

УДК 351:796.011.1:615.825

Парубчак Іван Орестович

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
ім. С.З. Гжицького,
доктор наук з державного управління

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ ТУРИСТИЧНИХ
ПОСЛУГ ВІТЧИЗНЯНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ТУРИСТИЧНО-
РЕКРЕАЦІЙНОЇ ІНДУСТРІЇ**

***Анотація.** Досліджено чинні організаційні підходи до ефективного державного регулювання у сфері туристичної діяльності в Україні. Вивчено концептуальні основи функціонування туристичної галузі з пізнавального та рекреаційного погляду. Обґрунтовано важливість державного втручання у сферу надання туристичних послуг як один із векторів соціально-економічного розвитку України. З'ясовано потребу оптимізації державного регулювання туристичної діяльності як потенційно прибуткової статті наповнення державного бюджету.*

***Ключові слова:** туристична діяльність, підходи, державне регулювання, соціально-економічний розвиток, відпочинкова сфера, рекреація, громадяни, функціонування, масовість.*

Парубчак І.О. Государственное регулирование сферы предоставления туристических услуг отечественными субъектами туристическо-рекреационной индустрии

***Аннотация.** Исследованы существующие организационные подходы к эффективному государственному регулированию в сфере туристической деятельности в Украине. Изучены концептуальные основы функционирования туристической отрасли с познавательной и рекреационной точки зрения. Обоснована важность государственного вмешательства в сферу предоставления туристических услуг как один из векторов социально-экономического развития Украины. Выявлена необходимость оптимизации государственного регулирования туристической деятельности как потенциально прибыльной статьи наполнения государственного бюджета.*

***Ключевые слова:** туристическая деятельность, подходы, государственное регулирование, социально-экономическое развитие, сфера отдыха, рекреация, граждане, функционирование, массовость.*

Parubchik I.O. State regulation of the field of providing travel services by domestic subjects of the tourist-recruitment industry

***Annotation.** The state policy in the field of tourism is analyzed in order to ensure public interest and accessibility of services rendered to social tourists. The problems of international cooperation in the field of tourism, the role and importance of cooperation between the government institutions, various and non-profit agencies to maximize promotion of tourism exchange between countries. The necessity of creation of conditions for mass recreation of the population with the possibility of free access of citizens to objects of the tourist sphere is revealed.*

***Key words:** international cooperation, government regulation, tourism, tourism potential, tourism.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Одним із завдань державного регулювання туристичної галузі сьогодні є створення і підтримання позитивного іміджу України як безпечного, доступного і надійного партнера. До методів державного регулювання туристичної діяльності належить промоція туристичного продукту на внутрішньому вітчизняному та зовнішньому світовому ринках. Важливими напрямками державного регулювання в цій сфері є проведення інформаційно-пропагандистської кампанії та розміщення соціальної реклами про туризм; забезпечення роботи інформаційних центрів; організація і проведення міжнародних, туристичних форумів, пов'язаних з упровадженням інноваційних технологій у розвиток туристичної індустрії [14].

Реалізація цих завдань позитивно позначиться не лише на просуванні туристичного продукту, але й на підвищенні якості туристичних послуг загалом. Створення комплексної інформаційної системи може стати стимулом для всіх учасників туристичного ринку, споживачів туристичних послуг, вітчизняних та іноземних інвесторів. Стратегічним завданням державного регулювання туристичної сфери має стати створення системних і комплексних передумов для розвитку туристичної індустрії як одного з пріоритетних напрямків економічного зростання України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових підходів до оптимізації державного регулювання в туристичній сфері засвідчив наявність кількох концептуальних векторів реформування; удосконалення нормативно-правової бази та розроблення стратегічних і програмних документів розвитку туризму; приведення відповідно до стратегічних завдань і функцій структури державного регулювання туристичної сфери; забезпечення спільно з місцевими органами державної влади збору актуальних даних щодо розвитку сфери туризму; упровадження механізмів державного регулювання розвитку туризму.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З метою популяризації національної туристичної індустрії необхідною є реалізація комплексу заходів щодо спрощення паспортно-візових, митних та інших

формальностей. Це стане предметом відповідних міжнародних угод та договорів і, як результат, призведе до поліпшення динаміки приросту обсягу в'їзного туристичного потоку [12]. З метою розвитку національної туристичної індустрії мають активно використовуватися інформаційні ресурси. Особливе місце серед інформаційних ресурсів має посідати проект створення комплексної комунікаційної системи підтримки розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, що буде забезпечувати ефективне функціонування державної інформаційної підтримки туризму.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування потреби ефективної діяльності органів державної влади з регулювання процесу надання туристичних послуг та розвитку рекреації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Підвищення якості надання туристичних послуг є одним з основних завдань усіх представників державної влади; туристи, активно подорожуючи, нагромадили значний досвід, звикли до світових стандартів обслуговування. Тобто вітчизняним туристичним фірмам доводиться мати справу з досвідченим і вимогливим споживачем. Основними механізмами державного регулювання у сфері туристичних послуг є стандартизація, класифікація об'єктів туристичної індустрії, сприяння кадровому забезпеченню в туристичній індустрії. Мають працювати ефективні механізми державного регулювання ринку готельних послуг, що дозволить впливати на продавців і виробників готельних послуг.

Система державного регулювання має передбачати існування бази даних програм підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, перелік вищих навчальних закладів, громадських організацій, що працюють у сфері туризму. Робота комплексної інформаційної системи має бути інтегрована з уже працюючими сайтами туристичних компаній [10, с. 8]. Водночас сучасна інформаційна система має забезпечувати як зберігання й оброблення значних масивів інформації у туристичній галузі, так і надання сервісів для відповідних груп споживачів – туристів, споживачів туристичної індустрії, інвесторів і надавачів туристично-рекреаційних послуг.

До основних завдань туристичної індустрії відносять забезпечення якості та безпеки послуг, що надаються її об'єктами; сприяння розвитку внутрішнього і в'їзного туризму за рахунок зміцнення довіри вітчизняних та іноземних туристів до об'єктів туристичної індустрії; надання допомоги туристам у компетентному виборі об'єктів туристичної індустрії. В умовах децентралізації влади в Україні та посилення повноважень місцевих громад туристична діяльність стає чинником консолідації та соціальної інтеграції всіх зацікавлених сторін. Для подорожуючих мають бути привабливими система засобів і служб обслуговування та доведені до споживача у формі комплексного туристичного продукту сучасними державними механізмами.

Чітке визначення об'єктів і суб'єктів у системі державного регулювання туристичної діяльності, а також у кожному з її структурних компонентів є передумовою оптимізації інформаційних потоків між суб'єктами реалізації управлінських рішень та базується на інституціональному характері взаємовідносин [2]. За сучасних умов посилення ролі місцевих громад адекватним методологічним підходом до консолідованої реалізації державних і місцевих інтересів розвитку туристичної індустрії є інтеграційний підхід. Цей підхід до формування механізмів державного регулювання туристичної діяльності в Україні передбачає спільне використання ресурсів та особливі форми й технології управління.

Інтеграційний підхід передбачає: планування ресурсів і видатків у розрізі результатів; планування управлінських заходів з організаційною структурою; інтеграцію планування координаційних заходів і моніторингу; об'єднання і координацію всіх інформаційних систем в єдину систему [4, с. 12]. Результатом запровадження інтеграційного підходу буде регламент комунікації між суб'єктами взаємодії на основі встановлених єдиних принципів, що забезпечить ефективну взаємодію між усіма дійовими особами в цій сфері.

Основними цілями державного регулювання туристичної діяльності має бути забезпечення якості туристичних послуг, що відповідає вимогам, що розроблені відповідно до міжнародних стандартів та чинних зарубіжних

практик; надання споживачам необхідної та достовірної інформації про відповідність об'єкта туристичної індустрії відповідної категорії, підвищення конкурентоспроможності туристичних послуг і привабливості об'єктів туристичної індустрії, спрямованих на збільшення туристичного потоку і зростання доходів від в'їзного та внутрішнього туризму; зміцнення довіри вітчизняних та іноземних споживачів до об'єктивності оцінки категорії об'єктів туристичної індустрії та якості туристичних послуг.

Потрібно встановити професійний склад і кількість фахівців у сфері туризму на середньострокову перспективу з урахуванням планів розвитку туризму [6]. Це буде орієнтиром для майбутніх фахівців у сфері туризму, що дозволить визначити стратегію розвитку професійних компетенцій. Сучасна система кваліфікації в сфері туризму має вимагати вдосконалення щодо приведення відповідно до сучасних вимог, розроблення та впровадження професійних стандартів, підвищення якості навчально-методичних матеріалів, обліку специфіки організації туристичної діяльності.

Комплексна реалізація стратегії забезпечення конкурентоспроможності туристичної індустрії держави неможлива без інтеграційного механізму державного регулювання з відповідною організаційною структурою, що визначає розподіл відповідальності, обов'язків і особливості звітності, систему ухвалення рішень. Важливою організаційною структурою управління є комплекс взаємодій, спрямованих на своєчасне та якісне виконання відповідних завдань [8]. Особливо важливим є вибір планування та управління, необхідним є створення організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями державного регулювання та організаційними елементами процесу.

Модернізацію системи туристичної діяльності в Україні доцільно реалізовувати за напрямками підтримки організацій, що реалізують кращі інноваційні програми, створення програм розвитку персоналу, що включають в себе фінансування програм підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації; упровадження механізму державної атестації, що забезпечується проходженням у зовнішніх незалежних атестаційних центрах та акредитацією

програм розвитку в міжнародних асоціаціях. Важливим є підвищення якості обслуговування в індустрії туризму шляхом підвищення престижності туристичних професій та затребуваності відповідних фахівців на ринку праці, а також пропаганда досягнень і досвіду в індустрії туризму.

З метою підвищення якості, ефективності та інноваційного характеру туристичної індустрії слід привести сутність підготовки фахівців відповідно до сучасних потреб на ринку праці, підвищити престижність туристичних професій та залучити кваліфікованих фахівців у туристичну індустрію [15]. Методичне забезпечення у сфері туризму та державне регулювання якості туристичних послуг має полягати в координації діяльності з розроблення професійних стандартів у сфері туристичної індустрії, наданні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади, а також міжнародних асоціацій у сфері державного регулювання туристичної діяльності, підготовки кадрів для сфери туризму та управління якістю туристичних послуг.

Для ефективного державного регулювання в цій сфері доцільно створити відповідну організаційну структуру з метою забезпечення ефективної комунікації між стратегічним і функціональним рівнями управління. Це дозволить отримати нову якість управління, посилити загальний ефект реалізації та досягнути результату найбільш дієвих механізмів державного регулювання у сфері туристичної діяльності. Основне завдання буде полягає в тому, щоб здійснювати державне регулювання поряд із постійним розвитком стратегії туристичного бізнесу для отримання максимального ефекту з інвестицій [13]. Результати, отримані від реалізації цих ініціатив, будуть сприяти стратегії й дозволяти оцінити ефективність державного регулювання.

Актуальним є процес залучення роботодавців туристичної індустрії на умовах державно-приватного партнерства для формування кадрового ресурсу провідних експертів з туризму, а також у галузі підготовки кадрів у сфері туризму та управління якістю туристичних послуг, реалізація комплексу заходів, що сприяють підвищенню престижу працівників індустрії туризму,

включаючи використання можливостей соціальної реклами [16]. Розвиток інформаційно-технологічного забезпечення туристичної індустрії, координація робіт і надання послуг, пов'язаних з упровадженням інноваційних технологій управління якістю туристичних послуг, має бути поєднані з підготовкою фахівців у сфері туристичних інформаційно-комунікаційних технологій.

Питання державного регулювання інвестиційної діяльності у сфері туризму потрібно розглядати з позиції підтримки інвестування [11]. Кожен із запланованих заходів у інвестиційному проекті має включати низку функціонально, організаційно та фінансово взаємопов'язаних заходів у туристській сфері, добір масштабних інвестиційних проектів, що здійснюється на конкурсній основі, виходячи з економічної доцільності, найбільшої ефективності та результативності.

Основними причинами наявної проблемної ситуації в цій сфері є економічно неефективна та функціонально нераціональна структура спеціалізованих закладів; відсутність комплексних маркетингових досліджень та низькоефективна, несистемна маркетингова діяльність суб'єктів туристичної індустрії [9]. Пріоритетні напрямки формування конкурентних переваг туристичної діяльності – це забезпечення високої якості пропонованого туристичного продукту шляхом приведення послуг в єдиний взаємозв'язаний комплекс; забезпечення відповідності «ціна-якість» на туристичні продукти шляхом оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів туристичної індустрії.

Взаємодія органів державної влади із приватними компаніями у сфері туризму здійснюється на основі укладених угод щодо участі в реалізації проектів створення туристичних комплексів на основі державно-приватного партнерства з потенційними інвесторами [1, с. 14]. Підтримка учасників державно-приватного партнерства планується для фінансування інвестиційних проектів, спрямованих на створення або модернізацію об'єктів туристично-рекреаційного використання з тривалим терміном окупності заходів.

Сприяти встановленню ділових контактів між туристичними організаціями, асоціаціями та підприємствами, що здійснюють спільну діяльність з метою обслуговування туристів, розвитку як організованого, так і індивідуального туризму, обміну спеціалізованими групами є важливим для туристичного обміну між державами та заохочення обміну між державними туристськими асоціаціями в галузі туризму [7]. З метою забезпечення розвитку туризму, державного регулювання туристичних послуг і туристичної діяльності потрібно здійснювати моніторинг і контроль туристичних фірм з тим, щоб туристична діяльність реалізувалася відповідно до чинного законодавства.

До таких завдань належать реклама та консультування з боку органів державної влади з питань туристичної діяльності, а також моніторинг, сертифікація і контроль стандартів надання послуг із забезпечення підвищення рівня підготовки кадрів у туристичній індустрії; організація та реалізація проектів, які можуть бути необхідні. Основні принципи, цілі та механізми державного регулювання туристичної сфери як на національному рівні, так і на міжнародній арені мають бути сформульовані шляхом стимулювання підприємницької ініціативи та зміцнення конкурентоспроможності компаній, пов'язаних з туризмом [5]. Це досягається внаслідок неперервної корекції та в тісній співпраці з місцевими органами влади з метою формування інфраструктури, потрібної для успішного розвитку туристичного сектору.

Основними аспектами державного регулювання, за допомогою яких уряд впливає на туристичну сферу, є податкова політика, політика ринку праці та насамперед – політика щодо підприємств малого і середнього бізнесу. Потрібно підтримувати заходи, які завдають сприятливого впливу на туристичну сферу, зокрема забезпечення проектів, спрямованих на поліпшення діяльності туристичної індустрії [3]. Виконання таких завдань з урахуванням напруженої міжнародної конкуренції є важливим, адже невеликі українські компанії не можуть виконувати це завдання повним обсягом самотійно.

Кошти державної підтримки, що виділяються на зміцнення конкурентоспроможності української туристичної індустрії, мають

спрямовуватися на підтримку сучасних програм підготовки кадрів. Ці кошти також можуть використовуватися для підтримки проектів з моніторингу ринку, поліпшення якості туристичних продуктів і послуг та збільшення продажів. Одним із головних завдань має бути поліпшення роботи окремих компаній, стимулювання використання новітніх технологій у туристичній індустрії.

Висновки з даного дослідження. Важливо розробляти стратегію та виробляти продукт, спрямований на формування позитивного іміджу туристичних напрямків України за кордоном, а також на збільшення в'їзного туризму. Органи державної влади мають відповідати за формування національної політики в галузі туризму на основі стратегічного плану стійкого розвитку, а також організацій державного і приватного сектору, які працюють у сфері туризму.

Слід визначати цілі та завдання державної туристичної індустрії; реалізовувати плани, програми і проекти у сфері туризму; брати участь у просуванні та розвитку в Україні туризму в будь-яких формах, стимулювати участь в інвестиціях; працювати у співпраці з розвитку, реалізації та координування національної політики у сфері руху комерційних повітряних суден у сфері туризму; підтримувати розвиток пропозиції у сфері туризму і його адаптацію до попиту на міжнародному ринку.

Перспективи подальших розвідок. Потрібно координувати просування туристичних послуг і роботу туристичних інформаційних центрів, стимулювати реалізацію програм соціального туризму. Важливим завданням органів державної влади є збільшення туристичних потоків та розвиток туризму в Україні, а також перетворення туристичної сфери в інвестора в економіку країни; поряд із державою важливу роль у розвитку туризму має відігравати приватний сектор та розвиток зеленого туризму.

Надає також значущості широкому загалу інформація та відомості про визначні пам'ятки нашої держави, що рекламує Україну та стимулює як внутрішній, так і в'їзний туризм. Цим питанням ми присвятимо далші наші дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білотіл О. М. Механізми державного управління в туристичній індустрії на прикладі причорноморського регіону України : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02/ О. М. Білотіл ; Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2015. – 236 с.
2. Гостюк В. І. Договірне регулювання відносин у сфері надання туристичних послуг / В.І.Гостюк // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 163–168.
3. Гудима М. До питання про розподіл відповідальності між туроператором і турагентом / М.Гудима // Підприємництво, господарство і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2012. – № 6. – С. 49–52.
4. Гусякова О. Ю. Розвиток механізмів державного регулювання соціального туризму в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. Ю. Гусякова; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 186 с.
5. Донченко Л. М. Проблеми та перспективи державної підтримки розвитку туризму / Л.М.Донченко, Н.П. Гостєва // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2010. – №1. – С. 37-42.
6. Ляшенко А. Х. Інструменти здійснення регуляторної політики в галузі туризму / А.Х. Ляшенко // Держава та регіони. Сер. «Економіка та підприємництво». – 2010. – № 1. – С.110-113.
7. Мельниченко О. А. Теоретико-методологічні основи державного регулювання туризму [Електронний ресурс] / О.А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2010. – № 2. – Режим доступу : http://tourlib.net/statti_ukr/melnychenko_o2.htm
8. Мельниченко С. Готельні мережі на ринку туристичних послуг України / С. Мельниченко, Т. Бурак // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2014. – № 3. – С. 5–15.
9. Мілінчук О. В. Стандартизація вітчизняних туристичних послуг в контексті європейської інтеграції / О. В. Мілінчук, Ю. О. Кириєнко // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. – 2015. – № 2. – С. 169–174.
10. Остап'юк Н. І. Державне регулювання розвитку туристичної галузі в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / Н.І. Остап'юк. – Х., 2011. – 20 с.
11. Парубчак І. О. Роль засобів масової інформації у взаємодії органів публічної влади із суспільством на засадах відкритості та прозорості / Парубчак І.О. // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. м. Харків Вип. 2 (7). - 2017. - С. 239-249.
12. Про затвердження плану заходів щодо утвердження позитивного іміджу України, поширення інформації про її туристичний потенціал у державах, які представлені у Міжнародному олімпійському комітеті і Міжнародному паралімпійському комітеті : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2013 року № 888-р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-2013-p.26>.
13. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 року № 638-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-p>.
14. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України» м. Київ, 13 липня 2016 року № 1460-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1460-19>.
15. Ткач І. С. Окремі господарсько-правові засоби підтримки туризму в ЄС [Електронний ресурс] / І. С. Ткач // Право та інноваційне суспільство. – 2014. – № 2. – С. 102–113. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2014_2_15.

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Strategy for more Growth and Jobs in Coastal and Tourism. – <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0086>.

Statement of the problem. Public administration in the field of tourism should be aimed at ensuring public interest, which consists in the need to ensure the personal safety of tourists, the protection of their rights and legitimate interests; effective control over the quality and safety of tourism industry services, ensuring their availability for social tourists; reliability, stability and predictability of functioning of the national tourism market, presence of competition on it, protection of economic interests, including in foreign markets; the persistence and effectiveness of the functioning of the public administration system of tourism, providing citizens with quality and affordable public services.

Urgency. Ukraine has a high tourist and recreational potential, its unique natural and recreational resources, national and world cultural heritage sites are concentrated on its territory. However, not always the tourist potential of our state is used to the full extent; in order to have the most effective development of tourist potential a number of cardinal measures are needed, among which the state occupies an important place.

The purpose of the article is analyzed in order to ensure public interest and accessibility of services rendered to social tourists.

Our task was to study the state policy in the field of tourism, the problems of international cooperation in the field of tourism, the role and importance of cooperation between the government institutions, various and non-profit agencies to maximize promotion of tourism exchange between countries.

Summary. In the narrow sense, tourism is a temporary travel of citizens in health care, recreation, cognitive, physical culture, sports, professional, business, religious and other purposes without engaging in activities related to receiving income from sources in a state of temporary residence. Tourism in the broadest sense is a sphere of tourism, a complex system, which, being part of the social sphere, at the same time, belongs to the complex inter-branch object of public administration.

The objectives of tourism policy include social, economic, cultural and ideological and educational, organizational, environmental trends. The role, goals, objectives, principles and directions of the state's activities in the field of tourism are in the state policy in the field of tourism. In its turn, tourism policy, being an integral part of the domestic and foreign policy of the state, is enshrined in program and strategic acts. The unity of the goals and objectives of the state's development will allow successful implementation of the program-specific tools for the growth of the cultural level, the spiritual potential and the and of every citizen.

This requires the formation of an affordable and comfortable environment; improving the quality and competitiveness of the tourism product on the domestic and world markets; implementation and strengthening of the social role of tourism, including the development of social, health and recreation, children, youth and youth tourism; improvement of the system of management and statistical accounting in the field of tourism; - ensuring the growth of the economy and quality of life of the population through the development of tourism; comprehensive security in the field of tourism-sustainable development of tourism services; promotion of tourism product in domestic and international tourist markets.

Conclusions and outcomes. The principles of tourism development in Ukraine should be - the use of an integrated approach to the development of tourism; integration of tourism development into all spheres of economy and social life of society; innovative nature of tourism development; stimulation of entrepreneurial initiatives of participants of tourist business, creation of conditions for the growth of the number of small enterprises; providing intercultural communication and international cooperation in organizing tourist programs and balancing the interests of all participants in the tourism development process.