

## СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ТУРИСТИЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ»: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Парфіненко А. Ю.,

кандидат історичних наук, доцент

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

У статті досліджено сутність поняття «туристична політика держави». Проаналізовано суб'єктно-об'єктне поле туристичної політики, рівні її формування. Висвітлено цільові установки та методи реалізації туристичної політики. Робиться висновок про необхідність розглядати туристичну політику не тільки як суто галузевий інтерес, а й як механізм розв'язання соціально-економічних проблем.

**Ключові слова:** Поняття «туристична політика держави». Суб'єктно-об'єктне поле туристичної політики. Цільові установки туристичної політики. Методи реалізації туристичної політики.

### СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ «ТУРИСТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА»: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье исследована сущность понятия «туристическая политика государства». Проанализированы субъектно-объектное поле туристической политики, уровни ее формирования. Освещены целевые установки и методы реализации туристической политики. Делается вывод о необходимости рассматривать туристическую политику не только как сугубо отраслевой интерес, но и как механизм решения социально-экономических проблем.

**Ключевые слова:** Понятие «туристическая политика государства». Субъектно-объектное поле туристической политики. Целевые установки туристической политики. Методы реализации туристической политики.

### THE ESSENCE OF THE CONCEPT «TOURISM POLICY OF THE STATE»: THEORETICAL ASPECT

This article examines the essence of the concept «tourism policy of the state». The article analyzes the subjective and objective field of tourism policy with the levels of its formation. The goals and implementation methods of tourism policy have been highlighted. The author makes the conclusion about the necessity to regard the tourism policy not only as the field's interest but as the mechanism for settling social and economic issues.

**Key words:** Concept «tourism policy of the state». Subjective and objective field of tourism policy. Tourism policy goals. Implementation methods of tourism policy.

**Постановка проблеми.** Україна щороку чимраз активніше заявляє про себе як про туристичну державу. Це виявляється як у збільшенні кількості іноземців, які відвідують Україну, так і у бурхливому розвитку туристичної інфраструктури, зокрема засобів розміщення, пересування, шляхів сполучення, об'єктів харчування, рекреаційного, спортивно-оздоровчого, розважального, дозволевого та іншого призначення.

Одне з найважливіших досягнень останніх років — поступова зміна ставлення до туризму з боку держави та суспільства. Туризм, зрештою, перестав ототожнюватися лише зі сферою відпочинку і розваг, фізичного виховання та політико-ідеологічного впливу. Прийшло усвідомлення того, що туризм — це чинник створення робочих місць, зростання рівня життя населення, поповнення державного та місцевого бюджетів, розвитку соціальної та виробничої інфраструктури, активізації культури та народних промислів тощо. Яскравим свідченням зростання соціально-економічної ваги туризму є активізація суспільного сектору в розвитку туристичного бізнесу, а також розвиток спеціалізованої освіти та помітний сплеск наукових досліджень сфери туризму.

Інтенсифікація розвитку туризму, передусім зростання його ролі в економічному житті країни, властива не тільки для України. В умовах глобалізації світової економіки, стрімкого розвитку ринку послуг, міжнародних комунікацій, туризм перетворився на поширену практику лобювання економічних, інвестиційних, культурних, політичних та

інших інтересів держави, став ефективним чинником товаризації рекреаційних ресурсів території. Сьогодні сфера туризму забезпечує 1 трлн \$ експортних надходжень. У понад 40 країн світу туристична індустрія виступає основним джерелом надходжень до національного бюджету.

Високі темпи розвитку ринку туристичних послуг, помітне збільшення ролі туризму в житті суспільства супроводжуються неабияким загостренням конкуренції в галузі. В таких умовах виникає об'єктивна необхідність цілеспрямованого впливу на процеси розвитку туристичної сфери, що втілюється в особливій соціально-економічній політиці держави, яку варто визначити як «туристична політика». Від її ефективності залежить перетворення туризму на дієвий чинник соціально-економічного розвитку, просування національної культури та формування привабливості країни. Зважаючи на це, дослідження сутності туристичної політики держави, визначення методів її реалізації, основних тенденцій та пріоритетів розвитку на внутрішньому та міжнародному ринках, оцінка ефективності є актуальним науково-практичним завданням.

### Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Загальні проблеми організації та розвитку туристичної сфери України неодноразово висвітлювалися у працях вітчизняних науковців. Серед найбільш авторитетних дослідників варто назвати праці Н. Антонюк, М. Борушак, А. Голікова, В. Євдокименка, О. Любіцевої, М. Мальської, І. Писаревського, І. Смірнова, Т. Сокол, Т. Ткаченко, І. Школи, В. Федорченка та ін.

Значний науковий доробок становлять праці, присвячені проблемам державного управління туристичною галуззю. Це публікації М. Біль, В. Бирковича, Є. Козловського, О. Музиченко-Козловської, С. Панченко, Ю. Мігущенко та ін.

На цьому тлі значно менше уваги приділено висвітленню особливостей здійснення туристичної політики України. Так, окремі аспекти реалізації туристичної політики держави аналізуються у працях Н. Василюхи [4], В. Друк [9], А. Ляшенко [11], О. Килина [13], Г. Михайліченко [15] та ін. І все ж чимало проблем організації дієвої туристичної політики не знайшли відображення в наукових працях. Це стосується суб'єктно-об'єктної основи туристичної політики, виявлення сучасних тенденцій формування її інституційного та правового забезпечення, поглиблення уявлення про можливості державно-приватного партнерства в цій сфері, визначення ефективності туристичної політики, її впливу на туристичний процес та ін.

**Метою** пропонованої публікації є розкриття сутності поняття «туристична політика держави», зокрема з'ясування суб'єктно-об'єктного поля туристичної політики, рівнів її формування, цільових установок та методів реалізації, визначення ефективності туристичної політики.

**Вклад основного матеріалу.** Аналіз відповідної наукової літератури засвідчує, що туристична політика формується і реалізується здебільшого центральними органами державної влади, які формують загальні (інституційні, правові, економічні) умови розвитку туристичної діяльності в країні. Відповідно, доречно вести мову саме про державну туристичну політику. Нині вона виступає складовою частиною зовнішньої та внутрішньої політики держави, поряд з економічною, соціальною, культурною та іншими напрямками державної політики.

В документах ЮНВТО безпосередньо вказується на необхідності участі держави у формуванні і реалізації туристичної політики. Зокрема, в Хартії туризму, прийнятій Генеральною асамблеєю Всесвітньої туристичної організації (далі ЮНВТО) у 1985 р., відзначається, що «держави мають розробляти і проводити політику, спрямовану на забезпечення гармонійного розвитку внутрішнього і міжнародного туризму [20]. Характерно, що міжнародне співтовариство закликає національні уряди розглядати туристичну політику не тільки як галузевий інтерес, а й як важливий інструмент для розробки ключових стратегій, пов'язаних із зайнятістю, регіональним розвитком, скороченням бідності, конкурентоспроможністю та сталістю [18, с. 3].

Варто зауважити, що держава є основним, але не єдиним суб'єктом реалізації туристичної політики. Остання здійснюється також органами місцевого самоврядування, громадськими і професійними організаціями, підприємницькими структурами. Втім, саме держава відіграє ключову роль у визначенні основних пріоритетів та створенні рамкових умов розвитку туристичної сфери країни.

У науковій літературі можна зустріти чимало визначень туристичної політики держави (окремі з них представлено у табл. 1.1). Попри їхню очевидну схожість, між ними існують окремі відмінності, що пов'язані з різним розумінням суб'єктів, об'єктів та

цільових установок державної туристичної політики.

Визначення суб'єктів туристичної політики не викликає особливих протиріч. Як відзначалося вище за текстом, це органи державної влади, які відповідальні за формування та реалізацію державної політики в сфері туризму, а також недержавні органи, відповідальні за туристичну діяльність. Зокрема, в Законі України «Про туризм» прямо вказується на те, що визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму належить до виключних повноважень Верховної Ради. Відповідно, державне управління та забезпечення реалізації державної політики в галузі туризму належить до компетенції Кабінету Міністрів, центрального органу виконавчої влади в галузі туризму, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевого самоврядування в галузі туризму.

Значно складнішим є проблема визначення об'єктного поля державної туристичної політики, яке не може бути обмежене лише туристичною галуззю. Тобто підприємствами, які створюють і реалізують турпродукт (туроператори та турагенти), підприємствами сфери гостинності та транспортних послуг. Як відомо, об'єктом будь-якого управління є те, на що спрямована управлінська дія суб'єкта управління. Зважаючи на це, об'єктом туристичної політики держави виступає увесь спектр соціально-економічних процесів, що стосуються туристичного комплексу країни. Так, туристична політика може бути спрямована як на розвиток окремих регіонів, видів туризму, туристичні ресурси і об'єкти (процеси їх використання та інформаційного представлення), так і на туристичні потреби населення.

Вибір об'єкта туристичної політики та її цільових установок значною мірою залежить від рівнів її реалізації. В цьому сенсі туристична політика реалізується в діапазоні від міжнародного і національного до регіонального і мікролокального. Кожен із зазначених рівнів фокусується на різній мірі деталізації цільових установок, враховує специфіку кожного з рівнів. В ідеалі процес реалізації туристичної політики має розвиватися від загального до часткового, так, щоби загальні рівні забезпечували певні дороговкази для напрацювання часткових рішень і заходів.

На міжнародному рівні туристична політика формується міжнародними організаціями в сфері туризму, такими як ЮНВТО, Об'єднана федерація асоціацій туристичних агентств, Міжнародна асоціація готелів і ресторанів, Всесвітня рада з туризму і подорожей, Міжнародна асоціація повітряного транспорту та ін.

Так, в центрі уваги ЮНВТО як головної міжнародної організації в сфері туризму є забезпечення сталого розвитку туризму з метою економічного, соціального та культурного розвитку людства, подолання бідності та забезпечення миру. ЮНВТО формує загальні принципи розвитку міжнародного туризму, опікується проблемами міжнародного співробітництва в галузі туризму, формування його правової бази, забезпечення доступності і безпеки подорожей, екологічної безпеки, уніфікації якості туристичних послуг тощо.

В центрі національної туристичної політики має бути опрацювання принципів, створення рамкових

## Базові визначення туристичної політики держави

Автор	Визначення
Герасименко В. Г. [7, с. 39]	Система методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, яка здійснюється парламентами, урядами, державними і приватними організаціями, асоціаціями і закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму.
Горбылева З. М. [8, с. 24]	Туристична політика – це система норм, правил та заходів, які застосовуються парламентами, урядами, державними та приватними організаціями, асоціаціями і закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою її регулювання та координації, створення сприятливих умов для її розвитку.
Квартальнов В. А. [12, с. 217]	Туристська політика держави – це сукупність форм, методів і напрямків впливу держави на функціонування сфери туризму для досягнення конкретних цілей збереження і розвитку соціально-економічного комплексу. Туристська політика держави ґрунтується на стратегії і тактиці.
Любіцева О. О. [14, с. 63]	Державна туристична політика є комплексом заходів правового, економічного і організаційного порядку, підкріплена відповідними управлінськими інститутами, діяльність яких пронизує всі управлінські рівні і спрямована на узгодження державних, бізнесових і місцевих інтересів на ринках туристичних послуг різного порядку.
Михайліченко Г. І. [15, с. 45]	Державна туристична політика – система методів і заходів економічного, політичного, соціального, правового, культурного характеру, що здійснюється як державними, так і недержавними органами, відповідальними за туристичну діяльність.
Решетников Д. Г. [16, с. 86]	Туристська політика – цілеспрямована діяльність державних, суспільних і приватних структур з розробки і реалізації методів, механізмів та інструментів впливу правового, економічного, соціального та іншого характеру з метою забезпечення сталого ефективного розвитку туристського комплексу, задоволення внутрішнього та зовнішнього попиту на туристські послуги і товари при раціональному використанні наявного туристського потенціалу.
Севастьянова С. А. [17, с. 40]	Національна туристична політика являє собою сукупність державних дій та заходів, що визначають створення рамкових умов для розвитку туристичної індустрії, раціональне використання туристичних ресурсів, підвищення економічної ефективності досліджуваної галузі.

умов та визначення стратегічних орієнтирів розвитку туристичної сфери. Туристична політика держави знаходить своє втілення в концепціях і цільових програмах розвитку туризму, визначенні шляхів їх реалізації. Вона має створювати підґрунтя для здійснення регіональної туристичної політики.

Регіональна туристична політика спирається на національну туристичну політику і знаходить своє відображення в регіональних програмах розвитку туризму, які створюються з урахуванням специфічних умов і завдань розвитку конкретних територій.

Цільові установки державної туристичної політики значною мірою пов'язані з географічними, економічними та соціальними умовами розвитку країни, а також зі ступенем розвитку сфери туризму. Водночас, слід враховувати, що система туризму має свою загальну стратегічну мету – це відновлення і розвиток духовних і фізичних сил туристів. У свою чергу вона складається з окремих підцілей різного функціонального спрямування – соціально-економічних, соціальних і економічних [18, с. 41].

Оскільки туристична політика являє собою насамперед, як відзначалося вище, політику органів державної влади, то вона є складовою загальної державної політики. Отже, вона має бути системно пов'язана з державною економічною, соціальною, гуманітарною, екологічною, аграрною, науково-технічною та ін. політикою держави. Також вона пов'язана з політикою пасажирських перевезень, рівнем міжнародного співробітництва та спрощенням візових формальностей, пов'язаних з в'їздом в Україну.

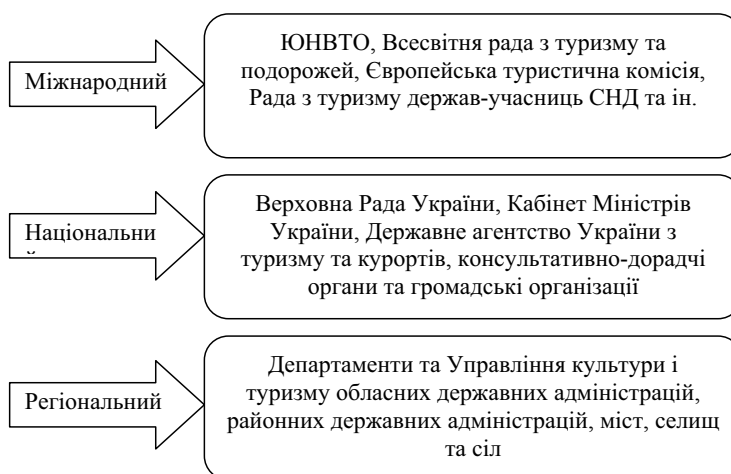


Рис. 1. Рівні формування та реалізації туристичної політики держави

З огляду на вищесказане, можна стверджувати, що одне з найважливіших завдань управління державною туристичною політикою полягає у можливості пов'язати та узгодити стратегічні цілі та завдання розвитку туристичної сфери зі стратегічними цілями та завданнями інших напрямків державної політики.

Державна туристична політика реалізується через систему державного управління, застосовуючи різні методи та інструменти впливу. В найбільш загальному вигляді можна виокремити три групи методів, які відрізняються за засобами впливу: 1. адміністративно-правові; 2. фінансово-економічні; 3. соціально-психологічні.

Адміністративно-правові методи: нормативно-правове регулювання, стандартизація, сертифікація, ліцензування, контроль за охороною навколишнього природного середовища та історико-культ

турної спадщини, митне регулювання, міжрегіональне і міжнародне співробітництво [2, с. 6].

Фінансово-економічні методи державного регулювання є найбільш поширеними. Їх застосування спонукає суб'єктів ринку, з одного боку, діяти

в необхідному для суспільства напрямку, з другого – дає можливість суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки. Основу фінансово-економічних методів державного регулювання сферою туризму становлять фінансово-кредитне,

інвестиційне, податкове, митне регулювання, бюджетне фінансування, валютне, цінове регулювання, державні замовлення та закупівлі [2, 3].

Соціально-психологічні методи – інноваційне регулювання, освітня і кадрова підготовка, соціальне, етнонаціональне регулювання, промоція, інформаційне регулювання. Ця група методів заслуговує на особливу увагу, оскільки стимулює безпосереднє споживання туристичного продукту.

Ефективність туристичної політики, як справедливо зазначає О. А. Любіцева, відображається в «характері туристичного процесу і позначається місцем, яке займає в ньому національний туристичний ринок, та прибутковістю індустрії туризму, її прямим та опосередкованим внеском в національну економіку» [14, с. 63].

Що стосується безпосередніх індикаторів визначення ефективності туристичної політики, то тут варто скористатися відомим у професійному середовищі рейтингом конкурентоспроможності країн у сфері туризму і подорожей, який щороку оприлюднюється експертами Всесвітнього економічного форуму [21]. Зазначений індекс складається із трьох субіндексів: нормативно-правова база у сфері туризму; туристичне бізнес-середовище та інфраструктура; людські, культурні та природні ресурси кожної країни у сфері туризму. Вони містять 14 груп показників, які об'єднують 73 індикатори. Варто підкреслити, що індекс не є рейтингом прибутковості сфери туризму. Передусім він є оцінкою тих чинників і заходів, які застосовуються урядом для підвищення привабливості туристичної галузі [21; 10, с. 408].

У даному випадку на першочергову увагу заслуговують такі групи показників



Рис. 2. Цільова структура туристичної політики

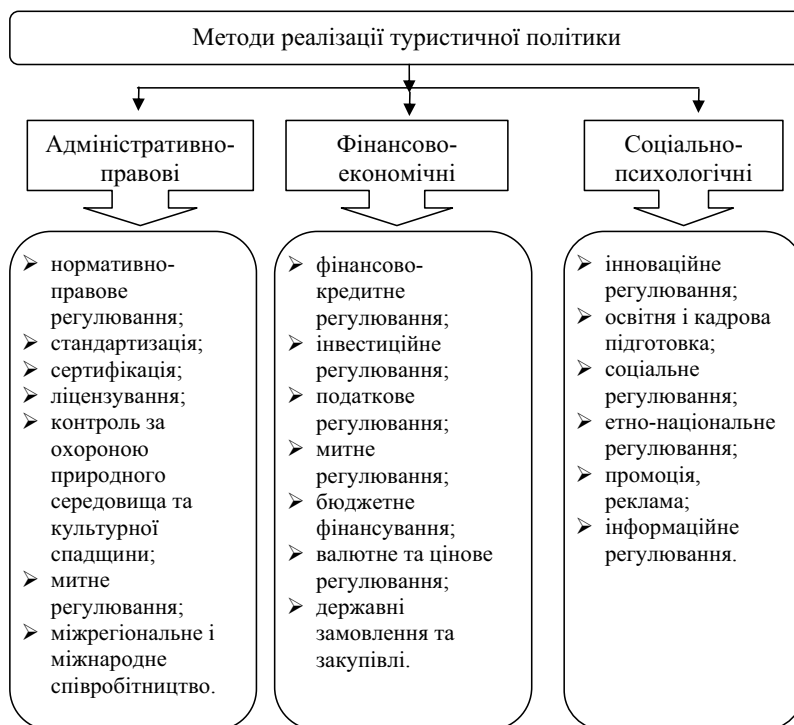


Рис. 3. Узагальнена схема методів та інструментів реалізації туристичної політики держави

рейтингу, як: а) державна політика і регулювання у сфері туризму та б) пріоритетність розвитку туристичної сфери для уряду. Перша група показників визначає ступінь сприяння політичного середовища розвитку туристичного сектора в країні. Індикаторами даної групи є: надання переваг зарубіжним власникам; застереження прав власників; вплив бізнесу на нормативну базу для інвестування; необхідність віз і складність їх одержання; відкритість країни для двосторонніх угод про повітряне сполучення; прозорість державної політики у сфері туризму; час та витрати для відкриття бізнесу. Індикаторами другої групи показників є: визнання урядом пріоритетності розвитку туристичної індустрії; бюджетні витрати на туризм; ефективність маркетингу країни; участь у міжнародних туристичних виставках.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Туристична політика держави є складною системою методів і заходів впливу держави на розвиток туристичної сфери, що спирається на адміністративно-правові, фінансово-економічні та соціально-психологічні методи впливу і реалізується через відповідні державні та недержавні інститути.

Туристична політика будь-якої країни зумовлена її внутрішніми і зовнішніми специфічними умовами і є складовою частиною загальної політики держави. Водночас, вона ґрунтується на загальноприйнятих імперативах пріоритетного розвитку в'їзного, соціального і самодіяльного туризму на основі сталого розвитку, який передбачає забезпечення збереження, відтворення та відновлення туристичних ресурсів. В сучасних соціально-економічних системах туристична політика держави має бути спрямована не тільки на розвиток туристичного ринку, а й на створення на цій основі умов для розвитку людського капіталу, забезпечення зайнятості населення, росту його доходів, формування національної та регіональної конкурентоспроможності.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з опрацюванням основних принципів, пріоритетів та механізмів розвитку туристичної сфери України. У тому числі з обґрунтуванням умов та напрямків ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму та використання об'єктів туристичної інфраструктури.

### Список літератури

1. Закон України про внесення змін до Закону України «Про туризм» // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 13. — Ст. 180.
2. Бедрак Н. О. Адміністративно-правове регулювання туристичною галуззю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. О. Бедрак. — К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. — 16 с.
3. Біль М. М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / М. М. Біль. — Л. : Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2010. — 19 с.
4. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю в Україні / М. Біль // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України / За ред. С. М. Серьогіна. — 2009. — №3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/09bmmtgu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09bmmtgu.pdf)
5. Вишнеvsька О. О. Туристичне країнознавство : підруч. для студ. ВНЗ / О. О. Вишнеvsька, А. Ю. Парфіненко, В. І. Сідоров — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. — 756 с.
6. Василюха Н. В. Регіональна політика як чинник ефективного розвитку ринку туристичних послуг / Н. В. Василюха // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». — 2011. — Вип. 3. — С. 31-35.
7. Герасименко В. Г. Основи туристського бізнесу / В. Г. Герасименко. — Одеса : Черноморье, 1997. — 160 с.
8. Горбылева З. М. Экономика туризма : учеб.-практ. пособие / З. М. Горбылева. — Минск : БГЭУ, 2007. — 167 с.
9. Друк В. В. Розвиток гірського туризму як складова державної туристичної політики України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2012\\_1/12dvvtpu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_1/12dvvtpu.pdf)
10. Заячківська Г. Індекс конкурентоспроможності України у сфері подорожей і туризму / Г. Заячківська // Економічний аналіз. — 2010. — Вип. 7. — С. 407-410.
11. Іляшенко А. Х. Державна політика у сфері туристичних послуг / А. Х. Іляшенко // Держава та регіони. Сер. Економіка та підприємництво. — 2010. — № 2. — С. 93—100.
12. Квартальнов В. А. Туризм : учебник / В. А. Квартальнов. — М. : Финансы и статистика. — 320 с.
13. Килин О. В. Державне регулювання туристичної політики / О. В. Килин // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. — 2011. — Вип. 21.15. — С. 199-203.
14. Любіцева О. О. Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти) / О. О. Любіцева — 3-тє вид., переробл. доп. — К. : Альтерпрес, 2005. — 436 с.
15. Михайліченко Г. І. Вектори сучасних трансформацій системи державного регулювання інноваційного розвитку туризму / Г. І. Михайліченко // Інноваційна економіка. — 2012. — №7. — С. 39-45.
16. Решетников Д. Г. Приоритетные направления туристской политики по оптимизации факторов конкурентоспособности туристского комплекса Беларуси / Д. Г. Решетников // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2003. — № 1. — С. 86—94.
17. Севастьянова С. А. Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства : учеб. пособие / С. А. Севастьянова — М. : КноРус, 2007. — 256 с.
18. Сеть распространения знаний ЮНВТО: концепции и членство. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://know.unwto.org/sites/all/files/docpdf/conceptsandmembershipussian.pdf>
19. Туристичний імідж регіону : монографія / За ред. Парфіненка А. Ю. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. — 315 с.
20. Хартия туризма. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_640](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_640)
21. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TravelTourismCompetitiveness\\_Report\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf)