

*Тюріна Д.М., к.пед.н., доц., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-1506-5849*

*Tiurina D., PhD in Pedagogy, Associate Professor, Department of Management,
National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ

STATE REGULATION AND PLANNING OF TOURIST DEVELOPMENT

Обсяг дослідження цієї статті охоплює теоретичні питання туристичної політики та вказує на динаміку її змін за сучасних умов на світовому туристичному ринку. Представлено поточну туристичну політику в Україні поряд з оцінкою ефективності системних рішень та інструментів планування. Підставою для розгляду стала успішна політика Європейського Союзу у сфері туристичної економіки. На основі діагностики було окреслено запропоновані зміни до української моделі туристичної політики в контексті рішень в Європейському Союзі. Крім того, було зазначено місце регіонального та місцевого самоврядування в запропонованій моделі. На кожному рівні політики діють спеціалізовані структури, що мають компетенцію та інструменти, що дозволяють формувати ринкові відносини в туристичній економіці. Відносини між суб'єктами політики та адресатами політики (державою, органами регіонального та місцевого самоврядування, туристичними підприємствами, організаціями, що працюють у туристичних сферах) мають модельний характер і формуються обсягом та способом використання інструментів (наприклад, посилення втручання або дерегуляція). Метою статті було оцінити поточну модель туристичної політики в Україні на тлі міжнародних рішень та рішень ЄС в умовах глобалізаційних процесів, а також окреслити запропоновані рішення щодо формування туристичної політики на середньо- та довгострокову перспективу. Сфера застосування методів включає: критичний аналіз літератури, логічні операції, порівняльний аналіз та евристичні методи. Результати дослідження можуть бути використані для формування туристичної політики в Україні компетентними органами: центральними, регіональними та місцевими. Представлений діагноз туристичної політики разом із запропонованими змінами до неї є індивідуальним поглядом автора. У такому вигляді міркування в літературі не були представлені.

Ключові слова: туризм, туристична політика, планування туризму, економіка туризму, регулювання.

The scope of the study of this article covers the theoretical issues of tourism policy and indicates the dynamics of its changes in modern conditions in the global tourism

market. The current tourism policy in Ukraine is presented along with an assessment of the effectiveness of system solutions and planning tools. The basis for consideration is the successful policy of the European Union in the field of tourism economy. Based on the diagnosis, changes were proposed to the Ukrainian model of tourism policy in the context of decisions in the European Union. In addition, the place of regional and local self-government in the proposed model was indicated. At each level of policy, there are specialized structures that have the competence and tools to shape market relations in the tourism economy. Relationships between policy actors and policy recipients (the state, regional and local governments, tourism enterprises, organizations operating in the tourism sector) are of a model nature and are shaped by the volume and method of using tools (for example, increased intervention or deregulation). The purpose of the article was to evaluate the current model of tourism policy in Ukraine against the background of international and EU decisions in the context of globalization processes, as well as to identify the proposed solutions for the formation of tourism policy in the medium and long term. The scope of the methods includes: critical analysis of the literature, logical operations, comparative analysis and heuristic methods. The results of the study can be used to form a tourism policy in Ukraine by the competent authorities: central, regional and local. The presented diagnosis of tourism policy, together with the proposed changes in it, is the author's individual view. In this form, reflections have not been presented in the literature.

Key words: *tourism, tourism policy, tourism planning, tourism economics, regulation.*

Постановка проблеми. Туристична сфера є однією з найбільш динамічно розвинутих галузей світової економіки та національних економік. Туризм суттєво впливає на економічний ефект, який вимірюється як частка у валовому внутрішньому продукті або розмір зайнятості в підприємствах, що займаються створенням туристичного продукту. Тому це важливий напрямок соціально-економічної політики. Роль державної влади у впливі на економіку туризму включає такі завдання:

- 1) економічні, що орієнтовані на підприємства, що надають туристичні послуги споживачам (туристам);
- 2) соціальні, що спрямовані на формування доступності туристичних послуг для широкої групи споживачів.

На кожному рівні діють спеціалізовані структури, які мають компетенцію та інструменти, що дозволяють формувати ринкові відносини в туристичній економіці. Відносини між суб'єктами політики та адресатами політики мають модельний характер і формуються обсягом та способом використання інструментів (наприклад, посилення втручання або дерегуляція). Типовим способом реалізації дій є документи, підготовлені урядовими та місцевими органами влади, а також структурами Європейського Союзу та міжнародними організаціями, наприклад: стратегії, програми чи плани розвитку.

Функції держави стосуються майже всіх сфер економіки і включають соціальні аспекти. Для правильного визначення конкретних проблем, що виникають в окремих галузях і секторах економіки, слід розробляти та використовувати на практиці відповідні інструменти втручання. У рамках комплексної соціально-економічної політики на практиці розроблено такі види субполітики: макроекономічна, мікроекономічна, міжнародна, регіональна та галузева в окремих компонентах національної економіки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тематиці досліджень державного регулювання туризму, теоретичні питання туристичної політики, інноваційного потенціалу регіонального розвитку туризму присвячені наукові праці сучасних зарубіжних та вітчизняних учених, серед яких Алексеева Ю.В., Аніщенко А.П., Близнюк А.М., Головашенко О.В., Давиденко Л.І., Дзюбіна А.В., Коніщева Н.Й., Кривега Л.Д., Сисоєва С.І., Ткаченко Т. та ін. науковці.

Водночас слід зауважити, що на сьогодні поки що немає єдиної і водночас загальноприйнятої моделі розвитку туристичної сфери, якою б користувалися всі країни. Тому було запропоновано об'єднану (змішану) модель розвитку.

Постановка завдання. Завданням рукопису було оцінити поточну модель туристичної політики в Україні на тлі міжнародних рішень в умовах глобалізаційних процесів, а також окреслити запропоновані рішення щодо формування туристичної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

Виклад основного матеріалу. Особливим прикладом галузевої політики є туристична політика. Це спеціалізована підполітика з численними зв'язками з іншими типами галузевої політики, включаючи міжнародну та регіональну, промислову, комунікаційну, торговельну, трудову, екологічну та культурну.

Втручання держави в економіку туризму спрямоване на: питання, пропозицію та формування позиції туристичної сфери в національному господарстві. Дії держави в туристичній економіці мають зводитися, зокрема, на основні цілі: задоволення туристичних потреб суспільства, формування оптимальних розмірів і структури туризму в заданих умовах. Метою дослідження є діагностика поточного стану туристичної політики в Україні, а також окреслення запропонованих рішень для формування політики в середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Вихідною проблемою для подальших розглядів є тлумачення сутності соціально-економічної політики. Цей термін введено для того, щоб підкреслити необхідність поєднання соціальних та економічних цілей та передумов для втручання органів державної влади в економіку. Держава в рамках своєї економічної політики має можливість формувати умови, у тому числі правові норми, що ведуть до сталого розвитку всієї національної економіки або

окремих її галузей. Таким чином, можна зробити висновок, що економічна політика впливає на функціонування економічної системи держави, яка являє собою комплекс організацій, домогосподарств і підрозділів, що діють за певними правилами, заохоченнями, розпорядженнями і заборонами у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання фізичних товарів і послуг. Нині встановлюються міцні зв'язки соціальної та економічної політики, а державна політика реалізує ідею відповідальності за добробут громадян.

Основним завданням туристичної політики є формування оптимальних розмірів і структури туристичного потоку на основі знання економічних законів, пов'язаних із функціонуванням туристичної економіки, та координація розвитку туризму з іншими сферами народного господарства. Тому туристична політика – це діяльність, що полягає у визначенні політичних, економічних, просторових, соціальних і культурних цілей, пов'язаних з розвитком туризму, разом із досягненням позитивних ефектів від гри туристичного попиту та пропозиції туризму, і, як наслідок, задоволення туристичних та соціальних потреб суспільства у сфері туризму та визначення необхідних заходів для задоволення цих потреб.

Основною діяльністю держави у сфері туристичної політики є визначення цілей та вибір відповідних інструментів, необхідних для їх реалізації. Структура туристичної політики складається з:

- 1) суб'єктів політики – державні органи, що здійснюють туристичну політику,
- 2) туристичні організації з їх пропозиціями та туристи-споживачі,
- 3) методи політики,
- 4) інструменти політики.

Модельна структура (метод) є основою для структури соціально-економічної політики, у тому числі й туристичної політики. Реалізація політики ґрунтується на виборі відповідних інструментів, що впливають із прийнятої моделі, які ведуть до досягнення поставлених цілей.

До двох основних методів соціально-економічної політики належать: лібералізм (що полягає у відсутності або значному обмеженні державного втручання в економічні процеси, що охоплює майже виключно економічні інструменти) та інтервенціонізм (що полягає у використанні командних інструментів, що контролюють функціонування та розвиток національної економіки) [2]. Нині в економічній практиці обидві моделі в класично зрозумілому (теоретично визначеному) вигляді не використовуються. Вплив органів державної влади на ринкові відносини здійснюється через змішану модель. У країнах з розвинутою та ринковою економікою використовується модель послаблення ролі держави в економічних процесах, за якої спостерігається процес обмеження приписних інструментів (інтервенціонізм) на користь використання параметричних інструментів (лібералізм). Ця модель була прийнята як дерегуляційна. Використання цієї моделі характерне, зок-

рема, для соціально-економічної політики Європейського Союзу, у тому числі України. Прийняття дерегуляції як методу впливу на ринок державними органами (суб'єктами політики) у суб'єктивній структурі (учасники торгів і споживачів) та об'єктивній структурі (пропозиція, попит, ціна, якість) має процесуальний, прогресивний та безперервний характер. Це призводить до ситуації, коли роль держави в ринкових процесах обмежена, так що в кінцевому підсумку вона може стосуватися лише найважливіших елементів і процесів її функціонування.

Сьогодні туристична політика, включаючи європейську, приймає формулу змішаної моделі. Застосування специфічних інструментів для туризму надає основу для забезпечення відповідності стандартам, що пропонуються та застосовуються на світовому туристичному ринку. Економіка туризму як суб'єкт соціально-економічної політики слід враховувати в стратегічних рішеннях, здійснених на міжнародних, внутрішніх, регіональних та місцевих рівнях.

Динамічний розвиток туристичного руху і відповідна зростаюча пропозиція туристичних послуг, призвело до багатьох проблем у розвитку туризму, рішення яких стало проблемою для міжнародного туризму. До таких сучасних проблем туризм включає:

- 1) прогресивну деградацію природних туристичних ресурсів;
- 2) зростаючу конкуренцію на міжнародному туристичному ринку;
- 3) негативні соціокультурні наслідки в районах туристичного прийому;
- 4) домінування міжнародних, великих туристичних корпорацій;
- 5) негативні наслідки тероризму та зростаючої хвилі націоналізму у світі;
- 6) вплив соціально-економічних криз на міжнародні туристичні послуги;
- 7) негативні наслідки збройних (регіональних та місцевих) конфліктів на державу та майбутнє світової туристичної економіки [4].

Що стосується вищезгаданого, сучасний туризм розвивається, незважаючи на багато проблем, чия рішення можливе лише як частина міжнародного співробітництва.

Стратегія Європи 2020 – стратегія інтелектуального та сталого розвитку прийнята у березні 2010 року. Цей документ стратегічно пов'язаний трьома групами діяльності:

- 1) інтелектуальний розвиток, тобто економіка на основі знань та інновації;
- 2) стійкий розвиток, тобто підтримка економічного розвитку, заснованого на принципі ефективності, конкурентоспроможності, використовуючи більш важливі ресурси, включаючи екологічні ресурси;

3) розвиток сприяє соціальній інтеграції, тобто економічний розвиток, заснований на високій праці та забезпечення економічної, соціальної та територіальної єдності [2].

У новій політиці Європейська Комісія передбачає, що туризм стане важливим елементом широкої діяльності, зокрема, через інноваційні туристичні продукти або більш ефективну міжрегіональну та міжгалузеву співпрацю, а також на міжнародному рівні.

Слід зауважити, що сучасна туристична політика пристосована до змін у середовищі туризму, спричиненого процесами глобалізації у світовій економіці, що виникає в природному та культурному середовищі, або для демографічних змін.

З іншого боку, в умовах сьогодення спостерігаються негативні явища, пов'язані з міжнародними подорожами, такі як: тероризм або міграція населення, пов'язані з озброєними конфліктами, одна з найважливіших проблем, яка зараз і в майбутньому буде актуальною – безпека туристів під час подорожей. Багато країн, для яких туризм був і є значним сектором економіки, вже відчуває негативні наслідки терористичних нападів або припливу величезної натовпу іммігрантів.

Ще однією проблемою для глобальної туристичної політики є динамічні зміни, що відбуваються у сфері поведінки та споживчих переваг на туристичному ринку. Цифрові та соціальні медіа вимагають зміни туристичного маркетингу та її елементів, а також у технологіях споживачів. Туристична політика повинна підтримувати інноваційні рішення в цих діапазонах, а також ініціювати та підтримувати створення та розвиток інноваційних туристичних продуктів, адаптованих до очікувань туристів.

Зберігання існуючої значної ролі туризму в соціально-економічному розвитку окремих країн змушує туристичну політику створювати інноваційні, раціональні рішення, завдяки яким туризм буде підтримувати конкурентний сектор.

Глобалізація, екологічні проблеми та темпи, в яких вводяться сучасні технології для туристичної індустрії, здається, проповідують справжню революцію на туристичному ринку. У поєднанні з трансформаціями у сфері потреб, мотивації та туристичних уподобань ці процеси встановлюють нові цілі та завдання для туристичної політики. Одним з них є міжнародне співробітництво та необхідність узгодження туристичної політики у глобальному масштабі [6].

Варто зазначити, що в туристичній політиці спостерігається два процеси, – з одного боку, глобальний підхід до вирішення проблем турбує весь світ (тероризм, глобальне потепління тощо), а з іншого боку, децентралізація як частина національної політики та держава, тобто передача зростаючих компетенцій регіональній та місцевій владі.

Тому обов'язковий обсяг діяльності органів державної влади на туристичному ринку

тичному ринку повинен гарантувати довговічність ролі держави на туристичному ринку та охоплювати такі питання:

1) щодо постачання: захист конкуренції на внутрішньому туристичному ринку, підтримка конкуренції внутрішнього ринку з європейським та міжнародним ринками;

2) за попитом – діяльність у сфері активізації соціального туризму для відібраних груп, співфінансована державними структурами;

3) щодо співвідношення між туристичною пропозицією та попитом – захист прав та ринкової позиції споживачів шляхом застосування туристичними організаціями до суб'єктів ринку, обов'язкових банківських гарантій та страхування.

Основним напрямком, пов'язаним із використанням інструментів туристичної політики, має стати ефект прийнятої моделі політики. Потенційне поглиблення дерегуляції має призвести до подальшої лібералізації ринку із збереженням посилення ролі держави у вищезгаданих сферах.

Важливими питаннями, які мають бути вирішені під час удосконалення туристичної політики, є:

а) щодо постачання: усвідомлення місця туристичної економіки в структурі народного господарства, надання державних коштів на розвиток туристичної інфраструктури та популяризацію туризму;

б) з точки зору попиту: вплив на загальний доступ до туризму для всіх соціальних груп, з особливим акцентом на вибраних групах з характеристиками туристського відчуження, вплив на зростання внутрішнього туризму, вплив на зростання в'їзного іноземного туристичного потоку, пошук рішень для обмеження масового туристичного руху в особливо людних місцевих напрямках. Крім того, важливим питанням залишатиметься проблема співвідношення національної туристичної політики та політики ЄС.

Висновки. Раціональна та свідома туристична політика, яка проводиться в більшості країн, є передумовою динамічного розвитку цієї галузі. Незважаючи на багато недосконалості вжитих дій, незважаючи на виникаючі кризові явища та зміни в системі управління, туристична економіка України за останні 20 років розвивалася системно. Значне підвищення якості туристичних послуг, туристичної інфраструктури, створення нових, інноваційних туристичних продуктів, адаптація українського ринку до міжнародних стандартів, орієнтація на сталий розвиток та підвищення значення регіонів у туризмі, безсумнівно, є наслідками нинішнього розвитку туристичної сфери в країні. Сучасна туристична політика має не лише вирішувати існуючі проблеми, а й передбачати майбутні явища та створювати подальший розвиток туризму. Це має бути розвиток, заснований на принципах інноваційності, конкурентоспроможності та ідеї сталого розвитку. Тому обов'язковий обсяг діяльності органів державної влади на туристичному ринку повинен гарантувати довговічність ролі держави на туристичному ринку.

Список використаних джерел:

1. Алексеева, Ю.В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi/cgiirbis_64.exe?.2.
2. Близнюк, А.М. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ. Серія: Економіка, організація і управління підприємствами (у туристичній сфері)*. 2007. № 11. С. 76-84.
3. Захарова, О.В. Регіональний розвиток туристичної інфраструктури в Україні. URL: http://mdu.in.ua/Nauch/Konf/suchasni_tekhnologiji_upravlinnja_turistichnim_ta_.pdf.
4. Іноземний досвід регулювання діяльності туристичної сфери та його використання в Україні. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/solovjov.htm.
5. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). URL: http://tourlib.net/statti_ukr/bartoshuk.htm.
6. Сисоєва, С.І. Механізми управління туристичним бізнесом в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/2/08.pdf>.
7. Ткаченко, Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 537 с.

References:

1. Aliksieieva, Yu.V. Derzhavne rehuliuвання rozvytku turystychnoi haluzi Ukrainy v konteksti dosvidu Frantsii [State regulation of the development of the tourism industry of Ukraine in the context of the French experience]. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi/cgiirbis_64.exe?.2.
2. Blyzniuk, A.M. Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання sfery turyzmu: sutnist i shliakhy udoskonalennia [Mechanisms of state regulation of tourism: the essence and ways to improve]. *Visnyk DITB. Serii: Ekonomika, orhanizatsiia i upravlinnia pidpriemstvamy (u turystychnii sferi)*. 2007. No. 11. pp. 76-84.
3. Zakharova, O.V. Rehionalnyi rozvytok turystychnoi infrastruktury v Ukraini [Regional development of tourist infrastructure in Ukraine]. URL: http://mdu.in.ua/Nauch/Konf/suchasni_tekhnologiji_upravlinnja_turistichnim_ta_.pdf.
4. Inozemnyi dosvid rehuliuвання diialnosti turystychnoi sfery ta yoho vykorystannia v Ukraini [Foreign experience in regulating the activities of the tourism sector and its use in Ukraine]. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/solovjov.htm.
5. Modeli rozvytku industrii turyzmu (zarubizhnyi dosvid) [Models of development of the tourism industry (foreign experience)]. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/bartoshuk.htm.
6. Sysoieva, S.I. Mekhanizmy upravlinnia turystychnym biznesom v Ukraini [Mechanisms of tourism business management in Ukraine]. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/2/08.pdf>.
7. Tkachenko, T.I. Stalyi rozvytok turyzmu: teoriia, metodolohiia, realii biznesu: monohrafiia [Sustainable tourism development: theory, methodology, business realities]. K.: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, 2016. 537 p.