

УДК 338.486.1.025.12

Щепанский Э.В., кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры
публичного управления и администрирования Хмельницкого университета
управления и права

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА
THEORETICAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF TOURISM
DEVELOPMENT**

Статья посвящена теоретическим вопросам государственного регулирования развития туризма. На основе проведенного анализа сферы туризма, выделены основные задачи, решение которых достигается благодаря деятельности государственных органов власти и общественных туристических организаций как субъектов регулирования туризма. Определенно, что содержание государственного регулирования развития туризма определяется целями, стоящими перед государственными органами, а также набором методов и инструментов, которыми располагает государство при проведении этой политики. Дана детальная характеристика методов и инструментов государственного регулирования развития туризма в связи с специфическими особенностями данной отрасли.

Ключевые слова: *туризм, государственное регулирование, государственная политика, государственное регулирование развития туризма, методы государственного регулирования, инструменты государственного регулирования.*

The article is devoted to theoretical issues of state regulation of tourism development. Based on the analysis of tourism, the main tasks are identified, the solution of which is achieved through the activities of state authorities and public tourism organizations as subjects of tourism regulation. Certainly, the content of state

regulation of the development of tourism is determined by the goals facing the state authorities, as well as by the set of methods and instruments that the state has at carrying out this policy. A detailed description of methods and instruments of state regulation of tourism development is given in connection with specific features of this industry.

Keywords: *tourism, state regulation, state policy, state regulation of tourism development, methods of state regulation, instruments of state regulation.*

Актуальность. Современная индустрия туризма является одной из наиболее прибыльных и динамичных отраслей мирового хозяйства. В настоящее время в ней занято свыше 360 млн. человек, т.е. каждый десятый работник в мире, а по прогнозам специалистов туристической сферы, к 2020 г. каждый восьмой трудоспособный человек на планете будет работать в этом секторе экономики. Доля туризма составляет около 10% мирового валового продукта, 7% общего объема инвестиций, 11% мировых потребительских расходов, 5% всех налоговых поступлений и треть мировой торговли услугами. По статистическим данным Всемирной туристической организации, в мире насчитывается около 80% стран, где въездной туризм входит в первую пятерку ведущих статей экспорта, в 40% является основной экспортной статьёй, еще 40% - это государства, где доходы от туризма превышают 1 млрд. долл. США [6, с. 4].

Индустрия туризма позволяет с успехом решать ряд проблем экономического роста в развивающихся странах и развитых, - создает дополнительные рабочие места, повышает уровень жизни коренного населения, является важным источником поступления иностранной валюты, которая используется для покрытия бюджетного дефицита, выступает одним из направлений экспорта. Рост международной конкуренции на туристическом рынке является дополнительным фактором, который требует координации деятельности и экономической защиты участников, как на внутренних рынках, так и в сфере продвижения турпродуктов за рубежом.

Важным направлением ускорения социально-экономического развития страны является повышение эффективности функционирования хозяйственного

комплекса каждой административно-территориальной единицы на основе рационального использования ее природно-ресурсного, экологического, производственного и иного потенциала. Однако значительный потенциал туристско-рекреационных ресурсов еще не является гарантом успешного развития туризма. Формирование конкурентоспособной туристической сферы предусматривает определение четкого и совершенного государственного регулирования этого процесса. Именно это и определяет актуальность и практическую ценность научной статьи.

Актуальность исследования подчеркивается еще и повышением внимания к туризму со стороны ученых, практиков, а также органов государственной власти, на которые возложена функция формирования и развития туристической политики. Вопросы функционирования туристической сферы и ее государственного регулирования рассматривались в трудах В.И. Азара, М.Б. Биржакова, М.А. Жуковой, Н.И. Кабушкина и других.

Изложение основного материала. Итак, целью научной статьи является анализ теоретических аспектов научной проблемы – государственное регулирование развития туризма в современных условиях и формулирование собственного видения проблемы.

Все страны мира стремятся к наиболее эффективному использованию имеющихся туристско-рекреационных ресурсов с целью удержания ведущих позиций на международном туристическом рынке. Для Украины эта проблема значительно усложняется, поскольку ей нужно еще занять достойное место среди высокоразвитых туристических держав. Учитывая существующие трудности трансформационного периода, которые происходят в обществе, относительную слабость национального бизнеса, отсутствие опыта туристической деятельности в условиях мировой конкуренции, действенная поддержка перспективных отраслей экономики, одной из которых является туризм, крайне необходима и должна быть постоянно в центре внимания государственной политики [7, с. 100].

Общеизвестно, регулирование хозяйственной деятельности

осуществляется через два основных механизма регулирования: во-первых, рыночное саморегулирование путем достижения равновесия спроса и предложения, во-вторых, под воздействием определенных государственных механизмов управления и координации. Причем во втором случае речь идет как о государственном регулировании, так и о самоорганизации хозяйствующих субъектов путем создания объединений, ассоциаций. С учетом этого замечания субъектами регулирования развития туризма необходимо признать не только уполномоченные государственные органы, но и общественные туристские организации и объединения. В связи с этим ставится задача выяснить, каким образом может быть распределена деятельность между различными субъектами регулирования: государством, с одной стороны, и туристскими объединениями, с другой. На базе рекомендаций ВТО по этому вопросу, нами предложено распределение направлений деятельности между субъектами регулирования туризма (таблица 1).

Таблица 1

Распределение направлений деятельности между субъектами
регулирования туризма

Деятельность государственных органов по регулированию туризма	Деятельность общественных туристских организаций и объединений по регулированию туризма
<ul style="list-style-type: none"> – разработка государственных стратегий и программ развития туризма; – создание нормативно-правовой базы; – составление планов развития туризма; – оптимизация национальных туристских ресурсов; – налоговое и таможенное регулирование; – предоставление льготных кредитов; – инвестиции в объекты туристской инфраструктуры; – развитие научных исследований в сфере туризма; – кадровое обеспечение турдеятельности; – защита прав и интересов туристов; – обеспечения безопасности туризма; 	<ul style="list-style-type: none"> –обеспечение правительственных интересов по туризму в международном масштабе; –подписание двусторонних и многосторонних соглашений с целью увеличения туристских потоков между странами-участницами; –организация совместных маркетинговых исследований туристского рынка и поведения потребителей; –оптимизация национальных туристских ресурсов; –обеспечение технического и финансового сотрудничества; –публикация статистики, обзоров, брошюр, листовок, путеводителей и специальной туристской информации; –реализация туристских продуктов в других странах (создание туристских агентств

<ul style="list-style-type: none"> – сбор статистических данных; – макромаркетинг национальных турпродуктов; – охрана окружающей среды; – охрана исторических памятников. 	<ul style="list-style-type: none"> за рубежом для обеспечения информацией и сбыта); –обеспечение профессиональной подготовки в туризме (курсы, семинары, учебные программы); –защита и сохранения туристских ресурсов и эксклюзивной наследия страны (монументов, исторических мест), кампании по защите культуры и искусства; –охрана окружающей среды (проведение кампаний по охране природы, парков отдыха, природных ресурсов).
---	---

Как видно, из таблицы 1, часть деятельности государственных и туристских организаций совпадают, это, естественно, создает большое поле для их совместной работы. Одной из важнейших задач общественных организаций в туризме является выполнение роли связующего звена между государственными органами различного уровня и туристскими предприятиями, а также координация деятельности последних с целью повышения их эффективности и обеспечения условий устойчивого развития туристской индустрии. Исследование содержания деятельности туристских организаций и форм их взаимодействия с государственными органами регулирования туризма представляет большой научно-практический интерес, однако оно выходит за рамки нашего исследования. Мы сосредоточим свое внимание на проблемах государственного регулирования развития туризма в условиях экономического кризиса начала XXI века.

Государственное регулирование развития туризма - это действие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма, реализации государственных социально-экономических приоритетов и разработка единой концепции развития этой сферы. Это - сложный процесс, включающий процедуру разработки государственной политики регулирования развития туризма, обоснование ее целей, задач, основных направлений, выбора инструментов и методов ее проведения.

На основании анализа определений понятия «государственное

регулирование», а также учитывая цели государственного регулирования туризма в соответствии с Законом Украины «О туризме» [5], и то, что государственное регулирование призвано обеспечивать закрепленные Конституцией Украины права граждан на отдых, свободу передвижения, восстановление и укрепление здоровья, на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, удовлетворение духовных потребностей и других прав, можно дать следующее определение государственного регулирования сферы туризма. Государственное регулирование сферы туризма - это целенаправленное воздействие со стороны государства и его органов, которым государством делегированы соответствующие полномочия по формированию и поддержке туристско-рекреационной среды, регулирование объемов и направлений туристических потоков, создание туристической инфраструктуры, охраны рекреационных ресурсов и заповедных территорий, организации отдыха и свободного времени населения страны, подготовки кадров для туристско-рекреационных комплексов.

Специфической особенностью регулирования развития туризма, которая отличает его от других отраслей хозяйства является то, что в регулировании отрасли участвуют общественные организации, представленные туристскими ассоциациями. Содержание государственного регулирования развития туризма определяется целями, стоящими перед государственными органами, а также теми методами и инструментами, которыми располагает государство при проведении этой политики (рис. 1).



Рис.1. Схема процесса государственного регулирования развития туризма

Следует также отметить, что в некоторых странах государственная политика в сфере туризма зачастую не проводится отдельно, а интегрируется в политику других секторов экономики, например в производственную политику, политику платежного баланса, планирования использования земли. Однако при подобном подходе неизбежно теряется целевая направленность регулирования развития туризма.

Анализ научных источников по вопросам государственного регулирования туризма за рубежом позволил выделить следующие цели: полное распределение прямых и косвенных доходов от туризма между наибольшей частью местного населения; сохранение природных, социально-культурных ресурсов как составной части развития туризма; максимизация поступлений иностранной валюты для укрепления платежного баланса страны; привлечение платежеспособных клиентов; увеличение занятости; поддержка отстающих регионов посредством увеличения доходов и занятости населения этих регионов.

Цели государственного регулирования туристической политикой можно разделить на два вида: экономические и неэкономические. К экономическим целям можно отнести, например, поощрение некоторых видов потребления с увеличением производства в специфических секторах экономики, в особых географических зонах, контроль внешней торговли, занятости и экономическим ростом. К неэкономическим целям относятся: достижение свободы передвижения людей, возрождение природного и культурного наследия и др.

После определения целей, по нашему мнению, необходимо перейти к формированию основных направлений единой комплексной государственной политики регулирования развития туризма, которая предполагает следующие этапы:

1. Исходя из общей структурно-отраслевой стратегии развития экономики страны (территории), определить место и роль туристической отрасли в ее структуре;
2. Обоснование стратегических приоритетов в развитии туризма;
3. Выявление проблем развития и размещения крупных туристических комплексов;
4. Ранжирование стратегических и текущих приоритетов по степени важности;
5. Оценка ресурсных возможностей;
6. Выбор основных направлений единой комплексной государственной политики регулирования развития туризма.

Следующим элементом системы государственного регулирования являются методы государственного регулирования. Что касается сферы туризма, то нами конкретизированы и расширены функции и методы реализации государственной политики (таблица 2).

Проведенный анализ показал, что арсенал методов государственного регулирования туризма очень широк. Среди методов государственного регулирования туризма присутствуют методы административного и экономического воздействия.

Некоторые методы регулирования туризма является весьма специфическими, они практически не используются в других отраслях экономики, поэтому нуждаются в детальной характеристике. Например, мероприятия по продвижению туризма является составной частью макромаркетинга, который проводится государством и преследует цель увеличения спроса у потенциальных клиентов. Эти меры должны быть направлены на формирование положительного и привлекательного имиджа страны. Существуют различные способы создания положительного имиджа страны - это, например, встречи специалистов с журналистами, приглашенными в страну, командировки отечественных специалистов за границу, выступления. О важности этого метода регулирования говорит тот факт, что средства, выделяемые из государственного бюджета на проведение мероприятий по формированию туристского имиджа страны, в некоторых странах превышают половину бюджета соответствующих государственных организаций, причем большая часть бюджета идет на финансирование мероприятий по связям с общественностью (от одной трети до двух третей). Эффективность мероприятий по продвижению может быть увеличена с помощью международных соглашений по кооперации между министерствами по туризму или организациями, ответственными за туризм.

Таблица 2

Функции и методы государственного регулирования туризма

Функции	Методы
1. Организация и правовая регламентация туристической деятельности	– действие единых понятий, определений; – процедура заключения сделок, договоров; – получение виз и порядок прохождения границы и провоза товаров.
2. Планирование развития туризма	– разработка общих стратегий и концепций развития туризма; – регулирование пространственного размещения объектов туризма; – планирование развития инфраструктуры.
Функции	Методы
3. Регулирование отдельных видов деятельности	– лицензирование; – стандартизация; – сертификация.
4. Обеспечение безопасности	– лицензирование, стандартизация, сертификация;

туризма	<ul style="list-style-type: none"> – выдача памяток туриста; – страхование.
5. Кадровое обеспечение туризма	<ul style="list-style-type: none"> – создание системы непрерывной подготовки кадров для сферы туризма; – организация повышения квалификации работников турпредприятий.
6. Обеспечение научных исследований туристического рынка	<ul style="list-style-type: none"> – маркетинговые исследования на туррынке; – создание национальных центров исследования проблем туризма; – информационное обеспечение турпредприятий.
7. Поддержка внешнеэкономической деятельности туристических предприятий	<ul style="list-style-type: none"> – создание представительств и филиалов за рубежом; – заключение договоров; – участие в решении конфликтов; – реклама национальных турпродуктов; – продвижение турпродукта на рынке.
8. Обеспечения охраны внешней среды и исторического наследия	<ul style="list-style-type: none"> – охрана и восстановление природных ресурсов; – охрана и реставрация исторических памятников; – финансирование учреждений культуры.
9. Создание благоприятного имиджа стране, региону, территории	<ul style="list-style-type: none"> – маркетинг; – реклама, информационно-аналитическая пропаганда; – налогообложение; – инвестирование.
10. Контроль и надзор	<ul style="list-style-type: none"> – контроль; – мониторинг конкурентоспособности международных национальных турпродуктов.

Цель этих действий - обмен или объединение усилий с продвижением (распространение плакатов, аудио- и видеоматериалов, совместное использование представительских офисов и т.д.). Поскольку число организаций, включенных в мероприятия по продвижению туризма, большое, важную роль играет координация действий, которой обычно занимаются представительства государственных организаций за рубежом.

Следующим уже достаточно традиционным методом регулирования развития туризма является регулирование цен и тарифов на турпродукты, туристические услуги и туртовары. Набор средств ценового регулирования разнообразен. Во-первых, многие памятники находятся в государственной собственности, большинство авиакомпаний контролируются государством, а в некоторых развивающихся странах, даже гостиницы принадлежат государству. Как правило, социальная инфраструктура и транспортные сети считаются

естественными монополиями, и если они не принадлежат государству, то должны, по крайней мере, им контролироваться.

Косвенно государство может повлиять на цены с помощью экономических рычагов (например, используя валютный контроль, который может привести к ограничению обмена валюты, в результате чего туристы будут вынуждены менять валюту по завышенной цене и тем самым увеличивать реальную цену путешествия); налогов от продаж; открытие магазинов в таможенных зонах.

Государство, кроме вышеупомянутых методов, может повлиять на спрос с помощью лицензирования или градации по качеству обслуживания. Это мера особенно часто применяется в гостиничном бизнесе, когда количество предлагаемых номеров превосходит спрос, и с помощью регулирования цен правительство не может устранить этот дисбаланс. Некоторые государства с повышенной туристической нагрузкой регулируют спрос из-за ограничений въезда туристов, например, уменьшают количество виз, выдаваемых в стране, откуда прибывают туристы, сокращают строительство гостиниц, вблизи природных достопримечательностей или закрывают последние от посещения с целью экологической защиты.

В отличие от управления спросом, нацеленным на выбор туристов и регулирование цен, государственное регулирование предложения связано с воздействием на продавцов туристских услуг. Для управления предложением государство использует следующие методы: исследование рынка и планирование, регулирование рынка, планирование и контроль над использованием земли, жилищное регулирование, налоги, инвестиции.

Во многих странах действуют правила развития туризма не только страны, но и развития туризма городов и районов, по которым изменяются и развиваются методы использования земли. Как правило, государственный контроль направлен на защиту ландшафтов и уникальных уголков природы. Государство также предотвращает спекуляции землей, публикуя планы местности, с помощью жестких требований к земельным участкам, предоставляемым для развития

туризма. Контроль над использованием земли сопровождается регулированием строительства и заключается в архитектурном надзоре. Во многих странах приняты законы, защищающие историко-архитектурные памятники.

Одним из ключевых методов воздействия государства на туризм является налогообложение туристов с целью, во-первых, перераспределения расходов от туризма, которые приходятся на местное население, которое обеспечивает комфортные условия и достойное обслуживание гостей, а во-вторых, увеличения доходной части бюджета. Это налоги, взимаемые с туристов в гостиницах при размещении, в аэропортах при покупке билетов, в казино, где государство изымает более половины выручки и так далее. Однако введение налогов не всегда может быть благоприятным для государства, так как избыточное налоговое бремя, в свою очередь, может снизить спрос на туристские услуги, а, следовательно, и прибыли.

Следующим методом воздействия государства на развитие туризма являются государственные дотации, которые проявляются в различных формах, начиная от мероприятий по продвижению положительного имиджа страны до предоставления налоговых льгот на туристскую деятельность. Среди основных видов государственных льгот можно выделить: снижение цены инвестиций в туристские проекты, которая включает выгодные займы по выгодным процентным ставкам (правительство возмещает разницу между фиксированной процентной ставкой и рыночной) субсидии, предназначенные для поощрения приоритетных направлений развития туризма.

Денежные меры применяются, в основном, для поддержки международной конкурентоспособности туристского продукта страны. Например, такие страны, как Тунис, Мальта, снижают обменный курс своей валюты с помощью девальвации, делая тем самым стимулирующее действие на спрос со стороны международного туризма.

Фискальные меры - это налоговые льготы для туристских фирм. Они включают право на полное или частичное освобождение от налогов или

снижение налоговых ставок.

Еще одним методом регулирования, который взаимовыгоден для туристских фирм и государства, является использование механизма так называемой туристской ренты. Туристская рента - это формируемый с учетом местных особенностей платеж за качество природных и других туристских ресурсов, будь то памятники истории и культуры, пляжи, парки, этнографические объекты, заповедники. Чем более посещаемыми они становятся, тем больше получаемые за них рентные платежи. Повсюду в мире определенная часть рентных платежей поступает в бюджет государства и расходуется, прежде всего, на развитие туристской инфраструктуры в регионе базирования турфирмы-налогоплательщика. Улучшаются дорожная сеть, подъездные пути, гостиничное хозяйство, связь, торговля и питание, медицинское обслуживание, возрождаются народные промыслы и ремесла. В свою очередь, это дает толчок к оживлению экономической конъюнктуры, увеличению рабочих мест, появления новых профессий.

Кроме экономической политики, развитие туризма поощряется и с помощью социальной политики, проводимой государством, к которой относится регулирование продолжительности рабочего дня, отпусков, профессиональной подготовки. Например, введение во Франции пятидневного оплачиваемого отпуска оказало значительное влияние на развитие туризма в стране.

Последним элементом системы государственного регулирования являются инструменты государственного регулирования. В мировой практике применяются различные инструменты государственного регулирования экономики, которые с успехом могут быть использованы для государственного регулирования развития туризма. Например: нормативно-правовое регулирование (к этой же группе относятся правила, определяющие обязательность членства в различных туристских организациях); государственное управление объектами, имеющими особое значение (в сфере туризма к таким, например, относятся заповедники, национальные парки, музеи,

исторические памятники); налоговое регулирование; денежно-кредитное регулирование; бюджетное регулирование; ценовое регулирование; регулирование охраны и восстановления окружающей среды; антимонопольное регулирование; внешнеэкономическое регулирование.

Классификацию инструментов государственного регулирования развития туризма представлено в таблице 3.

Выводы. Таким образом, анализ целей и основных направлений формирования единой комплексной государственной политики развития туризма, а также инструментов и методов ее реализации позволяет сделать следующие выводы:

1. Субъектами государственного регулирования туризма является специально уполномоченные государственные органы, а также общественные туристские организации, что является специфическим для туристской отрасли. Процесс формирования единой комплексной государственной политики развития туризма должен строиться на основе их активного взаимодействия.

2. Государственное регулирование развития туризма - это действие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма, реализации государственных социально-экономических и выработки единой концепции развития этой сферы.

Таблица 3

Классификация инструментов государственного регулирования развития туризма

Сфера регулирования	Инструменты регулирования
Правовая	<ul style="list-style-type: none"> – принятие законов, нормативно-правовых актов, положений; – издание указов; – принятие национальных и региональных концепций, стратегий и программ развития туризма.
Экономическая	<ul style="list-style-type: none"> – прямые инвестиции в туринафраструктуру; – налоговые льготы; – административные льготы; – внешнеэкономические льготы;

	<ul style="list-style-type: none"> – льготное кредитование; – регулирование цен и тарифов; – страхование.
Социальная	<ul style="list-style-type: none"> – субсидирование создания рабочих мест; – развитие социального туризма; – развитие детского и молодежного туризма; – инвестирование в развитие человеческого потенциала; – защита прав и интересов туриста.
Политическая	<ul style="list-style-type: none"> – установление мораториев и других санкций; – определение порядка въезда-выезда иностранных туристов и внутренней миграции; – формирование имиджа страны, региона, территории.
Научно-образовательная	<ul style="list-style-type: none"> – организация и финансирование подготовки кадров в системе среднего и высшего образования; – финансирование научных исследований в области туризма; – организация международных и внутренних стажировок.
Экологическая	<ul style="list-style-type: none"> – охрана и восстановление природных ресурсов за счет налогов, инвестиций, стандартизации, распределение ренты.
Культурная	<ul style="list-style-type: none"> – формирование программ по охране и реставрации исторических памятников; – финансирование учреждений культуры.

Это - сложный процесс, включающий процедуру разработки единой комплексной государственной политики регулирования развития туризма, обоснование ее целей, основных направлений, выбора инструментов и методов ее проведения.

3. Содержание государственного регулирования развития туризма определяется целями, стоящими перед государственными органами, а также теми инструментами, которыми располагает государство для проведения этой политики.

4. При отсутствии специально разработанной единой комплексной государственной политики регулирования развития туризма и интеграции отдельных ее положений в другие государственные политики теряется целевая направленность регулирования туристской деятельности.

5. Исключительно важное значение среди методов регулирования туризма имеют мероприятия по продвижению национальных турпродуктов, которые являются составной частью макромаркетинга, который проводится государством и преследует цель положительного имиджа страны и увеличение

ее конкурентоспособности на туристском рынке.

Список использованной литературы:

1. Азар В.И. Проблемы и программы туристическо-рекреационного использования природного и историко-культурного потенциала в регионах России / Азар В.И., Александрова М.Ю. – М.: Экономика, 1995. – 184с.
2. Биржаков М.Б. Введение в туризм: учебник. / М.Б. Биржаков. – СПб.: «Невский Фонд» - «Издательский дом Герда», 2004. – 448с.
3. Жукова М.А. Менеджмент в туристском бизнесе. / М.А. Жукова. - М.: КНОРУС, 2006. - 192 с.
4. Кабушкин Н.И. Менеджмент туризма. Учебник. / Н.И. Кабушкин. - Мн.: Новое знание, 2002. - 409 с.
5. О туризме: Закон Украины от 15.09.1995 № 324/95-ВР [Электронный ресурс] Верховный Совет Украины. Законодательство Украины. — URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>
6. Состояние и перспективы развития туризма в Украине: ежегодный доклад. К., - 2003. – 184 с.
7. Щепанский Э.В. Государственное регулирование сферы туризма на Украине / Э.В. Щепанский // Научно-аналитический журнал «Государственное управление и государственная служба». – 2009. - №4. – С. 99-106.