

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТУРИСТИЧНИХ РЕСУРСІВ**

Досліджено теоретичні та прикладні аспекти інституціонального забезпечення процесів використання туристичних ресурсів, визначено критерії раціональності зазначених процесів та проаналізовано законодавчу базу, сформовано інституціональні засади раціонального використання та охорони туристичних ресурсів.

Исследованы теоретические и прикладные аспекты институционального обеспечения процессов использования туристических ресурсов, определены критерии рациональности указанных процессов и проанализирована законодательная база, сформированы институциональные основы рационального использования и охраны туристических ресурсов.

Theoretical and applied aspects of the institutional processes of tourism resources, the criteria of rationality of these processes and analyzes the legal framework set up institutional framework of rational use and protection of tourism resources.

Ключові слова: інституціональне забезпечення, ефективність використання, туристичні ресурси.

Існуюче інституціональне середовище туристичної сфери гальмує позитивні зрушення як при використанні, так і при охороні туристичних ресурсів, посилює деформаційні тенденції туристичних регіонів. Підтвердженням цього є думка українського фахівця з державного регулювання туристичної сфери В.І.Цибуха про те, що "від стану правового забезпечення в Україні загалом і правового забезпечення функціонування туристичної індустрії зокрема залежить і існування туризму в Україні" [7, с.82]. Так, у сучасних умовах господарювання особливої ваги набуває процес удосконалення та реформування відносин у системі державного регулювання туристичної сфери.

Теоретичні та прикладні аспекти інституціонального забезпечення використання ресурсного потенціалу загалом та туристичного зокрема висвітлено у працях провідних вчених: Н.Антонюк, І.Вахович, Т.Галушкіної, З.Герасимчук, В.Голяна, Б.Данилишина, С.Дорогунцова, М.Мальської, С.Погорелова, В.Савчука, Т.Ткаченко, М.Хвесика, Є.Хлобистова, В.Цибуха та ін.

На сьогодні недостатньо систематизовані та висвітлені заходи щодо створення нових інституціональних основ забезпечення процесів використання туристичних ресурсів регіону, розробка яких має стати, на нашу думку, передумовою підвищення рівня раціональності таких процесів.

Основною метою даного дослідження є аналіз інституціональних аспектів раціонального використання туристичних ресурсів. Відповідно до мети вибрані цілі:

- ❖ аналіз підходів до організаційно-економічних аспектів управління процесами використання туристичних ресурсів;
- ❖ виявлення критеріїв раціонального використання цих ресурсів.

У науковій літературі поняття "інституціональне забезпечення" трактується

у двох аспектах. З одного боку, це звичаї, традиції, норми поведінки, які прийняті в суспільстві, – "інституції"; з іншого – це їхнє закріплення у вигляді законів, організацій, установ тощо – "інститути". Останні є формами і межами діяльності суб'єктів туризму. Інституціональне забезпечення, яке регулює економічні процеси, формується і відпрацьовується в процесі еволюції [5, с.171]. Сьогодні недостатньо систематизовані та висвітлені заходи щодо створення нових інституціональних основ забезпечення процесів використання та охорони туристичних ресурсів регіону, розробка яких має стати, на нашу думку, передумовою підвищення рівня раціональності таких процесів.

Під інститутами у системі регіональної політики використання та охорони туристичних ресурсів будемо розуміти сукупність організаційних структур, норм та законів, які забезпечують раціональність цих процесів.

У цьому напрямі основними завданнями вдосконалення інституціонального забезпечення процесів використання туристичних ресурсів регіону нами вбачається у:

- ❖ вдосконаленні нормативно-правового забезпечення реалізації раціонального використання та охорони туристичних ресурсів регіонів держави;

- ❖ перегляді підходів до організаційно-економічних аспектів управління процесами використання та охорони туристичних ресурсів у регіонах з позиції забезпечення реалізації екологічних та соціальних пріоритетів.

В окремих нормативно-правових актах України, прийнятих протягом останніх років, простежується зацікавленість держави в правомірному і регульованому процесі використання та охорони туристичних ресурсів у регіонах України. Проте за результатами компаративного аналізу можна стверджувати, що вітчизняне законодавство та інституційне забезпечення у сфері туризму певною мірою поступається інституційному забезпеченню туристичної сфери сусідніх держав, зокрема Республіки Польща.

Аналіз інституціонального забезпечення використання туристичних ресурсів в Україні засвідчує, що нині діє близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються туристичної сфери [7, с.82]. Незважаючи на порівняно велику кількість нормативних документів, у забезпеченні нормативно-правової бази раціонального використання та охорони туристичних ресурсів існує низка проблем, які потребують термінового розв'язання. До проблем такого характеру можна віднести складність сприйняття, некоректність, невизначеність, а іноді і відсутність окремих юридично виважених важливих понять, зокрема в законодавстві України немає чіткого визначення дефініції раціональне використання туристичних ресурсів, відсутні критерії раціональності.

Варто зазначити, що у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року розвиток туристично-рекреаційного комплексу як

державний пріоритет визначено для окремих регіонів, наприклад таких як Волинська, Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська області, а не для всіх без винятку. У згаданих документах не відображені чіткі напрями та заходи підвищення рівня раціональності використання та охорони туристичних ресурсів.

Передусім, зазначені проблеми зумовлені тим, що більшість нормативно-правових актів, що регулюють процеси використання туристичних ресурсів, були прийняті протягом 1995–1999 рр. (винятком є лише ті, що регулюють ліцензування та сертифікацію туристичних підприємств). За цей період змінилися не тільки органи, які регулюють зазначені процеси в туризмі, а й соціально-економічні умови діяльності суб'єктів туристичної сфери. Ускладнює процес ефективного державного регулювання використання та охорони туристичних ресурсів, недосконалість відповідних законів України. Це стосується як норм загального, так і норм спеціального законодавства, якими регулюються процеси використання та охорони туристичних ресурсів.

Нормування процесів використання туристичних ресурсів визначається нормативними актами загальної дії і здійснюється за допомогою окремих законів, проте з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про туризм», і в тих частинах, що йому не суперечать. Тобто таке законодавство слід вважати законодавством про туризм загальної дії, оскільки предметом його регулювання є як туристичні, так і інші суспільні відносини, а його норми є складовою іншого законодавства.

Інституціональне забезпечення процесів використання туристичних ресурсів у частині законодавства загальної дії повною мірою не вирішує проблеми раціоналізації досліджуваних процесів в Україні. Закони спеціальної дії у сфері туризму регулюють безпосередньо процеси використання та охорони туристичних ресурсів. Серед них базовим є Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм". Цей Закон визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України у сфері туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей. Саме він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму в регіонах України [3, с. 499].

Таким чином, вимога раціональності використання туристичних ресурсів України відображена і в Законі України "Про туризм", стаття 3 якого визначає напрями освоєння і розвитку туристичних ресурсів України відповідно до програм розвитку туризму, а стаття 6 даного закону визначає збереження цілісності туристичних ресурсів, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля [5].

Відповідно, раціональне використання та охорона туристичних ресурсів – обов'язкова вимога природокористування, адже базовий законодавчий акт (Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", стаття 40) у сфері екології прямо зазначає, що використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням раціонального та економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій.

Однією з найважливіших теоретичних проблем, на нашу думку, є неточності та розбіжності у застосуванні тих чи інших термінів. Ані Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", ані Закон України "Про туризм" не наводять конкретних критеріїв раціональності ні під час використання, ні під час охорони туристичних ресурсів, немає також чіткого визначення раціонального використання туристичних ресурсів. На нашу думку, саме недосконалість цієї ланки є неприпустимим та породжує інші недоліки, адже раціональність при використанні та охороні туристичних ресурсів є обов'язковою вимогою. Саме це і вимагає закріплення у вищезгаданих нормативно-правових актах поняття раціонального використання туристичних ресурсів, що полегшить його однакове розуміння та правильне виконання.

Переважна більшість сучасних нормативних актів вказують на необхідність раціонального використання будь-яких ресурсів, але, на жаль, в них не наводиться законодавче визначення поняття раціональності. Відсутність критеріїв та безпосереднього визначення раціонального використання та охорони туристичних ресурсів в законодавстві потребує аналізу наукових розробок з цього важливого питання, а саме визначення та обґрунтування критеріїв, при яких буде досягнуто раціональність використання та охорони туристичних ресурсів.

У цьому напрямі основними критеріями раціонального використання туристичних ресурсів нами вбачаються критерії економності, ефективності, невиснажливості, безпеки при використанні туристичних ресурсів, тоді як критеріями раціональної охорони, на нашу думку, є планованість, наукова обґрунтованість, екологічність, самовідновлюваність туристичних ресурсів [1, с.171].

На нашу думку, тлумачення поняття раціональності повинно базуватися на основі врахування усіх її складових. Відповідно до наведеного вище, раціональне використання туристичних ресурсів доцільно трактувати як економне, вискоефективне, невиснажливе їх використання, яке забезпечує відтворення ресурсного потенціалу, створюючи екологічно безпечні умови користування нинішніми та майбутніми поколіннями.

Таке трактування зазначених процесів дозволить досягти стабілізації процесів раціонального використання та охорони туристичних ресурсів, покращити їх екологічний стан, повніше та вигідніше використовувати

туристичний потенціал, забезпечить туристичні інтереси населення, сприятиме збереженню туристичних ресурсів для нинішніх та майбутніх поколінь [1, с. 103].

Визначальний вплив на рівень раціонального використання туристичних ресурсів має інституціональний аспект управління зазначеними процесами. За короткий період у структурі державних органів управління в галузі туризму відбулися значні зміни.

Поступово, у процесі перманентних трансформацій, в державі впроваджується змішана (європейська) модель управління туристичною діяльністю. Так, у 2000 році вперше було створено спеціалізований орган державного управління туристичною діяльністю – Державну туристичну адміністрацію, що сформована на базі багатогалузевого Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму. Згодом її реорганізовано на Державний комітет туризму та курортів, Державну службу туризму та курортів – структурний підрозділ багатогалузевого Міністерства культури та туризму України.

Станом на сьогодні, згідно з Указом Президента України №444 від 8 квітня 2011 року, функцію управління туристичною сферою в Україні здійснює Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України), тобто саме воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України – міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів.

З позицій управління процесами використання туристичних ресурсів Державному агентству України з туризму та курортів притаманні усі функції, які можуть бути спрямовані на підвищення рівня раціонального використання туристичних ресурсів. Водночас, Державне агентство України з туризму та курортів не спроможне врахувати регіональні особливості поширення туристичних ресурсів при формуванні пропозицій з питань раціонального використання та охорони туристичних ресурсів, що, відповідно, переходить у повноваження регіонального органу управління зазначеними процесами.

Проблемним моментом управлінської системи туристичної галузі України є нерозвиненість відповідних структур на місцях. Тут функціонують такі структурні підрозділи, як управління туризму, відділи з питань туризму обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Вони виконують такі функції, як розробка та реалізація регіональних програм розвитку міжнародного туризму та забезпечення взаємозв'язку із органами місцевого самоврядування щодо розвитку туристичної діяльності в регіоні.

Таким чином, можна зробити висновок, що повноваження зазначених органів управління є доволі обмеженими. Така функція місцевих органів управління туристичною діяльністю, як забезпечення раціональності

використання та збереження туристичних ресурсів, природного та історико-культурного середовища відповідних регіонів, є малоефективною в силу відсутності чітких законодавчих імперативів. Для того, щоб підвищити рівень раціональності використання туристичних ресурсів та запровадити європейську модель, яка є ефективною щодо розв'язання поставлених проблем, в Україні необхідно здійснити низку заходів, спрямованих на децентралізацію управління туристичною діяльністю, створити місцеві туристичні адміністрації та передати їм частину управлінських функцій, зокрема, щодо сертифікації туристичних ресурсів, ліцензування підприємств туристичної галузі.

Формулюючи інституціональні засади використання туристичних ресурсів, законодавство покладає на державу обов'язки сприяти раціоналізації зазначених процесів, створювати відповідні умови для ефективного розвитку туристичних об'єктів та територій, визначати пріоритетні напрями розвитку туризму, спрямовувати бюджетні кошти на розробку і реалізацію програм раціонального використання туристичних ресурсів, формувати уявлення про Україну як державу з величезними потенційними туристичними можливостями.

Особливістю зазначеного підходу має стати залучення до процедури регулювання процесів використання та охорони туристичних ресурсів координаційних рад туризму, які формуватимуться з регіональних представників комітетів туризму з метою отримання повної та достовірної інформації про стан туристичних ресурсів. Така структура органів управління туристичною сферою дозволить підвищити рівень ефективності використання туристичних ресурсів, адже згідно з запропонованою схемою, інформація щодо регулювання досліджуваних процесів буде формуватися в межах регіону.

#### **Список використаних джерел:**

1. Герасимчук З.В. Теоретико-методологічні засади раціонального використання та охорони туристичних ресурсів / Герасимчук З.В., Матвійчук Л.Ю. // науково-методичний журнал Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 102-109;
2. Данилишин Б.М. Екологічна складова політики сталого розвитку: Монографія / Б.М. Данилишин. – Донецьк: Юго-Восток ЛТД, 2008. – 256 с.
3. Мальська М.П. Міжнародний туризм і сфера послуг / М.П. Мальська, Н.В. Антонюк, Н.М. Ганич: Підручник. К.: Знання, 2008, - 661 с.
4. Погорелов С.Б. Інституціональне забезпечення трансформації державної власності / С. Б. Погорелов, С. А. Бебело // Наукові праці ДонНТУ. - 2005. - Вип. 89-2. - С. 170-175.
5. Сталій розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях / [ Андреева Н.М., Бараннік В.О., Белашов Є.В. та ін.]; За науковою ред. д.е.н., проф. Хлобистова Є.В. / РВПС України, ІПРЕЕД НАН України, СумДУ, ЛНТУ, НДІ СРП. – Сімферополь: Фенікс, 2010. – 582с.
6. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: Монографія / М.А. Хвесик, В.А. Голян – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
7. Цибух В. Державне регулювання у сфері туризму в Україні / В. Цибух // Статистика України. – 2005. - № 1. – С. 80-84.