

Л. О. Шпак,
к. е. н., доцент кафедри бухгалтерського обліку, АМУ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

L. Shpak,
PhD, Associate Professor of Accounting, Academy of Municipal Management

STATE REGULATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONAL TOURISM AND RECREATION COMPLEX

У статті розкрито економічні методи державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу в умовах ринкового реформування. Проаналізовано досвід розвинених країн та багаторічний досвід радикальних реформ у різних країнах світу. Запропоновано методи державного регулювання економічного розвитку регіональних туристично-рекреаційних комплексів.

In the article the economic methods of state regulation of regional tourism and recreation complex in conditions of market reform. The experience of the developed countries and experience radical reforms in various countries. The methods of state regulation of economic development of regional tourism and recreational facilities.

Ключові слова: регіональний туристично-рекреаційний комплекс, державне регулювання, економічний розвиток, туристичні ресурси, інвестиційний потенціал.

Key words: regional recreational complexes, government regulation, economic development, tourism resources, investment potential.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення ефективної регіональної економічної політики в контексті економічного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу викликає необхідність удосконалення управління регіональним туристично-рекреаційним комплексом в сучасних умовах. До числа найбільш важливих напрямів належать: удосконалення нормативно-правової форми державного регулювання регіональним туристично-рекреаційним комплексом; адміністративно-правове регулювання у рекреаційно-туристичній сфері, яке має створювати реальні можливості для розвитку пріоритетних видів туризму, а також розвитку обслуговуючих об'єктів інфраструктури РТК на основі раціонального використання рекреаційно-туристичних ресурсів; удосконалення податкової політики у сфері рекреаційно-туристичної діяльності тощо.

МЕТА СТАТТІ

Мета цієї статті — створення реальних можливостей для розвитку пріоритетних видів туризму, а також розвитку обслуговуючих об'єктів інфраструктури РТК на основі раціонального використання туристично-рекреаційних ресурсів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Серед економічних методів державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу в умовах ринкового реформування істотне значення на національному і на регіональному рівнях набуває податкова політика як дієвий інструмент, адже, з одного боку, вона стимулює отримання додаткових бюджетних доходів від господарюючих суб'єктів, що займаються туристичною діяльністю, а з іншого боку, є основою фінансового забезпечення гарантій держави в реалізації права на відпочинок громадянам, які потребують в соціальної підтримки.

Досвід розвинених країн і багаторічний досвід радикальних реформ у різних країнах показують, що розвиток соціально-економічних процесів без розуміння

кінцевих цілей трансформаційних змін і шляхів їх досягнення загрожує серйозними провалами. Тому на зміну директивному плануванню з обов'язковими адресними завданнями господарюючим суб'єктам рекреаційно-туристичної сфери повинна прийти практика індикативного планування, складовими частинами якого є розробка стратегічної концепції, економічне програмування та економічний прогнозування розвитку туризму на національному, регіональному та муніципальному рівнях. Через те, що у процесі проведення реформ 90-х рр. ХХ ст. пов'язаних з реорганізацією інститутів управління і формуванням правового простору господарської діяльності у рекреаційно-туристичній сфері в умовах переходу до ринку, не було побудовано ефективною системи державного регулювання регіональних туристично-рекреаційних комплексів, реалізація програмних заходів по основних стратегічних напрямках державної політики не втратить своєї актуальності в середньо- і довгостроковій перспективах планів розвитку туристично-рекреаційних комплексів України [4].

Беручи до уваги важливість економічного механізму функціонування туристично-рекреаційного комплексу у формуванні умов для розвитку індустрії туризму та рекреації шляхом залучення та освоєння інвестицій, нами відзначається доцільність застосування таких методів і механізмів:

— застосування конкурсного підходу при відборі інвестиційних та бізнес-проектів для реалізації в туристично-рекреаційному комплексі;

— договірний характер інвестиційних вкладень в об'єкти туристично-рекреаційного комплексу;

— використання можливостей бюджетної системи для підтримки проектів, що реалізуються туристично-рекреаційному комплексі;

— застосування спрощеного механізму при виділенні земельних ділянок, на яких планується реалізація інвестиційних проектів і створення пільгових умов землекористування; інвестиційне адміністрування проектів у туристично-рекреаційному комплексі;

— застосування пільгового механізму оподаткування для економічних формувань туристично-рекреаційного комплексу;

— використання системи екологічного спостереження за господарською діяльністю зайнятих у туристично-рекреаційному комплексі економічних формувань і організацій.

Вклад туристично-рекреаційного комплексу в соціально-економічний і культурний розвиток регіону, а також реалізація існуючих та потенційних можливостей багато в чому визначається державною політикою щодо туризму.

Сфера туризму і рекреації, охоплюючи кілька напрямів участі у суспільному відтворчальному процесі, характеризується наявністю ряду специфічних рис, які обумовлюють особливий підхід до управлінської діяльності в ній, який включає в себе заходи впливу на економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші процеси, що відбуваються в рамках керованого об'єкта та його взаємозв'язків. Через те, що в сучасних умовах економічні процеси піддаються змішаному впливу, з одного боку, ринкового саморегулювання, з іншого — державного регулювання, тобто управління на макро рівні має отримувати переважуючий вплив з боку держави. Зокрема саме воно служить важливою складовою економічного механізму взаємодії суб'єктів регіонально-ринкового господарства, регулювання всередині регіонального ринку і міжрегіональних економічних зв'язків [2].

Частина функцій регіональної економічної політики в контексті економічного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу державою делегуються регіональним органам влади, які не тільки реалізують у рамках регіону економічні та правові методи державного впливу на економіку, а й вирішують свої локальні завдання. При цьому, однією з центральних є проблема безконфліктного розвитку триєдиного початку — національного, регіонального та місцевого.

Успішний досвід розвитку рекреаційно-туристичної галузі в країнах Західної Європи та США свідчить, що внесок галузі у ВВП багато в чому визначається політикою держави, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу. Незважаючи на те, що головним регулятором темпів і напрямів розвитку в рекреаційно-туристичній сфері, як і в більшості інших секторів економіки, виступають ринкові відносини, державі, що розглядає розвиток туризму як одне з пріоритетних завдань, не обійтися без державного реагування та підтримки його розвитку. З законодавства випливає, що держава впливає на рекреаційно-туристичну сферу за допомогою державного регулювання. У зв'язку з цим вдосконалення державного регулювання в Україні в цілому і в її регіонах слід вважати найважливішим завданням, вирішення якого дозволить забезпечити сталий розвиток регіонального туристично-рекреаційного комплексу та досягнення заданих показників. Основними напрямками державного регулювання, на наш погляд, є розвиток теорії державного регулювання стосовно сфері туризму та рекреації та розробка методичних положень і рекомендацій, що забезпечують досягнення цілей державного регулювання. Під державним регулюванням розвитку регіонального рекреаційно-туристичного комплексу розуміється діяльність органів державної влади щодо забезпечення сприятливих умов для розвитку туризму та визначення пріоритетних напрямів, а також ініціювання та розробка концепцій і програм розвитку туризму, їх правового, інформаційного, фінансового та кадрового забезпечення. Цілями державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу має бути:

— забезпечення права громадян на відпочинок, свободу пересування та інших прав при здійсненні подорожей;

— охорона навколишнього середовища;

— створення умов для діяльності, спрямованої на виховання, освіту та оздоровлення туристів;

— розвиток туристичної індустрії, що забезпечує потреби громадян при здійсненні подорожей, створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і громадян України, розвиток міжнародних контактів, збереження об'єктів туристичного показу, раціональне використання природної та культурної спадщини.

Важливу роль при реалізації цілей державного регулювання розвитку регіонального туристично-рекреаційного комплексу відіграє застосовувана модель організаційної побудови [1]. Так у деяких країнах з розвинутою ринковою економікою відсутній орган, який здійснює державне регулювання у даній галузі, і суб'єктам надається право самим здійснювати оперативне регулювання: (наприклад, в США в 1997 р. була скасована державна адміністрація, яка займалася питаннями розвитку туристичної галузі). Врегулювання проблем, що виникають в ході взаємодії рекреаційно-туристичних організацій між собою і організаціями інших галузей, здійснюється загальними цивільно-правовими методами на основі принципів ринкового "саморегулювання". Державні органи можуть втрутитися тільки в разі виявлення серйозних протиріч.

У країнах, де присутня державне регулювання ринку рекреаційно-туристичних послуг, реалізуються дві моделі: або створені спеціальні органи державної влади, або ж регулювання здійснюється багатопрофільними органами. Перша модель реалізується в країнах, де на частку туризму припадає основна частка валютних надходжень і передбачає масштабну участь держави в розвитку туризму. У країнах, що реалізують другу модель (в основному європейські країни) питаннями розвитку рекреаційно-туристичної галузі відає яке-небудь багатогалузеве міністерство, найчастіше економічного профілю, яке в основному займається вирішенням загальних питань державного регулювання.

У державному регулюванні туризму виділяють два рівні: національний і регіональний. І на першому, і на другому рівні використовуються різні форми і методи регулювання. При цьому деякі форми і методи притаманні тільки одному рівню, що зумовлюється поділом повноважень в даній сфері між федеральним центром і регіонами.

З метою удосконалення процесу регулювання розвитком регіонального туристично-рекреаційного комплексу на рівні політики регіону, доцільно, на наш погляд, головним чином спиратися на економічні методи, а методи прямого адміністративного впливу застосовувати тільки у виняткових випадках. Оскільки регулювання є однією з функцій управління, то воно здійснюється органами виконавчої влади у сфері туризму. Суб'єкти держави самі встановлюють органи, відповідають за рекреаційно-туристичну сферу і їх структуру. У будь-якому випадку структура органу виконавчої влади регіону в сфері туризму повинна оптимально відповідати обсягу і характеру вирішуваних цим органом завдань. На рисунку 1 представлена схема реалізації регіональної політики щодо розвитку рекреаційно-туристичного комплексу.

В умовах ринкових відносин, економічної та екологічної нестабільності, що піддають деформації ринок послуг, необхідним є прийняття якісних, управлінських рішень на всіх рівнях державної влади. В зв'язку з цим виникає необхідність вдосконалення управлінської діяльності на основі застосування різних технологій: моніторинг, прогнозування, планування, моделювання, просування і маркетинг. Моніторинг в рекреаційно-туристичній сфері, що є однією з основних у системі функцій менеджменту, являє собою процеси систематичного або безперервного спостереження, збору та обробки інформації про параметри розвитку рекреаційно-туристичного комплексу регіону. Необхідність проведення заходів

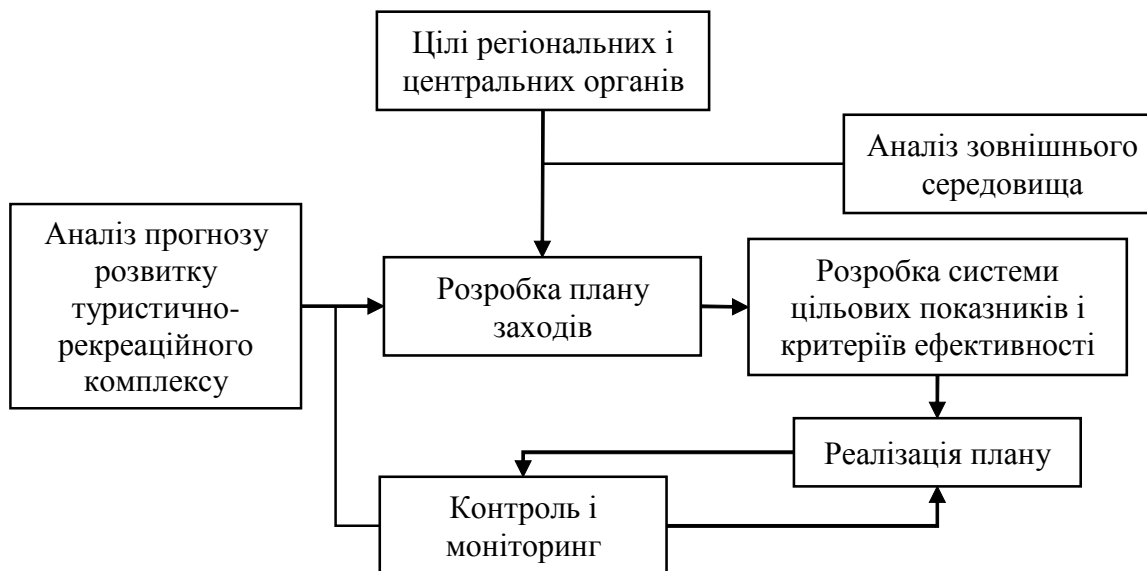


Рис. 1. Схема реалізації регіональної політики щодо розвитку туристично-рекреаційного комплексу

з моніторингу стану рекреаційно-туристичної сфери пов'язана з високою залежністю даної галузі від політичної, економічної, екологічної обстановки в сфері туризму та рекреації, зміна умов в яких призводить до необхідності прийняття оперативних управлінських рішень.

Разом з тим, для підвищення ефективності заходів державного регулювання макроекономічних процесів в туристичних регіонах, потрібне застосування системного підходу до питань визначення стратегії розвитку та вироблення заходів впливу держави. У цих умовах загально визначеним і дієвим методом підтримки є розробка та реалізація національних і регіональних цільових програм, покликаних забезпечити розвиток тих чи інших галузей економіки, що мають стратегічне значення для регіонів і країни в цілому. Також програмування доцільно доповнити прогнозуванням і моделюванням. В кожному конкретному випадку прогнозування повинно включати в себе певні квантитативні цільові установки на перспективу, і серед них пріоритетне місце необхідно відвести кількісними показниками туристичного потоку та ємності і показниками завантаженості курортів і комплексу в цілому, а також наявним природними лікувальними і туристичним ресурсам. У прогнозі необхідно також відобразити і можливу динаміку відтворення ресурсів, і процес регулювання їх споживання з точки зору оптимізації відповідних міжгалузевих і внутрішньогалузевих пропорцій. Розробка прогнозу повинна здійснюватися при використанні, по-перше, генетичного методу прогнозування, що спирається на дослідження ситуації, що склалася, та існуючих тенденцій і, по-друге, нормативно-цільового методу, який передбачає отримання планованого результату при орієнтації на оптимальні нормативи використання природних ресурсів, включаючи екологічні [3].

Методи підтримки рекреаційно-туристичного комплексу з боку держави на рівні регіональної політики можуть носити як прямий, так і опосередкований характер. Пряма підтримка може виражатися, наприклад, у вигляді державного кредиту туристичній організації, а підготовка кадрів для таких організацій є опосередкованою формою підтримки. Підвищення ефективності державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу передбачає, на наш погляд, діяльність по ряду напрямів:

- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності організацій рекреаційно-туристичного комплексу та їх організаційно-правового захисту;

- посилення екологічного контролю з боку державних природоохоронних органів з метою запобігання порушень природного балансу в зонах відпочинку туристів і на всій території регіону;

- вдосконалення статистичної та інформаційної бази туристичної діяльності, необхідної для проведення аналізу, розробки, реалізації та контролю за виробленням науково обґрунтованих заходів держави в різних сферах функціонування рекреаційно-туристичної галузі країни та її регіонів;

- проведення заходів по залученню суб'єктів підприємницького сектора в регіональний рекреаційно-туристичний комплекс;

- рекламно-інформаційна підтримка рекреаційно-туристичного сектору регіону як всередині країни, так і за її межами за рахунок залучення відомих фахівців з маркетингу і реклами, інформаційних, комунікаційних технологій;

- модернізація матеріально-технічної бази та інфраструктури, що супроводжується посиленням ролі та відповідальності туристичної адміністрації в управлінні державною власністю.

Велика кількість учасників ринку туристичних послуг та різноманітність і специфічність рекреаційно-туристичних продуктів надають заходам з реклами та їх просуванню особливе значення. Реклама в туризмі є дієвим засобом розповсюдження інформації про регіональний туристичному продукт, і служить ефективним інструментом створення іміджу привабливого для цілей туризму та рекреації регіону. Говорячи про інші напрями інформаційного забезпечення регіонального регулювання туристичної галузі, необхідно підкреслити важливу роль статистичної інформації при аналізі та виявленні соціально-економічного значення, тенденцій, факторів розвитку туризму. Сучасний стан офіційної статистики не дозволяє отримати достовірні і повні відомості про стан справ у пов'язаних зі створенням туристичного продукту галузях (матеріально-технічної бази, чисельності зайнятих, фінансових показниках діяльності, каналах фінансування тощо).

Для цілей вдосконалення статистичного обліку та аналізу в рекреаційно-туристичній сфері, можна запропонувати ряд напрямів діяльності, які, на наш погляд, мають сприяти поліпшенню якості інформаційного забезпечення державних органів, які здійснюють функції регулювання туристичної індустрії на регіональному рівні, представників рекреаційно-туристичної галузі і дослідників, що займаються вивченням даної галузі: відстеження в безперервному режимі обсягів і динаміки основних туристичних потоків за видами туризму і рекреаційно-туристичним зонам регіону з метою отримання фактичних, а не оціночних значень показників; виділення в особливу категорію статистичного аналізу об'єктів регіональної туристичної індустрії; моніторинг

динаміки цін на послуги рекреаційно-туристичних організацій у різних сегментах регіонального ринку рекреаційно-туристичних послуг; оцінка ступеня впливу рекреаційно-туристичного комплексу на основні соціально-економічні показники розвитку регіону. Важливою складовою державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу повинна стати також регіональна політика держави, спрямована на підтримку підприємницького сектора в рекреаційному і туристичному бізнесі. В даний час подібна підтримка підприємництва (в тому числі і малого) в рекреаційно-туристичній сфері в регіональній практиці фактично відсутня або незначна, на відміну від світового досвіду. Незважаючи на існуючі відомі, декларовані різними законодавчими та нормативно-правовими актами, податкові, фінансові, адміністративні та інші методи державної підтримки підприємницького сектора, рівень реалізації цих методів і інструментів державної підтримки незначний. Крім того, популярні в даний час методи підтримки підприємництва в регіоні не містять достатньо інструментарію, який б враховував специфіку рекреаційно-туристичної сфери, що перешкоджає повноцінному та ефективному використанню рекреаційно-туристичного потенціалу регіону, не сприяє і не стимулює приплив додаткових інвестиційних ресурсів в цей сектор економіки. У зв'язку з цим, необхідно підкреслити економічну зацікавленість учасників рекреаційно-туристичного бізнесу в реалізації заходів з розвитку туризму та рекреації, що може бути досягнуто із застосуванням таких форм державної підтримки на регіональному рівні: створення в рекреаційно-туристичних районах і центрах регіону сприятливих умов з різним набором наданих пільг; забезпечення легкого доступу до фінансових ресурсів на умовах пільгового кредитування, у тому числі і з наданням державних гарантій; стимулювання створення нових і збереження існуючих робочих місць. Іншим важливим напрямом державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в регіоні виступає створення застосування законодавчої бази, здатної забезпечити умови для розвитку та функціонування регіонального туристично-рекреаційного комплексу. У зв'язку зі специфічністю рекреаційно-туристичної сфери, наявністю складних багатогалузевих структурних зв'язків, необхідним є використання комплексного, різнобічного підходу до питань правового регулювання. Однак крім прийняття норм спеціального законодавства для створення ефективною правовою системою у сфері туризму та рекреації необхідно також стимулювати розвиток і інших напрямів правового забезпечення (транспортного, торгівельного, податкового, інвестиційного, тощо) спрямованих на стимулювання туристичної діяльності та забезпечення узгодженості всіх норм права, що регулюють відносини в рекреаційно-туристичній сфері. Робота в даному напрямі повинна проводитися не тільки на загальнонаціональному, але і на регіональному рівні в рамках наявних повноважень регіональних органів влади. Важливим у цій роботі є забезпечення відповідності регіональних правових норм положенням державного та міжнародного права, невідповідність у яких може стати серйозною перешкодою в розвитку туризму і рекреації та залученню інвестицій в галузь.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Важливою складовою державного регулювання регіонального туристично-рекреаційного комплексу має стати політика, спрямована на стимулювання розвитку, інфраструктури в регіоні і вдосконалення матеріально-технічної бази у даній сфері, проблеми у розвитку яких чинять негативний вплив на потенціал рекреаційно-туристичного сектора. Значна невідповідність матеріальної бази потенціалу природних туристичних ресурсів регіону і туристичним стандартам, що використовують-

ся у світовій практиці, є серйозною перешкодою для зростання туристичних потоків у регіон. У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідним є уведення в дію нових рекреаційно-туристичних об'єктів і реконструкція існуючих. Головним чином це стосується поновлення і розширення готельної бази, здатної забезпечити високий, відповідний світовим стандартам рівень сервісу. Створення високого рівня транспортної інфраструктури в регіоні, що відповідає сучасним міжнародним вимогам з якості перевезень і рівню, безпеки, відноситься до основних завдань регіональної політики підтримки розвитку рекреаційно-туристичної сфери. Для цих цілей необхідно забезпечити якісну і вартісну прийнятність туристичних транспортних послуг. Це може бути забезпечено як шляхом державного нормативного та тарифного регулювання, так і за допомогою системи договорів між рекреаційно-туристичними формуваннями регіону та державними і приватними транспортними компаніями. Реконструкція та модернізація технічної бази є важливою умовою створення в регіоні конкурентоспроможних рекреаційно-туристичних центрів.

Література:

1. Андреева Г.П. Світоглядна функція туризму / Г.П. Андреева // Лівобережна Україна у всеукраїнському філософсько-культурному вимірі: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 21—22 вересня 2007 р.) — Чернігів: ЧДІЕУ, 2007. — С. 5—6.
2. Андреева Г.П. Туристичний кластер — шлях підвищення конкурентоспроможності підприємств туристично-рекреаційної сфери регіону / Г.П. Андреева // Управленческие аспекты повышения национальной конкурентоспособности: Материалы международной научно-практической конференции 4—7 октября 2007 г. — Симферополь: издательский центр Крымского института бизнеса, 2007. — С. 97—98.
3. Гулич О.І. Екологічно збалансований розвиток курортно-оздоровчих територій як екосоціосистем рекреаційного типу: аспекти моделювання / О.І. Гулич // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи: зб. наук. праць. — Львів, 2004. — Вип. 4 (XLVIII). — С. 351—360.
4. Козловський Є.В. Іноземний досвід регулювання міжнародного туризму та його використання в Україні [електронний ресурс] / Є.В. Козловський // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 1. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/KOZLOVSKIY.htm>

References:

1. Andriieva, H. P. (2007), "Function of worldview Tourism", *Livoberezhna Ukraina u vseukrains'komu filosofs'ko-kul'turnomu vymiri: materialy Mizhnarodnoi nauково-praktychnoi konferentsii* (m. Chernihiv, 21—22 veresnia 2007 r.), pp. 5—6.
2. Andriieva, H. P. (2007), "Tourist Cluster — way to increase the competitiveness of tourism and recreation area", *Upravlencheskye aspekty povysheniya natsyonal'noj konkurentosposobnosti: Materyaly mezhdunarodnoj nauchno-praktycheskoj konferentsyy* 4—7 oktiabria 2007 r., pp. 97—98.
3. Hulych, O. I. (2004), "Environmentally sustainable development of resort and recreational areas as ekosotsiosystem recreational type: aspects of modeling", *Sotsial'no-ekonomichni doslidzhennia v perekhidnyj period. Rehional'ni suspil'ni systemy: zb. nauk. prats'*, vol. 4 (XLVIII), pp. 351—360.
4. Kozlovsky, E.V. (2005), "Foreign experience in regulating international tourism and its use in Ukraine", *Public Administration: Theory and Practice*, [Online], vol.1, available at: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/KOZLOVSKIY.htm>, (Accessed 2 Sep 2013).

Стаття надійшла до редакції 06.12.2013 р.