 1,7 млн. грн., отримано було лише 40 тис. грн. [10].

Тому абсолютно зрозуміло, що як на внутрішньому ринку, так і за кордоном дуже важко отримати інформацію про Україну туристичну. Загальновизнаний на сьогодні факт засвідчує, що передумовою підвищення ефективності туристичної діяльності для всіх регіонів є покращення інформованості як потенційних туристів про наявність туристичних ресурсів, так і потенційних інвесторів про стан інвестиційного клімату в регіоні та інвестиційні проекти в туристичній галузі, а також створення й постійне оновлення інформаційного банку даних про всі зазначені компоненти.

Відповідно до Плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії розвитку на період до 2015 року» Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольським міським держадміністраціями, Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС) було доручено розробити регіональні програми захисту і безпеки туристів та організувати їх виконання.

На виконання пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» та вищевказаного розпорядження Кабінету Міністрів України Міністерство економіки України листом від 14.01.2010 №2801-21/3003-04 подало Кабінету Міністрів України узагальнену інформацію про хід виконання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київської та Севастопольською міськими держадміністраціями у 2009 році згідно плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.

Стосовно розроблення Радою міністрів Автономної республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, МНС регіональних програм захисту і безпеки туристів та організації їх виконання Міністерство економіки України повідомило, що цей захід, передбачений підпунктом 3 пункту Плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, у стадії виконання.

Спільним наказом Міністерства культури і туризму України, Міністерства внутрішніх справ України, МНС затверджено Міжгалузеву програму забезпечення захисту і безпеки туристів на 2007-2012 роки.

На даний час інформацію подану листом в Міністерство економіки України про виконання заходів з реалізації у 2009 році Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року Кабінетом Міністрів України взято до відома.

Крім цього, віце-прем'єр-міністром України з питань регіональної політики В.М. Тихоновим доручено керівникам центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам обласних (міських) державних адміністрацій взяти під особистий контроль реалізацію певних завдань, визначених Планом заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до

2015 року, у тому числі передбаченого підпунктом 3 пункту 4 цього Плану заходів завдання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київським та Севастопольським міським держадміністраціям, МНС розробити регіональні програми захисту і безпеки туристів та організувати їх виконання. Про стан виконання цих завдань необхідно проінформувати Міністерство економіки України та Міністерство регіонального розвитку та будівництва до 15 січня 2011 року.

Міністерству економіки України доручено забезпечити загальний контроль за реалізацією ряду певних завдань, визначених вказаним Планом заходів, у тому числі щодо розробки регіональних програм захисту і безпеки туристів та організації їх виконання. Про результати проведеної роботи необхідно поінформувати Кабінет Міністрів України до 25 січня 2011 року.

Згідно пункту 5 Плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України, підпункту 5. А саме, сприяти провадженню інформаційно-рекламної діяльності, пов'язаної з пропагуванням туристично-рекреаційного потенціалу України та її регіонів. Міністерство культури та туризму, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відзвітувалися, що по цьому питанню все виконано у повному обсязі. З метою просування національного туристичного продукту на світовому ринку, залучення іноземних туристів до відпочинку і оздоровлення в туристичних і курортних центрах нашої держави, підвищення економічної ефективності туристичної галузі та зміцнення авторитету країни, Україна як туристична держава, брала активну участь у трьох міжнародних туристичних заходах за кордоном:

- у Міжнародній туристичній виставці «ТТ Warsaw Tour & Travel 2009» (м. Варшава, Польща, 24-26 вересня 2009 року)
- у 20-му Ярмарку регіонів і туристичних продуктів «TOUR SALON – 2009» (м. Познань, Польща, 21-14 жовтня 2009 року)

– у Міжнародній виставці «World Travel Market – 2009» (м. Лондон, Великобританія, 09-12 листопада 2009 року).

Зокрема, зосереджено увагу на внутрішньому ринку – взято участь у 6 виставкових заходах національного та регіонального значення:

– 25-27 березня 2009 року в Міжнародному виставковому центрі відбулась XV Ювілейна міжнародна виставка «UITT 2009: Україна – подорожі та туризм»;

– 30-31 травня 2009 року проведено сьому Всеукраїнську виставку-ярмарок сільського туризму «Українське село запрошує», на території Музею народної архітектури та побуту НАН України, який розташований у с. Пирогів поблизу Києва;

– 28-30 вересня 2009 року в Українському домі відбулась Міжнародна виставка-форум Асоціації Лідерів Турбізнесу України «UKRAINIAN TRAVEL FORUM 2009(осінь)»;

– 30 вересня – 2 жовтня 2009 року відбулась Національна виставка-форум внутрішнього українського туризму Visit Ukraine;

– 6-8 жовтня 2009 року в Міжнародному виставковому центрі відбувся Міжнародний туристичний салон «Україна-2009»;

– 5-7 листопада 2009 року відбулась Міжнародна виставка-ярмарок «ТурЕКСПО-2009»;

З метою поширення інформації про туристичний потенціал України на внутрішньому та зовнішньому ринках, Міністерством культури і туризму України створено два відеоролики соціального характеру під назвою «Відпочивай в Україні» та «Подорожуй Україною», які презентують можливості для відпочинку в Україні, культуру, мистецтво, туристичну та інвестиційну привабливість. Інформація втілена у стислій динамічній формі європейського рівня, спрямована на широку всеукраїнську та міжнародну аудиторію та здатна сформувати сприйняття України як європейського регіону, що має унікальну туристичну привабливість. Зазначений матеріал з червня 2009 року транслюється центральними та регіональними державними

телерадіокомпаніями протягом року, як соціальна реклама. Протягом 2009 року було виготовлено інформаційно-рекламні матеріали:

- буклет, каталог про Україну в цілому та про області на територіях яких проводитимуться заходи в рамках Чемпіонату з футболу «Євро 2012»;
- карти автошляхів та путівник по Україні та по областях, на територіях проводитимуться заходи в рамках Чемпіонату з футболу «Євро 2012».

Установлено, що перелік об'єктів, заходів та обсяги бюджетних коштів, які будуть спрямовані на їх виконання за рахунок бюджетної програми «Реалізація Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, будівництво, реконструкція, розвиток і утримання мережі автомобільних доріг, у тому числі будівництво та реконструкція мостів державної та комунальної власності (включаючи будівництво залізнично-автомобільного мостового переходу через р. Дніпро в м. Києві у сумі 650.000 тис. гривень), а також будівництво метрополітенів у містах Дніпропетровську, Донецьку, Києві та Харкові» (код 3511460), і головні розпорядники коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України за попереднім погодженням з комітетами Верховної Ради України з питань бюджету та з питань фінансів і банківської діяльності.

За результатами аудиту проведеного рахунковою палатою про виконання Мінрегіонбудом повноважень з підготовки та проведення чемпіонату Євро-2012. Встановлено, що Мінрегіонбуд, який наділений виключними повноваженнями з експертизи проектів, а також правом надання дозволів на будівництво й реконструкцію та контролю за ними, не володіє вичерпною інформацією зі своїх професійних питань про об'єкти, включені до Програми ЄВРО. Відповідно Уряд не поінформований про реальний стан розроблення містобудівної і проектно-кошторисної документації об'єктів чемпіонату.

Ще у 2008 році Мінрегіонбуд задекларував у Галузевій програмі підготовки до Євро-2012 преференції дозвільної системи в будівництві об'єктів чемпіонату, оцінивши економічний ефект, який має бути досягнутий зменшенням впливу інфляційних процесів на вартість будівництва, в суму понад 500 млн. гривень. Але на 2010 рік це досить не здійснено. Минуло майже два роки, а казка не стала дійсністю.

За даними Мінрегіонбуду, проведено державну експертизу проектів і видано дозволи на виконання будівельних робіт у м. Києві і Київській області лише щодо 24% об'єктів чемпіонату, у м. Донецьку і Донецькій обл. – щодо 20%, м. Львові і Львівській обл. – щодо 40%, у м. Харкові і Харківській обл. – щодо 16% відсотків.

Унікальні природні ресурси, якими володіє Україна, могли б підняти нашу державу на перші сходинки у світовій туристичній індустрії, а це означає суттєве наповнення бюджету, зайнятість населення, є стимулом для швидкого розвитку економіки, що яскраво підтверджує світовий досвід. Необхідно зазначити, що в умовах кризи, туризм – це найменш ризикована й найбільш перспективна з економічної точки зору сфера вкладання державних інвестицій, яка є реальним джерелом зростання ВВП, надходжень до бюджету та створення додаткових робочих місць. Потужним поштовхом для розвитку галузі повинно стати проведення в Україні фінальної частини чемпіонату з футболу Євро-2012, і невикористання цього шансу можна розглядати як суцільний провал.

В нашій країні розвиток сфери туризму значною мірою залежить від державного регулювання. В той же час, за період незалежності, органи виконавчої влади, на які покладалися повноваження центральних у сфері туризму, змінювалися п'ять разів.

За результатами проведеного аналізу ефективності використання коштів державного бюджету на виконання державних функцій у сфері туризму повна інформація щодо фінансування і виконання затверджених державних цільових програм і заходів з питань розвитку туристичної галузі відсутня, а

тому управління та використання коштів державного бюджету є несистематизованим, неефективним і відбувається з порушеннями чинного законодавства.

Роботу з реалізації Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки звужено до проведення культурно-інформаційних, святкових заходів, нарад, семінарів тощо без оцінки їх впливу на тенденції розвитку туризму в тому чи іншому регіоні або набуття популярності певних туристичних об'єктів. Більшість конкретних завдань державних цільових програм з врегулювання діяльності у сфері туризму не виконано. І це переважно завдання, що не потребували спеціальних фінансових ресурсів, а мали виконуватися в рамках повноважень центрального органу виконавчої влади. Як результат, за розрахунками складова туристичної галузі у ВВП України є меншою 2%, а на нашу державу припадає лише 1% світового туристичного потоку. Тобто, на міжнародному туристичному ринку національний туристичний продукт та природні лікувальні ресурси залишаються поза увагою.

Загалом у 2008-2010 роках Міністерством культури і туризму України та Державною службою туризму і курортів витрачено незаконно, неефективно та з порушенням чинного законодавства понад 41 мільйон гривень [80].

Міністерством культури і туризму України, в порядку реагування на результати аудиту використання коштів Державного бюджету України, виділених Міністерству культури і туризму України на підготовку та перепідготовку кадрів підвідомчими вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації для сфери культури і мистецтва, 30.08.2009 року проведено колегію за участю представника Рахункової палати та керівників вищих навчальних закладів. Всі вищі навчальні заклади I-IV рівнів акредитації, які не мали поновлених дозволів на підготовку науково-педагогічних кадрів, надали відповідні документи Міністерству освіти та науки України щодо перереєстрації аспірантури і докторантури. Три вищі навчальні заклади (Харківський державний інститут мистецтв ім.

Котляревського І.К., Донецька державна музична академія ім. Прокоф'єва С.С. та Національна музична академія України ім. Чайковського П.І.) отримали ліцензії на здійснення діяльності підготовчими відділеннями.

Міністерством фінансів України потребу у коштах на вирішення завдань бюджетних програм у сфері туризму в 2009 та 2010 роках визначено на рівні 93 та 52 відсотків, відповідно. Таким чином, туристична галузь позбавлена належної державної підтримки і перспектив розвитку.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗРОСТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

3.1. РОЗРОБКА МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

З огляду на сучасний стан туристичної галузі України, недостатньої методологічної бази, відсутність статистичних даних і оприлюдненої інформації ми пропонуємо розробити за допомогою існуючих показників оцінки ефективності туристичної галузі методику оцінювання ефективності державного регулювання туризму в Україні (*Oef*). Актуальність розробки саме такої методики полягає в тому, що за допомогою розуміння ступеня ефективності державного регулювання туристичної галузі України ми зможемо поліпшити стан туризму України. Тільки після висновків цієї оцінки можна виявити тенденції розвитку туристичної галузі України та зробити обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення впливу державного регулювання туристичної галузі в Україні.

Методику пропонуємо представити, як розрахунок двох показників, результати яких показують дієвість державного регулювання за допомогою механізмів управління. Ми вважаємо, що найбільш наглядно це можна зробити за допомогою розрахунку співвідношення результатів позитивного або негативного внеску галузі туризму (у даному випадку пропонується, як прибуток у державний бюджет) та оцінки ефективності державного регулювання на регіональному рівні. Вплив державного регулювання можна прослідити за допомогою оцінки впливу держави на розвиток туристичної галузі середньо економічно-розвиненого регіону з приблизно середнім туристично-рекреаційним потенціалом (*Vd*) та розрахунку рівня досягнення цілей державного регулювання туристичної галузі з огляду на розмір покриття видатків держави на розвиток та утримання галузі (*Rp*), ступеню прибутковості туристичної галузі.

$$O_{ef} = \frac{V_d + R_p}{2} \quad (8)$$

Використання оцінки впливу державного регулювання туристичної галузі на регіональному рівні (V_d), як складової запропонованої моделі доцільно тому, що основні кошти на туристичну галузь надходять з обласних (регіональних) бюджетів, а не з спеціалізованого центрального органу виконавчої влади – Міністерства культури і туризму та її підрозділу, Державної служби туризму і курортів України. Державна служба туризму і курортів України в основному займається поліпшенням іміджу туристичної галузі України, а не реальним розвитком туристичної інфраструктури. Суть методу оцінки ефективності державного регулювання туристичної галузі на регіональному рівні базується на основі зіставлення таких показників виконання запланованого та виконаного в галузі туризму регіону як:

- виконання цільових програм, які направлені на розвиток інфраструктури галузі (Zp);
- динаміки туристичних потоків в області (Tr);
- забезпеченість галузі фінансовою підтримкою з боку держави (Fp);
- проведення пропагандистської роботи для популяризації галузі (Pr);
- обсяг інвестицій (Oi).

Результати діяльності туристичної галузі в конкретних регіонах складаються під впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх і внутрішніх, економічних, соціальних, організаційних, науково-технічних, інформаційних й екологічних факторів, що діють у цей час й у минулому, деякі з яких не піддаються кількісній оцінці. Ці результати можуть виявитися негайно або через деякий час, часом через значний проміжок часу.

Крім того, відповідно до математичної теорії перебудов, у перебудованих умовах відсутня пропорційність між прикладеними зусиллями й результатами, що вимагає вироблення специфічно нелінійної інтуїції, заснованої на часом парадоксальних висновках нелінійної теорії.

З огляду на це, вважаємо за можливе й доцільним ефективність регулювання туристичної галузі характеризувати тільки одним результуючим показником, без витратного.

При цьому витратні (ресурсні) фактори регулювання можна використати для характеристики суб'єктів (органів) регулювання туризму. Можливо також співвіднесення цих даних з розмірами населеного пункту, кількістю суб'єктів, яки надають послуги туристам, організацій (об'єктів) інфраструктури, чисельністю працівників туристичної галузі.

У ряді випадків, при необхідності порівняння декількох варіантів регулювання туризму, представляється доцільним здійснювати роздільне порівняння результуючих і витратних факторів регулювання туризму.

Представляється необхідним також здійснення оцінки ефективності діяльності окремих служб (органів), що регулюють, у тому числі контролюючу діяльність організацій (об'єктів) туризму по певних питаннях.

Усі показники виражаються у процентах. За бажаний результат пропонуємо взяти 100%. Щоб оцінити ефективність впливу державного регулювання на регіональному рівні в комплексі (V_d) необхідно відняти суму усіх зазначених вище показників від бажаного результату:

$$100\% - \frac{(Z_p + T_p + F_p + F_p)}{4} \quad (9)$$

На основі отриманого показника можна зробити висновки щодо прояснення ситуації поліпшення ефективності державного регулювання туризму на регіональному рівні, удосконалення правової бази, механізмів та методів державного регулювання туристичної галузі.

Другу складову оцінки ефективності регулювання туристичної галузі, логічно кількісно виразити ступенем досягнення поставлених перед системою регулювання цілей (планів, програм) або мірою наближення до них (R_p). При цьому передбачається, що плани й програми були напруженими й науково обґрунтованими.

Ми вважаємо цей показник важливішим і саме на нього слід перш за все опиратись у плануванні впровадження змін до системи державного регулювання. Досить перспективним для повної оцінки ефективності регулювання туристичної галузі по зазначеним показникам вважаємо розробити метод в основу якого покладемо зіставлення рівня державного регулювання економікою галузі туризму (R_r) з показником ефективності функціонування туристичної галузі (E_t). Наприклад виробленими в ході індикативного планування розвитку туризму. Рівень державного регулювання вказує наскільки ефективно органи державного регулювання економіки фінансово забезпечили туристичну галузь. Ефективність функціонування туристичної галузі показує ступінь доцільності використання обраних державою економічних механізмів регулювання туристичної галузі, адже головна ціль розвитку економіки туристичної галузі це прибутковість. Результуюча, яка буде отримана при кількісних розрахунках економіко-статистичних показників у процентному еквіваленті покаже на скільки відсотків держава досягла поставлених цілей.

$$R_p = \frac{R_r}{E_t} \times 100 \quad (10)$$

При такому підході показник ефективності функціонування туристичної галузі можна представити через зіставлення фактичного розміру видатків (R_v) органів державного регулювання з державного бюджету на фінансування туристичної галузі та прибуток (P_{tur}) отриманий від туристичної галузі. Як свідчить аналіз, проведений у підрозділі 2.3 головним механізмом впливу і розвитку державного регулювання туристичної галузі є обсяг фінансування. Якщо розрахувати розмір покриття прибутком отриманим від туристичної галузі видатків державного бюджету на туризм, то можна зробити висновки про ступінь ефективності економічного регулювання туристичної галузі.

$$E_t = R_v - P_{tur} \quad (11)$$

Розробка показника прояснює аспекти фінансової успішності туризму, економічної успішності функціонування галузі. Цей висновок є одним з найважливіших показників в оцінці ефективності державного регулювання туристичної галузі згідно з основними напрямками бюджетної, забезпечуваного реальною системою.

Показник результативності або рівня розвитку процесу державного регулювання (R_r) характеризує досягнення державою поставлених цілей у фінансуванні туристичної галузі України. Цей показник вираховується шляхом співвідношення розрахунку різниці між фактичними видатками (V_f) органів державного регулювання з державного бюджету на туристичну галузь та обсягом коштів запланованих до виділення (V_z) та різницею між запитом (Z_f) органів державного регулювання обсягу фінансування галузі та фактичними видатками.

$$R_r = \frac{V_z - V_f}{Z_f - V_f} \quad (12)$$

Зазначимо, що ефективність функціонування системи регулювання, береться тим вище, чим менша різниця V_d та O_{ef} . Тому ефективність регулювання ($O_{ef} Z$) можна характеризувати деякою функцією P від R_p :

$$O_{ef} = P(O_{ef}) = P(Y V_d - Z) \quad (13)$$

Ціль регулювання при цьому полягає в тому, щоб функція мала мінімум. Основне завдання функціонування системи полягає в тому, щоб досягти компромісу між суперечливими вимогами: максимуму результатів при мінімумі витрат на регулювання. При цьому слід враховувати ступінь виповненого від запланованого ще й у процентному співвідношенні.

Адже, для подальшого вдосконалення ефективності державного регулювання та розширення вагомості цієї галузі, важливе завдання становить визначення рівня витрат на регулювання. Сформовану практику, як відомо, відрізняє зведення в абсолют принципу зниження витрат на державне регулювання, висування його як універсальні засоби адекватної оцінки процесу регулювання. Тим часом найчастіше така економія

виявляється уявною, оскільки її перекривають втрати через неполадки в системі регулювання. Більш важливим є досягнення високих кінцевих результатів діяльності туристичної галузі. Тому мова повинна йти про питоми скорочення витрат (витрат) регулювання на одиницю "корисного" ефекту системи регулювання в цілому або її окремому органі, або на реалізацію певних функцій, рішень. Таким чином, доцільно акцентувати увагу на необхідності пошуку оптимального рівня витрат на регулювання. Найважливішою умовою ефективного регулювання є досягнення наукове обґрунтованого рівня витрат на дану діяльність. В окремих випадках, при рішенні певних завдань, можна говорити про мінімізацію витрат, необхідних для їхнього рішення.

Причому, в умовах обмеженості фінансових ресурсів важливе значення має економія коштів на регулювання туризму, на зміст державних і місцевих органів, що вимагає, зокрема, використання відповідних форм і методів регулювання туризму.

Варто помітити, що запропонована методика оцінки ефективності регулювання по ступені досягнення мети містить у собі зіставлення суб'єктивного (постановка мети) і об'єктивного (фактичні результати) і не містить такого важливого компонента категорії ефективності, як витрати або ресурси. Крім того, при даному методі ціль може розглядатися як щось задане, тому ступінь її досягнення характеризує скоріше якість регулюючого впливу, ніж якість (зміст) мети, що також є результатом процесу регулювання. При такому підході можливі також труднощі методичного характеру, оскільки в чинність розходження систем регулювання критерії досягнення цілей залежать від видів розв'язуваних завдань і рівнів регулювання.

Адже головними показниками ефективного впливу туристичної галузі є обсяг інвестицій, фінансування, державних закупівель та виповнених програм розвитку туристичної інфраструктури в Україні.

3.2. РОЗРАХУНОК ПОКАЗНИКІВ СУЧАСНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ

За прибутковістю експорт та імпорт туристичних послуг посідає одне з перших місць у світі і є важливим джерелом підвищення зайнятості населення. За прогнозами експертів, саме ця галузь має стати рушієм світової економіки двадцять першого сторіччя, а до 2010 року кількість туристичних подорожей зросте удвічі. Минулого року у світі подорожувало близько 820 млн. осіб. Вже зараз на туризм припадає десята частина валового світового національного продукту, 7 відсотків світових інвестицій, 11 відсотків споживчих витрат та 5 відсотків податкових надходжень. Щорічний обіг коштів у сфері міжнародного туристичного обміну становить понад 2,2 трильйони доларів США, а кількість працюючих у цій сфері становить майже 260 млн. осіб, а це 8 відсотків існуючих робочих місць на планеті [77].

За проведеним у попередніх розділах аналізом розвиток туристичної та курортної сфери в Україні у 2009 р. мав негативну динаміку: зменшились обсяги іноземного та внутрішнього туризму, підвищилась ефективність господарської діяльності підприємств та продуктивність праці.

Навіть у тих областях, до яких люди навідуються нечасто, за умови добре поставленої організаторської та рекламно-інформаційної роботи можна досягти певних успіхів щодо залучення туристів.

Для того щоб зробити наближені до реальності пропозиції по удосконаленню державного регулювання необхідно визначити шляхом кількісних розрахунків економіко-статистичних показників ефективність впливу державного регулювання туристичної галузі України. Для цього використаємо модель оцінки запропоновану у розділі 3.1. Завдяки отриманим результатам обґрунтуємо доцільність внесення змін у державне регулювання, знайдемо слабкі сторони у системі державного регулювання та обґрунтуємо заходи спрямовані на поліпшення ситуації у туристичній галузі України.

Вплив держави на формування туристичної сфери здійснюється різними шляхами і на різних територіальних рівнях – місцевому, регіональному та ін.

За допомогою розрахунку впливу держави на розвиток туристичної галузі середньо економічно-розвиненого регіону з приблизно середнім туристично-рекреаційним потенціалом ми зможемо розрахувати пропозиції по удосконаленню державного регулювання. Пропонуємо розглянути запропоновану модель на прикладі оцінки регулювання туризму Харківської області. На нашу думку вона найбільше підходить під зазначені критерії.

Пріоритетними видами туристичної діяльності у 2009 році, як і в аналогічному періоді 2008 року, залишився виїзний та внутрішній туризм. В цілому на внутрішній туризм припадає 48% туристів, обслугованих ліцензіатами, на виїзний туризм – 41% та в'їзний – 11%.

Всього туристичними підприємствами обслуговано 47055 туристів та 14401 екскурсантів, в т. ч. за видами туризму:

- в'їзний – 5164 особи;
- виїзний – 19523 особи;
- внутрішній – 22368 осіб.

За нашою методикою ми пропонуємо оцінити ефективність динаміки туристичних потоків за допомогою порівняння зміни кількісних показників туристів, обслугованих суб'єктами туристичної діяльності Харківської області в цілому, за 2008 та 2009 роки. Це доцільно тому, що завдяки спостереження динаміки можна зробити висновки про популярність області, що є прямим результатом державного регулювання. Усього кількість туристів, обслугованих суб'єктами туристичної діяльності Харківської області за 2008 рік складала – 137506 осіб, та 116149 осіб у 2009 році.

$$Tp = (21357 \times 100) \div 137506 = 15,5\%$$

Отже ми можемо зробити висновки, що кількість обслугованих туристів знизилась на 15%. Обсяг послуг, наданих суб'єктами туристичної діяльності, становив 64713,752 тис. грн. Платежі до бюджету суб'єктів туристичної діяльності у 2009 року становили 3942,477 тис. грн., що на 35,2% (1026,015 тис. грн.) більше порівняно з аналогічним періодом 2008 року.

Протягом 2009 року туристичні послуги надавали 546 ліцензіатів, з них: туроператорів – 70 і турагентів – 476, відповідно 13% та 87%. Середньо-облікова кількість працівників туроператорів та турагентів складає 1023 особи.

Сучасний стан інвестиційної діяльності в Харківській області Завдяки цілеспрямованим зусиллям Харківської обласної ради та Харківської обласної державної адміністрації став помітно поживавлюватись. Темпи зростання інвестицій в економіку регіону, починаючи з 2001р. відчутно підвищувалися. Основним джерелом інвестицій є власні кошти підприємств і організацій, які протягом останніх років становлять 70-75% від загального обсягу інвестицій. Решта – це кошти державного та місцевих бюджетів, зовнішні інвестиції, банківські інвестиції та ін. Інвестиції в основний капітал становлять 5629,7млн.грн. Питома вага інвестицій в готелі та ресторани – 0,2%. Вирахуємо з повного обсягу суму інвестицій на туризм:

$$5629700000 \times 0,2 = 1125940000$$

Отже сума інвестицій становить 1125,940млн.грн. Позитивну роль у збільшенні обсягів інвестування економіки туристичної галузі регіону відіграли, зокрема, створення в області ефективної системи стимулювання розвитку малого підприємництва, цілеспрямована діяльність обласних органів управління щодо реалізації можливостей, які надані Законом України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова», скорочення немонетарних розрахунків і платежів у межах регіонального господарства.

В той же час, всебічно та об'єктивно оцінюючи наявну ситуацію, обласні органи влади в офіційних документах констатують, що існуюча інвестиційна політика не в повній мірі сприяє створенню привабливого інвестиційного клімату як для вітчизняних, так і для іноземних інвесторів. Нерозвиненість фондового ринку, системи небанківських фінансових установ гальмує рух грошового потоку. Зокрема в Харківській області підготовані такі державні інвестиційні проекти в туристичній сфері:

- будівництво готельно-торговельного центру - загальний обсяг інвестицій 260,8 млн. дол. США ;
- створення парку дозвілля і розвитку (міського Діснейленду) - загальний обсяг інвестицій 100 млн. дол. США;
- реконструкція Міжнародного аеропорту Харків - Загальний обсяг інвестицій 200 млн. дол. США.

Якщо за бажаний обсяг інвестицій взяти всю суму пропозицій, а це за нашими розрахунками складає 560,8млн.грн. То розрахунок по обсягу інвестицій згідно методики буде таким: 1125,940млн.грн.

$$O_i = (560800000 \times 1125940000) \div 100 = 150\%$$

Отже зробимо висновки, що обсяг інвестицій перевищує державний план. Рішенням сесії Харківської обласної ради затверджено Комплексну Програму розвитку гуманітарної сфери, одним із підрозділів якої є розділ по туризму[10].

Заходи програми на 2009 рік передбачали виділення бюджетних асигнувань в сумі 160,0тис.грн., з них на:

- виготовлення презентаційного стенду на придбання матеріалу з метою висвітлення туристичного потенціалу Харківської області – 50,0 тис. грн.;
- випуск тематичного збірника «Туристична Харківщина запрошує» - 70 тис. грн.;
- виготовлення відеофільму про туристично-рекреаційний потенціал Харківської області – 40,0 тис. грн.

Рішенням сесії Харківської обласної ради затверджено в бюджеті асигнування в сумі 160,0тис.грн. Головним розпорядником коштів визначено управління культури і туризму облдержадміністрації [10].

Рішенням сесії Харківської обласної ради зменшено бюджеті асигнування на виконання заходів по туризму в сумі 95,0тис.грн на 2009 рік. Уточнені бюджетні асигнування становили 65,0тис.грн. Асигнування використані в повному обсязі на виготовлення презентаційного стенду та випуск тематичного збірника «Туристична Харківщина запрошує».

Відповідальні за виконання запланованих заходів Комплексної Програми розвитку гуманітарної сфери по напрямку туризм – Управління культури і туризму облдержадміністрації.

Як зазначено вище фінансування повинне надходити з обласного бюджету. Всього на 2009 рік заплановано було 160 тис. грн., реально було отримано тільки 95 тис. грн. Порівняно з 2009 роком на 2010 рік заплановано більше всього заплановано 872,0 тис. грн. На 2011, 2012 та 2013 заплановано всього по 122,0 тис. грн. Розрахуємо показник виконання цільових програм розвитку туризму (Zp) за методикою запропонованою у 3.1:

$$(Zp) = (95000 \times 100) \div 160000 = 59,3\%$$

Таблиця 3

Комплексна Програма розвитку гуманітарної сфери
(показники асигнування тільки обласного бюджету)

Заходи	2009	2010	2011	2012	2013	Всього
Розділ 4.3 Туризм						
1. Виготовлення презентаційного стенду та придбання матеріалу з метою висвітлення туристичного потенціалу Харківської області	50,0					50,0
2. Випуск тематичного збірника «Туристична Харківщина запрошує»	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	350,0
3. Випуск карт, схем туристичних маршрутів		52,0	52,0	52,0	52,0	208,0
4. Виготовлення відеофільму про туристично-рекреаційний потенціал Харківської області	40,0					40,0
5. Створення обласного комунального закладу «Інформаційно-туристичний центр»		750,0				750,0
	160,0	872,0	122,0	122,0	122,0	1398,0

Складено автором за матеріалами [10]

Згідно розрахунку кількісних показників такий результат фінансового забезпечення не є задовільним. Державі слід приділити особливу увагу по виконанню стратегічних завдань розвитку туризму. Ця сума не є достатньою для ефективного впливу державного регулювання. Недостатність

в фінансуванні цільових програм, можна визначити як 59,3%. Окрім цього на туристичну галузь не було виділено коштів.

Згідно розрахунку зростання цін у сфері відпочинку і культури на 13,0% пов'язане з подорожчанням туристсько-екскурсійних послуг на 40,8%, газет, книжок та канцелярських товарів – на 23,7%, послуг спортивних установ – на 18,0%, фото послуг – на 13,5%.

Послуги ресторанів і готелів стали дорожчими на 8,2% переважно за рахунок подорожчання проживання у пансіонатах на 26,3% і харчування поза домом – на 7,0%.

Наступний показник, який пропонуємо розглянути це забезпеченість галузі фінансовою підтримкою з боку держави (Fp), який пропонуємо отримати за допомогою розрахунку зростання фінансування туристичної галузі за допомогою прийняття найбільшої суми виділення коштів, як за бажаний результат:

$$Fp = (160000 \times 100) \div 872000 = 13,9\%$$

Отже фінансова забезпеченість складає 13,9% від бажаного, а це дуже низький показник. Показник проведення пропагандистської роботи для популяризації галузі (Pr) можна прирівняти до показника виконання цільових програм, метою яких була саме популяризація та реклама туристичної галузі. Згідно розробленої моделі зробимо розрахунки ефективності впливу державного регулювання на регіональному рівні:

$$100\% - (150\% - 15,5\% + 13,9\% + 59,3\%) \div 4 = 48\%$$

Завдяки отриманому результату ефективність впливу державного регулювання на регіональному рівні можна оцінити, як 48%.

Ступенем досягнення поставлених перед системою регулювання цілей (планів, програм) або мірою наближення до них ми пропонуємо розглянути, як співвідношення рівня державного регулювання економікою галузі туризму (Rr) з показником ефективності функціонування туристичної галузі (Et) розрахуємо за методикою. Платежі до бюджету ліцензіатів за 2009 рік зменшились порівняно з 2008 роком на 6 % і становлять 148,3млн.грн,

видатки державного бюджету на 2009 рік склали 890млн.грн. У порівнянні з бюджетом 2009 року бюджет 2010р. зріс від 890 млн. до 1 млрд. 162 млн. Вперше з'явився розвиток - питома вага видатків розвитку згідно розрахунків зросла з 3,2 % до 6,8%. Розмір покриття прибутком (Rp) отриманим від туристичної галузі видатків державного бюджету на туризм складає:

$$890000000 - 148300000 = 741700000$$

$$(741700000 \times 100\%) \div 890000000 = 83\%$$

Розмір покриття державних видатків складає 27%, що є дуже низьким показником.

На 2010 рік бюджетний запит по відновленню фінансової підтримки розвитку туризму в Україні був сформований на суму 48,0 млн. грн. Заздалегідь погоджено в Міністерстві фінансів лише 60% запиту - 28,8 млн. грн. На основі розрахунків кількісних економічних показників згідно методології зроблено висновки, що витрати на фінансування міжнародної співпраці, створення інформаційних центрів, маркетингової діяльності, розвиток інфраструктури туризму не були достатньо враховані. Для порівняння, бюджет урядового органу по туризму в країнах Європи в середньому складає 29,3 млн. дол.. США [78, 80]. Проведемо останні розрахунки згідно моделі:

$$(59,3\% + 27\%) \div 2 = 43\%$$

Згідно оцінки ефективність державного регулювання туристичної галузі за методикою складає 43%. Незважаючи на досягнуту результативність, загалом, очевидно, що методи примусового характеру спрямовані скоріш на симптоми хвороби, ніж на її причини. Відтак в Україні назріла потреба в розробці принципово нових підходів до управління туристичною сферою, кардинальної перебудови його організаційної структури.

Значно активнішого застосування в галузі туризму нагально вимагає і регіональна політика, покликана децентралізувати державні управлінські функції шляхом делегування широкого обсягу адміністративних, соціально-економічних та фінансових прав місцевим владним структурам. В більшості

країн світу поточне управління туристичною індустрією здійснюються саме там, де виробляється рекреаційний продукт і зосереджені відповідні ресурси.

Окрім підвищення ефективності управління, така політика, особливим чином акцентована на певних регіонах і територіях, може стати неабияким чинником їх перспективного загальноекономічного зростання. Приміром, створення об'єктів інфраструктури туризму або пільгових умов їх діяльності у віддалених та слаборозвинених регіонах сприяє відновленню їх демографічного потенціалу, надає поштовх розвитку сільського господарства, збільшує зайнятість населення, наповнює місцеві бюджети.

3.3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ

Підсумовуючи все вищезазначене, може стверджувати, що успішність функціонування національної туристичної галузі залежить, в основному, від ефективної системи управління та координації всіх компонентів туристичної привабливості: від туристичних ресурсів та інфраструктури до залучення інвестицій у їх розвиток та якісне обслуговування. Все це вимагає пошуку шляхів не лише покращення стану окремих складових туристичної привабливості, але й визначає необхідність комплексного пошуку заходів її підвищення та максимальної кооперації і координації всіх суб'єктів туристичного господарства. За таких умов нами розроблені шляхи підвищення туристичної привабливості України як регіону з потужним природним та історико-культурним туристичним потенціалом, але неефективною політикою державного регулювання, інформаційного та інвестиційного забезпечення, що визначає невідповідність міжнародним стандартам існуючої інфраструктури туризму та відсутність попиту на національний туристичний продукт:

– підвищення національної свідомості та інтересу до туристичної спадщини в першу чергу громадян країни шляхом прийняття змін до закону України «Про вищу освіту» та внесення курсу «краєзнавство» до скарбу

обов'язкових предметів програми вищих навчальних закладів. Запровадження такого курсу виконає функцію інформаційного забезпечення туристичної привабливості та залучити потенційних внутрішніх туристів. В той же час забезпечить перспективність інвестування коштів на реставрацію та улаштування туристичних ресурсів і розбудову туристичної інфраструктури за рахунок національних інвесторів;

– створення «Регіональних інформаційних туристичних центрів», які повинні виконувати широкий спектр послуг для підприємців у сфері туристичного бізнесу, відпочиваючих, а також потенціальних споживачів. Крім цього, влада може виконувати роботи по замовленням зацікавлених організацій щодо збору й систематизації статистичної та іншої інформації про результати туристсько-екскурсійної діяльності на території міста, аналізувати ринки збуту послуг для розроблених інвестиційних проектів, контролювати якість туристсько-екскурсійних послуг, які надаються на території міста;

– запровадження кластерної моделі організації туристичного бізнесу, що забезпечить підвищення координації дій всіх суб'єктів галузі та розвиток конкурентних переваг регіону шляхом активізації всіх видів туризму, яка передбачає вирішення наступних пріоритетних завдань: створення реального реєстру об'єктів туристичної інфраструктури, щоб інвестори знали куди вкладати гроші; забезпечення реклами та створення туристичного іміджу регіону; формування інформаційної бази регіону з визначенням можливих туристичних маршрутів, місць відпочинку, транспортної системи тощо; підвищення рівня кваліфікації та інтелектуального потенціалу працівників туристичної сфери.

Невисокі вимоги до фахової підготовки претендентів на право провадження туристичної діяльності в Україні менша на порядок, ніж в інших країнах, плата за отримання ліцензій є суттєвим негативним чинником впливу на якість туристичних послуг. І хоча у 2008-2009 роках за різного роду порушень було анульовано понад 700 ліцензій, проте плата у 340

гривень не ускладнює отримання нової ліцензії, що фактично і робиться. В той же час якість послуг залишається на низькому рівні і не відповідає сучасним вимогам та збільшенню впливу державного регулювання. Тому ми вважаємо за доцільне підвищити розмір плати за видачу ліцензій на туроператорську та турагентську діяльність.

Удосконалювання нормативно-правової бази в області туризму покликано стимулювати економічну діяльність підприємств й організацій різних галузей по наданню туристських послуг. Правова й економічна підтримка окремих туристських підприємств й організацій повинна супроводжуватися координацією їхньої діяльності органами державними або недержавного (наприклад, асоціаціями) керування. Тому необхідна розробка й практичне використання нових технологій планування територіально-господарських комплексів в області туризму, національної економіки в цілому й окремих адміністративно-територіальних утвореннях. Особливістю таких технологій є встановлення необхідного рівня лібералізму й централізації, тобто ступеня співвідношення ринкових і планових факторів у підходах до керування.

Основою планування є комплексний підхід до розвитку туризму або планування цього виду діяльності в цілому, у єдності й взаємозв'язку найважливіших передумов діяльності й умов (у тому числі й навколишнім середовищі), що впливають на її результативність.

Нові технології планування в сфері туризму висувають особливі вимоги до статистичної інформаційної системи туризму, що формує державна й відомча статистика. З'являється потреба в інформації, що найбільше повно характеризує навколишнє середовище, туристські ресурси, індустрію туризму, домашні господарства як на федеральному, так і на інших адміністративно-територіальних рівнях. З метою планування розвитку туризму в комплексі з іншими видами економічної діяльності важливе значення має оцінка економічної й соціальної ефективності такого розвитку. Наприклад, видатки Міністерства культури й туризму враховані на рівні 65%

від споживання. Видатки на соціально-культурну сферу не забезпечують потребу, визначену головними розпорядниками.

Це все показує необхідність виведення формули розрахунку показника обсягу видатків на туристичну галузь. За для покриття усіх необхідних видатків держави на туристичну галузь. Пояснити необхідність розробки такої формули можна тим, що зараз видатки на туристичну галузь України розраховуються згідно показника обсягу видатків на інші заходи. Ми вважаємо що цей розрахунок необхідно проводити з урахуванням особливих властивостей туристичної галузі України. Пропонуємо представити розрахунок, як показник обсягу видатків на туризм($V(tu)$), який визначається виходячи з чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці, різницею між кількістю в'їзних та виїзних туристів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, що визначається як середній розмір загальних видатків відповідних місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на бюджетний період, що передуює плановому, на одного жителя, і коригується на прогнозний обсяг ресурсів бюджету, що спрямовуються на зазначену мету (цілі) у планованому бюджетному періоді. При цьому обсяг видатків місцевих бюджетів на туризм не може бути меншим, ніж обсяг у році, що передуює плановому, скоригований на індекс споживчих цін в середньому до попереднього року, врахований в Основних прогнозних показниках економічного і соціального розвитку України за даними Мінекономіки.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості $F(tur)$ видатків на туризм обласного бюджету в розрахунку на одного жителя пропонуємо помножити на суму чисельності наявного населення $N(n)$ та різницю кількості в'їзних $K(v)$ та виїзних $K(vu)$ туристів адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передуює планованому та. Для обласного бюджету розрахунковий обсяг видатків на туризм визначається за такою формулою:

$$V_{tur} = F_{tur} \times (N_n + (K_v - K_{vu})) + V_{turg} \quad (14)$$

Як засвідчує аналіз, сьогодні мають місце справедливі нарікання відносно неналежного виконання чи невиконання взагалі завдань, які були поставлені перед Державною службою туризму і курортів [34].

Недостатня увага приділяється такими факторами підвищення туристичної привабливості держави, як спрощення прикордонних і митних формальностей, паспортно-візового режиму тощо. У цьому контексті не може бути залишений осторонь факт початку функціонування Міждержавної Ради по туризму країн СНД, поява якої створила усі умови для відновлення єдиного туристичного простору, тісної інтеграції та співробітництва в напрямку уніфікації державних галузевих стандартів і нормативно-правової бази, розробки спільних туристичних маршрутів, проведення узгоджених дій щодо гарантій захисту туристів та забезпечення виконання угод і домовленостей.

На сучасному етапі розвиток системи управління туристичною галуззю повинен охоплювати такі питання, як удосконалення структури управління, реалізація державної політики у цій галузі шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва. Важливе значення має вдосконалення державної статистики з питань туризму з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших країн [27, с. 45].

Туризм як вид економічної діяльності та важливий соціальний інститут має чітку орієнтацію на використання природних ресурсів та культурної спадщини. Тому важливим його напрямом є ефективне і раціональне використання природних ресурсів та об'єктів культурної спадщини з одночасним їх збереженням і відновленням, профілактика та мінімізація негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище. Крім того, необхідно здійснити заходи щодо визначення рекреаційного потенціалу всіх регіонів країни та визначення особливостей рекреаційних регіонів з метою створення колоритного національного туристичного продукту.

Усі проблеми туристичної галузі необхідно вирішувати на національному, регіональному та місцевому рівнях через удосконалення механізмів державного регулювання туристичної галузі та з урахуванням зарубіжного досвіду. Особливу увагу слід приділити вдосконаленню державного управління розвитком соціального туризму [33].

У процесі дослідження встановлено, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку національного туристичного комплексу і системи управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях.

Необхідно приймати заходи щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази туристичної галузі, зокрема, видається необхідним прийняття законів, які забезпечать ефективне функціонування галузі, а також внесення окремих поправок до законів України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування» (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму) тощо.

Аналіз проблем курортної сфери України свідчить про необхідність реорганізації всієї системи та зміни механізмів управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. З цією метою необхідно на державному рівні переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують. Лише зі зміною методологічних підходів держава зможе розробити нові концепції розвитку як самих курортів, так і санаторно-курортного обслуговування населення [34].

Забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-

рекреаційної сфери. З цією метою видається необхідним запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукає іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідне запровадження практики прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів щодо розвитку туристичної інфраструктури, зокрема, облаштування маршрутів, місць для відпочинку в лісах та гірських районах, громадських пляжів, оглядових майданчиків, центрів туристичної інформації, інформаційних стендів на дорогах тощо.

Умовою регіонального розвитку туризму є чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Самостійний розвиток туристичної галузі без суттєвої державної підтримки, який відбувався протягом останніх десятиліть, призвів до практично монополії комерційних форм та видів туризму. З метою зниження соціального напруження в галузі і в суспільстві в цілому необхідне впровадження державної політики соціалізації туристичної галузі.

Отже, як вже неодноразово зазначалося, розвиток туристичної галузі є надзвичайно актуальним для України. Унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, значні рекреаційні можливості, які має наша держава, приваблюють дедалі більше туристів, у тому числі й іноземних. Забезпечувати належну віддачу від цього потужного потенціалу, використовувати його для активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, впровадження ефективних механізмів державного регулювання галузі, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів. Виходячи зі світового досвіду необхідно, щоб законодавчі та виконавчі органи забезпечили зацікавлений підхід до розвитку туризму, щоб він став частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, враховувався при розгляді інших питань, які мають національне значення.

ВИСНОВКИ

У процесі роботи автор досягнув наступних висновків:

1. Державне регулювання туристичної галузі ми розглядаємо, як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі. Сутність державного регулювання полягає у створенні умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.

Відповідно до законодавства регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади в галузі туризму, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції. Існують суттєві недоліки у структурі органів виконавчої влади. Особливо це стосується органів державного регулювання на регіональному рівні. Підрозділи з питань туризму недоукомплектовані спеціалістами та в основному складаються з малої кількості штатних одиниць.

2. В різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки. В Україні доцільно використовувати європейську модель, яка переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності вирішуються в «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ даного міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання та спрямовує й координує маркетингову діяльність.

Україні слід перейняти в майбутньому досвід співробітництва Ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, що здійснюється

через впровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, особливо з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів.

Важливим чинником у процесі реалізації державної туристичної політики є запозичення Україною досвіду Великобританії з ефективного застосовування сучасних інформаційних технологій та маркетингових компаній.

3. Сучасний стан державного регулювання задовільний. З кожним роком збільшується фінансування туристичної галузі. У 2005 році фінансування туризму було – 0, у 2009 – 2,5 млн. грн. Найважливішими способами державного регулювання сфери туризму є: ліцензування туристської діяльності, стандартизація туристської діяльності й об'єктів туристської індустрії, сертифікація туристського продукту, які здійснюються з метою захисту прав й інтересів туристів. Останніми роками в Україні прийнято низку державних рішень на зміцнення та розширення законодавчої бази з туризму, однак Туризм визнано одним з пріоритетних напрямків національної культури й економіки.

4. Основні проблеми та недоліки системи державного регулювання низку галузі:

- невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам та тенденціям розвитку туристичної галузі;

- потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі і приведення його у відповідність зі світовими стандартами [1];

- відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу в створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією [34];

- сучасне туристичне підприємництво функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави;

– відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму.

5. Реалізація державної політики в туристичній галузі України здійснюється з суттєвим відставанням не дивлячись на те, що фінансування галузі зросло та держава сприяє провадженню інформаційно-рекламної діяльності, пов'язаної з пропагуванням туристично-рекреаційного потенціалу України та її регіонів. З метою просування національного туристичного продукту на світовому ринку, залучення іноземних туристів до відпочинку і оздоровлення в туристичних і курортних центрах нашої держави, підвищення економічної ефективності туристичної галузі та зміцнення авторитету країни, Україна як туристична держава, брала активну участь у трьох міжнародних туристичних заходах за кордоном, взято участь у 6 виставкових заходах національного та регіонального значення, було виготовлено інформаційно-рекламні матеріали, з метою поширення інформації про туристичний потенціал України на внутрішньому та зовнішньому ринках, Міністерством культури і туризму України створено два відеоролики соціального характеру під назвою «Відпочивай в Україні» та «Подорожуй Україною», які презентують можливості для відпочинку в Україні, культуру, мистецтво, туристичну та інвестиційну привабливість. Зазначений матеріал з червня 2009 року транслюється центральними та регіональними державними телерадіокомпаніями протягом року, як соціальна реклама.

Незважаючи на позитивні зміни у реалізації державної політики туристичної галузі Міністерством фінансів України потребу у коштах на вирішення завдань бюджетних програм у сфері туризму в 2009 та 2010 роках визначено на рівні 93 та 52 відсотків, відповідно. Загалом у 2008-2010 роках Міністерством культури і туризму України та Державною службою туризму і курортів витрачено незаконно, неефективно та з порушенням чинного законодавства понад 41 мільйон гривень. Таким чином, туристична галузь позбавлена належної державної підтримки і перспектив розвитку.

6. За допомогою розуміння ступеня ефективності державного регулювання туристичної галузі України ми зможемо поліпшити стан туризму України. Розроблену методикау пропонуємо представити, як розрахунок двох показників, результати яких показують дієвість державного регулювання за допомогою механізмів управління. Ми вважаємо, що найбільш наглядно це можна зробити за допомогою розрахунку співвідношення результатів позитивного або негативного внеску галузі туризму (у даному випадку пропонується, як прибуток у державний бюджет) та оцінка ефективності державного регулювання на регіональному рівні. Головними показниками ефективного впливу туристичної галузі є обсяг інвестицій, фінансування, державних закупівель та виконаних програм розвитку туристичної інфраструктури в Україні та регіоні.

7. Згідно оцінки ефективність державного регулювання туристичної галузі за методикою складає 43%. Незважаючи на досягнену результативність, загалом, очевидно, що в Україні назріла потреба в розробці принципово нових підходів до управління туристичною сферою, кардинальної перебудови його організаційної структури. Активнішого застосування в галузі туризму нагально вимагає регіональна політика, покликана децентралізувати державні управлінські функції шляхом делегування широкого обсягу адміністративних, соціально-економічних та фінансових прав місцевим владним структурам. Окрім підвищення ефективності управління, така політика, особливим чином акцентована на певних регіонах і територіях, може стати неабияким чинником їх перспективного загальноекономічного зростання. Приміром, створення об'єктів інфраструктури туризму або пільгових умов їх діяльності у віддалених та слаборозвинених регіонах сприяє відновленню їх демографічного потенціалу, надає поштовх розвитку сільського господарства, збільшує зайнятість населення, наповнює місцеві бюджети.

8. З метою планування розвитку туризму в комплексі виникає необхідність виведення формули розрахунку показника обсягу видатків на туристичну галузь.

Необхідно здійснити заходи щодо визначення рекреаційного потенціалу всіх регіонів країни та визначення особливостей рекреаційних регіонів з метою створення колоритного національного туристичного продукту.

Усі проблеми туристичної галузі необхідно вирішувати на національному, регіональному та місцевому рівнях через удосконалення механізмів державного регулювання туристичної галузі та з урахуванням зарубіжного досвіду.

Необхідно на державному рівні переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують. З цією метою запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукає іноземних та вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію.

Пропонуємо чіткий розподіл повноважень між центральними та регіональними галузевими органами влади, а також між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

З метою зниження соціального напруження в галузі і в суспільстві в цілому вважаємо необхідним впровадження державної політики соціалізації туристичної галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 № 1282-IV -ВР
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV –ВР.
3. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III-ВР.
4. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 01.05.2003 р. – № 31-32-ВР.
5. Указ Президента України «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року», № 973/99 від 10.08.1999 року.
6. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності» від 17 січня 2001 року.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки».
8. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 роках» від 12 травня 2004 р. № 612.
9. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження формули розподілу міждержавних трансфертів» від 14 травня 2000 р. № 1195.
10. Постанова Харківської обласної ради «Про затвердження Комплексної Програми розвитку гуманітарної сфери» від 03.02.2009 року № 1103 – V.
11. Агафонова Л.Г. Туризм, готельний та ресторанний бізнес: ціноутворення, конкуренція, державне регулювання: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Київський ун-т туризму, економіки і права. – К.: Знання України, 2002. – 352 с.
12. Александрова А.Ю. Международный туризм: Учебное пособие. – М.: – Аспект Пресс, 2004. – 425 с.

13. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма: Учеб. Пособие. – М.: Финансы и статистика, 2004 – 176 с.
14. Биржаков М.Б. Введение в туризм. Учеб. Пособие. – СПб.: Герда, 2003. – 320 с.
15. Биржаков М.Б. Индустрия туризма: перевозки. Учеб. Пособие. – СПб: Невский Фонд, Герда, 2004. – 276 с.
16. Биркович В.І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні Учеб. Пособие. – Стратегічні пріоритети, №4(5), 2007. – 252 с.
17. Борисов К.Г. Международный туризм и право. Учеб. Пособие. — М.: НИМП, 1999. — 234 с.
18. Волошин Н.И. Правовое регулирование туристской деятельности. Учеб. Пособие. – Москва.: Финансы и статистика, 2002. – 324 с.
19. Гудзь П.В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій / НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. Учеб. Пособие. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2001. – 269 с.
20. Дроздова Г.М. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності підприємства. Навчальний посібник. – К.: ЦУЛ, 2002. – 172 с.
21. Дехтярь Г.М. Лицензирование и сертификация в туризме. Учеб. Пособие. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 412 с.
22. Дядечко Л.П. Економіка туристичного бізнесу. Навчальній посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 224 с.
23. Євдокименко В.К. Регіональна політика розвитку туризму. Методологія формування, механізм реалізації / Ін-т регіон. досліджень НАН України. – Чернівці: Прут, 1995. – 118 с.
24. Жильцов Е.Н., Казаков В.Н., Восколович Н.А. Экономика сферы платных услуг. Учебник. – Казань и МГУ им.М.В.Ломоносова, 1996. – 205 с.
25. Ильина Е.Н. Туроперейтинг: организация деятельности. Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 356 с.
26. Кабушкин Н.И. Основы менеджмента. Учеб. пособие. – Мн.: Новое знание, 2002. – 316 с.

27. Каурова А.Д. Организация сферы туризма. Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: «Издательский дом Герда», 2005. – 273 с.
28. Квартальнов В. А. Иностраный туризм. Учеб. пособие. — М.: Финансы и статистика, 1999. — 312 с.
29. Квартальнов В.А. Туризм. Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 320 с.
30. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні. – Чернівці: Книги-XXI, 2003. – 300 с.
31. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки. Навч. Посіб. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – 432 с.
32. Курилова В.И. Туризм. Учеб. пособие. – М.: Просвещение, 1988. – 243 с.
33. Любіцева О.О. Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти). Учеб. пособие. – К.: «Альтерпрес», 2003. – 436 с.
34. Мальська М.П., Худо В.В., Цибух В.І. Основи туристичного бізнесу. Навчальний посібник. Навч. Посіб. – К.: ЦУЛ, 2004. – 272 с.
35. Максименко С.В. Туристическая деятельность: международно-правовые аспекты. Учеб. пособие. – Одесса: Одесская национальная юридическая академия, 2001. – 175 с.
36. Маринин М.М. Туристские формальности и безопасность в туризме Учеб. пособие.. — М.: Финансы и статистика, 2002. — 144 с.
37. Менеджмент туризма: Экономика туризма. Учебник. — М.: Финансы и статистика, 2002. — 320 с.
38. Наумова С.А. Экономика и предпринимательство в социально-культурном сервисе и туризме. Учеб. пособие – Томск: ТПУ, 2003. – 127 с.
39. Науменко Г.П. Проблеми розвитку внутрішнього туризму в Україні. Пилипенко А.Я., Щербина В.С. Господарське право. Навч. Посіб. – К.: Вентурі, 1996. – 288 с.
40. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні: Станом на 1 трав. 2002 р. / Київський ун-т туризму, економіки і права / В.К. Федорченко (ред.), Л.В. Малюга (упоряд.). Навч. Посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 640 с.

41. Пуцентейло Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємництва. Навчальний посібник. – К.: ЦУЛ, – 2007. – 300 с.
42. Сокол Т.Г. Основи туристичної діяльності: підручник /За заг. ред. В.Ф. Орлова. – К.: Грамота, 2006. – 264 с.
43. Сокол Т.Г. Основи туристичної діяльності. Навч. посіб. – К., 2006.– 81 с.
44. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки. Навч. Посіб. – К.: Знання.2007. – 271 с.
45. Туризм и гостиничное хозяйство / Под ред. проф. д.э.н. Чудновского А.Д. — М.: Издательство ЭКМОС, 2000. — 400 с.
46. Туризм и гостиничное хозяйство. Учебное пособие. — М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003. — 352 с.
47. Туристична діяльність. Нормативна база /Роїн О.М. Смаль І.В. Навч. Посіб. – К.: КНТ, 2005. – 448 с.
48. Уваров В.Д., Борисов К.Г. Международные туристские организации. Учеб. Пособие. – Москва:Альтерпрес,2007 – 267 с.
49. Хозяйственное право: Учебник / Под ред. Мамутова В.К. – К.: Юринком Интер, 2002. – 912 с.
50. Чудновский А.Д., Жукова М.А. Менеджмент туризма: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2003. – 435 с.
51. Шаповал Г.Ф. История туризма: Пособие. – Мн.: «Экоперспектива», 1999. – 260 с.
52. Вихристенко Б.І. Сучасний стан і завдання розвитку туристичної галузі України // Туристично-краєзнавчі дослідження. Випуск 1: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Туризм в Україні: економіка та культура» (Світязь, 9-10 вересня 1998 р.) – Частина перша. – К.: КМ-Трейдінг, 1998. – С. 46-49.
53. Кренинина Л.В., Механизмы государственного регулирования развития туризма в свете подготовки и проведения в Украине финальной части чемпионата Европы 2012 года по футболу.// Украинская Туристическаягазета – 2008, №9, с.7

54. Маринин М. Какие нужны меры по защите отечественного туризма // Туризм: практика, проблемы, перспективы, 1998. №2. – с.12
55. Смаль І.В. Туристична індустрія України: сучасний стан і перспективи розвитку // Туристично-краєзнавчі дослідження. – К., 2004. – с. 116.
56. Седик О. Індустрія туризму //Хрещатик. – №164. – 4 листопада 2005 року. – с. 3.
57. Сокол Т. Г. Матеріальна база іноземного туризму в Україні: проблеми розвитку // Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми туризму в Україні і завдання відновлення історичної пам'яті народу засобами туризму» (вересень 1994 р.): Тези доповідей та повідомлень. – Ч. 1. – К.- Косів, 1994. – 94 с.
58. Цибух В.І. Стан і перспективи розвитку туризму в Україні. // Туристично-краєзнавчі дослідження. – К., 1999.
59. Внутрішній туризм в Україні: окремі аспекти. Зб. наук. статей. – К., 2002. – 162 с.
60. Географічна енциклопедія України: У 3 т. – К.: Українська енциклопедія, 1989-1993. – Т.3: П-Я. – 480 с.
61. . Господарська діяльність. Ліцензування. Дозволи на туристичний супровід. Сертифікація. Безпека перевезень. Вип. 1. Методичний посібник – К., 2005. – 127 с.
62. Господарський кодекс України. – К.: Атіка, 2003. – 208 с.
63. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Юрінком, 1996. — 80 с.
64. Международные отношения. Справочник. – М.:, 1990. – С. 233.
65. Нормативно-правові акти України з питань туризму: Збірник законодавчих та нормативних актів /Упоряд. М.І.Камлик. – К.: Атіка, 2004. – 464 с. Основні показники розвитку туристичної галузі. // Збірник «Туризм в Україні». – К.: Державний комітет статистики, 2005. – с. 49.
66. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні. Збірник нормативно-правових актів //Під заг. ред. проф. В.К.Федорченка. – К.: Університет туризму, економіки і права. – К.: Юрінком, 2002. – 640 с.

67. Цивільний кодекс України – К.: Атіка, 2003. – 312 с..
68. Туризм в Україні – 2007. – Статистичний бюлетень. – К., 2008 – 35с.
69. Туризм в Україні: Статистичний бюлетень. – К., 2005. – 48 с.
70. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Медиополис. – № 1-2.1996. – С.56-59.
71. Рекомендации по статистике туризма. Статистические документы / ООН, ВТО. (Пер. с англ.) Нью-Йорк, 1999.
72. <http://www.enit.it> / Офіційний сайт Національного управління з туризму (Ente Nazionale Italiano per il Turismo – ENIT).
73. <http://www.president.gov.ua> / Офіційний сайт представництва Президента України Віктора Януковича.
74. www.tourism.gov.ua / Офіційний сайт державної служби курортів та туризму України.
75. <http://tourlib.net> / Офіційний сайт туристичної бібліотеки.
76. <http://www.tourspain.es> / Офіційний сайт Іспанського інституту туризму «Turespasa».
77. <http://www.world-tourism.org> / Офіційний сайт Всесвітньої туристичної організації.
78. www.mincult.uk / Офіційний сайт Міністерства Культури і туризму України.
79. www.ukrstat.gov.ua / Офіційний сайт Державного комітету статистики України.
80. www.ac-rada.gov.ua / Офіційний сайт Рахункової палати України.
81. www.uprstat.kharkov.ukrtel.net / Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації.
82. www.kharkivoda.avakov.com / Офіційний сайт Головного управління статистики у Харківській області.

ДОДАТКИ

Додаток А

Структура центрального апарату Міністерства
культури і туризму України

Назва розділу	Кількість одиниць	Склад служб	Функції
Керівництво	5		
Відділ забезпечення роботи Міністра	8	Начальник відділу 2 помічника Міністра 2 головних спеціаліста	Відділ здійснює організаційно-контролюючі функції, пов'язані з забезпеченням підготовки та реалізації поточної та перспективної діяльності Міністра.
– сектор взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю	2	Завідувач сектору Головний спеціаліст	
Відділ взаємодії з Верховною Радою України	6	Начальник відділу Провідний спеціаліст 4 головних спеціалісти	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення співпраці МКТ з Верховною Радою України, парламентськими комітетами і фракціями з метою ефективного втілення в життя державної політики щодо законодавчої роботи у сфері культури і туризму; – організацію всебічної співпраці з відповідними структурними підрозділами; – забезпечення системної роботи МКТ для вивчення та прогнозування їх впливу на прийняття рішень Верховною Радою України, насамперед стосовно реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України та поданих на затвердження законопроектів; – накопичення та дослідження інформації про основну мету та принципи створення депутатських фракцій (груп); – проведення спільно з структурними підрозділами МКТ експертизи законопроектів, які розглядаються комітетами Верховної Ради України та тих, що розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України; – аналіз прийнятих та підготовлених усіма суб'єктами

			законодавчої ініціативи законопроектів; – моніторинг законів, прийнятих Верховною Радою України, підготовлених на підпис Президенту України; – узгодження з профільними парламентськими комітетами графіків розгляду урядових законопроектів у сфері культури і туризму, та ін.
Сектор контролю та перевірки виконання актів і доручень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	2	Завідувач сектору Головний спеціаліст	- здійснення контролю за виконанням актів законодавства, наказів і доручень керівництва МКТ, а також проведення аналізу причин порушень виконання їх вимог і внесення пропозицій щодо усунення таких порушень; – підготовка інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань виконання актів законодавства, наказів і доручень керівництва МКТ; – удосконалення організації здійснення контролю..
Сектор мовної політики	3	Сектор мовної політики Завідувач сектору 2 головних спеціалісти	Сектор організує, координує роботу і бере участь у формуванні та реалізації мовної політики, забезпечує необхідні науково-організаційні механізми діяльності Міністерства та підприємств, установ, закладів та організацій, що відносяться до сфери управління Міністерства, співпрацює з структурними підрозділами Міністерства з питань, що належать до повноважень Сектору
Сектор режимно-секретної та мобілізаційної роботи	2	Завідувач сектору Головний спеціаліст	
Контрольно-ревізійний сектор	4	Завідувач сектору 3 головних спеціалісти	Головним завданням відділу є здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, збереженням державного майна, економним використанням матеріальних і фінансових ресурсів, за виконанням планових завдань, достовірністю ведення бухгалтерського обліку, а також виявлення та усунення фактів порушення фінансової дисципліни, нанесення збитків, безгосподарності й марнотратства, перекручення звітності на підприємствах, в установах і

			організаціях, що належать до сфери управління Міністерства культури і мистецтв України (далі – суб'єкт господарювання, який підлягає контролю)
Сектор з питань запобігання та протидії корупції	2	Завідувач сектору 3 головних спеціалісти	Сектор контролю та перевірки виконання актів і доручень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (далі – Сектор) є структурним підрозділом Міністерства культури і туризму України (далі – МКТ), створений з метою здійснення контролю за виконанням законів України, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів, інших актів МКТ та доручень керівництва МКТ.
Управління справами – відділ документального забезпечення та контролю – відділ господарського обслуговування та матеріально-технічного забезпечення	14 8 5	Начальник управління Заступник начальника управління – начальник відділу Заступник начальника відділу 5 головних спеціалісти Провідний спеціаліст Начальник відділу Головний спеціаліст Двірник Прибиральник службових приміщень Робітник з комплексного обслуговування й ремонту будинків, споруд і обладнання	
Юридичне управління – відділ нормативно-правової роботи та представництва в судах – відділ правової експертизи та договірної роботи	11 5 5	Начальник управління Начальник відділу 4 головних спеціалісти - юриконсульти Начальник відділу 4 головних спеціалісти – юриконсульти	Основним завданням Управління є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів Міністерством, а також його керівниками та спеціалістами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків; реалізація державної політики у сфері державної служби з питань кадрової роботи стосовно Міністерства; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання;

			прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.
Відділ кадрів	7	Начальник відділу Заступник начальника відділу 4 головних спеціалісти	
Відділ музичного та циркового мистецтва	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти провідний спеціалісти	
Відділ театрального мистецтва	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Відділ монументального, образотворчого та народного мистецтва	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Відділ аналізу та прогнозування діяльності навчальних закладів	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Відділ регіональної політики у сфері культури	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Відділ аналізу та прогнозування діяльності бібліотек	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Відділ аналізу та прогнозування музейної справи	6	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Управління міжнародних зв'язків	16	Начальник управління	Головне завдання Управління міжнародних зв'язків полягає у формуванні та впровадженні чіткої й дієвої міжнародної культурної політики України у сфері міжнародного культурного співробітництва, етнонаціональної політики та розвитку зв'язків з діаспорою. Робота Управління базується на стратегічних засадах постійного посилення міжнародних культурних зв'язків шляхом співпраці з міжнародними культурними інституціями та залучення громадянського суспільства до вирішення завдань сектору культури, максимального включення української сторони до європейського та світового культурно-мистецького простору.
– відділ культурного співробітництва та протоколу	5	Начальник відділу 3 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
– відділ взаємодії з міжнародними організаціями, забезпечення культурних програм та європейського співробітництва	5	Заступник начальника управління - начальник відділу 3 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
– відділ культури етносів України та української діаспори	5	Начальник відділу 3 головних спеціалісти Провідний спеціаліст	
Управління оплати праці та бюджетних програм	17	Начальник управління	- координація діяльності підрозділів Міністерства і підпорядкованих закладів і

<p>– відділ бюджетних програм мистецтва та періодичних видань</p> <p>– відділ бюджетних програм культури, освіти, науки та громадських організацій</p> <p>– відділ оплати праці</p>	<p>5</p> <p>6</p> <p>5</p>	<p>Начальник відділу 3 головних спеціалісти Провідний спеціаліст</p> <p>Начальник відділу 5 головних спеціалісти Провідний спеціаліст</p> <p>Заступник начальника управління – начальник відділу 3 головних спеціалісти</p>	<p>організацій культури щодо економічних обґрунтувань розвитку галузі та фінансового забезпечення закладів за відповідними напрямками їх діяльності;</p> <p>– формування, складання та подання бюджету за програмно-цільовим методом на підставі економічних розрахунків та обґрунтувань підприємств, установ, організацій та закладів, що перебувають у сфері управління Міністерства;</p> <p>– розробка спільно з відповідними структурними підрозділами Міністерства та відповідними органами виконавчої влади бюджетних запитів, планів соціально-економічного розвитку, державних цільових програм, матеріалів з питань планування, економічного аналізу, фінансування, організації і оплати праці, соціального захисту працівників культури і мистецтва, ринкової економіки, нормування тощо;</p> <p>– забезпечення коштами закладів, підприємств і організацій культури, які частково або повністю фінансуються з державного бюджету, фінансування централізованих заходів, науково-технічних розробок, капітального ремонту, творів драматургії, музики, аматорського та образотворчого мистецтва, міжнародних зв'язків;</p> <p>– організація та проведення економічної, методичної та методологічної роботи в галузі щодо ефективного використання бюджетних коштів.</p>
<p>Управління фінансування, обліку та звітності</p> <p>– відділ фінансування та розрахунків</p> <p>– відділ бухгалтерського обліку та методології</p> <p>– сектор статистичної</p>	<p>13</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>Начальник управління, головний бухгалтер</p> <p>Заступник начальника управління – начальник відділу 3 головних спеціалісти</p> <p>Начальник відділу 3 головних спеціалісти Провідний спеціаліст</p>	<p>- координацію діяльності підприємств, установ, організацій, закладів культури і туризму з питань фінансування та розрахунків, оформлення первинної облікової документації</p> <p>– забезпечення реалізації нормативно-правових актів, щодо здійснення фінансування та розрахунків в галузях культури і туризму</p> <p>– відображення в бухгалтерському обліку господарських операцій</p>

звітності	2	Завідувач сектору Головний спеціаліст	центрального апарату Міністерства, а також облік операцій за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом Міністерства – складання і подання до відповідних органів статистики, податкової адміністрації, Державного казначейства, Пенсійного та інших фондів місячної, квартальної та річної звітності центрального апарату МКТ – розробку у межах своєї компетенції, відповідно до галузевих особливостей, проектів нормативно – правових актів, методичних рекомендацій щодо їх застосування, експертизу проектів таких актів та ін.
Відділ технічної політики та інвестування – сектор капітального будівництва та інвестицій	9 3	Начальник відділу 4 головних спеціалісти Провідний спеціаліст Завідувач сектору 2 головних спеціалісти	- участь у формуванні та реалізації єдиної науково-технічної політики МКТ України з питань розвитку матеріально-технічної бази установ та ін. – здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання інвестицій у розвиток матеріально-технічної бази установ, закладів, підприємств та організацій, що належать до сфери управління МКТ; – сприяння розвитку науково- технічної й виробничої діяльності; – реалізація в галузі державної політики з питань інформатизації, положень Закону України "Про Національну програму інформатизації", впровадження сучасних автоматизованих інформаційних технологій, поширення досягнень вітчизняної культури у системах глобальних комп'ютерних комунікацій – здійснення заходів щодо ефективного використання державного майна; – реалізація в галузі державної політики з питань охорони праці, профілактики травматизму й захворювань, протипожежного захисту об'єктів;
Чисельність центрального апарату МКТ, всього	161		

Таблиця складена автором за матеріалами: [77]

Розподіл видатків Державного бюджету України на 2010 рік

1801010	1801000	1800000	Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Код функціональної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Загальний фонд(тис.грн.)			Спеціальний фонд(тис.грн)		
					Всього	видатки споживання	з НИХ:	Всього	видатки споживання	з НИХ
0829	Міністерство культури і туризму України	Міністерство культури і туризму України	Всього	видатки споживання	оплата праці	комунальні послуги та енергоносії	Всього	видатки споживання	оплата праці	комунальні послуги та енергоносії
22 223,3	1 421 009,8	1 604 571,5		Всього			Всього			
21 057,2	1 359 055,5	1 502 188,1		видатки споживання			видатки споживання			
14 003,9	195 549,2	261 141,7			оплата праці			оплата праці		
727,8	13 243,2	18 335,9				комунальні послуги та енергоносії			комунальні послуги та енергоносії	
1 166,1	61 954,3	102 383,4				Видатки розвитку				
	109 790,1	122 611,9					Всього			
	98 380,1	110 715,4					видатки споживання			
	18 386,1	25 283,6						оплата праці		
	1 378,5	1 767,2						комунальні послуги та енергоносії		
	11 410,0	11 896,5						Видатки розвитку		
22 223,3	1 530 799,9	1 727 183,4					Разом (тис.грн)			

1804030	1804020	1804000	1801020
0472	0472		0840
Фінансова підтримка розвитку туризму	Фінансова підтримка створення умов безпеки туристів та розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні	Державна служба туризму і курортів	Прикладні розробки у сфері розвитку культури і туризму
12 029,7	480,0	12 509,7	7 963,5
11 931,2		11 931,2	
98,5	480,0	578,5	7 963,5
			2 730,6
12 029,7	480,0	12 509,7	2 730,6
			10 694,1

Складено автором за матеріалами [8]

АНОТАЦІЯ

Андрієнко К.О. Оцінка ефективності державного регулювання туристичної галузі в Україні (випускна магістерська робота). – Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – 102 с. (рукопис).

У роботі розглядаються теоретико-методологічні й практично-організаційні аспекти державного регулювання розвитку туристичної галузі України, розроблено модель оцінки ефективності державного регулювання та зроблені висновки згідно запропонованої методики, висвітлено ряд недоліків державного регулювання. Освітлено питання впливу держави на туризм в Україні, визначено основні механізми державного регулювання туризму. Зроблено аналіз державної підтримки розвитку туризму в Україні і внесені пропозиції щодо змін у державному регулюванні туристичної галузі, зокрема через реформи в управлінському апараті туризму, підтримку перспективних видів туризму – сільського, в'їзного, внутрішнього, соціального, змін та удосконалення нормативно-правової бази.

Ключові слова: механізм державного регулювання, туристична політика держави, туризм, Україна, структура державного регулювання туризму, моделі державної участі в регулюванні, недоліки державного регулювання.

АНОТАЦІЯ

Андрієнко Е.О. Оценка эффективности государственного регулирования туристической отрасли в Украине (выпускная магистерская работа). – Харьков: ХНУ им. В.Н. Каразина, 2010. – 100 с. (рукопись).

В работе рассматриваются теоретико-методологические и практически-организационные аспекты государственного регулирования развития туристической отрасли Украины, проанализировано влияние государства на туристическую отрасль Украины, разработана модель оценки эффективности государственного регулирования и сделаны выводы согласно предложенной методике, рассмотрен ряд недостатков государственного регулирования. Рассмотрены аспекты влияния государства на туризм в Украине, определены основные механизмы государственного регулирования туризма. Охарактеризовано состояние государственной поддержки развития туризма в Украине и внесены пропозиции по усовершенствованию государственного регулирования, в частности через реформы в управленческом аппарате туризма, поддержку перспективных видов туризма - сельского, въездного, внутреннего, социального, изменений и усовершенствования нормативно-правовой базы.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, туристическая политика государства, туризм, Украина, структура государственного регулирования туризма, модели государственного участия в регулировании, недостатки государственного регулирования.

ANNOTATION

Andrienko K.O. Estimation to efficiency of the government regulation of tourist branch in Ukraine. – (master's degree work). — Kharkov: V.N. Karazin's university, 2010. – 100 p. (manuscript).

In this work is described condition of government support of tourism, analysis of state influence on tourism branch of Ukraine, ways of estimation the efficiency of the government regulation, considered a row of defects in the government regulation. The supportive measures to develop Ukrainian tourism have been highlighted and the ways to solve problems in the tourism branch have been suggested. For example it is considered a list of defects in the tourism governing and ways of solving these problems by reforms in the tourism governing branch of Ukraine, supporting perspective types of tourism, changes and improvements of normative-legal base.

The Keywords: mechanisms of the government regulation, tourism state policy, tourism, Ukraine, structure of the government regulation of the tourism, models of the state participation in tourism regulation, defects of the government regulation.