

УДК 338.48

К. С. Ємельянова

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КРУЇЗНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Вітчизняна туристична сфера відіграє надзвичайно важливу роль у соціально-економічному житті країни. Зростає її статус і зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфери життя і діяльності людини. Однак спеціалізовані види туризму залишаються досі не розглянутими законодавцем, що особливо стосується круїзного туризму. Таким чином, розробка державних програм розвитку круїзного туризму є сьогодні вкрай актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання туристичної сфери розглядається в наукових працях І.М. Школи, В.Ф. Семенова [1–2]. Деякі аспекти державного управління туризмом в окремих країнах розглянуті у роботах В.К. Барбарицької, Дж. Холловея та ін. [3–4]. Однак їх дослідження спрямовані на розробку державних та регіональних програм розвитку туризму в цілому. Питаннями державного управління морськими ресурсами та розробкою засад морської транспортної політики займаються О.М. Котлубай, Н.Г. Гребенник та ін. [5–6].

Невирішені складові загальної проблеми. Таким чином, проблема державної підтримки розвитку круїзного туризму практично не розглядається. Тому необхідними є розробки принципів державного та регіонального управління розвитком круїзного туризму в Україні.

Метою статті є визначення принципів збалансованого розвитку круїзного туризму та розробка механізмів вітчизняної державно-регіональної політики управління круїзним туризмом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прийнятий Верховною Радою України 15 вересня 1995 р. Закон «Про туризм» констатує, що держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності. Пізніше зміни до Закону «Про туризм» встановили засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулювання туристичної діяльності. Однак так і залишили поза увагою принципи та механізми управління спеціалізованими видами туризму.

В сучасних умовах доцільно розглядати механізми впровадження збалансованого розвитку туристичної сфери. Збалансований розвиток, згідно з визначенням Г. Брундланда, «являє собою розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасних поколінь і не ставить під загрозу можливості інших поколінь задовольняти свої потреби» [1, с. 40]. Збалансований розвиток туристичної сфери припускає розробку таких механізмів державного управління, які б сприяли встановленню соціальної, екологічної та економічної рівноваги.

Концепція збалансованого розвитку туризму в Україні повинна базуватися на таких принципах:

- 1) важливість сталого туризму заради збереження фундаментальних цінностей для сучасного і майбутнього поколінь;

- 2) прозорість, тобто туристичні процедури, туристична інформація повинні бути абсолютно відкритими для туристів;
- 3) співпраця з місцевим населенням та владою;
- 4) повага індивідуальності, культури та природи приймаючої місцевості;
- 5) відповідальність з боку всіх учасників туристичного ринку;
- 6) розповсюдження інформації серед населення про їх права та обов'язки у сфері туризму;
- 7) консолідування законодавчих актів у сфері сталого розвитку в єдиний документ;
- 8) моніторинг та відстеження можливих негативних наслідків туризму;
- 9) інвестиційне стимулювання грошових ресурсів до туристичної сфери;
- 10) дотримання морально-етичних норм в туристичній діяльності.

Впровадження моделі збалансованого розвитку України передбачає послідовне та планомірне її здійснення у міру накопичення відповідних матеріальних та організаційно-правових передумов.

На першому етапі необхідна економічна стабілізація, тобто завершення основних напрямів реформування, формування основ ринкової економіки відповідно до вимог збалансованого розвитку. Ключовою ланкою процесу економічної модернізації є структурні перетворення господарства на основі інноваційно-технологічної моделі пріоритетного розвитку порівняльних і конкурентних переваг, які забезпечують державні економічні пріоритети на внутрішньому і зовнішньому ринках (транспортні комунікації, сфера послуг, рекреаційно-туристичний комплекс). На цьому етапі основними показниками розвитку країни повинні стати якість життя, темпи соціально-економічного розвитку, забезпечення основних світових стандартів охорони навколишнього середовища, використання новітніх джерел енергії.

Другий етап передбачає поступове впровадження принципів збалансованого розвитку в туристичну сферу України, поступову переорієнтацію на екологічні та соціально-відповідальні цілі. При цьому важливим елементом на другому етапі повинна стати державна підтримка збалансованого розвитку туризму, розробка Національної стратегії збалансованого розвитку туристичної сфери.

Схема державного управління збалансованим розвитком туристичної сфери зображена на рисунку 1. Пропонується створення Національної ради з питань збалансованого розвитку, яка б підпорядковувалася трьом міністерствам, а саме: Міністерству екології та природних ресурсів, Міністерству соціальної політики та Міністерству економічного розвитку і торгівлі. Роботу зазначеного органу доцільно розподілити функціонально залежно від сфери діяльності. Так, питаннями збалансованого розвитку туристичної сфери в межах цієї структури управління має займатися Комітет з питань збалансованого розвитку, а також регіональні комісії, які повинні досліджувати особливості збалансованого розвитку туризму на рівні регіонів. Робота Комітету та регіональних комісій повинна бути зосереджена на управлінні туристично-рекреаційним комплексом, транспортним комплексом, туристичною інфраструктурою та не може бути відокремлена від роботи інших підрозділів. До того ж у складі Комітету обов'язково повинна бути маркетингова служба, яка б займалася, в першу чергу, стимулюванням та просуванням туристичних продуктів.

На третьому етапі впровадження концепції збалансованого розвитку необхідно здійснювати контроль за забезпеченням принципів збалансованого розвитку туристичної сфери, вивчати іноземний досвід з метою удосконалення існуючих механізмів.

Отже, туризм стає провідним напрямком розвитку економіки України, що відображається в прийнятті відповідних законодавчих актів, необхідності розробки програм з розвитку різних видів туризму та раціонального використання туристично-рекреаційного потенціалу, збільшенні обсягів туристичних потоків. Однак таке стрімке зростання туризму наглядно виявляє не лише позитивні, але і негативні наслідки, в перші чергу, для приймаючих територій. Саме вони спонукали світову спільноту до пошуку нової суспільно-економічної концепції, яка б могла використовуватися і в сфері туризму. Такою концепцією стала модель збалансованого розвитку туризму.

Крім того, подальший розвиток туризму потребує активнішої підтримки з боку держави у плані інформування та організаційно-правової підтримки.

Основними цілями державного регулювання туристичної сфери є наступні:

- 1) забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, безпечне довкілля;
- 2) безпека туризму, захист прав та інтересів туристів та інших суб'єктів туристичної діяльності;
- 3) збереження цілісності туристичних ресурсів України, розробка програм їх раціонального використання, охорона культурної спадщини та довкілля;



Рис. Схема державного управління збалансованим розвитком туристичної сфери України

4) створення сприятливих умов для розвитку туристичної індустрії, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

Наявні адміністративні механізми державного регулювання туристичної діяльності характеризуються недостатньою послідовністю та ефективністю, відсутністю комплексних заходів.

Суттєвим недоліком сучасної вітчизняної системи державного регулювання туристичної діяльності є те, що органи виконавчої влади постійно змінювалися, що призвело до того, що заходи в сфері туристичної діяльності не були послідовними та не мали зв'язку з іншими програмами. Так, з 28 березня 2011 р. була офіційно скасована Державна служба туризму і курортів України, що безсумнівно негативно вплинуло на розвиток туристичної сфери України. Адже Державна служба туризму і курортів була незалежним від інших державних структур органом, в діяльність якого не мали право безпосередньо втручатися інші владні установи. Основним завданням діяльності цього органу було адміністративне та маркетингове регулювання туристичної діяльності, виконуючи по суті функції національної туристичної адміністрації. Натомість її функції сьогодні виконує Державне агентство туризму і курортів, проте вони порівняно з функціями Державної служби є значно обмеженими.

У свою чергу Міністерство інфраструктури України займається управлінням туристичними ресурсами. Досить тривалий час туристична сфера України знаходилася під контролем Міністерства культури, проте її перехід під протекторат Міністерства інфраструктури необхідно вважати позитивним заходом, адже саме останнє має більш могутні важелі впливу на вирішення економічних проблем розвитку туризму в Україні, здатне акумулювати більш значні фінансові ресурси, а також регулювати туристичну сферу комплексно.

Державне регулювання окремих сегментів туристичної діяльності регулюють інші органи центральної влади, такі як Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство екології та природних ресурсів тощо. Проте такий великий перелік державних органів в сфері туристичної діяльності призводить до розмиття та нечіткості виконуваних ними функцій. Тому, експертами в останні роки обговорюються перспективи створення Туристичного кодексу України, який би містив у собі усі необхідні норми щодо регулювання туристичної діяльності.

Організаційна структура регулювання туристичної сфери України на регіональному рівні представлена місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у складі яких функціонують управління чи відділи культури і туризму. На регіональному рівні організаційна структура також не є оптимальною, адже нечітко сформульовані цілі та функції регіональних органів та їх підпорядкування державним структурам. До того ж кількісний склад подібних управлінь є незначним у зв'язку з недостатнім фінансуванням, що впливає на якість їх роботи.

Таким чином, існуюча система державного регулювання туристичної діяльності є дуже розмитою та неефективною. Проте, були прийняті правки до Закону України «Про туризм», які значно збільшили права споживачів, зменшили можливості договорів комісії між туристичними операторами та туристичними агента-

ми, проект Закону «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність». Однак, на жаль, зміни в законодавстві не обумовили створення державного туристичного банку, ідея започаткування якого жваво обговорювалася та підтримувалася експертами, адже, як було зазначено, в українській туристичній сфері не розвинуті кредитно-фінансові відносини, тобто не розроблені конкретні кредитні програми, спрямовані на фінансування туристичних подорожей.

В провідних країнах світу існують різні підходи до державного регулювання туристичної сфери. Ці підходи залежать від традицій, історичного розвитку, особливостей державного управління в конкретній країні світу.

Так, у Франції державне регулювання туристичної діяльності здійснюється на двох рівнях. Перший (центральний) рівень охоплює всю національну територію і характеризується наявністю державних або державно-приватних інститутів. Другий – це місцеве самоврядування чи «місцеві колективи», до яких, згідно до Конституції Франції, відносяться комуни, департаменти, регіони та заморські території. Дирекція з туризму, яка входить до складу Міністерства транспорту, підпорядковується Статс-секретарю з туризму, який займається розробкою загальної стратегії розвитку туризму, а регіональні представництва відповідають за виконання цієї стратегії. До того ж, Статс-секретар керує діяльністю Національної організації досліджень у сфері туризму і Французького агентства туристичного інжинірингу, яке займається наданням послуг виробничого, комерційного та науково-дослідного характеру.

На центральному рівні діють групи економічного інтересу – змішані структури, до складу яких входять як державні, так і приватні підприємства. Основним представником таких структур є *Maison de la France* (Дім Франції), який має власні представництва на території 27 країн та займається просуванням національного туристичного продукту. В його діяльності приймають участь понад 1000 членів, а бюджет формується за рахунок державних коштів та внесків членів [2, с. 113].

Керівництво на рівні місцевого самоврядування здійснюється регіональними комітетами з туризму, головним завданням яких є програмування та планування туризму. Крім того, довела свою ефективність французька система туристичних бюро, які представлені у кожному туристичному центрі країни. В цих установах можна отримати безкоштовну інформацію щодо туристичних заходів, транспортних засобів, закладів розміщення та харчування, тощо. Така система з кожним роком набирає популярності в країні, розширюється мережа подібних бюро.

В Німеччині регулювання туристичної діяльності тісним чином пов'язано з федеральним характером державного управління. В країні функціонують дві паралельні туристичні організації: перша займається туристичною діяльністю всієї країни, інша – окремих земель. Причому більші повноваження мають окремі землі у сфері туризму.

Керівництво туристичною діяльністю здійснюється Федеральним міністерством економіки і праці, а на рівні земель – міністром економіки.

Розробкою загальної стратегії розвитку туризму займається Комітет з туризму, створений при Федеральному парламенті. Крім того, в Німеччині створена особлива структура, яка об'єднує 9 національних федерацій, Національна федерація туристичної економіки. На території окремих земель діють регіональні асоціації, що входять до складу національної.

У Великій Британії просуванням туристичного продукту за межами країни займається організація Visitbritain, створена в квітні 2003 р. шляхом злиття Британської Ради з туризму та Британської Адміністрації з туризму спільно з трьома іншими організаціями – Visitscotland, департаментами з туризму в Північній Ірландії та Уельсі. Ці три департаменти були створені після прийняття Акта про розвиток туризму в 1969 р. з метою популяризації специфічних територій Великої Британії на міжнародному туристичному ринку [2, с. 114].

Таким чином, світовий досвід свідчить про те, що туризм розглядається провідними країнами світу в якості перспективного напрямку розвитку економіки, культури, суспільства. Основними тенденціями у сфері світового державного регулювання туристичної діяльності є такі:

- 1) підвищення ролі регіональної політики;
- 2) підвищення ролі державно-приватного партнерства;
- 3) підвищення ролі кооперації та різноманітних об'єднань між учасниками туристичного ринку [3, с. 98].

Морський туризм в якості спеціалізованого виду туризму потребує окремого регулювання з боку держави в рамках регулювання морегосподарського комплексу України. Позитивним зрушенням в цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про морські порти України», що спростило механізм державно-приватного партнерства в галузі.

Круїзний туризм являє собою туристичну діяльність в акваторії моря та на прибережній території. Тому об'єктами державного регулювання в сфері морського туризму є акваторії моря та прибережні території.

Щодо прибережних територій об'єктом державного регулювання є туристична інфраструктура в межах прибережних територій. Найбільша концентрація економічної активності на прибережній території сконцентрована в таких місцях:

- 1) лінія берегу;
- 2) пляж.

Однак необхідна повна координація органів управління в межах сектору круїзного туризму. Досягти цього можливо за рахунок створення спеціалізованого центру з метою поєднання виробничо-збутових зусиль виробників круїзного туристичного продукту. Найбільш ефективним кроком в цьому напрямі має стати реальний розвиток транспортно-туристичних кластерів в окремих регіонах України. Так, саме при підході кластеризації можливе створення регулюючого центру в сфері круїзного туризму.

Структура управління прибережною територією зображена в таблиці.

В межах такого транспортно-туристичного кластеру доцільним вважається створення бізнес-асоціації «Морський туризм», розподіленої за видами туристичної діяльності. Дана структура дозволила б участь на правах членства великій кількості зацікавлених осіб. Крім того, пропонується започаткувати одноразовий членський внесок з метою підвищення бар'єрів вступу та створення достатньої фінансової бази. Однак цей внесок має бути анульованим в разі вступу органів державної влади як місцевого, так і національного рівнів.

Таблиця

Структура управління прибережною територією

| Об'єкт регулювання | Орган управління | Завдання органів управління | Повноваження управління |
|--------------------------|------------------|--|--|
| Пляж, лінія берегу, море | Міський | Забезпечення збереження ресурсів, розробка стратегій збалансованого розвитку | Управління ресурсами, надання державних послуг |
| Прибережна полоса | Міський | Забезпечення збалансованого та ефективного використання | Збереження водних ресурсів |

Висновки. Таким чином, туризм виступає одним з секторів економіки, який розвивається швидкими темпами та стимулює додаткові валютні надходження до країни. Тому вкрай необхідно має стати розробка державних програм його збалансованого розвитку, в тому числі і його спеціалізованих видів. В Одеській області традиційно сильними конкурентними перевагами характеризується круїзний туризм. Однак, незважаючи на високий туристичний потенціал регіону, залишається багато проблем, які повинні бути вирішені з метою його збалансованого розвитку. До них слід віднести такі:

- 1) невідповідність туристичної інфраструктури та туристичного продукту міжнародним стандартам;
- 2) недостатню ефективність маркетингової політики в галузі туризму;
- 3) слабку систему просування туристичного продукту як на національному, так і міжнародному ринках;
- 4) відставання законодавчої бази від світових тенденцій, недостатню організаційну та фінансову підтримку з боку державних структур;
- 5) недостатнє стимулювання розвитку ринку праці та інвестицій в сфері туризму.

Програма розвитку туристично-рекреаційної сфери в Одеській області на 2011–2015 рр. передбачає деякі заходи щодо нівелювання зазначених проблем, проте її реалізація знаходиться на достатньо низькому рівні. Залишаються поза увагою перспективи кластеризації. Водночас необхідна державна організаційна, законодавча, інформаційна та фінансова підтримка та зацікавленість з боку підприємств – учасників туристичного ринку.

Література

1. Семенов В.Ф. Державне регулювання та управління регіональним розвитком туризму / В.Ф. Семенов // Економіка і управління. – № 1. – 2010. – С. 40–44.
2. Школа І.М. Розвиток туристичного бізнесу регіону : навч. посібн / І.М. Школа. – Чернівці : Книги – XXI, 2007. – 292 с.
3. Бабарицька В.К. Менеджмент туризму. Туроперейтинг. Понятійно-термінологічні основи, сервісне забезпечення туристичного продукту / В.К. Барабрицька, О.Ю. Маліновська : навч. посібн. – К.: Альтерпрес, 2004. – 288 с.
4. Холловой Дж. Туристический бизнес / Дж. Холловой, Н. Тейлор. Пер. с 7-го англ. изд. – К. : Знання, 2007. – 798 с.

5. Котлубай О.М. Торговельне судноплавство України: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О.М. Котлубай. – О. : ІПРЕД НАН України, 2008. – 384 с.
6. Чекаловець В.І. Підприємницька діяльність на морському транспорті / В.І. Чекаловець, Н.Г. Гребенник : навчальний посібник. – О. : Фенікс, 2011. – 386 с.

Анотація

Ємельянова К. С. Державне регулювання круїзного туризму в Україні. – Стаття.

У статті розглядаються проблеми державного регулювання круїзного туризму. Досліджується сутність транспортно-туристичних кластерів, визначаються перспективи їх розвитку в Одеському регіоні.

Ключові слова: круїзний туризм, морський туризм, кластерний підхід, транспортно-туристичний кластер.

Аннотация

Ємельянова К. С. Государственное регулирование круизного туризма в Украине. – Статья.

В статье рассматриваются проблемы государственного регулирования круизного туризма. Исследуется суть транспортно-туристического кластера, перспективы его создания в Одесском регионе.

Ключевые слова: круизный туризм, морской туризм, кластерный подход, транспортно-туристический кластер.

Summary

Yemelyanova K. S. Government regulation of the cruise tourism in Ukraine. – Article.

In this paper the problems of the government regulation of the cruise tourism are considered. The essence of transport and tourism clusters is analysed, their perspectives of development in the Odessa region are identified.

Key words: cruise tourism, maritime tourism, cluster approach, transport and tourism cluster.

УДК 349.6:349.41

І. Я. Вітюк

ПОНЯТТЯ І ОЗНАКИ ЗЕМЕЛЬ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ

Відповідно до Національної програми охорони земель в Україні загальна площа земельного фонду становить 60354,8 тис. га, з них сільськогосподарські землі займають 42969,1 тис. га, а решта – землі несільськогосподарського призначення [1, с. 38]. Саме до другої групи належать землі енергетики, площа яких дорівнює 51,0 тис. га, що становить 0,08 відсотка від загальної площі України, при цьому 65,5 відсотка земель енергетики розміщені за межами населених пунктів, а 34,5 відсотка – в межах населених пунктів, з усіх земель енергетики 55,7 відсотка становлять забудовані землі, а 35,3 відсотка – під водою, решту – 4,6 тис. га, або 9 відсотків, земель енергетики становлять сільськогосподарські угіддя, ліси тощо [2]. Вказане свідчить про те, що енергетика в цілому не є землемісткою галуззю народного господарства, наприклад, у порівнянні з землями промисловості, які складають 194,5 тис. га, чи землями транспорту – 654,7 тис. га земель [2], водночас електроенергетика в структурі всіх галузей вітчизняного виробництва та комунальній сфері займає досить вагоме місце [3, с. 18]. Таким чином, з огляду на якісні та кількісні показники земельних енергетичних ресурсів, неабияке не лише теоретичне, але й практичне значення має питання щодо поняття, змісту, ознак, юридичної природи земель енергетики в Україні, чим і обумовлюється мета даного