

*Бойко Є.О.,**докторант,**Інститут економіки природокористування та сталого розвитку**Національної академії наук України**Левенець Ю.А.,**магістрант,**Національний університет кораблебудування**імені Адмірала Макарова*

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТУРИСТИЧНОГО БІЗНЕСУ РЕГІОНУ НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Анотація. У статті досліджено теоретичні аспекти публічного адміністрування туристичного бізнесу. Визначено методи державного регулювання туристичного попиту. Проаналізовано вплив громадських організацій на розвиток сприятливих інвестиційних умов у туристичний комплекс. Визначено систему принципів публічного адміністрування туристичного бізнесу в контексті сталого розвитку. Запропоновано концептуальні завдання регіональних органів публічного адміністрування туристичного бізнесу в контексті сталого розвитку.

Ключові слова: публічне адміністрування, туристичний бізнес, сталий розвиток, стратегія управління, природоохоронна політика, туристична сфера, туристичні послуги.

Постановка проблеми. Проблема впливу туризму на навколишнє середовище залишається дуже актуальною і потребує регулювання, підтримки та належного контролю з боку держави.

Вимоги сталого розвитку туристичної індустрії ще недостатньо розвинені й не примушують підприємства-забруднювачі змінювати технології виробництва на природозахисні. Економічні механізми, що регулюють охорону навколишнього середовища та природних ресурсів, також не дуже ефективні, хоча останнім часом певною мірою вдосконалені. Інституційна і функціональна модернізація системи управління на засадах сталого розвитку потребує значної переорієнтації управлінської парадигми в економіці територіально-просторових утворень крізь призму вдосконалень в інституціональній, техніко-технологічній і соціально-економічній структурі регіональних господарських комплексів, які проявляються у видозмінненні структури соціально-економічної системи, додавання до неї нових структурних елементів, знаходження нових якостей та характерних рис.

Розроблення стратегії управління розвитком регіону базується на ключових напрямках екологічнобезпечної політики і потребує істотної адаптації наявних у нашій країні норм і вимог до загальноєвропейських стандартів. Це вимагає поєднання всього позитивного, що набуто вітчизняною і світовою спільнотою у сфері теоретичних, методологічних, практичних основ раціоналізації використання природно-ресурсного потенціалу, оптимізації функціонування еколого-економічної системи, збереження якості навколишнього природного середовища в контексті екологічнобезпечного просторового розвитку. Все це призвело до висунення якісно нових вимог щодо стра-

тегічного управління еколого-економічною системою на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням державного регулювання у сфері туризму присвячено праці таких учених, як Козловський Є.В., Антоноук Н., Занько Ю., Мацкевич Н.М., Ковальчук Н.М. та ін. Проте недостатньо розкритими залишаються питання публічного адміністрування туристичного бізнесу на засадах природоохоронної політики.

Мета статті полягає у теоретичному дослідженні і розробленні практичних рекомендацій із публічного адміністрування туристичного бізнесу регіону на засадах сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічне адміністрування туристичної індустрії на засадах сталого розвитку є одним із механізмів реалізації державної політики в галузі туризму, яка включає в себе комплекс організаційних, соціо-еколого-економічних, політико-правових та інших методів, що використовуються парламентами, урядами, державними і громадськими організаціями та установами для створення умов для розвитку конкурентоспроможної і природоохоронної туристичної галузі в країні.

Протягом останніх десятиліть у багатьох країнах розроблено програми, орієнтовані на гармонізацію відносин між туризмом і природним середовищем, серед них: зелений туризм, екотуризм, сталий туризм. На практиці ці альтернативні напрями туризму передбачають обмеження нового туристичного будівництва, пропагування екологічних видів транспорту, впровадження екологічних технологій для найбільш поширених форм туризму (відпочинкового, пішого), а також підвищення екологічної свідомості туристів і місцевих жителів.

Вплив публічного адміністрування на природоохоронні та соціальні чинники в галузі туристичної індустрії потрібно здійснювати через реорганізацію та модернізацію механізмів управління на державному та місцевому рівнях. При цьому варто звернути увагу на запровадження стратегічного планування та відповідне нормативно-правове, інституційне, фінансове, регуляторне та науково-методичне забезпечення.

До методів державного регулювання туристичного попиту належать:

- 1) державний маркетинг та просування туристичного іміджу країни;
- 2) державний вплив на ціноутворення;
- 3) ліцензування, стандартизація та сертифікація;
- 4) збільшення доходів громадян;
- 5) регулювання тривалості робочого дня та відпусток;
- 6) розвиток та підтримка соціального туризму [3].

1. Державний маркетинг. Мета державного маркетингу – стимулювання туристичного попиту, створення привабливого туристичного іміджу країни або об'єктів внутрішнього туризму: туристичних центрів, санаторно-курортних зон, природно-заповідних територій тощо. Державний маркетинг має сприяти просуванню національного туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному ринках.

Для просування туристичного іміджу держави використовуються такі методи: зустрічі фахівців із відомими політичними діячами або журналістами, виступи на телебаченні та радіо, безкоштовне розповсюдження інформаційних матеріалів, книг, брошур і дисків, участь національних туристичних адміністрацій у виставках-ярмарках. Усі ці методи можуть використовуватися туристичними або торговими представництвами країни за кордоном. Покращенню туристичного іміджу держави також сприяють міжнародні двосторонні та багатосторонні угоди про співробітництво між міністерствами або відомствами, що відповідають за розвиток туризму.

Витрати на проведення заходів із просування туристичного іміджу держави можуть становити більше половини бюджету національних туристичних адміністрацій. Значна частина цих коштів спрямована на фінансування діяльності з реклами та зв'язків із громадськістю. Нині перше місце у світі за річним бюджетом для проведення заходів із просування туристичного іміджу держави за кордоном займає Іспанія.

2. Державний вплив на ціноутворення. До способів державного регулювання цін на туристичну продукцію належать:

- контроль ціноутворення на підприємствах соціальної інфраструктури, готельних і транспортних підприємствах, зокрема, використання різних знижок та пільг для стимулювання туристичної діяльності у низький сезон;
- уведення або скасування податків із продажу туристичних послуг і товарів туристичного призначення;
- безпосередній вплив на рівень цін на підприємствах, що належать державі або нею контролюються;
- відкриття пунктів із продажу туристичних товарів у митних зонах. Контролюючи ціни, держава може збільшити (зменшити) попит на окремі види туристичних послуг, захистити інтереси подорожуючих осіб, позбавити їх зайвих витрат [1].

3. Ліцензування, стандартизація, сертифікація. Якщо неможливо вплинути на ціни, держава може здійснити непрямий ціновий контроль за допомогою ліцензування та встановлення градації якості послуг. Туроператори завжди зацікавлені у підвищенні цін на послуги та подекуди їх збільшують навіть тоді, коли кількість запропонованих послуг перебільшує попит. За таких обставин, наприклад, державна сертифікація туристичних послуг дає змогу зменшити ціни, привівши їх у відповідність із установленою градацією якості послуг.

4. Збільшення доходів громадян. Держава має великі можливості впливу на ступінь оплати праці, стан пенсійного забезпечення, рівень соціальних виплат тощо. Підвищення матеріального забезпечення громадян, надання робітникам та службовцям різноманітних соціальних гарантій та пільг за рахунок підприємств або профспілок завжди сприяють збільшенню попиту на туристичні послуги.

Одними із методів публічного адміністрування туристичної пропозиції є: дослідження, планування та регулювання туристичної діяльності; оподаткування туристичних підприємств; створення сприятливих умов для інвестицій у туризм [2].

Дослідження, планування та регулювання туристичної діяльності. Дослідження туристичної діяльності забезпечу-

ється органами державної статистики, зокрема через моніторинг змін показників кількості туристів та державними замовленнями на відповідні дослідження, а також звітами громадських організацій зі сфери туризму.

Планування органами публічного адміністрування туристичної діяльності зумовлюється вибором різних цілей розвитку туризму (максимізація надходжень іноземної валюти, залучення платоспроможних клієнтів, збільшення зайнятості населення, економічна підтримка слабких регіонів), оцінкою туристичних ресурсів, обробленням інформації про туристичну діяльність.

Оподаткування туристичних підприємств. Держава визначає податкові режими для різних груп підприємств сфери туризму: пільговий, звичайний або жорсткий. Наприклад, підвищені податкові ставки доцільно використовувати для оподаткування діяльності казино або нічних клубів (держава може забирати до половини їх прибутку). Податкові знижки застосовуються для підприємств, що обслуговують туристів у низький та середній сезони. Деяким туристичним організаціям можуть також надаватися пільгові тарифи на комунальні послуги.

Створення сприятливих умов для інвестицій у туризм. Оскільки інвестиції в туризм пов'язані з величезним ризиком, від держави потрібні чималі зусилля для залучення фінансових коштів у розвиток туристичної галузі порівняно з іншими секторами економіки. Великий ризик пов'язаний із високою чутливістю туристичної галузі до економічних, політичних, соціальних та кліматичних змін у країні.

До основних видів державних інвестицій у туризм належать: гранти на розвиток окремих видів туризму; пільгові позики урядових структур; продаж, оренда землі за ціною, яка значно нижче ринкової; пільговий податковий режим для інвесторів; субсидії та дотації на розвиток транспорту та комунікацій [1].

Не менш значний вплив на розвиток сприятливих інвестиційних умов у туристичний комплекс відіграють громадські організації з туризму. Громадські туристські організації (асоціації, громадські організації та об'єднання, федерації, професійні клуби) виконують функції недержавного регулювання у сфері туризму. Їхня діяльність спрямована на створення умов, сприятливих для розвитку туристського бізнесу і туризму як соціального явища.

Основні напрями діяльності громадських туристських організацій:

- сприяння у розвитку професійної туристської середовища і туристського громадського активу;
- розвиток корпоративних форм туристського бізнесу, корпоративних стратегій та виконання партнерських проєктів;
- вивчення та впровадження передового досвіду, а також новацій;
- розвиток туристської освіти і наукових досліджень;
- розширення масштабів туризму та його позитивного впливу на економіку і соціальну сферу;
- вдосконалення структури туристської галузі;
- вивчення кон'юнктури ринку та розроблення рекомендацій;
- сприяння підвищенню якості обслуговування, диверсифікації туристського продукту і його просуванню;
- сприяння розвитку здорової конкуренції на місцевому ринку;
- сприяння розвитку партнерських зв'язків підприємств туризму з підприємствами пов'язаних із туризмом галузей

економіки, передусім підприємствами транспорту, торгівлі та харчування, виставкового бізнесу, підприємствами кредитно-фінансової сфери та ін.

Недержавний сектор управління у сфері туризму виконує завдання зі створення основ для внутрішньої самоорганізації у сфері туризму та посилення громадських стимулів, які є необхідною умовою розвитку туристської галузі в цілому.

Система публічного адміністрування в галузі туризму базується на дотриманні певних принципів:

- створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів;
- 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 довкілля;
- удосконалення структури управління, реалізація державної туристичної політики шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва;
- розвиток конкурентоспроможного транспортного обслуговування туристичної галузі;
- удосконалення системи підготовки кадрів для сфери туризму, розроблення та впровадження сучасних освітніх технологій;
- становлення і розвиток інноваційної діяльності та наукове забезпечення туризму [2].

Варто також урахувати той факт, що стратегічне планування у сфері туристичної індустрії необхідно здійснювати на основі стратегії соціально-економічного розвитку країни, що буде забезпечувати його цільову спрямованість на покращення якості життя населення як основний показник оцінки сталого розвитку туризму.

В Україні Департамент туризму та курортів входить до складу Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Головною метою діяльності Департаменту є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів.

Основними завданнями департаменту є: розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, у тому числі: визначення та реалізація основних напрямів державної політики у сфері туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативно-правового регулювання відносин у сфері туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); установа системи статистичного обліку та звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу; участь у розробленні та реалізації міжнародних програм із розвитку туризму; реалізація основних пріоритетних напрямів державної політики у сфері туризму, у тому числі 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; 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

них громадян; узагальнення практики застосування законодавства з питань туризму та курортів, підготовка пропозицій щодо вдосконалення або розроблення нових законодавчих і нормативно-правових актів у цих сферах.

Для створення індустрії туризму сучасного рівня необхідно залучати матеріальні і фінансові ресурси. У багатьох країнах індустрія туризму створювалася із залученням іноземного капіталу. Використання іноземних інвестицій, як свідчить світова практика, припускає активний державний вплив за допомогою податково-фінансової політики. Створення сприятливих умов для інвестицій у туристичну індустрію, надання пільгових кредитів, установа податкових і митних пільг туроператорам і туристичним агентам, що займаються туристичною діяльністю на території України, приваблюючи іноземних громадян у цю сферу, скорочення податків і зборів або звільнення від них на початковій стадії створюваних разом із закордонними інвесторами компаній і фірм, допомога цільовими бюджетними субсидіями – це ті заходи, що повинні бути узгоджені з обов'язковими умовами зі створення додаткових робочих місць і залучення місцевої робочої сили й інших ресурсів, що сприяють активізації економіки.

Надання послуг туризму і рекреації в умовах ринку повинне супроводжуватися захистом прав та інтересів споживачів, забезпеченням їхньої безпеки. Правову основу для цього створює Закон України «Про захист прав споживачів», що визначає права споживача на безпеку послуг, на одержання необхідної інформації, гарантії і відповідальності постачальника (виконавця) послуг і т. д.

Специфіка послуг туризму відбивається і на процесі їхнього ціноутворення. Для них характерна висока еластичність цін у різних сегментах туристичного ринку, що залежить від співвідношення попиту та пропозиції. Нематеріальна природа послуг зумовлює особливості ринкового ризику, пов'язаного з утворенням нереалізованих запасів туристичного призначення, а також імовірність того, що ціна на ці товари та послуги може бути збита конкурентами. Виникає небезпека «цінових війн» у різних секторах індустрії туризму, що загострюється сезонною диференціацією цін, їхньою залежністю від цін і тарифів на товари й послуги сумісних галузей. Місцеве державне регулювання повинне враховувати цю специфіку під час перегляду цін і тарифів на послуги галузей із природною монополією.

Публічне адміністрування в контексті сталого розвитку повинне будуватися так, щоб споживач був у центрі уваги, тільки тоді буде реалізоване його право на доступність послуг, право на відпочинок, на волю пересування. Зусилля місцевої влади повинні бути спрямовані не тільки на обмеження монополії у сфері пропозиції туристичних послуг, а й на підвищення соціальної відповідальності підприємництва.

Управління туризму, визнаючи туристичну діяльність як одну з перспективних галузей економіки регіону на засадах сталого розвитку, повинно здійснювати її регулювання відповідно до таких принципів: сприяти туристичній діяльності і створювати сприятливі умови для її розвитку; визначати і підтримувати пріоритетні напрями туристичної діяльності; формувати уявлення про регіон як про туристично й екологічно привабливий; здійснювати підтримку і захист туристів, туроператорів, туристичних агентів і їх об'єднань.

Одна з основних цілей місцевого регулювання туристичної діяльності – забезпечити права громадян на відпочинок, свободу пересування та інші права під час здійснення подорожей. Управління туризму сприяє розвитку туристичної діяльності:

допомагає готувати кадри, організувати наукові дослідження у сфері туристичної індустрії, забезпечує картографічною продукцією тощо. За підтримки Управління туристи, туроператори, туристичні агенти та їхні об'єднання беруть участь в українських та міжнародних туристичних програмах.

Іншою важливою метою регулювання місцевих органів публічного адміністрування є охорона навколишнього природного середовища. Підприємництво у сфері туризму пов'язане з використанням природних рекреаційних туристичних ресурсів у вигляді лікувально-оздоровчих місцевостей, земель, лісів, водних ресурсів, природних заповідників, національних парків, курортів і т. д. Оскільки природні ресурси, як це встановлено законодавством, знаходяться в державній власності, то в умовах змішаної ринкової економіки їх використання у сфері туризму ґрунтується на орендних відносинах. Охорона навколишнього природного середовища повинна здійснюватися так, щоб у ході туристичної діяльності створювались умови для виховання культури, утворення й оздоровлення туристів.

Концептуальні завдання органів публічного адміністрування туристичного бізнесу в контексті сталого розвитку регіонів повинні полягати в розробленні місцевої концепції сталого розвитку туризму, в якій повинен бути встановлений рівний пріоритет внутрішнього туризму і послуг іноземним туристам; на внутрішньому ринку перевага повинна віддаватися екологічним видам туризму для українських громадян, доступним широким прошаркам населення; у створенні умов для формування адресного туризму соціально незахищених верств населення; у створенні можливостей для погодженого розвитку всіх численних елементів сектора туризму; в оптимальному поєднанні політичних, економічних, екологічних і соціальних вигод від туризму і розподілу їх усередині суспільства, зводячи при цьому до мінімуму проблеми, пов'язані з туризмом; у формуванні необхідних координаційних структур у сфері вивчення ринку; в оцінюванні можливостей розміщення, вибору типів і ступеня розвитку визначних об'єктів, послуг і інфраструктури в туристичному секторі; у досягненні інвестиційної привабливості туризму; у забезпеченні орієнтирів для постійного контролю над ходом і напрямками розвитку туризму в контексті природоохоронної політики.

Висновки. Важливими суб'єктами туристичної індустрії є органи публічного адміністрування. Публічне адміністрування туристичної діяльності є одним з механізмів реалізації державної політики в галузі туризму, яка включає в себе комплекс організаційних, соціально-екологічно-економічних, політико-правових та інших методів, що використовуються з метою створення умов для розвитку туристичної галузі в країні. У процесі запровадження децентралізації влади було б доречним надати більші повноваження обласним та місцевим органам державної влади брати безпосередню участь у регулюванні туристичної діяльності.

Публічне адміністрування туристичного бізнесу в контексті сталого розвитку повинне будуватися так, щоб споживач був у центрі уваги, тільки тоді буде реалізоване його право на доступ-

ність послуг, право на відпочинок, на волю пересування. Зусилля місцевої влади повинні бути спрямовані не тільки на обмеження монополії у сфері пропозиції туристичних послуг, а й на підвищення соціально-екологічної відповідальності підприємництва.

Література:

1. Антонюк Н. Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації / Н. Антонюк, Ю. Занько // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2008. – Вип. 24. – С. 7–12.
2. Козловський Є.В. Правове регулювання туристичної діяльності : [навч. посіб.] / Є.В. Козловський. – К. : Центр учбової літератури, 2015. – 272 с.
3. Мацкевич Н.М. Структура управління в галузі туризму / Н.М. Мацкевич, Н.М. Ковальчук, Т.Г. Овчаренко // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту. – 2009. – № 9. – С. 92–94.

Бойко Е.А., Левенец Ю.А. Публичное администрирование туристического бизнеса региона на принципах устойчивого развития

Аннотация. В статье исследованы теоретические аспекты публичного администрирования туристического бизнеса. Определены методы государственного регулирования туристического спроса. Проанализировано влияние общественных организаций на развитие благоприятных инвестиционных условий в туристический комплекс. Определена система принципов публичного администрирования туристического бизнеса в контексте устойчивого развития. Предложены концептуальные задачи региональных органов публичного администрирования туристического бизнеса в контексте устойчивого развития.

Ключевые слова: публичное администрирование, туристический бизнес, устойчивое развитие, стратегия управления, природоохранная политика, туристическая сфера, туристические услуги.

Boiko Ye.O., Levenets Yu.A. Public administration of regional tourism business on the foundations of sustainable development

Summary. The theoretical aspects of public administration of tourism business are examined in the article. Methods of state regulation of tourist demand are identified. The influence of non-governmental organizations on the development of a favourable investment climate in the tourist complex is analysed. The system of principles of public administration of tourism business in the context of sustainable development is determined. The conceptual problem of regional bodies of public administration of tourism business in the context of sustainable development is formulated.

Keywords: public administration, tourism business, sustainable development, management strategy, environmental policy, tourism sector, tourist services.