

УДК 338.48

Леоненко Неллі Анатоліївна

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
кандидат економічних наук

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ

***Анотація.** У статті досліджено потребу системного підходу у формуванні державної політики регулювання розвитку туризму як основи створення конкурентоспроможного туристичного комплексу, що задовольняє потреби українських і зарубіжних громадян у туристських послугах та відповідає сучасним вимогам сьогодення. Визначено конкретизовані механізми та засоби державного регулювання розвитку туризму. Висвітлено проблемне поле державної політики в сфері туризму. Окреслено пріоритетні напрямки державної політики регулювання розвитку туризму.*

***Ключові слова:** системний підхід, розвиток, державна туристична політика, державне регулювання, туристична сфера.*

Leonenko Nelli. Systemic approach to formation of state policy to regulate tourism development

***Annotation.** The article explores the need for a systematic approach in shaping the state policy for regulating tourism development as the basis for creating a competitive tourism complex that meets the needs of Ukrainian and foreign citizens in tourist services, and meets modern requirements. The mechanisms and means of state regulation of tourism development are specified. The problematic field of state policy in the field of tourism is highlighted. Priority directions of the state policy of tourism development regulation are identified.*

***Key word:** systematic approach, development, state tourism policy, state regulation, tourism sphere.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Перспективи дальшого розвитку туристичної сфери України багато в чому залежать від посилення та вдосконалення заходів державного регулювання туристичного комплексу на загальнонаціональному рівні, що має супроводжуватися сучасною стратегією просування регіональних туристичних продуктів. Розуміння перспективності сфери туризму для соціально-економічного розвитку держави та усвідомлення масштабів її мультиплікативного впливу на економіку вже давно привели багато країн до розгляду туризму як однієї з найбільш пріоритетних галузей економіки. Тому сьогодні неможливо обійтися без комплексного національного

механізму, що забезпечує координацію туристської політики на загальнодержавному й регіональному рівнях та сприяє ефективності її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел із проблематики державного регулювання економіко-господарської діяльності, зокрема й сфери туризму, свідчить, що цим питанням надається багато уваги як із боку вітчизняних учених, так і з боку зарубіжних фахівців. Вагомий теоретичний і методологічний внесок у розроблення та опрацювання цього напрямку зробили Ю. Алексєєва, В. Бакуменко, О. Білотіл, І. Валентюк, Л. Давиденко, С. Домбровська, В. Кифяк, О. Лебединська, О. Мельниченко, С. Сисоєва, О. Шаптала, В. Шведун та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить широке коло вчених і практиків, які досліджують різні аспекти функціонування та розвитку туризму, привертає увагу факт недостатнього наукового опрацювання саме системного підходу до формування державної політики регулювання туристичної сфери України як незаперечного важеля стимулювання підвищення рівня конкурентоспроможності та стабільності туристичного сектору.

Формулювання цілей статті. Метою цієї праці є дослідження системного підходу до формування державної політики регулювання розвитку туризму з огляду на те, що активна державна політика має важливе значення для розвитку туристичного сектору в будь-якій країні. Для України формування такої політики є нагальною потребою з огляду на значний туристичний потенціал нашої країни, з одного боку, і фактично незадовільний стан туристичної сфери – з іншого

Виклад основного матеріалу. Туристичний бізнес у нашій країні перебуває в стадії інституційного становлення, формування внутрішньогалузевих, міжгалузевих, міжрегіональних і зовнішньо-економічних зв'язків, удосконалення туристичної інфраструктури,

формування відповідного сегменту ринку праці. У цьому контексті надзвичайно потрібно вдосконалювати чинну систему державного регулювання туристичної діяльності та створення нових системних підходів до формування державної політики у сфері туризму, розвиток якого стає національним завданням.

Як зазначають С. Домбровська, О. Білотіл та ін. у науковій праці «Державне регулювання туристичної галузі України», туристична політика є системою соціально-економічних, правових, зовнішньополітичних, культурних та інших методів і заходів, що використовуються парламентами, урядами, державними й приватними організаціями, асоціаціями й установами, відповідальними за туристичну діяльність, з метою управління та координації туристичної галузі та створення умов для її розвитку [1, с. 13].

Реалізація ключових завдань державного регулювання розвитку туристичної індустрії здійснюється через відповідний дієвий механізм, що становить собою складну структуру системотворчого характеру, яка складається з визначених компонентів, що здатні забезпечити ефективність управлінських рішень у результаті їх взаємодії.

До конкретизованих механізмів і засобів державного регулювання розвитку туризму відносять:

- адміністративні (ліцензії, стандарти, сертифікати, візи, квоти, ліміти);
- економічні (бюджетне фінансування, державне замовлення, пільги, податки, збори, кредити, мінімальні/максимальні ціни, мінімальний розмір фінансового забезпечення суб'єкта туристичного бізнесу);
- організаційні (макроекономічні плани, цільові комплексні програми);
- соціально-психологічні (залучення, спонукання, роз'яснення, примус);

– нормативно-правові (законодавчі акти органів державної влади) [3, с.69].

Тому саме системний підхід до формування державної політики регулювання розвитку туризму з урахуванням усіх без винятку механізмів та засобів державного регулювання має бути основою для надання соціальної наповненості туристичному бізнесу, забезпечувати можливість спільного ефективного функціонування державного, приватного й громадського секторів туризму та сприяти досягненню високих показників розвитку туристичної сфери загалом.

Світовий досвід однозначно доводить, що успішність розвитку сфери туризму й рекреації безпосередньо залежить від того, як на державному рівні сприймається галузь, наскільки масштабна й ефективна державна підтримка, наскільки стратегічно виважено та комплексно здійснюється державна політика регулювання туристичної галузі. Тому в усіх розвинених із туристичного боку країнах головну роль у регулюванні функціонування й розвитку туризму відіграє держава.

Аналіз, проведений ВТО, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика провадиться безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано – за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури й міжнародної політики. Туристична політика має характерні ознаки загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні чинники, що впливають на її формування, – природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні чинники, чинники, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму та правові чинники, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства [2].

Механізм реалізації туристичної політики держави включає:

- складання цільових програм із розвитку туризму на рівні держави і регіонів;
- розроблення конкретних заходів, спрямованих на досягнення поставленої стратегічної мети;
- державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Недосконалість сучасної державної політики регулювання розвитку туризму в Україні полягає в тому, що пріоритет надається короткостроковим результатам, а функції управління туризмом не виправдано потрібнюються між різними відомствами та департаментами. Перевага в туристичній політиці, яка надається «частковим» підходам, що обмежені специфічними і кон'юнктурними випадками, призводить до нестачі «загальних» підходів, які передбачають комплексний, системний вплив туризму на економічну систему країни на основі довгострокових програм.

Систематизувавши проблемне поле державної політики у сфері туризму, можна сформулювати основні проблеми, що відбивають «розриви» між поточним і бажаним станом туристської політики:

- проблема інституціоналізації туристської політики; проблема залучення всіх суб'єктів туристичної діяльності до управління процесами розвитку туризму; проблема кадрового забезпечення туристської політики;
- проблема фінансування туристичної діяльності;
- проблема наукового забезпечення туристської політики; проблема методологічного й інформаційного забезпечення туристичної діяльності;
- проблема нормативно-правового забезпечення туристської діяльності;

- проблема оцінювання ефективності та результативності туристської політики.

Першочерговим завданням із формування державної політики має стати аналіз наявної моделі розвитку туризму, стану об'єктів туристських ресурсів, видів діяльності і ринків туризму з урахуванням соціально-економічних і екологічних чинників, обґрунтування цілей і завдань державного розвитку туризму.

Пріоритетними напрямками державної політики регулювання розвитку туризму, на наш погляд, мають стати:

- захист прав і безпека туристів;
- підтримка розвитку адресно-соціального туризму, що в сучасному світі увійшов до звичайного стандарту життєзабезпечення;
- підтримка розвитку в'їзного та внутрішнього туризму як основи перетворення туризму на високодохідну галузь;
- збереження природних і культурних ресурсів країни і регіонів;
- навчання і перепідготовка кадрів для туристської сфери відповідно до міжнародних стандартів.

Державна політика регулювання розвитку туризму має здійснюватися в процесі регулювання й підтримки становлення сфери туризму в Україні і створення для неї відповідної інфраструктури. Форми підтримки можуть варіюватися від прямих інвестицій, що спрямовуються на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове та рекламно-інформаційне забезпечення просування національного туристичного продукту на світовому ринку, до податкових і митних пільг, що стимулюють приплив інвестицій, розвиток внутрішнього й в'їзного туризму.

Політика регулювання розвитку туризму має спиратися на нормативно-правову базу, що має передбачати за основний пріоритет поєднання інтересів держави і регіонів, забезпечувати взаємодію всіх

елементів територіальної системи і рівні умови для розвитку й функціонування місцевих туристських підприємств усіх форм власності. Без забезпечення конструктивної взаємодії держави з іншими учасниками відносин у сфері туризму, заснованого на використанні дієвих інноваційних механізмів, формування нової комплексної державної політики регулювання туристичної сфери, якісний ривок у розвитку туристичної індустрії буде вкрай обмежений.

Ми вважаємо, що у зв'язку з цим держава мусить передбачити такі конкретні заходи:

- пільгове кредитування туроператорів, що працюють на внутрішньому ринку, через систему спеціальних соціальних фінансових організацій за підтримки держави;

- створення інвестиційного фонду з розвитку туризму для побудови готелів, кемпінгів і т. ін.;

- пільги при оренді під туристський офіс приміщень, що перебувають у державній та муніципальній власності;

- надання групових знижок туристам при відвідуванні музеїв, пам'яток; поїздках на залізничному й авіатранспорті всередині країни;

- скасування податку з продажів під час реалізації туристичного продукту на внутрішньому ринку;

- пільги з податку на додану вартість (наприклад, у Франції ПДВ складає в усіх галузях у середньому 22%, а в туризмі – не більше 13%, при цьому передбачалося знизити його до 10%);

- субсидіювання дитячого, молодіжного туризму та ін.

На сьогодні державна політика у сфері туризму є складовою внутрішньої та зовнішньої політики України. Сучасний стан державної політики у цій сфері характеризується також і низкою позитивних тенденцій: галузь отримала визнання як пріоритет у соціально-економічному розвитку країни й окремих регіонів [4]; сформовано базові

правові та організаційні умови розвитку туризму; у діяльність органів влади впроваджуються сучасні технології формування та реалізації політики у сфері туризму та ін.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, метою системного підходу до формування державної політики регулювання розвитку туризму в Україні має стати створення конкурентоспроможного туристичного комплексу, який задовольняє потреби українських і зарубіжних громадян у туристських послугах і робить внесок у розвиток економіки країни через збільшення кількості робочих місць, збільшення доходів від туристичної діяльності, збереження культурної та природної спадщини тощо.

Перспективи подальших розвідок. Нагальна потреба виведення туризму в Україні на якісно новий рівень назріла давно, однак суттєвих зрушень у цьому напрямку поки не відбувається. Аналіз поточної ситуації функціонування туристичної галузі підтверджує потребу пошуку нової моделі туристської політики, що характеризувалася б високою інноваційністю та ефективністю в рішенні проблем розвитку туризму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія / С.М. Домбровська, О.М. Білотіл, А.Л. Помаза-Пономаренко. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 196 с.
2. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження / І. Кравчук // Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. – 2008. – Вип.24. – С.134-141.
3. Мельниченко О. А. Особливості розвитку індустрії туризму в Україні: монографія / Мельниченко О. А., Шведун В. О. – Харків: Вид-во НУЦЗУ, 2017. – 153 с.
4. Рынок туризма в Украине: обзор 2017 года. URL: <https://marketing.rbc.ua/news/26.12.2017/9128> (дата звернення 02.09.2019).
5. 2017 Annual report. World tourism organization. URL: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419807>
6. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03. 2017 № 168-р // База даних «Урядовий портал» / КМ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501> (дата звернення: 28.08.2019).

Statement of the problem. Prospects for further development of the tourism sector of Ukraine depend to a large extent on the strengthening and

improvement of measures of state regulation of the tourist complex at the national level, which should be accompanied by a modern strategy for the promotion of regional tourism products. Understanding tourism's prospects for the socio-economic development of the country and understanding the magnitude of its multiplier impact on the economy have long led many countries to consider tourism as one of the most priority sectors of the economy. Therefore, it is impossible to do without a comprehensive national mechanism that ensures coordination of tourism policy at the national and regional levels and contributes to its effective functioning.

Urgency. Despite the wide range of scientists and practitioners who study different aspects of tourism functioning and development in their work, the fact that the scientific system of Ukraine's regulation of the tourism sector as a clear lever to stimulate the increase of competitiveness and stability of tourism is undoubtedly insufficient scientific elaboration. the sector.

The purpose of the article is to investigate a systematic approach to the formulation of a state policy for regulating tourism development, given that an active state policy is essential for the development of the tourism sector in any country. For Ukraine, formulating such a policy is an urgent need, given the enormous tourism potential of our country, on the one hand, and the virtually unsatisfactory state of the tourism sector, on the other.

Our task was to study the tourism business in our country is in the stage of institutional formation, formation of intra-industry, inter-industry, inter-regional and foreign economic relations, improvement of tourist infrastructure, formation of the relevant segment of the labour market. In this context, it is urgent to improve the existing system of state regulation of tourism activities and to create new systematic approaches to the formulation of state tourism policy, the development of which becomes a national task.

The realization of the key tasks of the state regulation of the development of the tourism industry is carried out through an appropriate effective

mechanism, which is a complex structure of system-forming nature, which consists of certain components that can ensure the effectiveness of management decisions as a result of their interaction.

It is the systematic approach to the formation of the state policy of regulation of tourism development, taking into account all without exception mechanisms and means of state regulation, that should be the basis for granting social responsibility to the tourism business, ensuring the possibility of joint efficient functioning of the public, private and public tourism sectors and contributing to the achievement of high indicators of tourism development. in general.

Summary. Thus, the goal of a systematic approach to the formation of the state policy of regulation of tourism development in Ukraine should be to create a competitive tourist complex that meets the needs of Ukrainian and foreign citizens in tourist services, and contributes to the development of the economy of the country by increasing the number of jobs, increasing income from tourist activities, preservation of cultural and natural heritage, etc.

Conclusion and outcomes. The urgent need to bring tourism to Ukraine to a new level has matured a long time ago, however, there are no significant changes in this direction. Analysis of the current situation of the tourism industry confirms the need to find a new model of tourism policy, which would be characterized by high innovation and efficiency in solving problems of tourism development.