

- 26–27 марта 2001 г. / УМО по сервису Моск. гос. ун-та сервиса; Ин-т туризма и гостеприимства. – М., 2001. – 176 с.
8. Туризм и устойчивое развитие : доклад Ген. секретаря; Комис. по устойчивому развитию. (Сессия 7; 1999). – Нью-Йорк : ООН, 1999. – 26 с.
9. Туризм на пороге III тысячелетия : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Ялта : Ялтин. ин-т менеджмента, 2000. – 136 с.
10. Школа І.М. Розвиток міжнародного туризму в Україні / І.М. Школа, В.С. Григорів, В.Ф. Кифяк. – Чернівці : Рута, 1997. – 142 с.

УДК 338.48.025

### ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ І ДІЯЛЬНОСТІ КУРОРТІВ В УКРАЇНІ

*Двоєзерська В.С.*

аспірант Класичного приватного університету

#### Annotation

In the article theoretical and practical aspects of tendencies of development of state regulation of development of tourism and activity of resorts in Ukraine, improvement of legal, organizational and social economic implementers of state regulation of Ukraine in sphere of tourism and activity of resorts in the conditions of globalisation and the European integration of public processes are considered.

#### Анотація

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти тенденцій розвитку державного регулювання розвитку туризму і діяльності курортів в Україні, поліпшення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації державного регулювання України у сфері туризму і діяльності курортів в умовах глобалізації та євроінтеграції суспільних процесів.

#### Ключові слова

Туристична діяльність, курорти, державне регулювання, нормативно-правове забезпечення, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

#### І. Вступ

Геополітичні та соціально-економічні зміни, розвиток інформаційних технологій суттєво вплинули на динаміку міжнародного туристичного потоку, привели до трансформування туристичної галузі з такої, що орієнтована на обслуговування організованих туристів, на багатогалузеву сферу діяльності, спрямовану на задоволення різноманітних потреб мільйонів індивідуальних подорожуючих. Комплексний та мобільний характер сучасного туризму сформував попит на безпечне та комфортне для життя і здоров'я середовище, здатне забезпечити всі необхідні умови для реалізації громадянами права на відпочинок та свободу пересування.

Необхідне підвищення ефективності державної політики у сфері туризму і діяльності курортів, формування і впровадження ефективної моделі державного управління з метою координації, регулювання та захисту інтересів учасників туристичної діяльності.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати теоретичні і практичні аспекти вдосконалення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації державного регулювання України у сфері туризму і діяльності курортів в умовах глобалізації та євроінтеграції суспільних процесів.

#### III. Результати

Україна посідає одне з провідних місць в Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та історико-культурними ресурсами, здатними генерувати значний інтерес у вітчизняних та іноземних туристів. Розвиток сфери туризму і діяльності курортів України в цілому характеризується позитивною динамікою, зростанням кількісних та якісних параметрів в'їзного та внутрішнього туристичного потоку.

Проте на тлі загострення конкуренції на міжнародному туристичному ринку, загальносвітової тенденції до посилення ролі держав у забезпеченні сталого розвитку туризму, вітчизняний національний туристичний продукт стає все менш привабливим та конкурентоспроможним. Як наслідок, сфера туризму і діяльності курортів у державі не спроможна забезпечити повноцінне виконання економічних, соціальних і гуманітарних функцій, не сприяє збереженню довкілля та культурної спадщини, наповненню бюджетів усіх рівнів, створенню робочих місць, збільшенню питомої ваги сфери послуг у структурі ВВП.

Подолання наявних негативних тенденцій – створення системних та комплексних передумов для сталого розвитку туризму

має стати одним із пріоритетних напрямів забезпечення сталого розвитку країни в цілому та суттєвою складовою у вирішенні питань підвищення якості життя населення.

Стан розвитку туризму у світі та країнах ЄС характеризується такими основними показниками і тенденціями:

- щорічно у світі відбувається близько 808 млн подорожей, понад 52% з яких – у межах Європи; близько 60% усіх туристичних подорожей пов'язано з відпочинком;
- частка туризму у світовому експорті товарів і послуг становить близько 13%, а в країнах ЄС – 14%, туризм формує 8% сукупного ВВП країн ЄС і забезпечує близько 11% економічного зростання;
- кількість робочих місць у туристичній індустрії країн ЄС становить близько 12% від загальної чисельності зайнятих;
- відбувається скорочення тривалості і збільшення кількості туристичних подорожей, що формує попит на туристичні пропозиції, які надають можливість відвідати значну кількість місць за короткий час;
- відбувається активне втручання держав у конкурентну боротьбу за вплив на параметри міжнародного туристичного потоку, зокрема через реалізацію державних програм, запровадження нормативної бази та фіскальної політики, сприятливої для розбудови індустрії туризму;
- пріоритетним напрямом розвитку туризму стає створення ефективних механізмів установаження і підтримання рівноваги між збереженням природних та історико-культурних ресурсів і туристичною діяльністю.

Ситуація у сфері туризму та діяльності курортів в Україні характеризується такими особливостями:

- низьким рівнем усвідомлення населенням країни та органами, що здійснюють регулювання у сфері туризму і діяльності курортів, ролі та значення туризму для соціально-економічного розвитку держави;
- відсутністю сформованих туристичних ресурсів та цілісної системи їх раціонального використання, невизначеністю напрямів їх освоєння та розвитку, неефективним та позазаконним використанням унікальних природних та історико-культурних ресурсів;
- відсутністю ефективного системи захисту прав та інтересів туристів, гарантування безпечних умов на об'єктах туристичних відвідувань та за напрямами туристичних маршрутів, своєчасного надання всіх видів невідкладної допомоги особам, які постраждали під час подорожі;

- відсутністю сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, державної інвестиційної політики у сфері туризму і діяльності курортів та належної підтримки розвитку пріоритетних видів туризму, зокрема в'їзного та внутрішнього, сільськогосподарського, екологічного;
- руйнацією системи соціального туризму, практичною недоступністю туризму для малозабезпечених верств населення, дітей, молоді, осіб похилого віку та з особливими потребами;
- відсутністю належного прогнозування та планування розвитку туризму, параметрів туристичного потоку у відповідності до наявних ресурсних можливостей, потреб населення та економіки держави, поверхневим і фрагментарним підходом до розроблення та реалізації державної і місцевих програм розвитку туризму;
- недосконалістю організаційно-правових та економічних механізмів реалізації державної політики у сфері туризму і діяльності курортів, слабкою міжвідомчою координацією та взаємодією між органами державної влади та місцевого самоврядування;
- відсутністю цілісної та комплексної системи управління туристичними ресурсами країни, різним відомчим підпорядкуванням туристичних ресурсів, відсутністю спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань діяльності курортів;
- недостатнім нормативним, методичним та інформаційним забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування, громадських організацій та суб'єктів підприємницької діяльності у сфері туризму і діяльності курортів;
- недостатнім за кількісними, якісними параметрами та за структурою і рівнем наукового, методичного та кадрового забезпечення, зокрема у сфері управління на державному та місцевих рівнях.

За даними Держкомстату, в Україні налічується:

- 1,2 тис. закладів готельного господарства загальною місткістю 104,0 тис. місць, які щороку обслуговують близько 4,0 млн осіб, 17,5% з яких – іноземці. Середньорічна завантаженість готельного фонду становить 31%;
- 3,3 тис. санаторно-курортних і оздоровчих закладів загальною місткістю близько 481 тис. ліжок у місяць максимального розгортання. Кількість закладів, що не працюють – 22%. Загалом санаторно-курортні та оздоровчі заклади щороку приймають близько 3,2 млн осіб, 14% з яких – іноземці. Потужності закладів використовуються менше ніж на 40%.

Станом на 1 січня 2006 р. 85% закладів готельного господарства не пройшли сертифікацію на відповідність певній категорії та 34% – на відповідність вимогам безпеки. Згідно з даними Держпожежнагляду, частина засобів розміщення не відповідає вимогам пожежної безпеки.

Значна кількість засобів розміщення морально і фізично застаріли та мають низьку конкурентоспроможність: щорічно ними користується лише 7,5% від загальної кількості іноземних відвідувачів України. Більшість коштів, що спрямовується на будівництво та реконструкцію, – власні кошти підприємств, внутрішні та іноземні інвестиції становлять лише 35%. Проведення робіт з реконструкції приватизованих об'єктів стримується, значною мірою, через відсутність у власників необхідних коштів.

Структура закладів готельного господарства України за місткістю і чисельністю працівників не є оптимальною. Останніми роками на туристично-рекреаційних територіях з'явилася значна кількість приватних домоволодінь, що надають послуги з тимчасового розміщення. Відсутність затверджених меж округів та зон санітарної охорони курортів унеможливорює визначення кількості таких закладів. Водночас, доходи домоволодінь від надання послуг розміщення у більшості випадків належним чином не оподатковуються, а їх діяльність суттєво збільшує навантаження на місцеві бюджети в частині утримання інженерної та транспортної інфраструктури, комунального обслуговування.

Транспортна та комунальна інфраструктура більшості туристично-рекреаційних територій характеризується:

1) низьким рівнем розвитку єдиної транспортної мережі та просторової (дорожньої) сполучності придорожного сервісу та інформаційного облаштування, незадовільним станом дорожнього покриття та безпеки дорожнього руху, що погіршує доступність туристичних ресурсів, знижує мобільність населення та якість національного туристичного продукту. Автомобільні дороги загальнодержавного значення першої категорії (з чотирма і більше смугами руху та шириною проїзної частини понад 15 м) мають протяжність 2254 км, тобто лише 1,4% загальної протяжності мережі автомобільних доріг України з твердим покриттям. У сільській місцевості майже 30% доріг внутрішньогосподарського підпорядкування не мають твердого покриття і в період несприятливих погодних умов стають непридатними для експлуатації. Для досягнення забезпеченості України автомобільними дорогами європейського рівня необхідно побудувати і модернізувати майже 200 тис. км, у тому числі 60% у сільській місцевості. Для

налагодження міждержавних зв'язків необхідне будівництво автомагістралей міжнародного рівня;

2) занедбаністю технічного стану інженерної та комунальної інфраструктури, дефіцитом води, нерозвиненістю каналізаційних мереж, що негативно впливає на санітарно-епідеміологічний стан туристично-рекреаційних територій. Житлово-комунальне господарство є однією з тих галузей, рівень розвитку яких безпосередньо впливає на розвиток туризму. Найгострішою проблемою залишається забезпеченість доброякісною питною водою. Середній показник споживання води становить 320 л на добу на одну людину, що у 2–3 рази перевищує аналогічні показники країн ЄС. Результати аналізу сучасного стану водогосподарської галузі свідчать, що екологічні проблеми набувають усе більш масштабного характеру, спостерігається різке погіршення стану основних джерел питного водопостачання;

3) відсутністю надійних джерел енергії, недостатнім використанням енергоощадних технологій, значною кількістю автономних котелень, що мають низький коефіцієнт корисної дії та забруднюють навколишнє середовище;

4) нерозвиненістю сучасних технологій утилізації та переробки побутових відходів, наявністю звалищ у межах туристично-рекреаційних територій, що створює значну екологічну небезпеку тощо.

Можливі два варіанти розвитку сфери туризму та діяльності курортів.

Варіант 1: розвиток туризму здійснюється стихійно, на принципах саморегуляції.

Недоліками такої моделі розвитку галузі є:

- значні витрати бюджетів усіх рівнів, пов'язані з необхідністю ліквідації наслідків нераціонального використання туристичних ресурсів, порушення екологічної рівноваги;
- поглиблення негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє середовище, занепад більшості об'єктів культурної спадщини та втрата найцінніших природних ресурсів;
- уповільнення темпів розвитку туризму і діяльності курортів, поглиблення процесів "тінізації" та регіональних соціально-економічних диспаратів, зменшення частки очікуваних доходів у державному та місцевих бюджетах;
- створення негативного туристичного іміджу країни на міжнародному туристичному ринку, зменшення в'їзного туристичного потоку;
- подальше зниження рівня якості послуг для туристів та безпеки в туризмі, погіршення якості життя населення, зневіра громадян щодо спроможності держави

забезпечити дотримання в сфері туризму інтересів соціально незахищених верств населення, зниження рівня довіри до держави та зростання демократичного дефіциту.

Варіант 2: забезпечення сталого розвитку туризму через активізацію та впровадження ефективних механізмів державного регулювання.

Перевагами цієї моделі є:

- подолання негативних тенденцій у сфері туризму та діяльності курортів;
- покращання якості життя населення, забезпечення доступності туристичних ресурсів для всіх верств населення;
- збереження унікальних природних та історико-культурних ресурсів;
- посилення позитивного туристичного іміджу країни на міжнародному туристичному ринку, збільшення в'їзного туристичного потоку;
- прискорення темпів розвитку, збільшення частки очікуваних доходів від сфери туризму та діяльності курортів у бюджетах усіх рівнів;
- зменшення наявних регіональних соціально-економічних диспаратів, посилення "прозорості" туристичної діяльності.

У зв'язку з практичним вичерпанням можливостей саморегуляції сфери туризму в подальшому неможливо забезпечити її сталий розвиток без заподіяння шкоди природним, культурним національним ресурсам та виконанням соціальних функцій, держава має передбачити заходи, спрямовані на стримування стихійного розвитку туризму.

Варіант 2 забезпечує сталий розвиток туризму і курортів через установаження і підтримання рівноваги між збереженням природних та історико-культурних ресурсів, економічними інтересами і соціальними потребами та розвитком туризму, а також створення сприятливих умов для формування високоякісних національного та регіональних туристичних продуктів.

Ефективне використання наявного ресурсного потенціалу забезпечується через запровадження комплексного управління туристичними ресурсами, туристичне районування, встановлення системи пріоритетів, як за видами туризму, так і територіальних, максимального рівня розвитку туризму в межах визначених територій через аналіз їх несучої ємності, гранично допустимих навантажень на об'єкти туристичних відвідувань та оцінювання впливу туристичної діяльності на навколишнє середовище.

Захист соціальних інтересів населення у сфері туризму і діяльності курортів забезпечується через запровадження мінімальних соціальних стандартів у туризмі. Інфраструктурний характер туризму, його безпосере-

дній вплив на значну кількість видів економічної діяльності та якість життя населення зумовлює необхідність установаження таких стандартів. Водночас наявність мінімальних соціальних стандартів у туризмі створює сприятливі передумови для розвитку соціального туризму на принципах адресної допомоги.

Конкурентоспроможність національного та регіональних туристичних продуктів забезпечується через запровадження нормативних вимог до основних, найважливіших для туриста (як споживача) параметрів якості будь-яких об'єктів туристичних відвідувань та основних туристичних послуг незалежно від їх категорії. Зазначений набір якісних параметрів встановлює мінімальний рівень захисту прав туриста та охоплює сукупність таких основних споживчих властивостей, як безпечність, відповідність санітарно-гігієнічним нормам, доступність, прозорість тощо.

Вплив держави на природоохоронні, економічні і соціальні чинники забезпечується через реорганізацію системи та зміну механізмів управління на державному і місцевому рівнях, запровадження стратегічного планування, відповідне нормативно-правове, регуляторне, інституціональне, наукове, методичне, фінансове забезпечення тощо. При цьому стратегічне планування у сфері туризму здійснюється на основі стратегії соціально-економічного розвитку країни, що забезпечує його цільову спрямованість на покращення якості життя населення як основний показник оцінювання сталого розвитку.

Реалізація варіанта 2 створюватиме сприятливі передумови для концентрації наявних організаційних, фінансових, інтелектуальних, матеріально-технічних та інших ресурсів на вирішенні найгостріших проблем у сфері туризму і діяльності курортів, розвитку найцінніших природних територій та об'єктів культурної спадщини, забезпеченні захисту економічних інтересів держави від реальних та потенційних загроз у сфері туризму на внутрішньому та міжнародному туристичних ринках.

#### IV. Висновки

Отже, нормативно-правове забезпечення сталого розвитку туризму потребує вирішення комплексу організаційно-правових питань щодо розробки та прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації пріоритетних напрямів розвитку туризму та діяльності курортів:

- перегляд чинної законодавчої бази з питань туризму;
- розроблення проектів законів щодо регулювання туристичної діяльності в Україні;

## Держава та регіони

- узгодження системи українського законодавства із законодавчими актами щодо сталого розвитку туризму в Україні;
- адаптацію законодавства України у сфері туризму та діяльності курортів до відповідних директив і стандартів ЄС;
- розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів щодо визначення правового режиму туристичних ресурсів.

Розвиток людських ресурсів в інтересах розвитку туристично-рекреаційної діяльності передбачає:

- внесення змін і доповнень до законодавства України з питань регулювання праці та зайнятості у сфері туризму;
- внесення змін і доповнень до законодавства з питань соціального забезпечення щодо доступу та реалізації соціально незахищеними та малозахищеними верствами населення права на туризм;
- удосконалення законодавства в частині підвищення кваліфікаційних вимог до суб'єктів туристичної діяльності;

- розроблення проектів законів та вдосконалення чинного законодавства України щодо правового статусу туриста, захисту законних прав та інтересів суб'єктів туристичних відносин.

### Література

1. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.ua>.
2. Максименко С.В. Международная туристическая деятельность: международно-правовые аспекты / С.В. Максименко. – Одесса : Латстарт, 2001. – 173 с.
3. Про Положення про Державний комітет України по туризму : Указ Президента України від 29.12.1998 р. № 1400/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Стратегія сталого розвитку туризму і курортів в Україні : Указ Президента України від 17.09.1999 р. № 1132 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 163.

УДК 35.077.6:330.341.1

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Дегтяр А.О.**

доктор наук з державного управління, професор

**Гончаренко М.В.**

кандидат наук з державного управління, доцент

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

### Annotation

In the article methodological principles of acceptance of investment decisions are examined by the organs of state administration, expediency of search of the new going is grounded near providing of high-quality state investment decisions, the algorithm of realization of the author going is offered near the choice of that or other variant of decision.

### Анотація

У статті розглянуто методологічні засади прийняття інвестиційних рішень органами державного управління, обґрунтовано доцільність пошуку нових підходів до забезпечення якісних державних інвестиційних рішень, запропоновано алгоритм реалізації авторського підходу до вибору того чи іншого варіанта рішення.

### Ключові слова

Конкурентоспроможність, інвестиційне рішення, органи державного управління, моделювання прийняття інвестиційних рішень, алгоритм, інновації, інвестиції, об'єкт інвестування, розподіл інвестиційних ресурсів.

### I. Вступ

Подолання наслідків світової фінансової кризи неможливе без кардинального підвищення конкурентних переваг, пов'язаних із технологічними інноваціями, формування сприятливого підприємницького середовища й ефективних конкурентних ринків, створення сучасної інноваційної системи – основного чинника модернізації економіки. Оскільки динаміка інноваційних процесів безпосередньо пов'язана з інвестиційною активністю, реалізація відповідної державної політики зумовлює необхідність вибору оптимальних інвестиційних рішень, які приймають органи державного управління всіх рівнів.

Проблеми підвищення конкурентоспроможності України та її регіонів на основі активізації інноваційно-інвестиційної діяльності досліджували такі вчені, як: О. Амоша [1], М. Долішній [2], О. Ісаченкова [3], Е. Павлиш [4], А. Семів та ін. [5]. Однак у їх працях не розглядалися методологічні аспекти прийняття державно-управлінських інвестиційних