

етапах економічної діяльності. Однак водночас він знижує мотивацію до праці, творчості, успіху й створює умови для домінування соціальної справедливості над об'єктивною необхідністю суспільства в розвитку, тобто над економічною ефективністю.

Соціальне партнерство являє собою еволюційно-реформістський підхід до вирішення соціальних проблем. У сторін трудових відносин завжди, і це об'єктивно, існують розбіжності щодо мети. Так, мета підприємців – отримати максимальний прибуток, а найманих працівників – високу заробітну плату. Однак обидві сторони втягнені в єдиний процес – процес виробництва – й повинні запобігати появі конфліктів.

Література

1. Агабекян Р.Л. Современные теории занятости / Р.Л. Агабекян, Г.Л. Авагян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 190 с.
2. Адамчук В.В. Экономика и социология труда : учебник / В.В. Адамчук, О.В. Ромашов, М.Е. Сорокина. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 407 с.
3. Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. Геєць В. Фактори і умови формування середнього класу як стабілізуючого ядра суспільного розвитку в Україні / В. Геєць // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 8. – С. 6–14.
5. Курило І. Про базисні принципи соціально-демографічної політики в Україні / І. Курило // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 11. – С. 27–34.
6. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії / Б. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24; № 3. – С. 29–33.
7. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 1. – С. 31–37.
8. Скуратівський В. Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : УАДУ, 1997. – 362 с.
9. Чук А.В. Соціальна політика та пенсійне забезпечення в економічній структурі суспільства України / А.В. Чук // Стратегія економічного розвитку України. – 2002. – № 1. – С. 90–99.

УДК 351.83(477)

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Гусякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines history and development of tourist industry of Ukraine, lacks of public administration this industry, and also analyses activity of management organs of tourism in the article.

Анотація

Розглянуто історію та розвиток туристичної галузі України, недоліки державного управління цією галуззю, а також проаналізовано діяльність органів управління туризмом.

Ключові слова

Туризм, державне регулювання, галузь, орган управління, фінансування, регіон.

I. Вступ.

З метою більш адекватного аналізу структури управління туристичною галуззю, що існує на сьогодні в Україні, слід розглянути історію її становлення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити становлення системи державного регулювання туристичної галузі України.

III. Результати

На ранніх етапах розвитку туризму виділяли такі його види: самодіяльний, пізнавальний, лікувальний, навчальний та бізнес-туризм. У XIX – на початку XX ст. незначні зміни відбулися лише на регіональних рівнях – виникли просвітницькі організації, які керували туристично-екскурсійною діяльністю. Зміна державної влади в Україні в 1918 р. призвела до змін у структурі управління туризмом: був створений Експертно-виставковий музейний відділ при Департаменті дошкільної освіти Міністерства народної освіти УНР, який після декількох перетворень функціонував і при радянській владі до 1928 р. [7, с. 47].

Структура та підпорядкованість органів управління туристичною галуззю час від часу змінювались. Водночас відбувалось зміщення акцентів щодо пріоритетних видів туризму: від пізнавальних до оздоровчих, розважальних тощо. В повоєнні роки сформувалась досить складна система стратегічного та оперативного регулювання туризму. Організація туризму в Україні одночасно

покладалася на різні відомства. Необхідно зазначити, що найбільший внесок у розвиток галузі зробила єдина туристична система профспілок, оперативне управління якою здійснювала Українська республіканська рада по туризму та екскурсіях.

Що стосується стратегічного управління туристичним господарством республіки, то всі основні рекомендації, поради, установки надходили з Москви. У зв'язку з розвитком туристичного руху в країні, а також збільшенням чисельності іноземців, що бажали відвідати республіку, виникла необхідність створення сучасної туристичної індустрії. Її формування та розвиток здійснювалися без глибокого розуміння її проблем, тому при цьому застосовувалися, в основному, екстенсивні методи без урахування сучасних досліджень учених і даних соціологічних опитувань населення. Плануючи розвиток галузі "від досягнутого", залишали поза увагою реальні проблеми основних її суб'єктів. У результаті цього низькими були культура і якість обслуговування туристів, не досить ефективно використовувалася матеріально-технічна база, повільно вводилися в експлуатацію нові і затягувалася на роки реконструкція старих об'єктів [3].

Позитивні сторони радянської системи державного регулювання туризму описані у "Великій радянській енциклопедії". Зокрема, там зазначається, що "в СРСР державну політику в галузі туризму проводили ВЦСПС та Головне управління з іноземного туризму при Раді Міністрів СРСР. Основні завдання туризму випливали з його оздоровчого, культурно-пізнавального значення. Туристичні організації звільнені державою від будь-яких податків, у тому числі й від податку на дохід. Із державних, профспілкових бюджетів, фондів підприємств направляються значні суми на розвиток матеріально-технічної бази, придбання пільгових путівок, дотації туристичним організаціям тощо" [1, с. 335].

Як зазначено вище, за радянських часів питання туризму в Україні постійно регулював цілий ряд державних установ: Державний комітет СРСР з іноземного туризму, який в Україні був представлений Головним управлінням по іноземному туризму при Раді Міністрів України, Українська республіканська рада з туризму та екскурсій, що входила до складу Української ради професійних спілок, Бюро міжнародного молодіжного туризму "Супутник" ЦК ЛКСМУ, а також міністерства освіти, культури, оборони та інші, що мали підвідомчі туристичні заклади – всього понад 20 міністерств, відомств і громадських організацій.

Із здобуттям Україною незалежності загальносоюзну вертикаль було порушено, але в межах республіки аналогічна структура управління туристичною індустрією в цілому зберег-

лася. Деякою мірою на той час організаційна система мала певні переваги: в умовах ринкових перетворень туристично-рекреаційна сфера вимагала для свого розвитку чималих інвестиційних ресурсів, і капіталовкладення різних міністерств та відомств забезпечували значну частину фінансування галузі. Водночас усе наочнішими ставали недоліки такої організації управління на макрорівні, пов'язані, насамперед, з ігноруванням системного підходу до управління. Окремі елементи структури галузі розпочали власну внутрішню реорганізацію, при цьому не координуючи своїх дій. По суті, єдиний державний орган – Головне управління по іноземному туризму при Раді Міністрів України – припинив існування ще в 1989 р., а на його базі було створено державну корпорацію "Укрінтур", але за своїми обсягами туризм у її діяльності посідав другорядне місце. Водночас "Інтурист", "Супутник" та "Укрпрофтур", втрапивши жорстку державну опіку, відносно швидко адаптувалися до нових умов шляхом роздержавлення та акціонування туристичних об'єктів [7, с. 87].

Нові туристичні формування, що масово виникали у 1992–1994 рр., в основному орієнтувалися на виїзний туризм, оскільки в тих умовах це було вигіднішим. Проте великий вплив на туристичний ринок вони не справляли, а зі спадом активності населення, що пояснювалося різким зменшенням його доходів, та введенням суворіших прикордонних формальностей діяльність цих організацій поступово скорочувалась. У кінці 1994 р. простежується чітка тенденція до зменшення кількості учасників туристичного бізнесу, на ринку залишаються лише ті структури, які зуміли адаптуватися до нових правових умов туристичної діяльності, витримали конкуренцію, зберегли хорошу репутацію серед зарубіжних партнерів, розширили асортимент і якість послуг [3].

Отже, бурхливі процеси перетворень 1989–1993 рр. призвели до погіршення балансу візного та виїзного туристичних потоків. У 1992 р. Україну відвідали лише 120 тис. іноземців, що майже втричі менше, ніж у 1980-ті рр., а втрати держави по валютних прибутках становили майже 80%. Водночас спрощення виїзду за кордон і гарантований рівень сервісу спричинили значну активізацію виїзду українських громадян на відпочинок до сусідніх країн, а також до тих, де був розвинений "шоп-туризм". Ці процеси також спричинили розпад системи соціально орієнтованого внутрішнього туризму і руйнування важливих складових інфраструктури галузі.

Для пошуку шляхів виходу з кризи у травні 1993 р. було створено Державний комітет по туризму України, який почав діяти як вищий інституційний орган системи управління вітчизняною туристичною галуззю,

Держава та регіони

безпосередньо підпорядкований Кабінетові Міністрів України. Головними заходами Держкомтуризму щодо формування системи державного регулювання туризму були:

- формування нормативно-правової бази для регулювання туристичної діяльності (у 1995 р. Верховною Радою України було прийнято Закон “Про туризм” [2]);
- розроблення стратегічного плану розвитку галузі (Кабінетом Міністрів України затверджено Програму розвитку туризму на 1995–2005 рр. [5]; з 1995 р. у туристичній галузі запроваджено державну статистичну звітність);
- введення з 1994 р. ліцензування туристичних підприємств з метою контролю якості послуг;
- створення системи Генеральних агентств Держкомтуризму в регіонах на базі державних туристичних підприємств – регіональних підрозділів колишньої системи “Інтуристу”;
- сприяння туристичним підприємствам України щодо їх виходу на міжнародний ринок шляхом активізації виставкової діяльності (у 1994 р. започатковано проведення щорічних Міжнародних туристичних виставок) [3].

Завдяки цим та іншим заходам вдалося дещо впорядкувати діяльність у сфері організації туризму, зокрема значною мірою введено діяльність туристичних фірм з “тіні”, суттєво зменшено кількість шахрайств при організації подорожей за кордон, розширено асортимент та якість послуг. Водночас було виявлено недоліки в системі організації державного управління галуззю. Зокрема, поява центрального органу управління туристичною галуззю остаточно не розв’язала проблему багатовідомчого характеру туристичної індустрії України, хоча кількість відомств, що регулювали діяльність туристично-рекреаційних підприємств, зменшилася на той час уже до 14 державних і недержавних структур.

Логічною спробою подолання розосередженості регуляторного впливу держави на функціонування туристичної галузі стало створення в 1996 р. Національної ради по туризму. На цей позавідомчий орган, окрім функції координування діяльності всіх зацікавлених у розвитку туризму галузей, також було покладено розгляд пропозицій щодо визначення перспектив та напрямів розвитку всіх видів туристичної діяльності, запровадження системи управління та розроблення заходів щодо захисту інтересів держави в цій сфері. Однак обсяг реальних повноважень, якими було наділено цей колегіальний орган, і на сьогодні є досить обмеженим та абсолютно не відповідає його місцю в загальногалузевій управлінській ієрархії [6, с. 35].

Ще одним проблемним напрямом виявилось регулювання галузі на регіональному рівні. Так, після започаткування ліцензування генеральні агентства по туризму в регіонах стали, по суті, звичайними комерційними структурами державної форми власності, що надавали туристичні послуги, але водночас мали певні повноваження щодо консультування і контролю інших туристичних підприємств свого регіону. Це, звичайно, викликало численні нарікання з обох боків як на нерівність умов та методів роботи, так і на небажання співпрацювати. Саме тому в ряді регіонів, де місцева влада усвідомила значення туризму для розвитку регіону, вже у 1995–1996 рр. у складі обласних державних адміністрацій почали утворюватись структурні підрозділи з питань туризму. Крім того, у 1995 р. було утворено Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим. Проте управління або відділи були утворені лише у восьми областях (на кінець 1998 р. їх кількість збільшилася до 10), а також містах Києві та Севастополі. Ці дані свідчать, що формування структур державного регулювання туризму в регіонах часто гальмувалося через певне нерозуміння місцевою владою його значення для розвитку місцевої економіки та необхідності регулювання на місцевому рівні. Це значною мірою зумовлено браком висококваліфікованих спеціалістів з питань туризму як в органах місцевої влади, так і серед працівників галузі в регіоні.

Усвідомлення недосконалості сучасної системи управління і початок в середині 1990-х рр. в Україні адміністративної реформи призвели у 1998–1999 рр. до зміни структури управління туризмом. Водночас висувались дещо справедливі нарікання відносно неналежного виконання чи взагалі невиконання завдань, поставлених перед Держкомтуризмом. Утім, його ліквідація, згідно з Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” [4] від 15 грудня 1999 р. № 1573, та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму на базі трьох Державних комітетів України не могли бути розцінені однозначно схвально. В регіонах також відбулося об’єднання структурних підрозділів облдержадміністрацій, що відали питаннями цих трьох сфер [7].

Подальша практика довела хибність такої політики: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну галузь на задній план. Це спостерігалось як на центральному, так і на регіональному рівнях. Свідченням цього є те, що в результаті значних витрат від фінансової кризи 1999 р. обсяг наданих туристичною галуззю послуг скоротився на 16%.

Прогнозованим наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українській туристичній галузі, стала реорганізація Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму (Указ Президента України від 11 квітня 2002 р. № 331) та створення замість Департаменту туризму і курортів, що діяв у його складі, організаційно відокремленої Державної туристичної адміністрації України (Держтурадміністрація), яка сьогодні є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України. Ця подія засвідчила активізацію політики держави щодо підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів формування та просування якісного національного туристичного продукту. Крім того, в 2003 р. до відання Держтурадміністрації було передано сферу управління курортними територіями.

IV. Висновки

Україна має значні можливості для динамічного розвитку туристичної та рекреаційної галузі, розширення міжнародного співробітництва в цій сфері. Однак наявний потенціал реалізується недостатньо через відсутність цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави і відпрацьованих механізмів регулювання галузі, донині немає повноцінної, адаптованої до ринкових умов державної політики розвитку вітчизняного туризму, підвищення його економічної ефективності та пізнавальної цінності. Держава, по суті, втратила контроль за її розвитком та регулюванням діяльності.

Відсутність належної структури управління туристичною галуззю України призвела до ситуації, коли країна з багатим туристично-рекреаційним потенціалом упродовж майже десятиріччя не сприймалась світо-

вою спільнотою як туристична країна. Все це ще раз підкреслює важливість та необхідність державного регулювання туризму, у тому числі через формування дієвої структури органів управління галуззю.

Література

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Совет. энциклопедия, 1997. – Т. 26. – 624 с.
2. Закон України “Про туризм” / Верховна Рада України, Ін-т законодавства ; редкол. : В.Ф. Опришко (голова) та ін. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1995.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2002 р. № 583 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 11.
5. Про Програму розвитку туризму в Україні до 2005 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 р. № 702 // Урядовий кур’єр. – 1995. – № 26. – С. 7.
6. Туризм і охорона культурної спадщини: український та польський досвід : монографія / В. Вакуленко, І. Валентюк, В. Грибан та ін. ; [за заг. ред. Ю. Лебединського, В. Вакуленка, І. Валентюк та ін.]. – К. : Вид-во К.І.С., 2003. – 176 с.
7. Федорченко В.К. Історія туризму в Україні : навч. посіб. / В.К. Федорченко, Т.А. Дьорова ; передм. В.А. Смолія. – К. : Вища школа, 2002. – 195 с.

УДК: 364.442.6

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ СУЧАСНОГО СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Деліні М.М.

викладач Донецького державного університету управління

Annotation

The contemporary level of welfare in Ukraine, the influence of the world economic crises on it is studied in the article. Statistics of regional diversity of important social indicators development are given. The direction to improve the existing state system of social security is suggested.

Анотація

У статті розглянуто сучасний рівень розвитку соціального стану населення України,

наслідки впливу на нього світової економічної кризи. Проаналізовано статистичні дані щодо регіональної диференціації розвитку важливих соціальних показників. Запропоновано напрями вдосконалення існуючої державної системи соціального захисту.

Ключові слова

Матеріальний добробут населення, рівень безробіття, регіональна соціальна диференціація, рівень заробітної плати, Соціальний фонд регіонального розвитку.