

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

УДК 339

А. О. Толочко,
асистент кафедри міжнародного менеджменту,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена дослідженню інституціональної структури регулювання туристичної галуззі на національному рівні. Розкрито специфіку державного регулювання туристичної галузі на прикладі окремих країн європейського регіону з точки зору адаптації зарубіжного досвіду щодо оптимізації організаційної структури регулювання національного туристичного ринку.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: міжнародний туризм, міжнародні туристичні організації, моделі державного регулювання національного туристичного ринку, національна туристична адміністрація, маркетинг національного тур продукту.

АННОТАЦИЯ. В статье исследована институциональную структуру регулирования туристической отрасли на национальном уровне. Раскрыто специфику государственного регулирования туристической отрасли на примере отдельных стран европейского региона.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международный туризм, международные туристические организации, модели государственного регулирования туристического рынка, национальная туристическая организация, маркетинг национального тур продукта.

ANNOTATION. The article is dedicated to the researching of the institutional structure of international tourism regulation on the national level. It was defined the main models of international tourism regulation and disclosed the specific features of their realization on the example of several countries.

KEY WORDS: international tourism, international tourism organization, models of tourism state regulation, national tourism organization, marketing of national tourism product.

Розширення масштабів туристичного обміну та перехід до організованих форм масового туризму зумовило необхідність узгодження національних інтересів на ринку туристських послуг і розробки загальносвітових стратегій розвитку міжнародного ту-

ризму, що знайшло своє відображення у створенні різноманітних інституцій та спеціалізованих міжнародних організацій, виробленні механізму глобального регулювання розвитку туризму.

Головна регулятивна роль у розвитку міжнародного туризму належить *національним інституціональним структурам*, що розробляють відповідні стратегії та тактику участі країн та їх підприємств на міжнародних ринках туристичних послуг. На національному рівні регулювання туристичної галузі забезпечується державними органами відповідальними за розвиток та регулювання туризму. Наскільки ефективно здійснюється державне регулювання розвитку туризму, залежить й результативність інвестицій в туристичну інфраструктуру, створення та просування національних тур-продуктів як усередині країни, так і за кордоном, створення та підтримання позитивного іміджу країни, доходи країни від надання туристичних послуг і підвищення зайнятості в країні за рахунок розвитку галузі.

З огляду на національну специфіку, найбільший інтерес представляють європейські країни, де переважає так звана *«європейська» модель*, коли повноваження з регулювання туристичною галуззю входять у компетенцію багатопрофільного міністерства. Зазвичай це міністерство з *«економічним нахилом»*, що є опосередкованим визнанням економічного значення туризму — *Міністерство економіки, промисловості та праці у Франції, Міністерство промисловості, туризму та торгівлі в Іспанії, Департаменту культури, медіа та спорту у Великобританії, Міністерство промисловості та технологій у Німеччині*.

Головними особливостями даної моделі регулювання туристичної галузі є значні бюджетні асигнування, наявність кількох напрямків управління, передача значної частини повноважень щодо регулювання туристичної галузі на регіональні органи влади, тісна взаємодія з місцевими органами управління галуззю, а також приватним бізнесом.

Важлива складова такої моделі державного регулювання — чіткий розподіл органів державної тур адміністрації на дві гілки. Одна гілка — *адміністративна*, займається глобальними питаннями туристичного регулювання: нормативно-правова база для галузі, обробка статистичної інформації, координація діяльності регіонів, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні. Друга гілка — *маркетингова*. Це, як правило, відомство, яке підпорядковане чи входить до складу туристичного міністерства, але саме по собі органом управління не являється. В його компетенцію входить все, що необхідно для створення іміджу країни за

кордоном: маркетинг та реклама, участь у виставках, управління тур представництвами за кордоном. Причому саме це відомство отримує основну частину державного фінансування.

Державна туристична адміністрація в європейських країнах тісно співпрацює з місцевими органами влади та приватним бізнесом, оскільки простежується загальна тенденція зменшення ролі центральної виконавчої влади в економічних процесах і скорочення державних видатків. Як результат — з'являються змішані державно-приватні установи в області регулювання туристичної діяльності. Їх мета — залучити для виконання державних програм гроші з приватного сектору, знайти взаємовигідні форми співробітництва між органами управління різних рівнів.

Специфіку регулювання туристичною галуззю розглянемо на прикладі трьох європейських країн: Франції, Італії, Іспанії, на частку яких, за даними ЮНВТО, припадає понад 20 % світових туристичних прибуттів та грошових надходжень від експорту туристичних послуг.

У Франції регулювання туристичної галузі входить до компетенції *Міністерства економіки, промисловості та праці*, в структурі якого функціонує *Департамент туризму*, що виконує роль національної туристичної організації (рис. 1).



Рис. 1. Організаційна структура державних органів регулювання туристичної галузі у Франції

Наступні державні органи беруть участь у реалізації національної туристичної політики під керівництвом міністерства, відповідального за сферу туризму у Франції:

— *Департамент туризму* (створений 2 січня 2009 року) у складі Директорату з питань конкуренції, промисловості та послуг при Міністерстві Економіки, Промисловості та Праці;

— *Туристична агенція ATOUT France* — відповідальна за просування Франції, як туристичної дестинації за кордоном;

— *Національна рада з питань туризму*;

— *Національне агентство по відпусткам* — державне підприємство, що відповідає за розподіл відпускатських путівок та допомагає реалізовувати національну політику соціального туризму;

— *Національний комітет озеленення* — займається питаннями екології та озеленення міст.

Закон від 23 грудня 1992 року розділив інституційні обов'язки щодо регулювання туристичної галузі у Франції між центральним органом влади та різними рівнями територіального управління — регіонами та комунами.

На національному рівні *Департамент туризму* розробляє та забезпечує виконання національної політики в галузі туризму; забезпечує просування національного туристичного продукту на зарубіжні ринки; встановлює та реалізує політику щодо міжнародного співробітництва, а також, співпрацю Франції з міжнародними організаціями з питань туризму; забезпечує координацію між регіональними органами влади з питань туризму, а також державними органами влади та приватним туристичним сектором.

Повноваження *регіональних органів влади* щодо регулювання туристичної галузі досить вагомі. Регіональні органи влади відповідальні за планування, формування середньострокових планів розвитку туризму в регіоні та за їх реалізацію, ліцензування діяльності туристичних підприємств та сертифікацію закладів розміщення та харчування, маркетинг і просування регіональних туристичних продуктів як на внутрішній, так і на міжнародний ринок, забезпечення інформаційної підтримки розвитку туризму в регіоні та ін..

Місцеві органи влади забезпечують інформаційну підтримку туристичного сектору, здійснюють маркетинг місцевого туристичного продукту та готують пропозиції щодо розробки регіональних туристичних програм.

Відповідно до ст. 74 Конституції Франції, на *уряди заморських територій Франції* покладенні повноваження щодо регулювання

туризму в межах своїх територій (Французька Полінезія, Нова Каледонія, Святий Бартоломій, Святий Мартін).

Просуванням Франції, як туристичної дестинації, займається *Туристична агенція ATOUT France*, що виникла в результаті об'єднання *Maison de la France* та *Odit-France* у травні 2009 року. Ця організація відповідає за просування національного туристичного продукту за кордон, інформаційне забезпечення галуззі та дослідницьку роботу, надає консультаційні послуги державним та приватним організаціям в галузі туризму щодо просування національних тур продуктів на зарубіжні ринки, тощо.

Обсяг бюджетного фінансування Департаменту туризму у Франції становило 92 млн євро у 2009 році, з яких 63 млн євро отримала туристична агенція ATOUT France для забезпечення маркетингу національного туристичного продукту за кордоном.

В Італії державною інституцією, що здійснює регулювання туристичної галузі є *Департамент туризму*, що підпорядкований *Кабінету міністрів* (рис. 2).

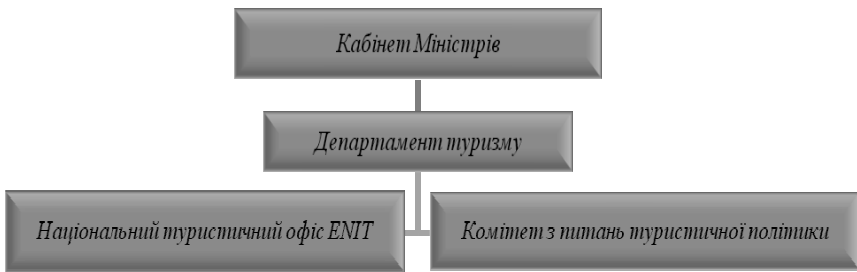


Рис. 2. Організаційна структура державних органів регулювання туристичної галузі в Італії

До повноважень та обов'язків *Департаменту туризму* входять наступні: — розробка та визначення головних напрямів національної туристичної політики;

— координація роботи між регіонами та автономними провінціями;

— затвердження плану заходів та інструментів для реалізації національної туристичної політики, а також планування та розпорядження державними коштами, що спрямовані на туристичну галузь;

— розробка засобів та реалізація заходів стимулювання туристичного попиту; — забезпечення сприятливих умов для інвестицій в туристичну сферу Італії;

— підтримка відносин з міжнародними організаціями та прийняття участі в розробці та затвердженні законодавчої бази ЄС з питань туризму.

Відповідно до Конституції Італії, на регіональні органи влади покладені обов'язки щодо регулювання туристичної галузі в межах відповідного регіону. Кожен з 20 регіонів країни приймають свої закони та нормативні акти та розробляють напрямки регулювання туристичної галузі, слідуючи принципам національного законодавства Італії та ЄС; провадять політику розвитку туристичної галузі регіону в контексті національних стратегій і програм розвитку туризму через наступні повноваження: розробка планів розвитку туристичної галузі на регіональному та місцевому рівні; контрольо-ліцензійна діяльність, пов'язана з підприємствами туристичної галузі; здійснення рекламної діяльності; інші.

Місцеві органи влади залучені до процесу вдосконалення якості, розвитку пропозиції та інформаційного забезпечення місцевого туристичного ринку. До головних організацій регіонального та місцевого рівня належать Союз провінцій Італії (UPI) та Національна асоціація муніципалітетів Італії (ANCI).

Головна роль у просуванні Італії на зарубіжні ринки належить *національному туристичному агентству Італії — ENIT*, що підпорядкований Департаменту туризму. Регіональні туристичні адміністрації та інші учасники туристичної індустрії формують Виконавчу Раду ENIT. Організація здійснює міжнародний маркетинг Італії, як туристичної дестинації та її культурний та природний потенціал. Також агентство здійснює видавничу діяльність та розробляє маркетингові стратегії націлені на просування туристичних продуктів Італії та співпрацює з регіональними та місцевими органами влади та іншими зацікавленими сторонами для реалізації своїх обов'язків.

Обсяг державного фінансування Департаменту туризму склав 76,5 млн євро у 2009 році, з яких 33,5 млн євро отримало національне туристичне агентство ENIT за реалізацію програм маркетингу тур продуктів Італії за кордоном.

В Іспанії питання туризму координує *Державний туристичний секретаріат* у складі *Міністерства з питань промисловості, туризму та торгівлі* (рис. 3).

До основних обов'язків Державного секретаріату з питань туризму належать :

— розробка, реалізація та координація державної політики з питань туризму;

- співпраця з міністерствами, регіональними, місцевими органами влади та приватним сектором взагалі з метою реалізації єдиної стратегії розвитку туризму;
- забезпечення збору, обробки та аналізу статистики, інформації та даних з питань туризму;
- визначення головних напрямків діяльності та завдань *Інституту туризму Іспанії (Turespana)*;
- підтримка взаємовідносин між центральним урядом та міжнародними організаціями з питань туризму, між державою та приватним сектором;
- міжнародна співпраця у сфері туризму (спільно з Міністерством міжнародних відносин).

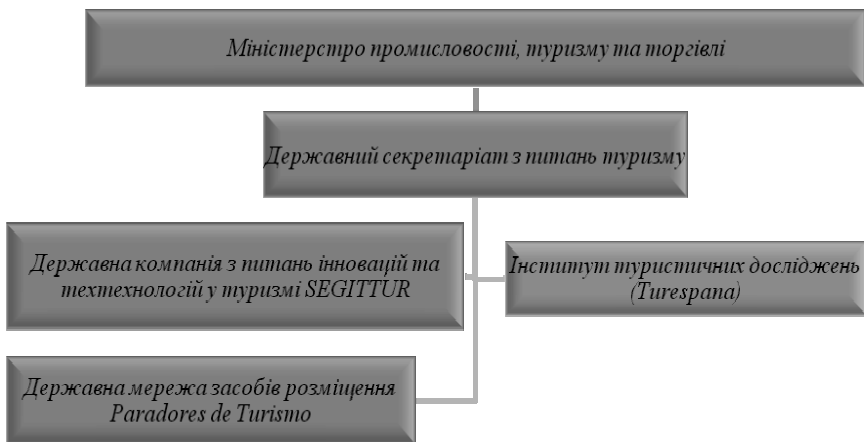


Рис. 3. Організаційна структура державних органів регулювання туристичної галузі в Іспанії.

Відповідно до Закону № 21 від 6 липня 1995 року, 17 автономних провінцій отримали повноваження щодо регулювання туристичної галузі в межах своїх регіонів. Вони формують нормативно-правову основу регулювання туристичної галузі, головні моменти якої відповідають національному законодавству Іспанії. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація туристичних послуг, розробка регіональних стратегій розвитку туризму, маркетинг регіональних та місцевих тур продуктів належать до компетенції регіональних органів влади.

Інститут туризму Іспанії (Turespana) — державна організація, у підпорядкуванні Державного туристичного секретаріату, що замається просуванням Іспанії як туристичної дестинації за кордоном.

Інститут туризму здійснює діяльність по наступним напрямкам: планування, визначення головних напрямків та реалізація заходів щодо просування Іспанії як туристичної дестинації на зарубіжні ринки; співпраця з регіональними та місцевими органами влади та приватним сектором для реалізації спільних маркетингових програм; розробка стратегій, планів розвитку та інвестування для нових закладів мережі «Paradores de Turismo de Espana».

Turespana для здійснення рекламної діяльності та просування національного тур продукту за кордоном має широку мережу туристичних офісів, що знаходяться в структурі посольств і консульств Іспанії в зарубіжних країнах.

Обсяг бюджетного фінансування Державного туристичного секретаріату склав 618,1 млн євро у 2009 році, з яких 224,7 млн євро було направлено на фінансування Інституту туризму Іспанії *Turespana*.

Дослідження організаційної структури державного регулювання туристичної галузі окремих країн Європи узагальнено в табл. 1.

Таблиця 1

**ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПИ**

	Франція	Італія	Іспанія
Державний рівень			
Назва національної туристичної організації	Департамент туризму	Департамент туризму	Державний туристичний секретаріат
Статус НТО / підпорядкування НТО	підпорядкований Міністерству Економіки, Промисловості та Праці	підпорядкований Кабінету Міністрів	підпорядкований Міністерству з питань промисловості, туризму та торгівлі
Обсяг фінансування НТО	92 млн євро (2009 рік)	76,5 млн євро (2009 рік)	718,1 млн євро (2009 рік)

Закінчення табл. 1

	Франція	Італія	Іспанія
Організація, що займається маркетинговою діяльністю — джерела фінансування роботи — бсяг державного фінансування — кількість країн, в яких функціонують турпредставництва	ATOUT France державний бюджет та приватний сектор 63 млн євро (2009 рік) 25 туристичних представництв	ENIT державний бюджет 33,5 млн євро (2009 рік) 16 туристичних представництв	Turespana державний бюджет 224,7 млн євро (2009 рік) 21 туристичних представництв
Допоміжні організації, що беруть участь у реалізації державної туристичної політики	Національне агентство по відпусткам; Національна рада з питань туризму	Комітет з питань туристичної політики	«Paradores de Turismo»; Інститут туристичних досліджень; Державна компанія з питань інновацій та технологій у туризмі SEGITTUR
Регіональний рівень			
Органи регулювання	регіональні та місцеві органи влади; уряди заморських територій Франції	регіональні та місцеві органи влади	регіональні та місцеві органи влади

Джерело: побудовано автором за Tourism in OECD Countries 2010: Trends and Policies.

Європейська модель регулювання поступово впроваджується і в Україні — через Державну службу туризму та курортів у складі Міністерства культури і туризму України (2006–2010 рр.), Державне агентство з туризму та курортів у складі Міністерства Інфраструктури України (з 2011 р.). Даний підхід до організації та регулювання національної туристичної галузі обумовлений по-

требою децентралізації управління туристичною діяльністю. В майбутньому, як передбачається, вона дозволить подолати нерозвиненість відповідних структур на місцях, сприятиме створенню місцевих туристичних адміністрацій і передачі їм частини повноважень, зокрема, щодо сертифікації та ліцензування підприємств туристичної галузі.

Однак, національна політика щодо формування механізму регулювання туристичної галузі характеризується недостатньою послідовністю, що певною мірою обумовлено частою реструктуризацією та реорганізацією центральних органів виконавчої влади, які відбувалися в системі управління галуззю після розпаду Радянського Союзу, а відповідно і декларативністю та необов'язковістю реалізації стратегій та концепцій розвитку туризму. В той же час головною проблемою у реалізації державної політики в галузі туризму залишається відсутність фінансування державних програм підтримки та розвитку галузі.

Актуальним залишається здійснити на національному рівні впровадження чітких механізмів державного фінансування розвитку туристичної галузі, створити ефективну систему державного стимулювання інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури.

Література

1. *Вавилова Е. В.* Основы международного туризма. — М.: Гардарики, 2005;
2. *Паринян Г. А.* Международные экономические отношения. Экономика туризма. — М.: Финансы и статистика, 2000;
3. *Воскресенский В. Ю.* Международный туризм. — М.: Юнити, 2008;
4. *Kunkel L.* International Tourism Policy and the Role of Governments in Tourism in the Context of Sustainability., 2010 (www.books.google.com)
5. Tourism in OECD Countries 2010: Trends and Policies (www.oecd.org);
6. www.unwto.org;
7. www.etc-corporate.org;

Стаття надійшла до редакції 18.07.2011