

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:338.48(100)

О. О. Іванько

аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено моделі державного регулювання розвитку туризму на конкретних прикладах зарубіжних країн. Подано порівняльний аналіз упровадження моделей та їхній вплив на розвиток країни й економіку. Визначено функції міністерств, які відповідають за реалізацію політики туризму.

Ключові слова: політика туризму, моделі державного регулювання туризму, розвиток туризму, реалізація туристичної політики, стратегія розвитку туризму.

Постановка проблеми. Світова практика показує, що впродовж останніх декількох десятиків років туризм є однією з найбільш динамічних галузей світової економіки, яка швидко розвивається і доходи від якої збільшуються з кожним роком. Попри те, що економічне значення туризму сьогодні визнається урядами у всьому світі, цей сектор часто страждає від недостатньої координації між різними міністерствами/відомствами та агентствами [1, с. 8]. Міжнародний досвід свідчить, що ефективність державного регулювання розвитку туризму значно залежить від моделі державної участі в розвитку однієї з найважливіших складових частин національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням моделей державного регулювання туризму займалися такі науковці, як Т.В. Божидарнік, О.Г. Давидова, А. Стронза, К. Хант, Є. Христо. Окремі аспекти регулювання розвитку туризму регіонів висвітлено у працях таких учених, як Ю.В. Алексеєва, В.К. Бабарицька, І.В. Бережна, Т.В. Безверхнюк, А.М. Бузні, Н.М. Ветрова, В.Г. Гуляєв, В.О. Гудзь, В.А. Подсолонко, Д.М. Стеченко. Питаннями рейтингу конкурентоспроможності країн, в'їзного та виїзного туризму, доходів від нього займається Всесвітня туристична організація (далі – UNWTO),

тому в статті були використані офіційні дані її звітів. Положення щодо формування та застосування на практиці політики туризму в країнах представлено на офіційних сайтах профільних міністерств, національних туристичних організацій та агентств.

Метою статті є надати порівняльний аналіз моделей державного регулювання розвитку туризму в контексті міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Зі збільшенням значення туризму в економіці країни поглиблюється участь держави в управлінні туристичною галуззю. За результатами досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) і UNWTO, роль урядів у сфері подорожей і туризму значно змінилася за останні 40–50 років. У перші роки розвитку масового туризму уряди відігравали провідну роль, оскільки величезні інвестиції потребувалися для забезпечення базової інфраструктури й об'єктів, необхідних для відкриття територій країни для туризму та сприяння зростанню попиту. За словами експертів, сьогодні уряди розглядають свою роль як фасилітатора чи стимулятора інвестицій у приватний сектор через фіскальні та інші стимули [2, с. 10].

На сьогодні залишилось досить багато країн, у яких уряд відіграє значну роль у формуванні

державної політики туризму. Наприклад, держава зі спеціальним міністерством або відомством у справах туризму, більшість із яких це країни з економікою, що розвивається: Аргентина, Бразилія, Болгарія, Хорватія, Єгипет, Індія, Індонезія, Ізраїль, Мальдіви, Мексика, Південна Африка та Філіппіни [1, с. 12].

В інших країнах туризм є однією з визначених компетенцій міністерства із двома або декількома профілями. Наприклад, нове Міністерство туризму та освіти, що звітує перед Міністерством закордонних справ та торгівлі Австралії; Міністерство торгівлі, туризму та телекомунікацій (Сербія); Міністерство транспорту, туризму та спорту (Ірландія); Міністерство туризму та спорту (Таїланд); Міністерство земель, інфраструктури, транспорту та туризму (Японія) [1, с. 12].

Також існують країни, у яких туристична політика формується у міністерстві або відомстві, у якому не згадується слово «туризм» у назві. Приклади такого виду міністерств є численними, особливо у країнах із розвиненою економікою, де зростає тенденція до інтеграції туризму у профільні міністерства щодо економічного планування та формування політики. Це міністерства/відомства, які варіюються від Міністерства науки, досліджень і економіки в Австрії до Міністерства культури, медіа та спорту у Великобританії, від Міністерства зайнятості та економіки у Фінляндії до Міністерства економіки, промисловості та цифрової справи у Франції та Міністерства торгівлі в США [1, с. 12].

Проте, яка би не була роль уряду у формуванні політики туризму, експерти виділяють чотири моделі державного регулювання розвитку туризму:

– перша модель – ринкова, децентралізована. Для цієї моделі характерна відсутність центральної державної туристичної адміністрації, питання вирішуються на принципах ринкової «самоорганізації». Використовують цю модель у тих випадках, коли туризм для національної економіки не актуальний, а суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції і здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Така модель управління індустрією туризму властива США. Так, у 1997 р. США ліквідували державну структуру U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму у країні;

– друга модель – наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністер-

ства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі у країні. Для її реалізації потрібні такі умови: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Ця модель застосовується у країнах, де туризм є одним з основних джерел валютних надходжень: Єгипет, Туніс, Мексика, Туреччина;

– третя модель – європейська. Питання розвитку туристичної діяльності у країнах із цією моделлю вирішуються в рамках певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. Підрозділ міністерства, що відповідає за розвиток туризму у країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання та спрямовує і координує маркетингову діяльність. Така модель властива Франції, Великій Британії, Італії, Іспанії;

– четверта модель – комбінована, або змішана. Передбачає створення комбінованого міністерства, яке охоплює разом із туристичною діяльністю ще й інші суміжні галузі. Ознаки четвертої моделі державного регулювання: визначення туристичної галузі пріоритетною для країни, чіткий розподіл повноважень між центральною та регіональною туристичними адміністраціями. Представником такої моделі може бути організація туристичної діяльності в Індії та Малайзії [3, с. 84].

Відтак найпоширенішими моделями туризму є друга та третя (європейська). Отже, проаналізуємо впровадження саме їх.

Перший представник другої моделі державного регулювання розвитку туризму – Єгипет – має стабільний попит на свої туристичні послуги. У країні наявний авторитетний центральний орган – Міністерство туризму Єгипту (з 1973 р.). Політика туризму цієї країни формується і контролюється виключно Міністерством туризму. У роботі зазначеного Міністерства бере участь Генеральна компанія з туризму та готелів Єгипту. Для координації туристичних планів створена Вища рада з туризму під керівництвом прем'єр-міністра. Єгипет займає друге місце у світі за швидкістю розвитку туризму та є лідером серед країн на африканському континенті за кількістю туристів. Завдяки правильно сформованій та дієвій політиці туризму у 2017 р. Єгипет відвідали 8,3 млн іноземних туристів, а дохід становив 7,5 млрд доларів [4]. З 1974 р. політика туризму Єгипту базується на наданні прав іно-

земним компаніям і приватним особам вкладати свої кошти у промисловість, енергетику, туризм, транспорт і міське господарство. З кожним роком вводяться нові ключові фактори, які сприяють розвитку туризму: будівництво сучасних туристичних центрів і курортів на основі висококласної інфраструктури і сервісу (4- і 5-зіркові готелі); усунення візових і мовних бар'єрів; розуміння населенням країни важливості гостинності та активна його підтримка. У Каїрській декларації з туризму (2016 р.) пріоритетом єгипетського уряду визначено безпеку. Значення, яке мають єгипетські історичні пам'ятки у питанні залучення туристів, є величезним. Також у Єгипті контролюють сервіс на курортах і в готелях – створено Комітет із курортів при уряді Єгипту на чолі із прем'єр-міністром [5].

Другим представником другої моделі є Мексика з Федеральним міністерством туризму, яке має значний контроль над туристичною сферою. У 2013 р. був створений Федеральний кабінет із туризму (10 постійних членів, котрі представляють ті міністерства, які найбільш важливі для туризму, і ще 12 запрошених агентств) – група високого рівня під головуванням президента для координації зусиль зі стимулювання туризму і реалізації плану сектора туризму. Розвитком інтегрально спланованих курортів і туристичних продуктів займається Національний фонд розвитку туризму, який є інструментом сприяння іноземним інвесторам. Фонд був створений Міністерством фінансів, проте координується Міністерством туризму. Формуючи та розвиваючи політику туризму, уряд зміг досягти того, що Мексика у 2017 р. зайняла сьоме місце в рейтингу найбільш відвідуваних країн світу. Кількість іноземних туристів сягнула 39,3 млн осіб, що на 12% більше, ніж 2016 р. Дохід від туризму становив 21,3 млрд доларів, що на 8,6% більше, ніж у 2016 р. Частка ВВП становить 16% [4]. Завдяки добре продуманій стратегії розвитку туризму аналізована сфера займає третє місце за припливом іноземної валюти після автомобільної промисловості і грошових переказів від мексиканців. Мексика займає друге місце (після США) за об'ємами доходів від медичного туризму. Також держава підтримує інвестиції в будівництво нових готелів. Компонентами успіху туризму є: збільшення кількості угод про доступ міжнародних повітряних суден; спрощення процесу оформлення візи; збільшення безмитної франшизи; державні програми сталого туризму (клімат, енергія, екологія), регіонального та сталого розвитку (субсидії для

інфраструктурного розвитку дестинацій), програма «Магічні міста» [6, с. 25].

Китай – азіатська держава, яка має тисячолітню історію. Модель туризму країни зумовлена політичною й особливою культурною історією. Міністерства туризму як такого немає, проте є орган, який виконує функції міністерства і підпорядковується тільки Державній раді Китаю, – Китайська національна адміністрація туризму (далі – CNTA). У кожній провінції і місті є своя провінційна або муніципальна адміністрація щодо туризму з аналогічною структурою, підпорядкованою внутрішнім відділам CNTA. CNTA має 18 зарубіжних офісів у 14 країнах. За останні роки держава зробила великий крок у розвитку туризму. Так, у 2017 р. країну відвідали 29,1 млн іноземних туристів. Доходи від туризму становили 832 млрд доларів, 11% ВВП. Китай займає п'ятнадцяте місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей і туризму; перше місце у світі за рівнем щорічних витрат на подорожі; це друга країна у світі (після Італії) за кількістю об'єктів всесвітньої спадщини (ЮНЕСКО); четверта країна у світі за відвідуваністю (UNWTO) [4]. У Китаї туризм уже перевершив такі галузі, як банківська справа та автомобілебудування. Указана держава регулює та контролює рівень туризму: підтримує розвиток малого та середнього підприємництва, забезпечує фінансову підтримку прискорення розвитку туристичного сектора і залучення в нього інвестицій приватного капіталу. Розвиток туризму відбувається і на рівні місцевої влади: створення нових і вдосконалення наявних туристичних напрямів – зон відпочинку, міських парків, туристичних пішохідних вулиць, місць рекреації тощо. Китай створює всі умови для подорожей країною, наприклад, LOCUST-туризм (10 міст за 5 днів). Відомі такі туристичні проекти: «Розумні міста Китаю», «Золоті тижні», «Туристична навігація і безпека». CNTA створює розвинену туристичну інформаційну систему, реалізує державну туристичну «іміджеву» стратегію, підвищує якість послуг, що надаються, розробляє стандарти і критерії оцінювання якості туристичних послуг, системи моніторингу та гарантій [7].

Третя модель, або європейська, властива країнам Європи. Вона впроваджується у державах, на які, згідно із даними Світової організації торгівлі, припадає близько третини світових туристичних прибутків. Однією із таких країн є Франція. Питаннями туризму в ній займається Агентство з розвитку туризму в складі Міністерства закор-

донних справ. Завдяки добре продуманій стратегії у 2017 р. Франція зайняла перше місце у світі за кількістю іноземних туристів (89 млн), друге місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей та туризму, а також отримала 89,2 млрд євро доходу від туризму (ВВП становить 8,9%) [4]. Окрім Агентства з розвитку туризму, регіони, департаменти та комуни наділені відповідними повноваженнями і реалізують їх спільно та узгоджено. Ключовим фактором у розвитку туризму є культура (35% усіх візитів становить культурний туризм). Особливостями законодавства у напрямі туризму є: цілеспрямована модель розвитку соціального туризму і трудове законодавство; програма підтримки пенсіонерів та людей з обмеженими можливостями; високий рівень інноваційного розвитку в галузі безпеки, маркетингу та обслуговування; цифровий туризм. Держава активно розвиває лікувально-оздоровчий і гірничо-лижний туризм. Багато територій мають статуси «туристична територія», «туристичний курорт» на 12 років із преференціями (зокрема створення казино) [8].

Іспанія – ще один представник європейської моделі – традиційно вважається однією з найвідвідуваніших країн Європи. Відтак у 2017 р. Іспанія прийняла 82 млн іноземних туристів, заробивши 87 млрд євро (14,9% ВВП). Країна займає перше місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей і туризму та друге місце у світі за даними Світової організації торгівлі [4]. Політику туризму в Іспанії реалізує Державний секретаріат із туризму та Інститут туризму Іспанії у складі Міністерства промисловості, енергетики і туризму. Важливу роль у розвитку туристичної галузі відіграє місцева влада (ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку туризму), яка формує своє законодавство, що стосується буквально всього: готелів, ресторанного бізнесу, туроператорів і так далі. Уряд Іспанії визнав, що на сектор туризму впливають рішення, що приймаються у всіх урядових відомствах, наприклад, щодо віз, зборів за аеропорт, планування землекористування, історичної та культурної спадщини. Співпраця всіх зацікавлених сторін здійснюється за трьома напрямками: знання, диверсифікація попиту і стимулювання внутрішнього туризму [9, с. 6].

Ще одна країна Азії, яка займає гідне місце у сфері туризму та політика якої може бути порівняна до європейської моделі, – В'єтнам. Державне регулювання сфери туризму здійснює Головне

управління з туризму В'єтнаму при Міністерстві культури, спорту і туризму В'єтнаму. Також діють професійні об'єднання туристичної галузі на національному, регіональному, муніципальному рівнях. Розроблений Генеральний план розвитку туризму В'єтнаму до 2020 р. з перспективою до 2030 р., у якому виділено 7 туристичних регіонів із 24 туристичними центрами, 46 національних туристичних зон, 41 національний туристичний маршрут і 12 туристичних міст. У 2017 р. країна зайняла шосте місце у світі та перше місце в Азії за зростанням туризму. У 2017 р. країну відвідали 13 млн іноземних туристів. У результаті отримано дохід у розмірі 23 млрд доларів США. Туризм становить 7% ВВП [4]. Одним із пріоритетів туризму є безпека і стабільність. Уряд В'єтнаму підтримує подієвий туризм (перше місце в азіатській MICE-індустрії): розвиває транспортну доступність, спрощені візові процедури, інвестиції в інфраструктуру, сприяє побудові нових готелів міжнародного класу, нових виставкових комплексів і конгрес-центрів. Також у В'єтнамі досить поширений екологічний (національні парки та курорти) і культурно-пізнавальний туризм [10].

Окрім указаних двох моделей, позитивно позначається на економіці і перша модель – ринкова, або децентралізована. Найяскравіший представник – Сполучені Штати Америки. У цій країні відсутнє державне регулювання внутрішнього туризму (тільки на рівні влади штатів), а міжнародний туризм підтримується на федеральному рівні – на принципах державно-приватного партнерства корпорації Brand USA та Департаменту з туризму при Міністерстві торгівлі. Близько 95% підприємств, що працюють у цій індустрії, відносяться до сфери малого підприємництва. Система управління галуззю розбита на понад сотню незалежних програм, розподілених між різними відомствами. Попри відсутнє державне регулювання, у 2017 р. США відвідали 76 млн іноземних туристів. У результаті отримано 200 млрд доларів доходу від в'їзного туризму. Країна займає перше місце у світі за капітальними витратами на туризм – 176,3 млрд доларів США [4]. Такий успіх туристичної сфери став можливим завдяки: розвиненій системі автомобільних доріг і придорожньої інфраструктури, доступності автотранспорту і низьким цінам на бензин; високій конкуренції й асортименту на туристичному ринку; забезпеченню світового рівня обслуговування; доступності внутрішнього туризму для великої кількості громадян; доступності і розвиненості транспортних послуг (авіаперевезення, залізниця, автобусні

перевезення, морські та річкові круїзи); розвиненій індустрії розваг, подієвому туризму; різноманітності кліматичних зон і культурно-ментальних особливостей, а також тісній співпраці Brand USA з партнерами із федерального і регіональних урядів, організаціями з маркетингу дестинацій (DMO), Асоціацією подорожей США (USTA) [11].

Отже, можемо зробити висновок, що кожна модель туризму, якщо держава приділяє належну увагу розвитку цієї галузі, є ефективною та дає результат у разі її впровадження. Звичайно, у разі використання будь-якої моделі туризму варто враховувати історію розвитку держави, туристичний потенціал, результати, які країна прагне отримати від туристичної діяльності, та політику держави загалом.

Висновки і пропозиції. Використовуючи певну модель туризму, створюючи профільне міністерство або, навпаки, міністерство, для якого туризм є одним із напрямів роботи, у формуванні державної політики будь-яка держава, зокрема Україна, має використовувати найкращі світові практики для того, щоб туризм не просто став прибутковою галуззю, а вивів країну в лідери на ринку туризму, зробивши її конкурентоспроможною та популярною дестинацією.

Список використаної літератури:

1. Governing National Tourism Policy. London, 2017. 68 p. URL: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/governing-national-tourism-policy-final.pdf>.
2. Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development. URL: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf.
3. Сепреева Е.А. Формирование современной модели регулирования туристской деятельности в АРК. Экономика Крыма. 2009. № 29. С. 84–86.
4. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017 / K. Schwab. Geneva, 2017. 371 p.
5. Egypt Tourism Policies and Trends. URL: <https://www.etravelweek.com/imported/egypt-tourism-policies-and-trends>.
6. Tourism Policy Review of Mexico. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/tourism-policy-review-of-mexico_9789264266575-en#page25.
7. China's Tourism Industry Promise to Be Flourishing in 2018. URL: <https://www.marketingtochina.com/chinas-tourism-industry-promise-flourishing-2018/>.
8. France Tourism Policies and Trends. URL: <https://www.etravelweek.com/imported/france-tourism-policies-and-trends>.
9. Fernando A., Rafael C., Antonia B. Tourist Spaces and Tourism Policy in Spain and Portugal. International Journal of Culture Tourism and Hospitality Research. 2015. № 10 (1).
10. Vietnam tourism: Impressions in 2017 and prospects in 2018. URL: <http://en.qdnd.vn/travel/news/vietnam-tourism-impressions-in-2017-and-prospects-in-2018-490065>.
11. U.S. Travel and Tourism Overview (2017). URL: <https://www.ustravel.org/research/us-travel-tourism-overview-2015>.

Иванько О. О. Сравнительный анализ моделей государственного регулирования устойчивого развития туризма: международный опыт

В статье исследованы модели государственного регулирования развития туризма на конкретных примерах зарубежных стран. Представлен сравнительный анализ внедрения моделей и их влияние на развитие страны и экономику. Определены функции министерств, отвечающих за реализацию политики туризма.

Ключевые слова: политика туризма, модели государственного регулирования туризма, развитие туризма, реализация туристической политики, стратегия развития туризма.

Ivanko O. O. Comparative analysis of models of state regulation of sustainable tourism development: international experience

The article examines the model of state regulation of tourism development on specific examples of foreign countries. A comparative analysis of the introduction of models and their impact on the development of the country and the economy is presented. The functions of the ministries responsible for the implementation of the tourism policy are defined.

Key words: tourism policy, models of state regulation of tourism, tourism development, implementation of tourism policy, tourism development strategy.