

УДК 338.486 (094)

**ОРГАНИЗАЦИОННО - ПРАВОВОЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ
ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ***Цона Н.В., Зарочинцева Е.В.*

Рассмотрены организационно-правовые аспекты управления туристической отраслью в Украине. Предложены модели управления туристической отраслью на основе опыта зарубежных стран. Рассмотрены негативные моменты управления туристической отраслью, устранение которых напрямую зависит от активной и последовательной государственной политики.

Ключевые слова: туристическая отрасль, туризм, аспект, деятельность, объект, управление, организационно-правовой, закон, индустрия, государство, политика.

Современная индустрия туризма является одной из прибыльных и динамично развивающихся областей мирового хозяйства.

В Украине, имеющей солидный туристический потенциал, туризм не занял соответствующего места в экономическом комплексе страны, незначительна и его экономическая отдача. Причины такого положения кроются не столько в затянувшемся переходе к рыночным отношениям, сколько в отсутствии соответствующей государственной политики в туристической отрасли.

«Украина имеет значительные возможности для динамичного развития туристической и рекреационной деятельности, расширения международного сотрудничества в этой среде. Однако существенный потенциал реализуется недостаточно. У нас до сих пор нет полноценной адаптированной к рыночным условиям государственной политики развития отечественного туризма, повышения его экономической эффективности и познавательной ценности. Недостает квалифицированных кадров для работы в этой новой для нас сфере, государство, по сути, утратило контроль за ее развитием и регулированием деятельности» [6].

Актуальность решения проблем, связанных с активизацией развития туристической отрасли путем формирования целостной структуры управления и разработки организационно-правовых рычагов развития туристической индустрии обусловили появление ряда научных работ отечественных ученых, как Гудзь П.В., Макутов В.К., Полюга В.А., Харичков С.К., Цыбух В.И, а также зарубежных ученых: Квартальнов В.А., Чудновский Л.Д. (Россия), Перро С. (Франция) [5, 8, 11, 16, 13, 14, 7, 15, 10]. Цель статьи – выявление организационно-правовых аспектов управления туристической отраслью в Украине.

Следует отметить, что туристическая отрасль, как объект управления, отличается от других отраслей, и в каждом регионе она имеет свои особенности и следующие специфические черты:

- сложность объекта управления, хозяйственная деятельность которого характеризуется наличием комплексных подсистем (природно-рекреационного потенциала, культурно-исторического наследия, кадрового потенциала). Каждая подсистема имеет ряд сложных составных элементов (транспортное обеспечение, коммуникационные системы, системы торговли и бытового обслуживания, телекоммуникационные связи, места размещения и питания туристов);
- уровни реализации туристической политики (предприятие, регион, государство) не объединены по принципу общности целей. Предприятие ставит целью увеличение прибыльности и рентабельности от туристической деятельности; регион – максимизацию социально-экономического эффекта при развитии туристической деятельности на основе сохранения и бережного использования элементов местного природного и историко-культурного наследия; государство – создание конкурентоспособного на внутреннем и внешнем рынках национального туристического продукта;
- недостаток в отработке системы учета и анализа туристической деятельности;
- туризм – явление сезонное, которое во многом зависит от доходов и вкусов туристов, моды и эти факторы находятся вне контроля и управления.

Все это обуславливает необходимость совершенствования системы управления, позволяющей уравнивать интересы всех ее уровней.

Правовой фундамент туристической отрасли заложен Законом Украины «О туризме» (№324 от 15.09.1995года) где: «Государство провозглашает туризм одним из приоритетных направлений развития национальной культуры и экономики и создает благоприятные условия для туристической деятельности». Новая редакция Закона «О туризме», принятая Верховной Радой Украины 11.07.2003 года, стала продолжением Указов Президента Украины «Об основных направлениях развития туризма в Украине до 2010 года» («973/99 от 10.08.1999), «О поддержке развития туризма в Украине» (02.03.2001), «О мерах по обеспечению реализации государственной политики в сфере туризма» (№ 1213/201 от 14.12.2001). Закон Украины «О внесении изменений к Закону Украины «О туризме», принятый Верховной Радой Украины» № 1282 – IV от 18.11.2003, определил правовой, организационный и социально-экономический инструментарий реализации государственной политики в сфере туризма, установил основы рационального использования туристических ресурсов и урегулировал отношения, связанные с организацией и осуществлением туризма на территории Украины.

Развитию национальной туристической отрасли способствовали также принятие таких нормативно – правовых актов:

- Закон Украины «О курортах» (от 05.10.2000), который определил принципы государственной политики в сфере курортного дела, правовые, организационные, экономические и социальные основы развития курортов Украины и был направлен на обеспечение оздоровления и лечения людей, использования территорий курортов и их охрану. Для реализации Закона «О курортах» нет нормативных актов и методик, что тормозит процесс придания территориям статуса курортов;
- Закон Украины «О внесении изменений к Закону Украины «О концессиях» (от 24.10.2002, № 209), который содействовал активизации инвестиционной деятельности в туристической сфере путем внедрения концессий на строительство и эксплуатацию туристических объектов;
- Закон Украины «О внесении изменений к Декрету Кабинета Министров Украины от 20. 05.1993 № 5693 « О местных налогах и сборах» (от 20.03.2003), которым был отменен отдельный сбор, что дало отелям возможность увеличить объемы оборотных средств, которые остаются в их распоряжении, и направляются на улучшение материально – технической базы;
- Указ Президента Украины «О некоторых мерах по развитию туристической и курортно-рекреационной сфер Украины» (№ 207 от 11.03.2003), который предусматривал разработку комплекса мероприятий по обновлению материальной базы музеев, историко-культурных заповедников, объектов культурного наследия;
- Государственная программа развития туризма на 2002 – 2010 г.г., утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины от 29.04.2002 года № 583, призванная стимулировать эффективное использование существующих рекреационных ресурсов, повысить уровень межотраслевого сотрудничества, стимулировать развитие рыночных отношений в туристической сфере, определить перспективы дальнейшего развития туризма. Кроме того, была признана необходимость проведения работ по привлечению средств иностранных и отечественных инвесторов для развития туристической инфраструктуры, удовлетворения потребности отрасли в высококвалифицированных кадрах, увеличения объемов предоставления туристических услуг за счет расширения въездного и внутреннего туризма, совершенствование системы статистики в этой отрасли, создание условий для реализации инвестиционных проектов.

Программой развития туризма на 2002 – 2010 годы предусматривалось осуществление комплексных мер по совершенствованию государственного управления туристической отраслью.

Указом Президента Украины «Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти» (№ 1573/99 от 15.12.1999) был упразднен Госкомтуризм, а вместо него создан Государственный департамент туризма. Указом Президента Украины № 311 от 11 апреля 2002 года была создана Государственная туристическая администрация Украины, статус которой был близок к министерству. Появился орган, в котором разрабатывалась генеральная долгосрочная линия

развития, стратегия, единые правила ведения бизнеса. У субъектов туристической отрасли появилась возможность решения своих проблем, с одновременным их согласованием с государственной политикой отрасли.

В феврале 2005 года правительство объявило о начале административной реформы, в соответствии с которой Гостурадминистрация подлежит ликвидации. А 02.12.2005 года Президент подписал Указ № 1688/2005 «Положение о Министерстве культуры и туризма Украины», основными задачами которого являются:

- участие в разработке и обеспечение реализации государственной политики в сферах культуры, туризма, деятельности курортов;
- участие в разработке и обеспечение реализации государственной политики в сфере защиты общественной морали;
- координация осуществления центральными органами исполнительной власти мер по вопросам, внесенным в его издания;
- способствование созданию условий для удовлетворения познавательно-культурных нужд граждан Украины и украинцев, которые проживают за пределами Украины, сохранению и популяризации культурных наследий украинского народа;
- осуществление международного сотрудничества по вопросам, которые относятся к компетенции МКТ Украины.

Законом Украины № 2505 – IV от 25.03.2005 «О внесении изменений в Закон Украины «О государственном бюджете на 2005 год» было отменено финансирование всех туристических программ, а также принципиально изменены подходы к налогообложению [5]. Как результат, туристическая отрасль получает нули бюджетного финансирования, кроме содержания аппарата управления.

Не выработана программа развития индустрии туризма каждой области и планы капитального строительства и инвестирования. Вопросами функционирования туристической отрасли в соответствии с законодательством Украины занимаются порядка десяти ведомств. Необходимо создание самостоятельного центрального органа, который будет, с одной стороны, координировать их действия, с другой – определять перспективу, разрабатывать стратегию и программу развития отрасли.

Основными проблемами в сфере нормативно-правовой базы туризма являются: сложность восприятия, некорректность, неопределенность, а иногда и отсутствие отдельных юридически взвешенных понятий туристического предпринимательства.

Наиболее заинтересованным в развитии туризма должно быть государство. С организационной точки зрения наиболее ярким примером государственного регулирования туристической отрасли, является опыт Советского Союза, где туристический рынок оставался монополией государства.

При распаде СССР была полностью нарушена сложившаяся система наработанных связей и туров, подготовки квалифицированных кадров. Еще при СССР в декабре 1988 года был ликвидирован Главинтурист Украины, а с 1989 по 1993 г.г. органа управления отраслью в Украине вообще не было. С 1989 по 1991 г.г. действовала организация по иностранному туризму, с 1991 по 1993 годы – Акционерная компания «Укринтур».

Только в 1993 году в Украине начал работать полноправный орган исполнительной власти в области туризма и отдыха, Государственный комитет по туризму, созданный в ноябре 1992 года, в сферу которого были переданы 52 предприятия и учреждения общегосударственной собственности [16]. Были созданы генеральные агентства по туризму в областях и г. Киеве, органы управления туризмом в Республике Крым и г. Севастополе.

В этот период встала проблема дефицита методов управления, опыта и специалистов.

Основываясь на опыте зарубежных стран можно выделить несколько основных подходов/моделей управления туристической отраслью.[2, 12].

Первая модель предполагает наличие влиятельной и авторитетной национальной туристической администрации. Как правило, эта модель присуща государствам, которые рассматривают

рекреационно-туристическую деятельность как важный сектор экономики и один из основных источников валютных поступлений и вкладывают значительные средства в его развитие (Египет, Мексика, Турция, Тунис и т. д.). Государство влияет на отрасль двумя путями: управляя спросом и доходами или управляя предложениями и ценами.

Здесь наиболее яркий пример – Турция. Правительство смогло разработать достаточно грамотную и эффективную политику госстимулирования отрасли. Благодаря этому в короткое время она превратилась в мировую турдержаву с ежегодным оборотом более 10 млрд. долл. Только в 2004-м году ее посетили свыше 20 млн. иностранных туристов [3]. Механизм сводится к льготам и стимулам развития турбизнеса. Например, для строительства объектов туринафраструктуры, государство выделяет земельный участок. Причем срок аренды земли с правом пролонгации – 40 лет. Одновременно предпринимателям предоставляются льготы по уплате земельного налога и налога на прибыль. Национальные компании вовсе освобождены от уплаты всех налогов в размере 40% вложенных инвестиций. В период строительства туробъектов с компаний не взимается арендная плата. Банковские кредиты предоставляются не только под низкие проценты, но и с отсрочкой платежа. Для осуществления повседневного контроля за качеством туруслуг создана туристическая полиция. В ее обязанности входит проверка отелей, работа гидов и переводчиков. Ежегодно в развитие гостиничного бизнеса Турции инвестируется до 2 млрд. долларов [3].

Вторая модель представлена в большинстве европейских стран, где вопросы развития туризма входят в компетенцию министерства, как правило, экономического профиля, в структуре которого выделяется специализированный туристический департамент (секретариат, управления, служба) с достаточно широкими полномочиями. Так, в Германии, Испании, Нидерландах, Польше регулирование развития туризма осуществляют министерства экономики, во Франции – Министерство транспорта и общественных работ, в Италии – Министерство производственной деятельности, в Португалии – Министерство торговли и туризма, в Чешской республике – Министерство торговли, в России – Министерство экономического развития и торговли. Государственные туристические администрации сотрудничают с частным бизнесом на взаимовыгодной основе и, не смотря на достигнутый высокий уровень развития туристической инфраструктуры, привлекают значительные бюджетные и частные инвестиции в создание и продвижение туристического продукта.

Третья модель управления индустрией туризма характерна для США – страны с самым высоким уровнем развития туристической инфраструктуры, мощными лидирующими позициями на международном туристическом рынке, конкурентоспособными частными компаниями. В 1997 году в США признали целесообразность ликвидации государственной структуры USTTA, которая координировала развитие туризма. В настоящее время в стране отсутствует центральная государственная туристическая администрация и функционирует модель рыночной саморегуляции отношений между субъектами туристической индустрии, которая основана преимущественно на участии частного капитала.

К основным причинам отказа США от государственной структуры USTTA следует отнести:

1. Прочные позиции США на международном рынке туризма.
2. Привлекательность страны для зарубежных туристов, не требующая дополнительной рекламы.
3. Наличие в индустрии туризма сильных частных компаний, способных на мощные самостоятельные рекламные акции в интересах всего национального рынка.

Однако для Украины ни одна из приведенных моделей в чистом виде неприемлема, из-за ряда негативных моментов, устранение которых напрямую зависит от активной и последовательной государственной политики:

- не выработана стратегия развития отечественной туристической отрасли;
- в Украине действует около 600 законов, Указов Президента, Постановлений Кабинета Министров, ведомственных нормативных актов, которые прямо или опосредованно относятся к туристической сфере [14];
- не разработана технология стандартизации, сертификации и статистики, согласно данных Гостурадминистрации Украины, более 60% туристического бизнеса Украины пребывает за

границами государственного учета и контроля;

- согласно данным Государственного комитета по туризму, все виды налогообложения поглощают 70 - 85% прибыли фирм. Из-за этого конкурентоспособными по качеству услуг специалисты считают не более 20% фирм [4].
- отсутствует рекламно-информационное продвижение туристической Украины на международный уровень. Например, Турция – абсолютный лидер туризма в Европе – тратит на эти цели более 70 млн.евро ежегодно и является одним из лидеров всех без исключения всемирных туристических выставок и ярмарок. Ежегодный бюджет некоммерческой государственной рекламной компании туризма Австрийской республики составляет 120 млн.евро, Франция тратит более 60 млн.евро, Греция – 80 млн.евро [9].

На основе вышеприведенного можно сказать, что незаконченность формирования соответствующей государственной системы управления сферой туристического обслуживания в СССР на момент провозглашения самостоятельного государственного развития в Украине не дала возможности на начальных условиях перехода к рынку адекватно отреагировать на этот факт и своевременно создать соответствующие органы управления, что привело к разрушению важных составляющих его инфраструктуры.

ВЫВОДЫ

Изменение структур управления туристической отраслью в Украине в течение длительного периода привело фактически к разрушению вертикали управления отраслью.

Необходимо учитывать правовой аспект, который заключен в следующем: усовершенствовании нормативно-правовой базы в соответствии с действующим законодательством и международными нормами, пересмотре подходов к налогообложению, восстановлении бюджетного финансирования государственных программ поддержки туризма.

В организационном плане необходимо, опираясь на зарубежный опыт принять следующие меры по:

- созданию отдельного центрального органа исполнительной власти в области туризма;
- подготовке организационно-правовой базы, касающейся стимулирования и поощрения строительства и реконструкции объектов туристической инфраструктуры в Украине;
- подготовке концепции и стратегии развития туризма в Украине, с учетом особенностей экономического развития государства на современном этапе;
- обеспечению развития рекламы отечественного турпродукта;
- проведению международных и национальных туристических выставок, фестивалей, конкурсов.

Перспективными в дальнейшем могут стать направления адаптации зарубежных моделей управления туристической отраслью и разработки инструментария согласно современному уровню развития экономики государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алейникова Г.М. Организация и управление туристическим бизнесом: учеб. пособие / Г.М. Алейникова. – Донецк: ДИТБ, 2002. – 184 с.
2. Бойко М. Засади формування пріоритетних напрямків туристичної політики України / М. Бойко, Л. Гопкало // Регіональна економіка. – 2005. - №1. – С. 222 – 229.
3. Гаврилов М. Рынок туруслуг / М. Гаврилов // 2000 (блок Е). – 2005. – С. 6.
4. Геншафт Л. Особливості функціонування туристичного ринку / Л. Геншафт // Регіональна економіка. – 2002. - №4. – С. 287 – 293.
5. Гудзь П.В. Економічна ефективність використання природних рекреаційних ресурсів / П.В Гудзь. // Регіональна економіка. – 2000. - №4. – С. 34 – 40.
6. Европейский выбор. Концептуальные основы стратегии экономического и социального развития Украины на 2002 – 2011 годы. Послание Президента к Верховной раде Украины // Урядовый курьер. – 2002. – № 100. – С.7.

7. Квартальнов В.А. Туризм / В.А. Квартальнов. – М., 2001. – 320 с.
8. Мамутов В.К. Хозяйственный кодекс в системе правового регулирования экономики Украины / В.К. Мамутов. // Предпринимательское право. – 2004. - №1. – С.7-11
9. Менеджмент туристичної індустрії: навч. посіб. / І.М. Школа та ін.; за ред. проф. І.М. Школи. – Чернівці: Книги XXI, 2005. – 596 с.
10. Перро С. Вехи развития мирового туризма / С. Перро // ОТЕЛЬ. – 2001. – №12. – С.24
11. Полюга В.О. Економічні і організаційні важелі регуляторної політики розвитку туризму: дис. канд. екон. наук: 08.02.03 / НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Л., 2004. – 226 арк.
12. Управление индустрией туризма: учеб. пособие / [А.Д. Чудновский, М.А. Жукова, В.С. Сенин]; под ред. А.Д. Чудновского: 2-е изд. – М.: КНОРУС, 2005. – 448 с.
13. Цибух В.І. Державне регулювання у сфері туризму в Україні / В.І. Цибух // Статистика України. – 2005. - №1. – С. 80 – 84.
14. Цибух В.І. Стан і перспективи розвитку туризму в Україні. / В.І. Цибух // Туристично-краєзнавчі дослідження. – К., 1992. – вип.2. – С.34.
15. Чудновский Л.Д. Туризм и гостиничное хозяйство. / Л.Д. Чудновский. – М., 2000. – 399 с.
16. Шаптала О. Організація державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Україні // Зб. наук. праць Національної академії управління при Президенті України. – 2003. - №2. – С.348-360.
17. Шмагина В.В. Рекреация и туризм в системе современных приоритетов социально-экономического развития. / В.В. Шмагина, С.К. Харичков / НАН Украины. – Одесса, 2000. – 70с.