

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СІНГУЦЬКИЙ ОЛЕКСАНДР ВІКТОРОВИЧ

УДК 332.33.075.5.012.454.(477)(045)

ДИСЕРТАЦІЯ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня
доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. В. Сінгуцький

Науковий керівник – Боклаг Валентина Андріївна, доктор наук з державного
управління, професор

Запоріжжя – 2024

АНОТАЦІЯ

Сінгуцький О. В. Формування та реалізація державної політики розвитку туризму в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Класичний приватний університет, Запоріжжя; Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2024.

У дисертації визначено рівень наукової розробленості проблематики дослідження та встановлено, що досить багато науковців розглядали в своїх працях питання формування та реалізації державної політики розвитку туризму, приділяючи увагу державному управлінню й регулюванню. Визначено, що проблематика державного управління туристичною галуззю в кризовий період під час військових дій висвітлена недостатньо. Провідним завданням державного управління розвитку туризму можна вважати формування сприятливих умов для функціонування та розвитку туристичної сфери й суміжних з нею сфер та галузей, що належать до матеріального виробництва й сфери послуг національного господарства.

Узагальнено теоретико-методичні основи формування систем державного управління туристичною сферою та визначено поняття «державне управління туристичною галуззю» як процес інтегрування, виконання, прогнозування всіх елементів економічно-політичної системи загалом і туристичної сфери зокрема. Туристична галузь розвивається лише за умов розвитку всієї економіки, оскільки залежить від політичної та економічної кон'юнктури. Досліджено механізм державного управління туристичною галуззю як невід'ємної умови її розвитку шляхом удосконалення окремих елементів системи та оперативного контролю за її функціонуванням.

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком туризму для подальшого вдосконалення законодавчої бази, особливо в кризовому стані. Виявлено низку проблем, що потребують вирішення. А саме, невідповідність нормативно-правової бази потребам і тенденціям розвитку туристичної галузі. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі є відсутність протягом тривалого часу виваженої політики управління ризиками, що зумовило потребу у створенні моделі управління кризами з урахуванням сучасних реалій і досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією, які зазнали військової агресії.

Обґрунтовано напрями вдосконалення механізму державного управління туристичною сферою. Проаналізовано етапи становлення туристичної галузі в Україні. Встановлено, що виокремлення туристичної галузі в самостійну господарську діяльність розпочалося з 1993 р. Реформа приватизації та впровадження системи малого підприємництва сприяла розвитку туризму в зазначений період. Серед основних проблем виявлено залежність туристичної сфери від політико-економічної стабільності, залежність державних органів влади від фінансово-промислових груп, у підпорядкуванні яких перебувають підприємства зі швидким оборотом капіталу, унаслідок чого впроваджуються закони щодо привілейованого функціонування та отримання надприбутків.

Проаналізовано економічні показники розвитку туризму в динаміці та встановлено, що туристична галузь потребує значних витрат і повернення вкладеного капіталу впродовж 6–10 років, що в країнах з нестабільною політико-економічною ситуацією неможливо без підтримки державної політики, про що свідчить аналіз показників галузі. Туристична галузь в Україні значно поступається світовому ринку туристичних послуг, а відтак держава має бути локомотивом, створюючи умови для залучення інвестицій, конкуренції, упровадження інформаційних технологій, антикризового управління, стратегічного управління. Туризм розвивається швидкими

темпами в країнах зі стабільною політико-економічною ситуацією. Визначено невідповідність рекреаційно-туристичного потенціалу показникам господарської діяльності, а саме незначне надходження до структури ВВП. Друга фаза військової агресії Росії та анексії території рекреаційно-туристичного потенціалу Азовського узбережжя з постійними атаками Одеси та всієї України призвела до найсуттєвішого кризового стану за всю історію функціонування туристичної галузі, що потребує пошуку шляхів подолання негативних наслідків у сучасних умовах для збереження туристичного потенціалу України.

Проаналізовано формування та реалізацію стратегій планування туристичної галузі в періоди функціонування різних форм органів державної влади. Розроблено модель стратегічного планування в період військових дій та післявоєнного розвитку туризму, враховуючи зарубіжний досвід країн з упровадження інформаційних технологій. В Україні згідно з проаналізованими даними стратегічне планування розподіляється на середньострокове та оперативне, що негативно впливає на туристичну сферу через відсутність довготривалої стратегії розвитку туризму, що є стимулом для залучення інвестиційних надходжень. Потрібно також досліджувати економічну циклічність хвиль Кондратьєва як для всієї економіки, так і для галузей окремо та адаптувати до кризових умов економічну систему, упроваджуючи інноваційні підходи. Враховуючи зазначене, удосконалено науковий підхід до стратегічного планування шляхом поділу на часові періоди, що базується на дослідженні економічної циклічності, модель якої передбачає адаптування системи планування туристичної галузі відповідно до фаз поліпшення чи стагнації системного, стабільного та безупинного розвитку туристичної сфери завдяки прогнозованості й оперативному втручання органів виконавчої влади в разі відхилення цільових показників.

Запропоновано шляхи вдосконалення механізму державного управління туристичною галуззю, а саме створення відділу антикризового планування та колегіального органу, який складається з науково-педагогічних працівників і

фахівців галузі туризму, функції якого полягатимуть у розробці та контролі за виконанням етапів стратегічного планування розвитку туризму, підпорядкованого структурі Державної агенції з розвитку туризму. Запропоновано, що відділ антикризового планування досліджуватиме сучасний стан туристичної галузі відповідно до цілей стратегічного розвитку для визначення ступеня відхилення показників від базових завдань та розроблятиме проєкт стратегічного планування, враховуючи фази періодів економічних циклів. Представником громадянського контролю в туристичній сфері запропоновано визначити колегіальний орган як проміжну ланку між представниками громади та державних органів влади.

Визначено шляхи вдосконалення економічного механізму туристичного сектору, зокрема створення спеціальних економічних зон, упроваджуючи розроблену модель градаційної шкали несприятливих рекреаційно-туристичних зон. Метод градації передбачає визначення територій для створення спеціальних економічних зон розвитку туризму, територій саморозвитку та туристичних кластерів, що дасть змогу створювати спеціальні економічні туристичні зони для спонукання переміщення капіталів з територій підвищеного ризику й зменшенням відтоку інвестицій за кордон.

Також запропоновано систему обчислення туристичного збору залежно від рейтингу привабливості спеціальної економічної зони, що дасть змогу збільшити дохідну частину місцевих бюджетів, враховуючи залучені інвестиції, зайнятість населення в туристичній сфері, привабливість рекреаційної зони тощо. Алгоритм розрахунку передбачає диференційований підхід, чим вищий показник розвитку рекреаційно-туристичної зони, тим вищий коефіцієнт туристичного збору. Визначений підхід має стимулювати розвиток туризму в менш популярних зонах відпочинку відповідно до програми стратегічного розвитку й сформувати систему перерозподілення державних коштів у розробку програм створення туристичних кластерів або спеціальних економічних зон.

Проаналізувавши досвід країн, які за останні десятиліття перебували у війні, запропоновано розробити заходи, використовуючи сучасні технології, для стабілізації кризової ситуації, яка склалась у туристичній галузі, а саме: упровадження вебтурів, створення стабілізаційного фонду за рахунок інших галузей тільки в післявоєнний період, використання ефекту світової пізнаваності для популяризації рекреаційного туристичного потенціалу, використання досягнень науково-технічного прогресу та застосування його до туристичної сфери, розвиток тіньового туризму, WAR туризму та розробка й реалізація проєкту міста військової пам'яті, розробка стратегічного планування з урахуванням усіх варіантів завершення військового конфлікту.

Ключові слова: туризм, державна політика розвитку туризму, механізм державного управління, державне регулювання, стратегічне планування, антикризове управління, економічні цикли, туристичний збір, інвестиційна політика, інноваційні підходи, тенденції розвитку туризму, військовий туризм.

ANNOTATION

Sinhutskyi O. V. Formation and implementation of state tourism development policy in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 “Public management and administration”. – Classic Private University, Zaporizhzhia; Classic Private University, Zaporizhzhia, 2024.

In the dissertation, the level of scientific development of the research problem is defined. It was established that quite a lot of scientists considered the issue of formation and implementation of the state tourism development policy in their works, focusing on public administration and regulation. It was determined that the issues of the tourism industry state management in a crisis period during hostilities are insufficiently covered. The leading goal of the tourism industry state management can be considered formation of favorable conditions for the tourism sphere functioning and development as well as for related spheres and industries belonging to material production and the service sphere of the national economy.

The theoretical and methodological foundations of the state management system formation in the tourism sphere are summarized. The concept of "the tourism industry state management" is defined as the process of integration, implementation, forecasting of all the economic and political system elements in general and the tourism sphere in particular. The tourism industry develops only under conditions of the entire economy development, as it depends on political and economic conditions. The mechanism of government management of the tourism industry was investigated as an indispensable condition of its development by improving individual elements of the system and operational control over its functioning.

The analysis of regulatory and legal support of the tourism development state management was carried out for the further improvement of the legal framework,

especially in a crisis situation. A number of problems that need to be solved have been identified. First of all, this is inconsistency of the current legal framework with the needs and trends of the tourism industry development. In addition, there is an obstacle to the effective development and integration of the tourism industry. It is a lack of a balanced risk management policy for a long time, which led to the need to create a crisis management model taking into account modern realities and the experience of countries with a highly developed tourism industry that have experienced military aggression.

The ways for improving the mechanism of the tourism sector state management are substantiated. The stages of the tourism industry formation in Ukraine are analyzed. It was established that the separation of the tourism industry into an independent economic activity began in 1993. Privatization reform and the small business system introduction contributed to the tourism development in the specified period. Among the main problems are: dependence of the tourism sector on political and economic stability, dependence of state authorities on financial and industrial groups, which keep control over enterprises with a rapid turnover of capital, as a result of which laws are introduced regarding privileged functioning and receiving excess profits.

Economic indicators of tourism development were analyzed in dynamics and it was established, that the tourism industry requires significant expenses and invested capital return within 6-10 years. It is impossible without the support of state policy in countries with an unstable political and economic situation, as evidenced by the analysis of the industry indicators. The tourism industry in Ukraine is significantly inferior to the world market of tourist services. Therefore the state must be a locomotive, creating conditions for investment attraction, competition, introduction of information technologies, anti-crisis management and strategic management. Tourism develops rapidly in countries with a stable political and economic situation. The inconsistency of the recreational and touristic potential with the indicators of economic activity was determined, namely the insignificant contribution to the GDP structure. The second phase of Russia's military aggression

and the annexation of the territory of the recreational and tourist potential of the Azov coast, along with constant attacks on Odessa and all Ukraine in general, led to the most significant crisis in the history of the tourism industry. This requires finding the ways to overcome the negative consequences in modern conditions in order to preserve the tourism potential of Ukraine.

The formation and implementation of planning strategies in the tourism industry during the periods of functioning of various forms of state authorities are analyzed. Taking into account the foreign experience of countries in the information technology implementation, a model of strategic planning during the period of hostilities and post-war tourism development has been developed. According to the analyzed data, in Ukraine strategic planning is divided into medium-term and operational, which negatively affects the tourism sector due to the lack of a long-term tourism development strategy. This is an incentive to attract investment income. It is also necessary to study the economic cyclicity of Kondratiev waves both for the entire economy and for industries separately, as well as to adapt the economic system to crisis conditions by introducing innovative approaches. Taking into account the above, the scientific approach to strategic planning by dividing it into time periods has been improved. It is based on the study of economic cyclicity, the model of which provides for the adaptation of the tourism sector planning system in accordance with the phases of improvement or stagnation of the systematic, stable and continuous tourism sector development, thanks to predictability and operative intervention of executive authorities in case of deviation of target indicators.

The ways to improve the mechanism of the tourism industry state management are proposed. They are the creation of an anti-crisis planning department and a collegial body, which consists of scientific and pedagogical workers and specialists in the field of tourism. Its functions will consist in the development and control over the implementation of the stages of strategic planning of the tourism development, subordinated to the structure of the State Agency for the Tourism Development. It is proposed that the anti-crisis planning department will investigate the current state of the tourism industry in accordance with the goals

of strategic development to determine the degree of deviation of indicators from basic tasks. In addition, it will develop a strategic planning project, taking into account the phases of economic cycle periods. The representative of the civil control in the tourism sphere proposed to define a collegial body as an intermediate link between representatives of the community and state authorities.

The ways to improve the economic mechanism of the tourism sector have been identified, in particular, the creation of special economic zones, implementing the developed model of the gradation scale of unfavorable recreational and tourist zones. The gradation method involves the determination of territories for the creation of special economic zones of tourism development, territories of self-development and tourist clusters. This will make it possible to create special economic tourist zones to encourage the movement of capital from high-risk areas and reduce the outflow of investments abroad.

A system for the tourist tax calculation, depending on the attractiveness rating of the special economic zone, is also proposed. This will make it possible to increase the revenue part of local budgets, taking into account the investments involved, the population employment in the tourism sector, the attractiveness of the recreation area, etc. The calculation algorithm involves a differentiated approach: the higher the indicator of the recreational and tourist zone development is, the higher the coefficient of the tourist tax must be. The defined approach should stimulate the tourism development in less popular recreation areas in accordance with the strategic development program and form a redistribution system of state funds in the program development for the creation of tourist clusters or special economic zones.

Having analyzed the experience of countries that have been at war in recent decades, it is proposed to develop measures using modern technologies to stabilize the crisis situation that has developed in the tourism industry, namely: the introduction of web tours, the creation of a stabilization fund at the expense of other industries only in the post-war period, the use of the world recognition effect to popularize the recreational tourism potential, the use of the scientific and technical progress achievements and its application to the tourism sphere, the development of

shadow tourism, WAR tourism and the development and implementation of the military memory city project, strategic planning development taking into account all options for ending the military conflict.

Keywords: tourism, state tourism development policy, state management mechanism, state regulation, strategic planning, anti-crisis management, economic cycles, tourist tax, investment policy, innovative approaches, tourism development trends, military tourism.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*Статті в наукових фахових виданнях України,
що включенні до міжнародних наукометричних баз даних*

1. Сінгуцький О. В. Державна політика розвитку туризму: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4 (23). С. 79–90. URL: http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/4/4_2019.pdf.
2. Сінгуцький О. В. Державна підтримка створення туристичних кластерів в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 3 (67). С. 113–119. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/3_2019.pdf.
3. Сінгуцький О. В. Державна підтримка туризму в Україні; перешкоди та передумови розвитку. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. № 30 (69). С. 71–76. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/3_2019/3_2019.pdf.
4. Сінгуцький О. В. Державне управління туристичної діяльності в період світової епідеміологічної загрози. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. № 20. С. 57–62. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/20-2020/20-2020.pdf>.
5. Сінгуцький О. В. Державне управління ризиками у сфері туризму / *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 1 (17). С. 35–41. URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/administration2021/1/>
6. Сінгуцький О. В., Боклаг В. А. Державне управління розвитком туризму під час військової агресії: зарубіжний досвід. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2023. № 35. С. 101–107. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/35-2023>.

Матеріали конференцій

7. Сінгуцький О. В. Державне регулювання туристичних кластерів. *Державне регулювання туристичних кластерів в Україні: тези доповідей XXVII Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 14 листопада 2018 р. / Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 214–215.*

8. Сінгуцький О. В. Удосконалення економічного механізму державної туристичної політики України. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VI Міжнар. заочної наук.-практ. конф. Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 167–169.

9. Сінгуцький О. В. Сучасні загрози державного управління туристичною галуззю. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VIII Міжнар. заочної наук.-практ. конф. Запоріжжя : КПУ, 2020. С. 221–223.

10. Сінгуцький О. В. Туристична галузь у світі технологічного розвитку сьогодення та майбутнього. *Стратегічні напрямки розвитку науки: фактори розвитку та взаємодії* : матеріали II Міжнар. конф. Рівне, 2023. С. 47–49.

11. Сінгуцький О. В. Балто-Чорноморський туристичний шлях, як фактор становлення Балто-Чорноморського союзу. *Information activity as a component of science development* : XIII International scientific and practical conference. Тернопіль, 2023. С. 378–380.

12. Сінгуцький О. В. Розвиток темного туризму в Україні сьогодення та майбутнього. *Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу* : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. Рівне, 2023. С. 254–257.

ЗМІСТ

ВСТУП	1616
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ	2323
1.1. Наукові підходи до формування системи державного управління в туристичній сфері	2323
1.2. Сутність та функціонування механізму державної політики розвитку туризму в Україні.....	3939
1.3. Нормативно-правове забезпечення державного управління розвитком туризму в Україні	6060
Висновки до першого розділу	7777
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ	7979
2.1. Становлення системи державного управління туристичною галуззю в Україні	7979
2.2. Реалізація державної політики розвитку туризму в Україні за умов нестабільності та невизначеності	101101
2.3. Ретроспективний аналіз державних програм розвитку туризму в Україні	123123
Висновки до другого розділу.....	131132
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ.....	1345
3.1. Удосконалення механізмів державної політики розвитку туризму	1345
3.2. Економічні заходи стабілізації туристичної галузі в умовах воєнного та повоєнного стану	15152

3.3. Концептуальні напрями стратегічного планування туристичної діяльності	16970
Висновки до третього розділу	187187
ВИСНОВКИ.....	18989
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.5
ДОДАТКИ.....	ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.11

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Геополітичне розташування країн, рекреаційний потенціал та державна економічна політика визначають перспективність розвитку туристичної галузі. На туризм припадає близько 10% у структурі світового ВВП – ця галузь є однією з тих, що найдинамічніше розвиваються. Розвиток інноваційно-комунікаційних технологій надаватиме туризму перспективності й у майбутньому, адже людина може працювати дистанційно з будь-якої точки світу, разом з тим виникають нові галузі, такі як вебтуризм. Державна політика при цьому має створювати простір для інвестування в туристично-рекреаційну сферу шляхом упровадження механізму державного управління, який удосконалив взаємодію всіх елементів системи функціонування галузі. В Україні, яка володіє значним рекреаційно-туристичним потенціалом, виходом до двох морів і гірськолижними курортними зонами Західної України, розвиток туризму має стати пріоритетним напрямом для економічного, соціального, культурного, політичного векторів.

Розвиток туристичної галузі створює мультиплікативний ефект для інших сфер господарювання, сприяє зміцненню національної грошової одиниці шляхом збільшення надходжень іноземної валюти. Наразі відсоток відображення туристичної галузі у структурі ВВП не відповідає туристичному потенціалу України. Політико-економічна стабільність є ще одним фактором стимулювання туризму, тому розробка плану стратегічного розвитку та його дотримання з розподіленням відповідальності за результат і впровадження ризик-менеджменту є запорукою розвитку туризму в Україні. При цьому було б доцільно враховувати економічні фази розвитку, визначені М. Кондратьєвим, для розробки стратегічного планування та запобігання впливу кризових явищ.

Друга фаза повномасштабної військової агресії Росії, розпочата 2022 р. з анексією всього узбережжя Азовського моря, зупинила іноземний туризм,

значно знизивши показники внутрішнього туризму. Для стабілізації ситуації в туристичній галузі в час військових дій варто проаналізувати досвід країн, на території яких проводили бойові дії, і врахувати його для запровадження заходів розвитку туризму в Україні. Доцільним є розроблення критеріїв для визначення розміщення туристичних кластерів та створення спеціальних економічних зон, на період війни слушним є збереження економічного потенціалу, зменшивши відтік капіталів за кордон.

Проблематику розвитку механізмів державного управління висвітлено в працях Г. Атаманчук, В. Бакуменка, О. Балуська, В. Боклаг, І. Валентюк, А. Владзимирського, О. Іваницької, В. Князева, О. Коротич, М. Круглова, Р. Ларіної, А. Мерзляк, О. Мордвінова, Н. Нижник та ін. Інтеграційні процеси, кластерні утворення розглядали С. Нордін, Ю. Миронов. Серед дослідників проблематики державного регулювання туристичної галузі в Україні можна виділити таких, як: М. Біль, М. Борушак, С. Галасюк, В. Герасименко, Л. Давиденко, Є. Козловський, А. Мельник, В. Полюхович, О. Якубова та ін.

Теоретичні аспекти туристичної діяльності та її специфіки розкрили В. Азар, А. Бабкін, Л. Безугла, В. Герасименко, З. Горбилева, М. Жукова, С. Кравцов, В. Квартальнов, О. Любіцева, Г. Михайліченко, Д. Решетников, С. Севастьянова, Е. Щепанський та ін. Різним аспектам державної політики розвитку туризму присвячені праці таких авторів, як: К. Бліщук, М. Каплієнко, О. Кіктенко, Т. Куценко, К. Набока, А. Никифоров, П. Пуцентейло, Г. Третяк, І. Федосєєнко, С. Чистов, Г. Штерн, Р. Яковенко та ін.

Варто зауважити, що дослідження державної політики розвитку туризму проводили в мирні часи й наразі приділяють увагу післявоєнному розвитку галузі. Відтак досить мало напрацювань з питань державної політики щодо розвитку туризму у воєнний час або в стані перманентної війни, тому відображення цієї проблематики та подальше її вирішення є актуальними як у сьогоденні, так і в майбутньому, адже світ входить у фазу глобальних конфліктів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана в межах наукових тем Класичного приватного університету «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645). Внесок здобувача полягає в систематизації та узагальненні теоретико-методичних засад державної політики з розвитку туризму.

Мета і задачі дослідження. *Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо розвитку туристичної діяльності в Україні.*

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- визначити рівень наукової розробленості теми дослідження та розкрити генезу поняття «державна політика у сфері туризму», з'ясувати його сутність і зміст;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення туристичної діяльності в Україні та з'ясувати проблеми реалізації його положень;
- виявити проблеми становлення сучасної системи державного управління у сфері туризму в Україні та обґрунтувати напрями оптимізації;
- проаналізувати сучасний стан і перспективи розвитку туризму в Україні;
- дослідити державні програми розвитку туризму в Україні та результати їх реалізації;
- удосконалити механізм державного управління туристичної галузі шляхом упровадження громадської ініціативи та створення колегіального органу;
- визначити критерії вибору й створення спеціальних економічних зон і кластерних об'єднань за запропонованою методикою;

– запропонувати концептуальний підхід до стратегічного розвитку туризму в умовах військових дій, враховуючи зарубіжний досвід.

Об'єкт дослідження – державна політика розвитку туризму в Україні.

Предмет дослідження – процес формування та реалізації державної політики розвитку туризму в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є фундаментальні положення теорії державного управління, яка визначає закономірності соціально-економічного розвитку країни й становлення системи державного управління туристичної галузі.» У дисертації використано такі теоретичні та емпіричні методи: *монографічний* – для дослідження рівня наукової розробленості порушеної проблематики українськими й зарубіжними вченими; *абстрактно-логічний* – для уточнення та вдосконалення понятійно-категоріального апарату науки державного управління в туристичній сфері; *порівняльно-правовий* – для аналізу законодавчих актів та інших нормативних документів щодо регулювання туристичної сфери; *аналізу та синтезу* – для оцінювання сучасного стану туристичної галузі й визначення напрямів розвитку та вдосконалення; *описового моделювання та узагальнення* – для формулювання висновків і пропозицій з удосконалення державної політики в туристичній сфері, обґрунтування теоретичних положень щодо перспектив та напрямів розвитку туристичної галузі під впливом виникнення кризових явищ.

Інформаційною основою дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні дані Державної служби статистики України, аналітичні огляди та офіційні матеріали Державної служби України з питань економічної політики, фінансів, зайнятості та зовнішньоекономічної діяльності, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, інформація інтернет-ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо розвитку туризму в Україні. Основні положення, що мають елементи новизни, такі:

вперше:

– розроблено метод градації потенційно небезпечних зон для ведення туристичної діяльності під час бойових дій, який передбачає визначення територій для створення спеціальних економічних зон розвитку туризму, територій саморозвитку та туристичних кластерів, що дасть змогу створювати спеціальні економічні туристичні зони для спонукання переміщення капіталів з територій підвищеного ризику й зменшення відтоку інвестицій за кордон;

– запропоновано механізм визначення туристичного збору під час кризового стану, застосовуючи коефіцієнт привабливості туристичної зони, за методикою: чим більший коефіцієнт, тим вища ставка збору, – що дасть змогу збільшити дохідну частину місцевих бюджетів, враховуючи залучені інвестиції, зайнятість населення в туристичній сфері, привабливість рекреаційної зони тощо;

удосконалено:

– науковий підхід до стратегічного планування шляхом поділу на часові періоди, що базується на дослідженні економічної циклічності, модель якої передбачає адаптування системи планування туристичної галузі відповідно до фаз поліпшення чи стагнації системного, стабільного та безупинного розвитку туристичної сфери завдяки прогнозованості й оперативному втручання органів виконавчої влади в разі відхилення цільових показників;

– організаційний механізм системи публічного управління в галузі туризму шляхом створення антикризового відділу у структурі Державної агенції з розвитку туризму, що дасть змогу своєчасно реагувати на загрози, викликані в зовнішньому середовищі, та розробляти методи подолання негативних наслідків, не порушуючи досягнення стратегічних цілей;

набули подальшого розвитку:

– принцип упровадження громадянської ініціативи на основі використання зарубіжного досвіду шляхом створення колегіального органу, який складається з науково-педагогічних працівників і фахівців галузі туризму, функції якого полягатимуть у розробці та контролі за виконанням

етапів стратегічного планування розвитку туризму, підпорядкованого структурі Державної агенції з розвитку туризму;

– рекомендації щодо підтримки туристичного сектору в умовах бойових дій з використанням зарубіжного досвіду та сучасних технологій, а саме досвіду віртуальних турів і військового туризму, що забезпечить підтримку туристичного сектору в умовах воєнного стану;

– пропозиції щодо створення міста-пам'ятки на базі зруйнованої внаслідок бойових дій територіальної одиниці як захід культурно-інформаційної політики держави, що сприяє впізнаваності України та відображенню наслідків бойових дій для міжнародної спільноти (на міжнародній арені).

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання їх органами місцевого самоврядування, органами публічної влади, науковими та громадськими організаціями, інвестиційними компаніями, державам, які перебувають у стані військового конфлікту, щодо підтримки та майбутнього становлення й розвитку туристичної галузі.

Основні науково-теоретичні положення й практичні рекомендації, викладені в дисертації, використовують у діяльності департаменту культури і туризму у Запорізькій міській раді (довідка № 725/01-12 від 29.04.2024). Теоретичні положення, узагальнення й висновки дисертації використовують у Класичному приватному університеті при викладанні таких дисциплін: «Державне управління», «Управління ресурсами та антикризове управління», «Управління якістю туристичних послуг», «Інноваційні технології в туризмі», «Міжнародний туризм» (довідка № 1924 від 25.03.2024).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки й рекомендації, які виносяться на захист, розроблено автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні наукові положення та практичні результати дослідження обговорювались на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Державне

регулювання туристичних кластерів в Україні» (м. Запоріжжя, 2018 р.); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2018 р., 2020 р.); «Стратегічні напрямки розвитку науки: фактори розвитку та взаємодії» (м. Суми, 2023 р.); «Information activity as a component of science development» (Edmonton, 2023 р.); «Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу» (м. Переяслав, 2023 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 12 наукових працях, з них: 6 – статті в наукових фахових виданнях України, 6 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 3,19 ум.-друк. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи становить 221 сторінок, з них основний текст – 179 сторінок. Список використаних джерел включає 147 найменувань. Робота містить 12 таблиць та 30 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

1.1. Наукові підходи до формування системи державного управління в туристичній сфері

Формування туристичної галузі як повноцінного суб'єкта світового господарського комплексу розпочалося з розвитком транспортної інфраструктури. Для будь-якої держави розвиток туристичної галузі може бути пріоритетним: окрім створення додаткових робочих місць, надходжень до бюджету, вагомий внесок створює мультиплікативний ефект для таких сфер економіки, як будівельна, легкої промисловості, транспорту, відпочинку, послуг тощо.

Функції держави при цьому передбачають усебічну підтримку туристичної галузі за допомогою механізмів державного управління: правового регулювання, грошово-кредитної, валютної, податкової, інвестиційної, міжнародної політики тощо. Процес формування та реалізації державної політики у сфері туризму відображається в системі взаємозв'язків між країною та суб'єктами господарювання через інструменти державного регулювання. Формування державної туристичної політики розвитку туризму – складний, перманентний, динамічний та системний процес, якщо узагальнити – динамічний механізм як складник державної політики в туристичній галузі. Реалізація державної туристичної політики – елемент механізму, який втілюється в життя через державне регулювання туристичної діяльності з використанням інформаційного, фінансового, правового інструментарію.

Вивчення ролі держави набуло розвитку в праці А. Сміта «Дослідження про природу й причини багатства народів», у якій зазначено, що «вільна гра ринкових факторів (принцип «laissez faire») створює гармонійний устрій» [135]. Відповідно до класичного підходу, держава повинна забезпечувати безпеку життя людини і її власності, вирішувати суперечки, іншими словами, робити те, що індивідуум або не в змозі виконати самостійно, або робить це неефективно. У своєму дослідженні системи ринкової економіки А. Сміт доводив, що саме прагнення підприємця до досягнення своїх приватних інтересів є головною рушійною силою економічного розвитку, що збільшує в кінцевому підсумку як власний добробут, так і суспільства загалом. Головний аспект вчення полягав у тому, що для всіх суб'єктів господарської діяльності повинні бути гарантовані основні економічні свободи, а саме свобода вибору сфери діяльності, свобода конкуренції й свобода торгівлі. Американський професор Дж. Уоркер розуміє туризм як науку, мистецтво та бізнес залучення, облаштування й розважання людей, які подорожують заради задоволення або в справах [143].

У 30-ті рр. ХХ ст., після найглибшого спаду економіки США, Дж. Кейнс висунув свою теорію, у якій він спростував погляди класиків на роль держави. Головні положення кейнсіанської моделі регулювання такі:

- висока частка національного доходу, що перерозподіляється через державний бюджет;
- створення великої зони державного підприємництва на основі утворення державних і змішаних підприємств;
- широке використання бюджетно-фінансових і кредитно-фінансових регуляторів для стабілізації економічної кон'юнктури, згладжування циклічних коливань, підтримка високих темпів зростання й високого рівня зайнятості.

Модель державного регулювання, запропонована Дж. Кейнсом, надала змогу послабити вплив циклічних коливань на економіку протягом більше ніж двох післявоєнних десятиліть. Однак приблизно з початку 1970-х рр. стала

виявлятися невідповідність між можливостями державного регулювання й об'єктивними економічними умовами. Кейнсіанська модель могла бути стійкою лише в умовах високих темпів зростання [62].

Проблемні аспекти виникають, насамперед, у процесі зіткнення інтересів ринку та його суб'єктів із загальнодержавними інтересами, спрямованими на суспільний поступ шляхом зростання рівня економічного добробуту населення. Ця проблематика висвітлена в ряді праць українських учених. Так, за твердженням авторів, необхідність втручання держави в економіку зумовлена створенням умов для ефективного функціонування самого ринкового механізму, усуненням негативних наслідків ринкових процесів, захистом національних інтересів на світовому ринку, вирішенням проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх недостатньо [145].

У науковій літературі під державним регулюванням туристичної діяльності розуміють систему дій і заходів держави щодо вибору й застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий чи опосередкований вплив на об'єкти та суб'єктів туристичної діяльності, створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності.

Так, М. Біль зазначає, що державне регулювання туристичної галузі – це сукупність методів впливу суб'єктів управління на туристичну галузь як об'єкт, які мають практичний характер та функціональну спрямованість для досягнення визначених цілей. Особливістю державного регулювання, що відрізняє його від управління, є врахування законів ринку в ході реалізації управлінських функцій. Тобто державне управління є теоретичною оболонкою та концептуальною основою реалізації відповідного механізму, а державне регулювання відображене в практичному вимірі з обов'язковим включенням поточних процесів на ринку та їх прогнозів [20].

На думку В. Полюховича, господарсько-правові форми державного регулювання – це зумовлені здійсненням державними органами

організаційно-господарських повноважень безпосередні зовнішні прояви регулятивного впливу держави у вигляді конкретних дій, рішень, актів, заходів тощо, кожен з яких містить владне розпорядження організаційно-господарського характеру, що врегульовує господарські відносини у відповідній галузі та є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності [97].

Туристична сфера є специфічним об'єктом державного управління, адже, з одного боку, туристичний продукт повинен задовольняти потреби споживача та сприяти формуванню позитивного іміджу країн у світі, проте, з другого боку, регулювання має бути спрямоване на досягнення позитивного соціально-економічного ефекту. На думку В. Герасименка та С. Галасюка, необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків є очевидною [32].

За твердженням Ю. Гуменюка, основними особливостями туристичної галузі є такі:

- галузеві (сезонний характер, тяжіння закладів рекреаційно-туристичного комплексу до рекреаційних місцевостей, залежність асортименту рекреаційного продукту від виду рекреаційного попиту);

- особливості рекреаційного й туристичного продукту (високі вимоги до якості, залежність якості послуг від місткості територій, нерозривність процесу виробництва та споживання);

- особливості використовуваних ресурсів (комплексний характер рекреаційних ресурсів, велика кількість різновидів, значний термін використання);

- технологічні (значна диференціація тривалості рекреаційних послуг, безперервність рекреаційного процесу, індивідуальний характер продукування послуги, використання різних видів рекреаційних ресурсів, можливість негативного впливу на довкілля) [41].

Визначальною рисою туризму, що актуалізує специфіку його прояву, є його поліфункціональний характер. Особливості туристичної сфери як об'єкта державного регулювання вказують на те, що вона не зовсім схожа на інші. Однак, усі економічні, організаційні та управлінські закони можуть бути використані в індустрії туризму, звичайно, з урахуванням цих особливостей. Основне завдання регулювання туристичної сфери полягає в тому, щоб вивести загальні закономірності та тенденції розвитку, а також виявити особливості, що впливають зі специфічних властивостей туристичних послуг.

Туристична діяльність є особливим видом господарювання. Можемо констатувати, що система державного регулювання туристичної діяльності здійснюється у формі:

- нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів туристичного підприємництва;
- ведення ліцензійного реєстру суб'єктів туropераторської діяльності;
- видачі паспорта туристичного об'єкта;
- ведення реєстрів свідоцтв про встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання);
- контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження туropераторської діяльності;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу [41].

Як видно з наведеного переліку, кожен із цих заходів, дій, рішень, нормативно-правових актів:

- містить владне розпорядження організаційно-правового характеру;
- врегульовує відносини, пов'язані зі здійсненням туристичної діяльності;
- є вираженням реалізації певного засобу державного регулювання туристичної діяльності.

Серед інструментів державного регулювання туристичної галузі поряд з іншими Г. Папірян виділяє насамперед ціноутворення, просування й обмеження доступу (управління попитом) [93]. На противагу цьому підходу, українські дослідники А. Мельник та О. Якубова до таких інструментів зараховують розробку прогнозів, цільових комплексних програм та індикативне планування, тобто значно звужують управлінські функції туризму [84].

Державне регулювання в туристичній галузі здійснюється шляхом:

- прийняття нормативно-правових актів щодо процедур туристичної діяльності;
- ліцензування туристичної діяльності, сертифікації послуг і контролю за дотриманням вимог чинного законодавства в цій сфері;
- виділення бюджетних субсидій на розробку й реалізацію державних програм і фінансування заходів з пропагування туристичних можливостей України;
- сприяння просуванню національних туристичних послуг через участь вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності в міжнародних заходах.

Відповідно до законодавства, регулювання в галузі туризму здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах своїх компетенції [115].

На думку Є. Козловського, у взаємодії «державне регулювання – ринок» первинною ланкою є ринок, а державне регулювання виступає як інструмент, що забезпечує загальні умови його існування, вирівнює стартові умови його суб'єктів та усуває, по можливості, негативні прояви ринкової стихії [69]. Первинність ринку у взаємодії з державою є наслідком його саморегулювання, яке забезпечує ефективний розподіл ресурсів за ідеальних умов. Проте практично завжди ринковий механізм не забезпечує оптимального

використання ресурсів, оскільки один суб'єкт ринку не може поліпшити своє становище, не погіршивши при цьому становища іншого суб'єкта (так званий ефект Парето). У результаті таких відносин виникають різні екстерналії, і такі умови створюють недоліки ринку, які виникають через: неспроможність конкуренції ринку забезпечити людей суспільними товарами; зовнішні ефекти, неповноту ринків; недосконалість інформації; економічну нестабільність. Необхідність державного управління туристичною галуззю обґрунтована також специфікою самої галузі [69].

Сфера туризму має економічне, політичне та соціально-культурне значення для кожної країни, у результаті чого формування державних органів управління туризмом є досить складним процесом. Стрімкий розвиток туризму у світі обґрунтований значним соціально-економічним впливом галузі, який за ефективної державної політики набуває позитивних ознак.

Роль туристичної галузі для соціально-економічного розвитку країни зумовлює необхідність державного управління туризмом. Разом з тим не варто переоцінювати роль туризму для соціально-економічного розвитку території, адже ця галузь значною мірою належить до сфери послуг, надмірна залежність від якої є загрозою національній безпеці, оскільки в її основі практично завжди лежать вторинні потреби, які в кризових ситуаціях втрачають своє значення, і на перше місце виходять первинні потреби, які продукуються матеріальним виробництвом, що є підтвердженням під час бойових дій. Але інформаційне, стресове навантаження створює обернений ефект попиту на туристичний продукт усередині країни. Тому при державному управлінні туристичною галуззю важливо чітко визначити місце туризму в галузевій структурі національної чи регіональної економік, згідно з рекреаційно-туристичним потенціалом країни [20].

Державне управління в туристичній сфері здійснюється шляхом нормативно-правового та фінансово-економічного регулювання діяльності з реалізації завдань державної політики у сфері туризму й курортів, виходячи з того, що вітчизняний ринок туризму здебільшого підлягає впливу політико-

правового та економічного факторів, що, відповідно, сприятиме активному розвитку національного туризму, а також його інтеграції в світовий туризм.

П. Пуцентейло визначає державну політику в туристичній сфері як комплекс правових, економічних і організаційних заходів, забезпечений відповідними інститутами управління, діяльність яких стосується всіх управлінських рівнів і є орієнтованою на узгодження інтересів держави, місцевого самоуправління та бізнес-структур на туристичних ринках різного масштабу. При цьому як канали впливу запропоновано розглядати законодавчо-нормативний, податковий, валютно-фінансовий, інформаційний, управлінський. Як критерій ефективності державного управління у сфері туризму й курортів рекомендовано використовувати рівень прибутковості туристичної сфери та її внесок у розвиток національної економіки. Ще один критерій ефективності державної політики у сфері туризму та курортів автор пов'язує з місцем вітчизняного туристичного ринку в загальному світовому туристичному процесі загальні питання державного регулювання: координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, обробка статистичної інформації, розробка нормативно-правової бази, міжнародне співробітництво [85].

Ураховуючи той факт, що туристична сфера є багатограним об'єктом державного управління, тобто, з одного боку, комплексний туристичний продукт повинен задовольняти різнохарактерні потреби споживачів та сприяти створенню сприятливого іміджу країни на світовому рівні, а з іншого – державне управління в туристичній індустрії має бути орієнтованим на досягнення позитивного ефекту із соціально-економічної точки зору, необхідність державного управління туристичною сферою варто вважати наслідком подібної обґрунтованої з наукової точки зору необхідності в усіх сферах суспільного життя [80].

Необхідність державного управління туристичною галуззю є наслідком наукових обґрунтувань такої необхідності в усіх сферах суспільного життя, а також зумовлена специфікою самої галузі. Як ми зазначали раніше, проблемні

аспекти виникають, насамперед, у процесі зіткнення інтересів ринку та його суб'єктів із загальнодержавними інтересами, спрямованими на суспільний поступ шляхом зростання рівня економічного добробуту населення. Ця проблематика висвітлена в ряді праць вітчизняних учених. Так, за твердженням таких авторів, як К. Бліщук, М. Каплієнко, Т. Куценко, А. Никифоров, Г. Третяк, І. Федосєєнко, С. Чистов, Г. Штерн, Р. Яковенко, необхідність втручання держави в економіку пов'язана зі створенням умов для ефективного функціонування самого ринкового механізму, усуненням негативних наслідків ринкових процесів, захистом національних інтересів на світовому ринку, вирішенням проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх недостатньо.

Водночас найпринциповішою проблемою сучасного управління туристичною галуззю є відсутність його чіткого механізму та системності. Існують різні думки із цього приводу, зумовлені передусім різними точками зору про розмежування управлінських функцій держави й факторів ринкової саморегуляції.

Фактично, провідною метою державного управління туристичною галуззю можна вважати формування сприятливих умов для функціонування та розвитку туристичної сфери й суміжних з нею галузей, що належать до матеріального виробництва та сфери послуг національного господарства. Аналізуючи наукові підходи й напрацювання, можемо визначити, що державне управління туристичною галуззю, передбачає цілеспрямований вплив на галузь шляхом формування механізму управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань, створення системи замкнутого циклу, де кожне рішення повертається з ефективним показником, поновленням корегувань, адаптації та створення нового більш продуктивного рішення в туристичній сфері.

Формування туристичної політики відбувається через механізми державного управління. На думку французького вченого А. Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, що є системою

елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури й суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки й результуючу реакцію [78].

Для дослідження механізму державного управління як окремої системи у взаємозв'язку з іншими і взаємодії окремих елементів усередині неї варто використовувати методи індукції та дедукції.

Вітчизняні дослідники Н. Нижник і О. Машков пропонують таке визначення механізму управління: «це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта, яким управляють [91]. Прикладом є процес формування та реалізація стратегії розвитку країни або окремої галузі. Стратегія розвитку туризму враховує фактори розвитку окремої галузі та потенційного зростання у зв'язку з тенденціями на міжнародному просторі. Водночас реалізуються поставлені завдання для досягнення загальної мети. Для туристичної галузі зі значним часовим показником оборненості інвестиційних ресурсів головним елементом розвитку є прогнозованість, тобто реалізація програми стратегічного планування.

Різні погляди науковців і щодо механізмів державно-правового регулювання туристичної сфери. Так, Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балусєва зауважують, що механізм управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На думку вчених, механізм управління є достатньо складною категорією управління й включає такі елементи:

- цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління;
- фактори управління – елементи об'єкта управління і їх зв'язки, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей;

– методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні й фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, під час використання яких реалізується вибраний метод управління та забезпечується досягнення поставленої мети [17].

М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Науковець вважає, що, оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну й правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [77].

Водночас О. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [75].

Дослідник Г. Атаманчук стверджує, що механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм державного управління, на його думку, це складна система державних

органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [22].

На сьогодні проблемним є питання класифікації механізмів державного регулювання в туристичній сфері, виходячи з методів, засобів, важелів та інструментів, причому проблема полягає в їх достатньому науково-практичному обґрунтуванні. Вивчення публікацій за цією тематикою надає змогу виявити, що вчені пропонують різні механізми державного регулювання, а саме організаційні, економічні, організаційно-економічні, нормативно-правові, контролюючі, коригувальні, соціальні, стримувальні, інвестиційні, інформаційно-аналітичні, адміністративні, соціально-психологічні.

Аналізуючи позиції вітчизняних та зарубіжних науковців, можемо констатувати, що сталого поняття механізму державного управління в науці досі не розроблено. Єдиною спільною рисою, яка охоплює всі підходи сучасних дослідників до вивчення цього питання, є спільна спрямованість механізмів державного управління на досягнення результату, а саме розвитку тієї чи іншої сфери [76].

Туризм стимулює економічні процеси, відкриває додаткові ринки для продукції не туристичних галузей, унаслідок чого виникають умови для зростання виробництва, застосування нової техніки, удосконалення технологій виробництва та зростання продуктивності праці. Таким чином, виробничо-господарська діяльність у туристичній галузі є системотвірним фактором впливу на розвиток економіки загалом.

Розвиток туристичної індустрії серйозно впливає на розвиток усієї економічної системи. При цьому вплив на економіку має як прямий, так і непрямий характер.

Прямий вплив виявляється в тому, що витрати туристів, які приваблюються підприємствами туріндустрії, підвищують доходи відповідної території, сприяють створенню нових робочих місць, зростанню рівня життя працівників туристичних підприємств.

Непрямий вплив виявляється в тому, що підприємства індустрії туризму, до яких безпосередньо надходять витрати туристів, коли придбають товари й послуги, необхідні для здійснення своєї діяльності, генерують економічну активність цілого ряду суміжних галузей. Ефект, пов'язаний з розвитком індустрії туризму, полягає не лише в тому, що вона дає деякий вихідний імпульс у формі припливу грошових коштів, зокрема іноземної валюти, а й у тому, що породжує хвилі зростання [144].

Економічне значення туризму достатньо яскраво ілюструється такими фактами: на сьогодні для 83% країн світу туріндустрія є однією з п'яти основних галузей економіки, а для 38% країн – провідною галуззю [142]. За твердженнями Н. Барчукової, питання планування, упорядкування та розвитку туристичних відносин у різних країнах перебуває на неоднакових рівнях, а тому обсяг повноважень та заходи координації й впливу національних органів з туризму цих держав відрізняються. Так, доречним є аналіз епідеміологічних обмежень, пов'язаних з пандемією COVID-19. Через обмеження світова туристична індустрія, за даними ООН, зазнала збитків у майже 60%. Для збереження туристичної галузі країни використовували різні підходи, а саме:

- переорієнтація на розвиток внутрішнього туризму;
- зменшення обмеження щодо в'їзду туристів;
- упровадження заходів щодо нівелювання розроблених Всесвітньою організацією охорони здоров'я рекомендацій [53].

Іншим прикладом диверсифікованого підходу до підбору дієвого механізму державного управління в туристичній галузі є реалізація державної

політики підтримки туристичної діяльності різних країн у період після або під час військових дій у найближчій ретроспективі, що наразі є актуальним для України. У період після Другої світової війни розвиток туризму СРСР координували профспілки. Ізраїль під час зниження попиту на туристичні послуги, викликаного військовими діями, створив систему компенсації втрат від інших галузей економіки. Уряд Хорватії під час військового конфлікту розробляв заходи щодо популяризації туризму в країні, що наприкінці конфлікту вплинуло на стрімкий розвиток туризму. Державна політика Кіпру базувалась на створенні сприятливих умов для ведення бізнесу. Структурне перетворення фінансово-економічної, політичної, правової сфер упроваджувала Грузія на чолі з урядом президента М. Саакашвілі. Як можна побачити, кожна країна обирала свій вектор розвитку та отримувала позитивний результат щодо розвитку туризму.

Специфіка соціально-економічних та політичних умов розвитку країн світу пояснює різноманітні підходи до державного регулювання розвитку туристичної діяльності, зокрема: політична та економічна стабільність країн, роль туризму у формуванні державного бюджету країни, рівень туристичної привабливості для туристів (наявність та стан історико-культурних пам'яток, унікальних природних ресурсів тощо). Так, нині дослідники виділяють чотири моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності.

Перша (ринкова) модель передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, органу державного управління на рівні центральної влади. Усі питання, пов'язані з розвитком туризму, вирішуються на рівні регіонів або самостійно суб'єктами господарювання на основі оперативного регулювання та принципів ринкової економіки. Основна умова для можливості використання цієї моделі полягає в тому, що країна має бути привабливою для іноземних туристів з усіх поглядів і не мати потреби в особливій рекламі національного туристичного продукту на світовому ринку.

Друга модель передбачає наявність міністерства (органу управління) як сильного та авторитетного апарату управління, який здійснює розвиток і

контроль за всією туристичною галуззю країни. Така модель управління притаманна країнам, що розвиваються, з перехідною економікою й має на меті зробити туризм одним із найперспективніших видів економічної діяльності. Наприклад, для Єгипту, Мексики, Туреччини характерний багатий історичний та природний потенціал, що має бути підтримано на державному рівні.

Третю модель державного регулювання туристичної діяльності називають європейською, адже представниками є розвинені європейські держави, а саме: Франція, Іспанія, Велика Британія, Італія, – на частку яких, згідно з даними ВТО, припадає близько 1/3 світових туристичних прибутків [69]. Розвиток туристичної діяльності вирішується у вищезазначених міністерствах на рівнях галузевих підрозділів, які відповідають за туристичний розвиток в країнах, а свою діяльність спрямовують у двох напрямках:

- загальні питання державного регулювання: координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, обробка статистичної інформації, розробка нормативно-правової бази, міжнародне співробітництво;
- маркетингова діяльність: управління туристичними представництвами всередині країни та за кордоном, участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній галузі тощо [69].

Світова практика виділяє ще четверту модель державного регулювання розвитку туристичної діяльності (змішану), що передбачає створення комбінованого міністерства, яке охоплює разом із туристичною діяльністю ще й інші суміжні галузі. Характерними ознаками четвертої моделі державного регулювання є визначення туристичної галузі пріоритетною для країни, чіткий розподіл повноважень між центральною та регіональними туристичними адміністраціями [136].

Досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від сприйняття галузі на державному рівні та її державної підтримки. Варто зауважити, що сфера туризму, як багатогалузевий комплекс, має потребу в координації своєї господарської діяльності

сильніше, ніж будь-яка інша. Однак надмірна державна присутність і регламентація руйнують прояв підприємницької ініціативи, що лежить в основі становлення ринкових відносин [32]. Пріоритетною є роль держави в туристичному секторі під час регулювання криз, стимулювання рекреаційних зон, створення туристичних кластерів тощо. Прикладом актуальності антикризового управління є сучасний стан туристичного сектору в Україні під час військової агресії Росії. Необхідно використання державного регулювання щодо підтримки туристичного сектору, розроблення стратегічного планування з урахуванням можливих ризиків, прогнозуючи багатовекторну модель розвитку подій.

Формування інтеграційних процесів сектору туризму описує у своїх дослідженнях С. Нордін. Глобалізація, конкуренція створюють передумови для постійного вдосконалення господарської діяльності в усіх сферах виробництва робіт та послуг. Але спостерігається й зворотний ефект на прикладі епідеміологічних обмежень, викликаних COVID 19. Ефективне використання часу в господарській діяльності створює передумови для стрімкого розвитку підприємств, прикладом цього є інтегровані процеси [3].

Ю. Миронов виділяє одну з перспективних форм економічної інтеграції – формування кластерів, які являють собою групи підприємств, фірм, організацій та установ, діяльність яких перебуває в одній (чи споріднених) сфері бізнесу за економічними інтересами й регіональною ознакою. Перевага та новизна кластерного підходу полягають у тому, що він надає високої значущості мікроекономічній складовій, а також територіальному й соціальному аспектам економічного розвитку. У туризмі кластерний підхід широко використовують для формування нових висококонкурентних туристичних дестинацій і рекреаційних центрів [93].

Аналізуючи конфліктну політичну ситуацію між Україною та Росією, перш за все необхідно переосмислити пріоритетні напрями розвитку туризму з урахуванням процесу війни та часу післявоєнного становлення, використовуючи досвід країн, які зазнали військової агресії.

1.2. Сутність та функціонування механізму державної політики розвитку туризму в Україні

Розвиток туризму тісно пов'язаний з пізнанням людиною навколишнього середовища поза межами її існування на певний період часу або на основі постійної подорожі. Але мандрівництво мало неорганізований характер до діяльності Т. Кука, який на початку ХІХ ст. започаткував організовані подорожі із залученням транспорту, реклами, готелів та першим запропонував використовувати наданий час відпусток для туризму. Процес «організованого мандрівництва» та групування людей у певних напрямках започаткував розвиток галузі туризму [98].

Туризм – організований процес переміщення людини поза межами її існування в пізнавальних, ділових, рекреаційних цілях. Туристична діяльність – це багатогранний процес, до якого залучені майже всі галузі економіки країни. Держава при цьому повинна створювати умови для всебічної підтримки та стимулювання розвитку туристичної галузі, яка доповнює й прискорює механізм функціонування країни.

Згідно з В. Азару [83], туризм – це галузь господарства з обслуговування людей, що перебувають тимчасово поза постійним місцем проживання, або сегмент ринку, що задовольняє попит туристів на товари й послуги, при цьому туризм розглянуто як комплексне явище, що охоплює широку сферу соціальних, культурних, технічних, екологічних і економічних аспектів, пов'язаних з організацією відпочинку у вільний час». Учасники науково-практичної конференції «Державне регулювання сучасної туристичної індустрії» дали таке визначення: Туризм – галузь народного господарства (комплексне явище), наука, вид діяльності, відповідний потребам людей, що тимчасово виїхали з постійного місця проживання, у відпочинку, оздоровленні, пізнавальній діяльності, бізнесі [72].

Туризм є справжнім феноменом сучасності, який свідчить про розвиток

людської цивілізації. Це соціально-економічне явище, що поєднує в собі комерційну діяльність, оскільки надає змогу отримувати значні доходи, а також духовність, оскільки показує іншу сторону країни, розкриває її історико-культурну сутність і неповторність. Стрімкий розвиток туризму у світі обґрунтований значним соціально-економічним впливом галузі, який за ефективної державної політики набуває позитивних ознак.

Трактування поняття туризму в сучасній науковій думці є неоднозначним. Узагальнюючи визначення вітчизняних учених, доходимо висновку, що туризм можна розглядати як процес тимчасового переміщення людей терміном від кількох годин до 1 року на значну відстань від постійного місця проживання з метою задоволення відповідних потреб, які мають здебільшого рекреаційне спрямування або є супутніми до основної потреби.

Розгляд туризму як процесу передбачає виділення в ньому відповідних етапів, зокрема:

- виникнення потреби;
- збирання інформації про туристичний продукт;
- безпосереднього переміщення;
- повернення на постійне місце проживання;
- оцінювання спожитого туристичного продукту.

Рекреація – поняття ширше й передбачає відновлення фізичних та духовних сил людини як за місцем проживання, так і за його межами. Поняття туризму та рекреації взаємодоповнюють одне одного, а їхні прояви формуються в туристичну галузь як самостійний вид економічної діяльності. Тому при визначенні змісту державного управління туристичною галуззю доцільно оперувати поняттям «туристично-рекреаційний» (потенціал, ресурси, територія, регіон тощо).

У Гаазькій декларації з туризму подано таке визначення поняття «туризм»: це всілякі вільні переміщення людей від місця їх постійного

проживання і роботи, а також сфера послуг, створена для задоволення потреб, що виникають у результаті цих переміщень [30].

Трактування поняття туризму в сучасній науковій думці є неоднозначним. Так, на думку М. Жукової, визначення туризму доцільно поділити на дві великі групи. Одні з них мають вузькоспеціалізований характер і стосуються окремих економічних, соціальних, правових та інших аспектів туризму або його видових особливостей і виступають інструментом для вирішення конкретних завдань. Інші концептуальні визначення охоплюють предмет загалом, розкривають внутрішній зміст туризму, що виражається в єдності всього різноманіття властивостей і відносин, та надають змогу відрізнити його від подібних явищ [145].

Американські професори Ч. Голднер, Б. Рітчі, Р. Макінтош пропонують такі підходи до визначення туризму [6]: інституціональний; заснований на вивченні туристичних послуг; історичний; управлінський; економічний; соціологічний; географічний та системний. Водночас Е. Щепанський, провівши власний аналіз сутності поняття «туризм», пропонує виділити такі підходи до його визначення:

- як виду рекреації та соціально-культурної діяльності людей;
- як сукупності певних відносин;
- як форми міграції населення;
- як галузі національної економіки;
- як складної соціально-економічної системи [145].

Дослідник А. Бабкін [82] пропонує чотири групи підходів, що базуються на різноманітних ознаках:

– туризм як тимчасове переміщення людей, їх знаходження поза постійним середовищем існування й тимчасове перебування на об'єкті, що викликав туристичний інтерес;

– туризм як складна соціально-економічна система, основу якої становить багатогалузевий виробничий комплекс, який має назву туристичної індустрії;

– туризм як сегмент ринкової економіки, на якому взаємодіють різноманітні підприємства господарського комплексу з метою пропозиції продукту, який задовольнятиме туристичний інтерес;

– туризм як тимчасові виїзди громадян, осіб без громадянства у вільний час з постійного місця проживання з оздоровчою, пізнавальною, професійною, спортивною, релігійною, діловою, освітньою та іншими цілями терміном не менше 24 годин і не більше 6 місяців.

Різнomanітність використовуваних трактувань туризму, зумовлена багатомірністю розглянутого явища, спонукає деяких дослідників до побудови комплексного визначення, що поєднує ознаки попередніх підходів. У цьому випадку йдеться про розуміння туризму як складної соціально-економічної системи. Туризм, як система, з одного боку, є частиною складних суперсистем, таких як «суспільство», «економіка», «навколишнє середовище», а з іншого – має власну структуру з різноманітним внутрішнім зв'язків. Уперше системне визначення туризму надав у 1979 р. Лейпер, який розглядав туризм як систему, що охоплює такі складові: географічні елементи, які, у свою чергу, підрозділяються на регіон, що породжує туристів, транзитний регіон, регіон туристичної дестинації; туристи та туристична індустрія [2].

Визначальною рисою туризму, що актуалізує специфіку його прояву, є його поліфункціональний характер. Виділяємо такі функції туризму:

– рекреаційна (у тому числі медико-біологічна) – відновлення фізичних і психоемоційних сил людини, що підвищує її продуктивність праці та заощаджує кошти на оплату лікування; розвиток спортивних напрямів туризму; можливість реалізації людиною права на відпочинок;

– соціальна – позитивний вплив на ринок праці шляхом створення нових робочих місць (витрати на створення 1 робочого місця в інфраструктурі туризму у 20 разів менші, ніж у промисловості); можливість реалізації підприємницьких здібностей у туристичній галузі; зростання рівня освіти людини, підвищення її кваліфікації; розвиток інфраструктури;

– економічна – зростання основних макроекономічних показників, зокрема ВВП, вирівнювання платіжного (через надходження іноземної валюти від в'їзного туризму) та торговельного (туризм як «невидимий» експорт) балансів; податкові надходження до бюджетів різних рівнів; розвиток підприємництва; залучення інвестиційних ресурсів у галузь; розвиток господарської структури через стимулювання суміжних галузей;

– екологічна – охорона природи (підтримка особливо цінних природних територій, охорона рідкісних видів та екосистем), раціоналізація землекористування, ефективне використання біоресурсів;

– культурна – відродження та збереження народних промислів, традицій, охорона й реставрація культурно-історичної спадщини; розвиток об'єктів культурного призначення; стимулювання проведення фестивалів, концертів, конкурсів тощо;

– просвітницько-виховна – пізнання власної історії; виховання патріотизму, любові до рідного народу; формування екологічної свідомості, прагнення зберегти та передати майбутнім поколінням наявні туристично-рекреаційні ресурси; духовне збагачення;

– інтеграційна – сприяння входженню країни у світові інтеграційні процеси через участь у міжнародних організаціях, що займаються туристичною проблематикою; залучення іноземного капіталу у формі інвестиційних ресурсів; зближення культур і народів;

– політична – стимулювання політичних відносин між державами при укладанні різних документів про співпрацю в галузі культури й туризму.

На думку В. Азара [83], туризм – це велика економічна система з різноманітними зв'язками між окремими елементами в рамках як народного господарства окремої країни, так і зв'язків національної економіки зі світовим господарством загалом.

Таким чином, багато авторів розглядають туризм як складне, багатовимірне поняття, що охоплює одночасно й вид діяльності, і форму рекреації, і галузь національної економіки, і спосіб проведення дозвілля, і,

крім того, мистецтво, науку й бізнес. Запропоновані підходи не суперечать один одному, а відображають різні сторони багатоаспектного явища – туризму. Однозначно охарактеризувати туризм неможливо, тому що не можна абсолютизувати жоден з його структурних аспектів.

Різним типам туристичної діяльності відповідають співвимірні туристичні простори, що являють собою частину соціального простору, який поєднує сукупність взаємопов'язаних між собою природних і соціально-економічних умов для використання в рекреації. Внутрішня організація туристичного простору має ієрархічну структуру. Взаємодія структурних елементів туристичного простору в кожній державі відрізняється, адже кожна країна має своє різноманіття рекреаційних зон, культурної спадщини тощо. Економічний простір контрольованого або вільного типу державного управління має створювати різні умови для функціонування та взаємодії туристичного сектору. Капіталістичні країни зі зменшеним впливом держави на економічний сектор створюють більш сприятливі умови для розвитку туристичної сфери.

Отже, виходячи із значення туризму для соціально-економічного розвитку країни та окремих її регіонів, підкреслюємо значення державного управління відповідними процесами. При цьому воно повинно бути налагоджене так, щоб не допускати рецесивних впливів, а також сприяти реалізації функцій туризму, унаслідок чого можна забезпечити оптимальний соціально-економічний ефект за всіма кваліметричними показниками. Основні завдання державного управління туристичною галуззю реалізуються через дієвий механізм як складну системотвірну структуру, яка містить визначені елементи, що у взаємодії забезпечують ефективність управлінських рішень. Дефініція механізму державного управління туристичною галуззю в наукових працях вітчизняних учених має вибірковий, епізодичний характер та не відображає комплексно специфіки галузі як об'єкта управління.

Державне управління туристичною галуззю реалізується через державну туристичну політику як цілеспрямовану діяльність державних, суспільних і

приватних структур із розробки й реалізації методів, механізмів та інструментів дії правового, економічного, соціального та іншого характеру з метою забезпечення ефективного розвитку туристичної галузі, задоволення внутрішнього й зовнішнього попиту на туристичні послуги та товари за раціонального використання наявного туристичного потенціалу [21].

Державне управління туристичною галуззю – один з важливих елементів загальної політичної системи, спрямованої на вдосконалення та розвиток соціальної, культурної, економічної, міжнародної складових. Державна політика є ширшою за управління та регулювання, включає в себе цілеспрямованість та мультифункціональність, тому єдиного визначення туристичної політики держави не існує й доцільними є узагальнення та систематизація наукових підходів до її визначення (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Базові визначення туристичної політики держави [складено автором]

Автор	Визначення
1	2
Герасименко В.	Система методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, яка здійснюється парламентами, урядами, державними та приватними організаціями, асоціаціями й закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання та координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму
Горбилева З.	Туристична політика – це система норм, правил та заходів, які застосовують парламенти, уряди, державні та приватні організації, асоціації й заклади, що відповідають за туристичну діяльність, з метою її регулювання та координації, створення сприятливих умов для її розвитку
Квартальнов В.	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.	Державна туристична політика є комплексом заходів правового, економічного й організаційного порядку, підкріплена відповідними управлінськими інститутами, діяльність яких пронизує всі управлінські рівні та спрямована на узгодження державних, бізнесових і місцевих інтересів на ринках туристичних послуг різного порядку
Михайліченко Г.	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

1	2
Решетников Д.	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.	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

Отже, систематизуючи вищенаведені визначення, можна констатувати, що державна туристична політика – процес, діяльність органів державної влади, спрямовані на досягнення узгоджених державних, бізнесових інтересів з метою соціально-економічного розвитку країни. Державне управління туристичною галуззю є інструментом державної туристичної політики, що визначає процес інтегрування, удосконалення, прогнозування всіх елементів економічно-політичної системи загалом і туристичної сфери зокрема. Туристична галузь розвивається лише за умов розвитку всієї економіки, оскільки залежить від політичної та економічної кон'юнктури.

Суб'єктом державного управління в туристичній галузі, як і в будь-якій іншій, є держава. Якщо розглядати управління загалом, то його можуть здійснювати також суб'єкти підприємницької діяльності, громадські та міжнародні структури.

Об'єктами державного управління туристичною сферою також можуть виступати певні явища й події, а також відносини між суб'єктами, учасниками ринку туристичних послуг. Вищезазначені процеси виникають стихійно, а управління ними здійснюється на основі концептуальних базисів реалізації механізму державного управління туристичною сферою.

Метою державного управління туристичною галуззю є створення сприятливих умов для розвитку туризму безпосередньо та суміжних галузей. Стратегічними завданнями державного управління туристичною галуззю є:

- досягнення позитивного соціально-економічного ефекту реалізації функцій туризму;

- недопущення або усунення (повне чи часткове) негативних впливів туристичної галузі на соціально-економічні процеси території;

- оцінювання впливу чинників зовнішнього середовища на туризм з метою створення сприятливих умов розвитку галузі.

Серед функцій державного управління туристичною галуззю варто зазначити такі:

- загальної організації та правової регламентації туристичної діяльності;

- правового визначення єдиних понять у сфері туризму, розробка типових угод і процедур їх підписання, затвердження єдиного порядку отримання туристами віз, перетину кордону та провезення товару.

- планування розвитку туризму;

- регулювання окремих видів діяльності;

- забезпечення безпеки туризму;

- кадрового забезпечення туризму;

- забезпечення наукових досліджень туристичного ринку;

- підтримки зовнішньоекономічної діяльності;

- забезпечення охорони довкілля та історичних пам'яток;

- створення сприятливого іміджу країни;

- контролю та нагляду за діяльністю й розвитком.

Розглядаючи методи як складові механізму державного управління туристичною галуззю, будемо керуватись поняттям методу як способу практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта для досягнення поставлених управлінських цілей [82]. Визначимо основні методи державного управління туристичною галуззю з урахуванням результатів досліджень вітчизняних учених та нормативно-правових документів управління туризмом в Україні, при цьому відкинемо традиційний підхід поділу методів на прямі та непрямі через специфіку

туризму як галузі, що тісно пов'язана з іншими галузями національної економіки, та визначимо їх зв'язок (наслідок) з функціями державного управління туристичною галуззю:

- регулювання розміщення об'єктів туризму, розробка стратегій та концепцій розвитку туризму, планування розвитку туристичної інфраструктури;

- стандартизації й сертифікації у сфері туризму, регулювання систем ліцензування;

- правове визначення єдиних понять у сфері туризму, затвердження єдиного порядку отримання туристами віз, перетину кордону та провезення товару, розробка типових угод і процедури їх підписання;

- маркетингові дослідження на туристичному ринку, інформаційне забезпечення підприємств туризму, створення національних центрів розвитку туризму;

- стандартизація та сертифікація продуктів туризму, страхування, регулювання діяльності служб спасіння, забезпечення туристів пам'ятками;

- сприяння заходам підвищення кваліфікації працівників туристичних підприємств, створення державних програм безперервної освіти та перепідготовки кадрів туризму;

- реклама, інформаційно-аналітична пропаганда, державний маркетинг, регулювання оподаткування та інвестування у сферу туризму;

- укладення міжнародних договорів, створення представництв за кордоном, участь у вирішенні конфліктів, реклама туристичних продуктів;

- створення законів, умов економічного стимулювання охорони та відновлення природних ресурсів, фінансування установ культури, реставрації історичних пам'ятників, розподілу туристичної ренти;

- поточний контроль за розвитком, аудит економічної діяльності ринку, моніторинг розвитку міжнародної конкурентоспроможності [58].

Державне управління являє собою постійний процес, який здатен адаптуватись до змін у політико-економічній сфері, включаючи всі елементи

системи функціонування. Державне регулювання, на думку таких учених, як А. Омельченко, В. Авер'янов, В. Бодров, є поняттям більш вузьким, ніж державне управління. Якщо управлінням є будь-який вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, здійснюваний з метою спрямувати його дії бажаним для суб'єкта чином, то регулювання покликане здійснювати коригування діяльності об'єкта, що спрямовується управлінням загалом. На думку А. Омельченка, управління включає й адміністративно-розпорядчий вплив, і економічне стимулювання, і морально-психічний вплив, тобто всю систему форм і методів управління. Державне регулювання більшою мірою спирається на використання економічних методів управління, механізмів обмежувального та стимулювального характеру (встановлення певних стандартів, нормативів, квот, лімітів, тарифів тощо) [92].

Державно-управлінський вплив більше спрямований безпосередньо на об'єкти управління, натомість державне регулювання – на середовище функціонування суб'єктів, створення відповідних умов для їх діяльності. Державне управління традиційно пов'язують з наявністю в суб'єктів управління підлеглих їм об'єктів, а державне регулювання – з впливом переважно на організаційно не підпорядковані об'єкти [57]. Однак Є. Кубко зазначає, що державне управління й державне регулювання взаємопов'язані, адже державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, тому регулювання неможливе без управління [11].

На думку М. Ткач, основна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає не в їх об'єкті, а в тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують. Державне управління застосовують у тих сферах життя суспільства, де необхідне забезпечення першочергової реалізації публічних інтересів і виконання цілей держави. Державне регулювання – там, де необхідним є забезпечення балансу публічних і приватних інтересів (наприклад, економічна сфера) [140]. Таким чином, державне управління та державне регулювання взаємопов'язані й взаємодоповнюють одне одного, причому державне управління

є більш масштабним явищем і спрямоване на реалізацію функцій держави, упорядкування відносин в окремих сферах діяльності суспільства. Державне регулювання не передбачає прямого втручання, а спрямоване на створення умов для здійснення окремих видів діяльності (підприємницької, господарської, зовнішньоекономічної, банківської, науково-технічної тощо).

Якщо розглядати поняття державного регулювання загалом, то вільна енциклопедія «Вікіпедія» надає таке визначення: державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні й неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження; це набір здійснюваних державними структурами заходів, направлених на контроль поведінки індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Воно включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними і недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень [49].

За визначенням Л. Давиденко, «державне регулювання у сфері туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристично-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів і заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційних туристичних комплексів [43].

Є. Козловський тлумачить поняття механізму державного регулювання в галузі туризму як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення сталого розвитку туризму [68]. М. Борушак виокремлює державне регулювання регіональної туристичної політики як один із напрямів державної туристичної політики разом з розробкою концепцій розвитку туризму в регіонах, формуванням цільових програм щодо розвитку туризму на

рівні адміністративного центру загалом і на рівні окремого суб'єкта адміністрування зокрема [24].

Державне регулювання в туристичній галузі здійснюється шляхом:

- прийняття нормативно-правових актів щодо процедур туристичної діяльності;
- ліцензування туристичної діяльності, сертифікації послуг і контролю за дотриманням вимог чинного законодавства в цій сфері;
- виділення бюджетних субсидій на розробку й реалізацію державних програм і фінансування заходів з пропагування туристичних можливостей України;
- сприяння просуванню національних туристичних послуг через участь вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності в міжнародних заходах.

Відповідно до чинного законодавства, регулювання в галузі туризму здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах своїх компетенції [115].

Особливістю державного регулювання, що відрізняє його від управління, є врахування законів ринку в ході реалізації управлінських функцій. Тобто державне управління є теоретичною оболонкою та концептуальною основою реалізації відповідного механізму, а державне регулювання відображене в практичному вимірі з обов'язковим включенням поточних процесів на ринку та їх прогнозів.

Державне регулювання здійснюється за допомогою певних механізмів, які являють собою комплекс економічних та політичних заходів, загальною метою яких є стійкість функціонування системи, на яку здійснюється вплив. У науковій літературі терміни «механізм управління» та «механізм регулювання» є досить широко вживаними, однак їх зміст і структуру науковці та практики трактують по-різному.

Механізм державного управління туристичною галуззю – це складна, штучно створена система із чіткою структурою та взаємозв'язками, яка включає підсистеми (суб'єкт та об'єкт управління, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення), що в результаті своєї взаємодії справляють відповідний вплив як на галузь безпосередньо, так і на соціально-економічний стан відповідної території загалом (рис. 1.1).

Механізм державного управління функціонує постійно, збільшуючи чи зменшуючи кількість або значення елементів підсистеми. Кожен елемент взаємодіє з іншими, швидкість зав'язків залежить від досконалої побудови системи. Серед складових механізму державного управління туристичної галузі виділимо програму стратегічного розвитку туризму, побудова якої залежить від відповідальності за отриманий результат відповідного органу влади в туристичній діяльності та наукового підходу до побудови систем механізму.

У словнику-довіднику за редакцією В. Князева та В. Бакуменка механізми державного управління визначено як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [18]. Узагальнюючи поняття державного регулювання, можна зазначити, що процес державного регулювання туристичної сфери залежить від здійснення та упровадження комплексу соціально-економічних, організаційних, управлінських та інших заходів як основних складових елементів для реалізації державної політики.



Рис. 1.1. Динамічний механізм управління туристичною галуззю
[авторська розробка]

У дослідженнях І. Валентюк знаходимо виділення складових механізму державного регулювання туристичної сфери України:

– організаційних (програми розвитку туризму, створення єдиної інформаційної системи, нарощення туристичного потенціалу, формування позитивного туристичного іміджу);

– економічних (ліцензування, стандартизація, сертифікація, кредитування, митні та податкові пільги) [26].

Механізм державного регулювання туристичної діяльності має різноманітну систему складових залежно від значення для держави туристичної діяльності, яку увагу держава приділяє рекреаційній сфері.

Охарактеризуємо основні складові механізму державного управління туристичною галуззю, які ми вважатимемо підсистемами, оскільки кожна із складових є певним чином самостійною системою з власною структурою та принципами функціонування.

Визначаємо такі складові механізму державного управління, які можуть бути адаптовані до управління в туристичній галузі: суб'єкт, об'єкт, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне, матеріально-технічне забезпечення. Розуміння механізму державного управління практично в більшості визначень зводиться до виділення таких його первинних ознак, як: штучно створений організм; практичний характер функціонального призначення; системність, комплексність та взаємоузгодженість елементів, що його формують.

Концептуальне розуміння механізму державного управління передбачає його розгляд за підходами:

- механізм як система;
- механізм як сукупність елементів;
- механізм як процес;
- механізм як інструмент.

При цьому кожне наступне розуміння є вужчим та включене в попереднє. Тобто найбільш досконале визначення механізму державного управління зводиться до його розгляду як системи елементів (суб'єкта, об'єкта, методів і форм їх реалізації, організаційного, інформаційного, кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення), які в своїй сукупній дії приводять до очікуваного результату протягом визначеного періоду.

Дефініція механізму державного управління туристичною галуззю в наукових працях вітчизняних учених має вибіркового, епізодичного характеру та не відображає комплексно специфіки галузі як об'єкта управління. Є. Козловський визначає поняття механізму державного регулювання в галузі туризму, який, за його твердженням, необхідно розглядати як сукупність організаційно-

економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення сталого розвитку туризму [68].

М. Борушак виділяє державне регулювання регіональної туристичної політики як один із напрямів державної туристичної політики разом з розробкою концепцій розвитку туризму в регіонах, формуванням цільових програм щодо розвитку туризму на рівні адміністративного центру в цілому і на рівні окремого суб'єкта адміністрування [24].

У дослідженнях І. Валентюк знаходимо виділення складових механізму державного регулювання туристичної сфери України:

– організаційних (програми розвитку туризму, створення єдиної інформаційної системи, нарощення туристичного потенціалу, формування позитивного туристичного іміджу);

– економічних (ліцензування, стандартизація, сертифікація, кредитування, митні та податкові пільги) [26].

До механізму державного управління туристичною галуззю, крім суб'єктів та об'єктів, методів і форм їх реалізації, належить також організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення. Під організаційним забезпеченням державного управління туристичною галуззю розуміємо систему державних і недержавних організаційних структур, які утворені на різних управлінських рівнях та реалізують свої рішення за допомогою методів і форм, що належать до їх повноважень.

Кадрове забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють професійну діяльність в органах державної влади різного управлінського рівня. Особливістю таких фахівців повинно бути володіння не лише навичками управління різних сфер суспільного життя, а й досконале орієнтування в специфіці розвитку туристичної галузі, розуміння її значення для соціально-економічного розвитку території та відстоювання на цій основі інтересів туризму серед інших галузей національної (регіональної) економіки.

Матеріально-технічне забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає накопичення, зберігання та розподіл фінансових і матеріальних ресурсів, спрямованих на забезпечення виконання прийнятих управлінських рішень чи утримання відповідних організаційних структур, до повноважень яких належить реалізація туристичної політики на відповідному рівні.

На підставі аналізу та узагальнення наукових напрацювань українських учених, таких як Л. Бухаріна, Л. Давиденко, О. Малишева, А. Чечель, Є. Козловський та О. Мельниченко, а також за результатами власних досліджень можна згрупувати механізми державного регулювання туристичної сфери, засоби їх реалізації, забезпечення та інструменти розвитку туристичної галузі. Механізми державного регулювання туристичної галузі здійснюються за допомогою правового забезпечення. Загальний механізм державної політики розвитку туризму в Україні подано на рис. 1.2.

Механізм державного управління туристичною галуззю є складною управлінською формою із чітко сформованою структурою та взаємозв'язками. Такий механізм повинен створювати сприятливе середовище для розвитку туризму в регіонах країни. Лише за умов функціонування правильно побудованого механізму можливе забезпечення досягнення цілей державного управління туристичною галуззю. Для цього вкрай важливим є правильне та чітке визначення організаційного забезпечення як центральної складової механізму державного управління туристичною сферою, адже саме через цю підсистему реалізуються основні управлінські рішення, що визначають рівень розвитку галузі на визначеній території, та формується державна туристична політика.

Державна політика щодо розвитку туризму в Україні залежить не лише від Державного агентства розвитку туризму, а від системної взаємодії всіх елементів державного апарату – від Верховної Ради до місцевих комітетів.

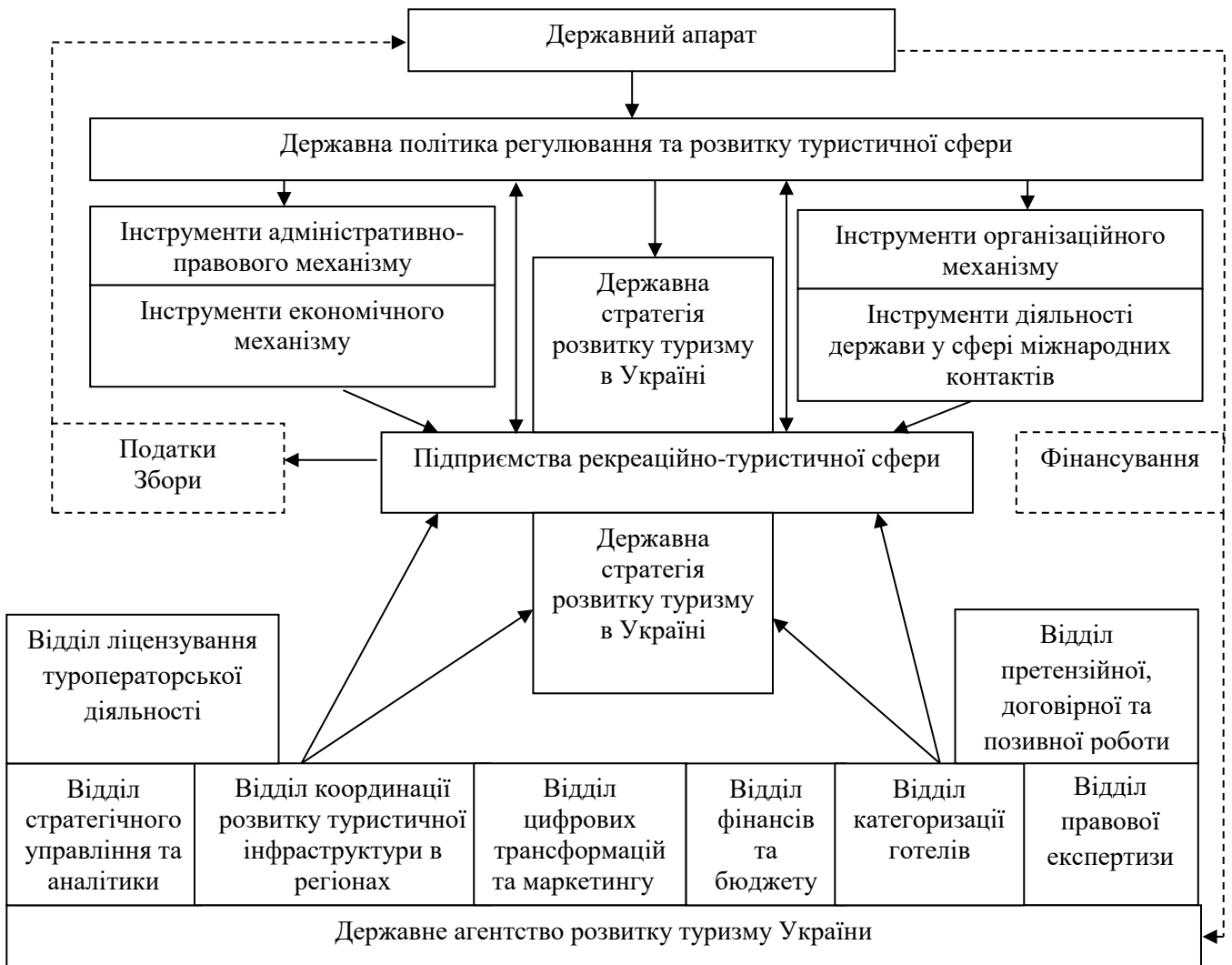


Рис. 1.2. Механізм державної політики розвитку туризму [авторська розробка]

Державний апарат – центральна частина механізму держави, юридично оформлена система всіх державних органів, які здійснюють управління суспільством, виконують завдання та функції держави. Державний апарат покликаний виконувати основні функції держави щодо практичного здійснення державної влади й управління та є невід’ємним атрибутом як виникнення, так і існування та функціонування держави. Це система органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються функції держави, досягаються її різноманітні цілі та завдання і які наділені для цього державно-владними повноваженнями.

Державний апарат впливає на розвиток туристичної галузі через інструменти державного впливу, такі як: кодекси та закони України, постанови Верховної Ради, Кабінету Міністрів, акти міністерства та відомств, нормативні акти органів місцевої влади, податкова, інвестиційна, кредитна політика, ліцензування, квотування, сертифікація, а також через інструменти кадрової, екологічної, соціальної політики, укладання міжнародних угод тощо.

Державна структура функціонування рекреаційно-туристичної діяльності в Україні включає систему не лише Міністерства економічного розвитку, а й багатьох ланок державного апарату (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Державна структура функціонування туризму [42]

Державне регулювання туристичної галузі здійснюється на двох основних рівнях, залежно від вирішення завдань. До першого, загального рівня державного регулювання туристичної діяльності належать законодавча, виконавча та судова гілки влади, повноваження яких становлять загальнодержавний механізм розвитку країни й упровадження елементів функціонування для створення змін щодо досягнення більш вагомого результату, наприклад через закони. Другий рівень – виконавчі органи влади, міністерства, відомства, агентства, комітети, центральні органи виконавчої влади. Усі елементи державного апарату впливають на туристичну сферу України.

Державна політика розвитку туризму реалізується через планування стратегії розвитку туризму на певний проміжок часу. Існує безліч варіантів туристичної політики, вибір якої має відображати сучасні тенденції розвитку цієї галузі, враховуючи світовий досвід, що й потрібно досліджувати при департаменті туризму та курортів. Державна стратегія розвитку туризму є головною рушійною силою в цій сфері.

Завдяки розвитку туристичної галузі держава отримує відповідно більший обсяг від податкових надходжень до бюджету. Між підприємствами рекреаційно-туристичної сфери та державною політикою розвитку туризму існує прямий зв'язок не лише за рахунок податкових надходжень, а й екологічного стану, розвитку інфраструктури, створення робочих місць тощо.

Отже, аналізуючи механізм державної політики розвитку туризму в Україні, варто вказати на відсутність відділу антикризового управління, що на цей момент є актуальним. Також доцільно розробити механізм залучення наукової спільноти до розробки, упровадження та контролю за реалізацією програми стратегічного розвитку шляхом створення на базі закладів вищої освіти колегіального органу.

1.3. Нормативно-правове забезпечення державного управління розвитком туризму в Україні

Головним інструментом у загальному механізмі державної політики розвитку туризму в Україні є нормативно-правове регулювання через закони, кодекси, постанови, укази, розпорядження, акти міністерства та відомств тощо. Тому законодавча база повинна відображати сучасні тенденції й потреби туристичної галузі.

На цьому етапі ринкових перетворень в Україні відбувається активізація національного правового режиму: розробляють нові закони, вносять корективи в чинні нормативно-правові акти з урахуванням потреб громадянського суспільства, ринкових відносин і міжнародних стандартів. Правова база сфери туризму ґрунтується передусім на відповідних положеннях Конституції України.

Згідно зі ст. 45 Конституції України, «кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки» [74]. Відповідно до ст. 33 Конституції України, «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [74].

Ст. 42 Конституції України залишає за кожним громадянином право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт [74]. Ці конституційні положення створюють вихідну правову

базу для організації виробництва та продажу туристичних послуг через здійснення підприємницької діяльності.

Конституція України містить ще одне важливе положення, яке впливає на процес регулювання туристичної діяльності, а саме ст. 9 Конституції України передбачає, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [74].

Верховна Рада України 15 вересня 1995 р. прийняла Закон України «Про туризм». Уперше туристичну діяльність регулював правовий акт, що має вищу юридичну силу, – Закон. У його преамбулі вказано, що він «визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі 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». Закон встановив засади раціонального використання туристичних ресурсів та врегулював відносини, пов'язані з організацією та здійсненням туристичної діяльності на території України [115].

У нашій державі до норм загального законодавства, крім Конституції України, якою закріплені основні права і свободи людини, а також Цивільного та Господарського кодексів України, належать Закони України: «Про курорти», «Про музеї та музейну справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про захист прав споживачів», «Про страхування», «Про рекламу», «Про стандартизацію», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про господарські товариства», «Про

єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» тощо (табл. 1.2). Отже, загалом можна зазначити, що нормативно-правова основа, яка регулює туристичну діяльність та унормовує її функціонування, являє собою значну кількість норм, упровадження яких впливає на результат діяльності (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Нормативно-правова база державного регулювання туристичної діяльності [складено автором на основі 115]

Вид законодавчого акту	Назва законодавчого акту
Закони України	«Про туризм» (від 15 вересня 1995 р. № 324/95–ВР)
	Останні зміни (ВВР, 2021, № 31, ст. 248 від 18 листопада 2021 р. № 1909-ІХ)
	«Про курорти» (від 05 жовтня 2000 р. № 2026-ІІІ)
Укази Президента України	«Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» (від 11 березня 2003 р. № 207/2003)
	«Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму» (від 14 грудня 2001 р. № 1213/2001)
	«Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні» (від 21 лютого 2007 р. № 136/2007)
	«Про підтримку розвитку туризму в Україні» (від 02 березня 2001 р. № 127/2001)
Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України	«Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 роки» (від 14 квітня 2021 р. № 408)
	План заходів щодо державної підтримки сільського туризму на 2006–2010 роки (від 03 липня 2006 р. № 373-р)
	Заходи щодо розвитку іноземного і внутрішнього туризму (від 27 червня 2003 р. № 390 р., від 16 травня 2007 р. № 738)
	«Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» (від 16 березня 2017 р. № 168-р)
	Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки та план заходів з її реалізації (від 5 серпня 2020 р. № 695)
	Концепція розвитку санітарно-курортної галузі (від 23 квітня 2003 р.)
	Стратегічні напрями та завдання щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки (від 03 вересня 2009 р. № 1156 р)
Державні національні стандарти	ДСТУ 4268:2003 «Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги»
	ДСТУ 4269:2003 «Послуги туристичні. Класифікація готелів»
	ДСТУ 4527:2006 «Послуги туристичні. Засоби розміщення»

Зазначимо відсутність правового врегулювання поточної ситуації, яка виникла в умовах бойових дій та внаслідок анексії рекреаційно-туристичних регіонів, унаслідок чого туристична сфера залишається без державної підтримки, а отже, існує ймовірність деградації туризму в Україні. Не визначені питання щодо стимулювання туристичної діяльності під час військового стану та правового врегулювання питань, пов'язаних з майновим комплексом, який залишився на непідконтрольній території.

Державне управління в туристичній галузі для оперативного вирішення окремих завдань використовує нормативно-правові акти як інструмент правовідносин, що відповідає чинній законодавчій базі. «Наказ Державної туристичної адміністрації України та Державного комітету статистики України «Про затвердження Методики розрахунку обсягів туристичної діяльності» від 12 листопада 2003 р. № 142/394 зареєстровано в Міністерстві юстиції України 08 грудня 2003 р. за № 1128/8449. Наказом затверджено відповідну Методику, яка визначає систему показників, єдиних за змістом і порівнянних на всіх рівнях державного управління в Україні та на міжнародному рівні, що характеризують обсяги туристичної діяльності й вплив туризму на економіку країни (регіону).

Методика застосовується для гармонізації на державному рівні показників та джерел статистичної інформації, що визначають економічну та соціальну вагомість туризму в Україні, для підрахунку розмірів туристського споживання і залучених таким чином до обігу грошових коштів, інших вигод від розвитку туризму [74].

Наказ Державної туристичної адміністрації України «Про затвердження Правил користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг» від 16 березня 2004 р. № 193 зареєстрований у Міністерстві юстиції України 02 квітня 2004 р. за № 13/9012 (зі змінами) [99]. Наказом затверджені відповідні Правила, які регламентують основні вимоги щодо користування готелями та аналогічними засобами розміщення (далі – готелі) усіх форм власності, що здійснюють діяльність на території України у

сфері надання послуг розміщення (готельних послуг) споживачам, і регулюють відносини між споживачами (фізичними особами, які проживають у готелях або мають намір скористатися готельними послугами) та готелями, виконавцями цих послуг.

Наказом Мінекономрозвитку «Про утворення робочої групи з питань знакування та маркування маршрутів активного туризму» від 14 липня 2017 р. № 1022. затверджено її склад та Положення про робочу групу з питань знакування та маркування маршрутів активного туризму.

Робоча група є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним при Мінекономрозвитку з метою вивчення питань щодо знакування та маркування маршрутів активного туризму [99].

Базовими завданнями робочої групи є: надання пропозицій щодо створення та моніторингу мережі маршрутів активного туризму; розгляд пропозицій щодо маркування на території України, з урахуванням погоджень із заінтересованими органами та установами; рекомендації щодо правил та порядку розміщення знаків, з урахуванням кожного окремого регіону та зазначеного маршруту; розроблення рекомендацій щодо організації і проведення робіт із маркування та знакування маршрутів активного туризму; аналіз та оброблення відповідної інформації про стан маркування в регіонах.

Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про утворення Ради туристичних міст і регіонів» від 09 вересня 2016 р. № 204 (зі змінами) [99]. Наказом утворено Раду туристичних міст і регіонів (далі – Рада) у складі та затверджено Положення про неї.

Основними завданнями Ради є підготовка пропозицій і рекомендацій щодо:

- формування та підвищення ефективності державної політики у сфері туризму та курортів, її реалізації на регіональному та місцевому рівнях;
- визначення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, і шляхів їх вирішення;

- покращення координації діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- розробки та впровадження ефективної моделі управління сферою туризму та курортів на регіональному рівні;
- удосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері туризму та курортів, імплементації законодавства ЄС, гармонізації з міжнародними стандартами тощо;
- механізмів взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, підприємствами, науковими та освітніми установами сфери туризму та курортів;
- формування конкурентоспроможних національного, регіонального та місцевого туристичних продуктів, їх просування на внутрішньому та міжнародному ринках [79].

Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положення про структурний підрозділ туризму та курортів місцевої державної адміністрації» «від 29 вересня 2016 р. № 1654 (зі змінами) [99]. Наказом затверджено відповідні Методичні рекомендації, які розроблено з метою надання практичної та методологічної допомоги місцевим державним адміністраціям та рекомендовано під час розроблення положень про структурні підрозділи туризму та курортів.

Указ Президента України «Про підтримку розвитку туризму в Україні» від 02 березня 2001 р. № 127/2001 прийнятий з метою стимулювання розвитку туризму в Україні, підтримки вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності, створення сучасної туристичної індустрії.

Галузева угода у сфері туризму та курортів України на 2017–2019 рр. підписана 13 березня 2017 р. на тристоронній основі між Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, Всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців санаторно-курортних та оздоровчих закладів і

Всеукраїнською професійною спілкою працівників туристичної галузі, санаторно-курортної сфери та готельного господарства. Галузева угода прийнята з метою соціального захисту працівників суб'єктів господарювання, що діють у сфері туризму та культури та встановлює засади соціального діалогу [99].

Регулювання туристичної діяльності в Україні має комплексний та міжгалузевий характер і покликане забезпечити правову основу для організації, безпеки та здійснення туристичної діяльності в Україні. Нормативно-правове регулювання відносин у сфері туризму здійснюється з використанням джерел конституційного, цивільного, господарського, податкового, трудового, земельного, екологічного, адміністративного та кримінального права.

Основними функціями правового регулювання туристичної діяльності є регулятивна та охоронна функції, яка здійснюється для впорядкування відносин у туристичній сфері, зокрема у сфері ліцензування господарської діяльності туристичних операторів, укладення та виконання договорів про надання туристичних послуг, гарантування безпеки в туристичній сфері, державної підтримки туристичної діяльності тощо. А охоронну функцію виконують норми адміністративного та кримінального права, котрі застосовуються у випадку порушення законодавства про туристичну діяльність.

М. Мальська вважає, що туристична діяльність в Україні регламентована як прямо, так і опосередковано. У першому випадку йдеться про створення спеціального туристичного законодавства, у другому – туристичне законодавство включається в блок законодавчих актів, які стосуються як туризму, так і інших галузей економіки [83].

Визначаючи туристичну сферу як одну з пріоритетних напрямків, держава здійснює її регулювання, враховуючи такі принципи:

- визначати й підтримувати головні напрями туристичної галузі;

- всебічно сприяти туристичній діяльності, створюючи необхідні умови для її розвитку;
- здійснювати заходи для підтримки й захисту українських туристів, турагентів та їх об'єднань;
- формувати позитивне уявлення про Україну для заохочення туризму.

Забезпечення права громадян на відпочинок, свободу пересування та інші права при здійсненні подорожей – одна з основних цілей державного регулювання туристичної діяльності, координації підприємницької діяльності, захист загальних майнових інтересів спонукає туроператорів та турагентів створювати об'єднання, що не суперечать законодавству.

Основними пріоритетними напрямками державної політики у туристичній сфері є:

- створення сприятливих умов для розвитку туризму шляхом спрощення та гармонізації валютного, податкового, митного, прикордонного та інших видів регулювання;
- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;
- розширення міжнародного співробітництва, популяризація України на світовому туристичному ринку;
- розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму;
- забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туризму, створення за рахунок цього нових робочих місць;
- забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб [100].

Кожний з перерахованих у Законі України «Про туризм» способів реалізації державної політики в галузі туризму є важливим явищем, що зумовлює прийняття законодавчих та інших правових актів, впливає на розвиток і розширення предмета правового регулювання – туристичної

діяльності. При цьому кожний із цих способів має своє коло, свою характеристику відносин, що виникають у державному регулюванні туристичної діяльності.

Зауважимо, що положення чинного Закону України «Про туризм» та нормативно-правові акти, незважаючи на зовнішню декларативність їх змісту, мають вирішальне значення для розвитку туризму в Україні. Очевидно, що без активної підтримки й безпосередньої допомоги держави реорганізація та розвиток туристичної галузі будуть практично неможливі або вкрай ускладнені.

У туристичній галузі функції регулювання здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах їх компетенції.

Представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради відповідно до їх повноважень:

- доручають своїм виконавчим органам фінансування місцевих програм розвитку туризму за рахунок коштів місцевого бюджету;
- визначають кошти місцевих бюджетів для фінансового забезпечення місцевих програм розвитку туризму;
- затверджують місцеві програми розвитку туризму;
- вживають заходи для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з надання туристичних послуг [99].

Центральним органом виконавчої влади в Україні у туристичній галузі до 2019 р. був Департамент з туризму та курортів України. Кабінетом Міністрів України від 24 грудня 2019 р. було створене Державне агентство розвитку туризму.

Державне агентство розвитку туризму України (ДАРТ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віцепрем'єрміністра з відновлення України – Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури (далі –

Міністр) і який реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів).

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року, основними завданнями Державного агентства розвитку туризму (ДАРТ) є [102]:

- реалізація державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів);

- внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів);

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові, бере участь у погодженні проєктів законів, інших нормативно-правових актів, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;

- за дорученням Міністра в установленому порядку бере участь у діяльності міжнародних організацій та забезпечує виконання зобов'язань, що випливають з членства в таких організаціях;

- залучається до розроблення та виконання програм розвитку туризму і курортів в Україні;

- розробляє та подає в установленому порядку Міністрові пропозиції щодо:

- організації обліку туристичних ресурсів України та забезпечення їх раціонального використання та охорони;

- визначення переліку посад фахівців туристичного супроводу та кваліфікаційних вимог до них;

- порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;

розроблення програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури;

порядку оформлення ваучера на надання туристичних послуг та його використання;

положення про комісію із встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), та положення про комісію з апеляцій;

– встановлює форму свідоцтва про встановлення готелю чи іншому об'єкту, що призначається для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), відповідної категорії;

– забезпечує створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;

– бере участь у створенні та веденні Державного кадастру природних лікувальних ресурсів;

– здійснює відповідно до законодавства встановлення відповідних категорій об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з розміщення, закладам харчування, курортним закладам тощо), видає свідоцтва про встановлення об'єктам туристичної інфраструктури відповідної категорії та веде реєстр свідоцтв про встановлення категорій об'єктам туристичної інфраструктури;

– здійснює заходи щодо підвищення конкурентоспроможності туристичного ринку, в тому числі заходи, пов'язані з інтеграцією національного туристичного ринку в єдиний європейський туристичний простір;

– надає пропозиції та залучається до проведення досліджень туристичного ринку, підготовки та поширення інформації про Україну і її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави, зокрема шляхом організації презентацій про туристичні можливості України, робочих нарад, конференцій, семінарів тощо, а також участі у виставкових заходах як в Україні, так і за кордоном;

– за дорученням Міністра в установленому порядку бере участь у підготовці проєктів міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення і припинення дії таких договорів, укладає міжнародні договори, забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами з питань, що належать до його компетенції;

– за дорученням Міністра бере в установленому порядку участь у міжнародних заходах з питань туризму, міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

– залучається в установленому порядку до надання суб'єктам туристичної діяльності методичної, консультативної та іншої допомоги;

– залучається до поширення соціальної реклами у сфері туризму та курортів;

– забезпечує координацію діяльності курортних закладів (незалежно від форми власності), пов'язаної з використанням лікувальних ресурсів, а також діяльності підприємств, установ та організацій, які обслуговують курорти;

– забезпечує розгляд клопотань про оголошення природних територій курортними;

– погоджує клопотання про оголошення природних територій курортними з власниками чи користувачами земельних ділянок;

– забезпечує розроблення проєктів оголошення природних територій курортними;

– вносить пропозиції Мінінфраструктури щодо розроблення стандартів, діяльності із сертифікації, проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері туризму;

– організовує створення загальнодержавної інформаційної мережі у туристичній і курортній сфері;

– залучається до визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері туризму та проведення науково-дослідних робіт у сфері туризму;

– забезпечує розвиток в'їзного та внутрішнього туризму та курортів;

- вносить пропозиції Мініфраструктури щодо вдосконалення системи обліку, звітності та статистичної інформації «у сфері туризму та курортів»;
- видає ліцензії на право провадження туроператорської діяльності та веде ліцензійний реєстр суб'єктів туроператорської діяльності;
- здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням туроператорами ліцензійних умов провадження туроператорської діяльності;
- здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДАРТ, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;
- бере участь у реалізації державної інвестиційної політики у сфері туризму та курортів;
- здійснює функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
- забезпечує організацію та проведення мистецьких конкурсів з метою реалізації проектів, спрямованих на здійснення заходів з розкриття туристичного потенціалу України;
- здійснює інші повноваження, визначені законом;
- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДАРТ;
- здійснює в установленому порядку добір кадрів в апараті ДАРТ, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників апарату ДАРТ;
- організовує планово-фінансову роботу в апараті ДАРТ, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;
- здійснює у межах своїх повноважень разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за використанням

державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм, у тому числі міжнародних;

- організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів в апараті ДАРТ відповідно до встановлених правил;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в апараті ДАРТ;

- забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави.

Інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень:

- забезпечують реалізацію державної політики в галузі туризму;

- здійснюють підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики в галузі туризму;

- беруть участь у створенні організаційно-правових та економічних механізмів реалізації державної політики в галузі туризму [102].

Державний нагляд (контроль) у сфері туризму та курортів здійснює Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, утворена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. [100].

До регулювальної діяльності у туристичній галузі залучені місцеві державні адміністрації, які в межах своїх повноважень:

- розробляють проєкти регіональних програм розвитку туризму та подають їх для затвердження обласним і районним радам;

- сприяють туристичній діяльності у своєму регіоні та створенню сучасної туристичної інфраструктури;

- здійснюють виконавчі і організаційно-розпорядчі функції щодо організації та розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму;

- аналізують ринок туристичних послуг у межах адміністративно-територіальних одиниць, представляють центральному органу виконавчої влади в сфері туризму необхідні відомості про розвиток туризму в адміністративно-територіальних одиницях;

- вживають заходів щодо виконання регіональних програм розвитку туризму;

- видають дозволи на право здійснення туристичного супроводу;

- здійснюють соціальну рекламу туристичних ресурсів, утворюють відповідні інформаційні центри; сприяють дитячому та молодіжному туризму;

- беруть участь у підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації кадрів туристичній галузі, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

- вносять у встановленому порядку до центрального органу виконавчої влади в сфері туризму пропозиції про анулювання відповідної ліцензії;

- надають суб'єктам туристичної діяльності методичну і консультативну допомогу щодо організації їх діяльності;

- залучають підприємства, організації і установи, розташовані на підпорядкованій їм території, до розв'язання проблем розвитку туризму в регіонах;

- подають центральному органу виконавчої влади в галузі туризму пропозиції стосовно включення заходів з регіональних програм розвитку туризму до відповідних програм;

- здійснюють іншу діяльність у галузі туризму відповідно до законодавства.

Виконавчі органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень:

- залучають на договірних засадах підприємства, установи та організації, розташовані на відповідній території, до розв'язання проблем розвитку місцевого туризму та підтримки туристичних ресурсів;

- розробляють проекти місцевих програм розвитку туризму і подають їх для затвердження відповідним місцевим радам; вживають заходів щодо виконання місцевих програм розвитку туризму;
- впроваджують заходи для залучення місцевого населення до туристичної діяльності, створюючи нові робочі місця;
- організують проведення інвентаризації туристичних ресурсів місцевого значення;
- сприяють охороні і збереженню рекреаційно-туристичних ресурсів;
- сприяють розвитку на відповідній території різних видів туризму» [99].

Варто зауважити, що державне регулювання туристичної діяльності здійснюється не лише через зміну чи вдосконалення суто нормативно-правової бази, спрямованої на туристичну галузь, а й зміну всієї державної моделі. Оскільки туристична галузь залежить, як було зазначено вище, від багатьох сумісних сфер, державна політика повинна враховувати розвиток туристичної сфери та залежних, споріднених галузей рекреаційно-туристичної діяльності.

Державна політика розвитку туризму реалізується через механізм адміністративно-правового забезпечення шляхом використання інструментів (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Інструменти адміністративно-правового механізму державного регулювання розвитку туризму [складено автором на основі 115]

Інструменти адміністративно-правового механізму		
<ul style="list-style-type: none"> – кодекси та закони України; – постанови Верховної Ради; – укази та розпорядження Президента України 	<ul style="list-style-type: none"> – постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України; – акти міністерства та відомств 	<ul style="list-style-type: none"> – накази, положення та інструкції національної туристичної адміністрації; – нормативні акти органів місцевої влади

Шляхом використання вищенаведеного інструментарію здійснюється державне регулювання рекреаційно-туристичної діяльності в адміністративно-правовій сфері. Законодавча підтримка туристичної галузі повинна відображатись і вдосконалюватись відповідно до державної стратегії розвитку туризму та змінюватись відповідно до тенденцій розвитку й потреб ринку.

Для забезпечення охорони туристичних ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки туризму, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень затверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму.

Державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму повинні передбачати заходи щодо забезпечення безпеки в галузі туризму. Порядок формування, фінансування й реалізації регіональних та місцевих програм розвитку туризму визначається законом.

Більшість чинних програм розвитку туризму мають декларативний характер, на цьому наголошують науковці, містять загальну інформацію про стан галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, що може бути використаний з метою їх вирішення, сукупність запланованих заходів. Однак, негативним фактом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, критеріїв для перевірки стану їх виконання, а також відповідальних осіб [68].

Постійні процеси реорганізації органів державного управління рекреаційно-туристичної сфери в незалежній Україні показують намагання державної влади знайти оптимальний варіант регулювання цієї сфери, виходячи з принципів ефективності, системності, узгодженості та оптимізації органів влади. Нормативно-правова база потребує вдосконалення та адаптації до сучасних вимог туристичного середовища. Якщо туристична діяльність є пріоритетною (згідно зі ст. 6 Закону «Про туризм»), то це має набути

відображення у структурі ВВП. Зазначимо, законодавчими нормами не врегульовані питання щодо ведення туристичної діяльності в умовах воєнного стану, а саме алгоритм створення спеціальних економічних зон для стимулювання ведення господарської діяльності. Для перерозподілу інвестиційного туристичного капіталу доречним було б урегулювання правового забезпечення реалізації майна на непідконтрольній території.

Висновки до першого розділу

1. Узагальнено дослідження рівня наукової розробленості проблеми формування та реалізації державної політики розвитку туризму й визначено, що головною функцією державної політики щодо туристичної галузі є її підтримка під час криз та стимулювання майбутнього розвитку. Державна політика формується через механізм державного управління, а реалізується – через державне регулювання. Державне регулювання є елементом системи механізму державної політики розвитку туризму. Аналізуючи наукові дослідження проблематики механізму державного управління, виявлено багатовекторність підходів до його визначення. Механізм управління як система потребує адаптації до вимог часу та впливу зовнішніх і внутрішніх факторів. На прикладі потреби реагування на кризові явища в туристичній сфері, викликані епідеміологічними факторами, такими як COVID, та військовими діями, удосконалення процесу державного управління є актуальним для подальшого вивчення.

2. Детально обґрунтовано категоріально-понятійне поле дослідження, яке охоплює багато підходів до визначень механізмів державної політики розвитку туризму. Виявлено значний плюралізм у формулюванні одних і тих самих понять різними відомствами та установами. Водночас визначено основні функції, методи, моделі в системі державної політики розвитку

туризму. Державне управління – системний процес, елементом якого є регулювання за допомогою інструментів державної політики (ліцензії, податки, грошово-фінансова, міжнародна політика тощо). Визначено механізм та структуру функціонування державної політики розвитку туризму.

3. Під час дослідження нормативно-правової основи щодо розвитку туризму в Україні виявлено низку проблем, що потребують вирішення. Невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам і тенденціям розвитку туристичної сфери. Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України «Про туризм», що є позитивним кроком, існує потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі й узгодження її відповідно до міжнародних стандартів. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій і досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією, які зазнали військової агресії.

4. Досліджено нормативно-правову базу забезпечення туристичної діяльності в Україні, яка свідчить, що інструменти адміністративно-правового механізму потребують удосконалення та адаптації до сучасних вимог рекреаційно-туристичного середовища. Основною проблемою є кризові процеси в Україні, викликані насамперед військовими діями та анексованою територією з туристично-рекреаційним потенціалом. Потрібно змінити нормативно-правову базу, адаптувавши її до вдосконаленого механізму державної політики розвитку туризму.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

2.1. Становлення системи державного управління туристичною галуззю в Україні

З відновленням незалежності в Україні відбуваються постійні реорганізації центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів. У період функціонування СРСР, а саме у грудні 1988 р. ліквідували Головінтурист України та впродовж 1989–1993 рр. центрального органу виконавчої влади у туристичній галузі взагалі не було. Тільки у 1993 р. розпочав повноцінно працювати новостворений орган – Державний комітет України з туризму, який був безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Робота Держкомтуризму сприяла певному впорядкуванню галузі. Зокрема, легалізувалася діяльність окремих туристичних підприємств, суттєво зменшилася кількість випадків шахрайства під час організації подорожей за кордон, розширився асортимент та якість послуг.

Пропонуємо розглянути показники діяльності державної політики в туристичній галузі та тенденцію розвитку за рахунок приросту засобів тимчасового розміщення як узагальненого показника приросту капітальних інвестицій. Приватизація державного майна розпочалась з 1992 р., тож, розглядаючи період діяльності Державного комітету України з туризму, слід зауважити, що всі об'єкти туризму перебували в державній власності. Відновлення Україною незалежності в 1991 р. стало запорукою розвитку інших видів господарської діяльності, для туризму ж процес становлення розпочався у період 1995–1999 рр.

Кількість готелів у період з 1995–1999 рр. знизилась на 5%, кількість номерного фонду – на 17%, житлова площа – на 8%; як у державній сфері, так і з боку приватних інвесторів розвиток туризму у досліджуваний період не спостерігався (табл. 2.1). Під приватизацію у цей період підлягали підприємства промислового комплексу; це здійснювалось між керівниками державних установ та криміналітетом за зниженою вартістю або через купівлю знецінених акцій у робітників. Внаслідок цього у майбутньому з'явилися фінансово-промислові групи зі своїми представниками у вищих органах влади, що перетворювало Україну на країну «стаціонарного бандитизму» [7].

Таблиця 2.1

Готелі та інші місця для тимчасового проживання

[складено автором на основі 46]

Рік	Кількість підприємств готельного типу	Кількість номерів	Житлова площа номерів, тис. м
1995	1396	62360	1032,3
1996	1368	60601	999,9
1997	1375	58464	1002,1
1998	1328	55487	1010,7
1999	1326	51450	948,7

Ліквідація Держкомтуризму в 1999 р. та створення на базі трьох існуючих комітетів єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму України теж не дало бажаного позитивного результату. Подальша практика довела, що така політика була помилковою: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули вітчизняну туристичну галузь на третій план. Причому це відбулося як на центральному, так і на регіональному рівнях. Причино-наслідковий зв'язок цього позначається на співвідношенні показників туристичної галузі до валового внутрішнього продукту (рис. 2.1).

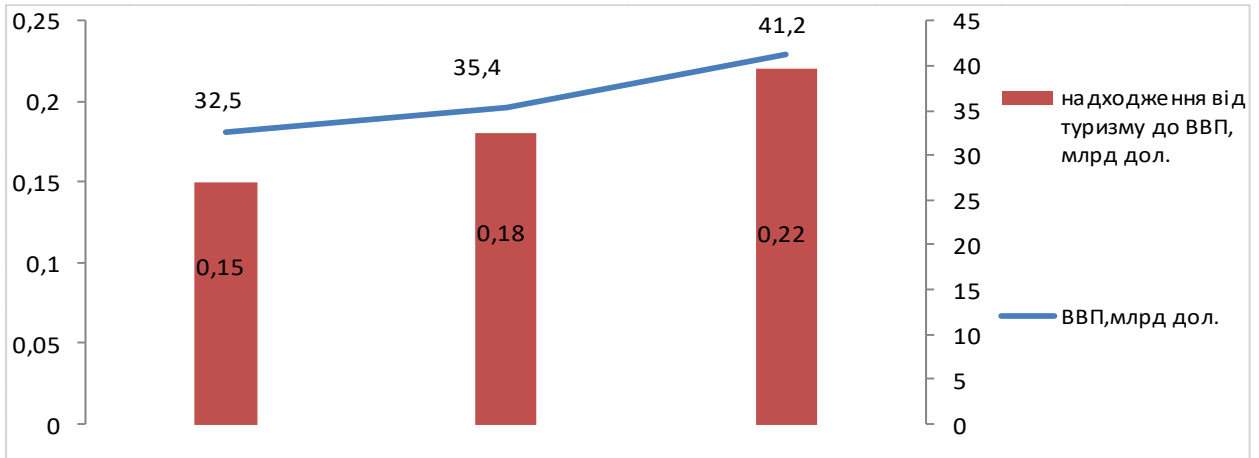


Рис. 2.1. Динаміка надходжень від туризму до ВВП 2000–2002 рр.
[складено автором на основі 46]

У період 2000–2002 рр. туристична галузь була не розвинута, відпочинок здійснювали за рахунок путівок від підприємств, частка приватного капіталу залишалась незначною. Зростання туристичної сфери впродовж 2000–2002 рр. змінилось на 46%.

Зрештою, у квітні 2002 р. Указом Президента України було засновано Державну туристичну адміністрацію України (ДТАУ) – центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України, що вносить пропозиції щодо формування державної політики у туристичній та курортній галузях, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цих галузях, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до її відання [100].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. було затверджено Програму розвитку туризму в Україні до 2005 р. Деякі вчені пов'язують цю дату з початком розвитку туристичної діяльності в Україні. Впровадження програми є свідченням прагнення державних установ розвивати туристичну сферу в Україні.

У квітні 2002 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 рр.»

Основною метою Програми проголошено створення конкурентоспроможного міжнародного ринку національного туристичного продукту, який задовольнить туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини.

Основні завдання Програми:

- забезпечення сталого розвитку туристичної галузі та підвищення її частки в макроекономічних показниках;
- підвищення рівня життя громадян і створення додаткових робочих місць;
- збільшення частки очікуваних доходів від туристичної галузі у державному бюджеті;
- підвищення іміджу держави на міжнародному рівні.

Програмою визначено такі напрями розвитку:

- удосконалення нормативно-правової бази туристичної діяльності;
- зміцнення матеріальної бази туризму;
- розширення міжнародної співпраці в туристичній галузі;
- підвищення якості та розширення асортименту туристичних послуг;
- поліпшення транспортного обслуговування;
- підвищення ефективності використання рекреаційних ресурсів та об'єктів культурної спадщини [103];
- поліпшення інформаційного та рекламного забезпечення;
- впровадження ефективної інноваційної діяльності та створення наукової бази туризму;
- поліпшення кадрового забезпечення.

Результати щодо програми розвитку туризму зображено на рис. 2.2.

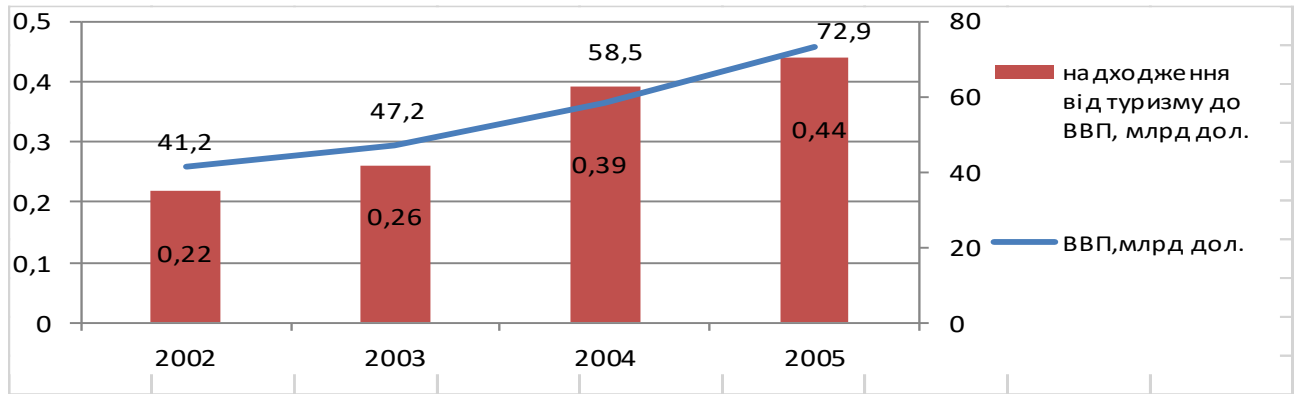


Рис. 2.2. Динаміка надходжень від туризму до ВВП 2002–2005 рр.
[складено автором на основі 46]

Динаміка змін у туристичній сфері відповідає зростанню ВВП. Якщо ВВП за 3 роки збільшився на 77%, то туристична галузь, відповідно, на 100%. Державна політика сприяла розвитку туризму впродовж 2002–2005 рр. за рахунок реформування та затвердження Програми розвитку туризму.

У 2005 р. Указом Президента України «Про Міністерство культури і туризму України» було прийнято неординарне рішення реорганізувати Державну туристичну адміністрацію України та Міністерство культури і мистецтв України у Міністерство культури і туризму України. Кабінет Міністрів України своєю постановою створив Державну службу туризму і курортів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів у структурі Міністерства культури і туризму України, діяльність реорганізованого державного органу зобразимо на рис. 2.3.

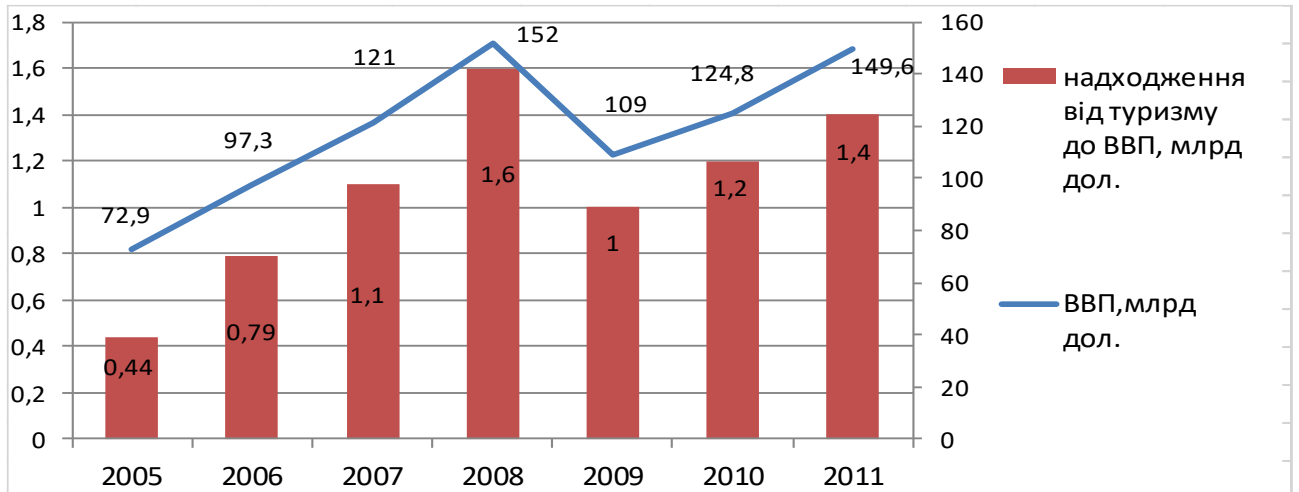


Рис. 2.3 Динаміка надходжень від туризму до ВВП, 2005–2011 рр.
[складено автором на основі 46]

Реформа приватизації, введення спрощеної системи оподаткування, як наслідок створення системи малого підприємництва, сприяли найбільш ефективному стимулюванню розвитку економіки, що й позначилось на зростанні ВВП впродовж 2005–2008 рр. на 111%. Економічне зростання в різних пропорціях впливає на зростання галузей народного господарства. Туристична сфера не стала винятком, але за рахунок розвитку рекреаційно-туристичної інфраструктури та створення програм, спрямованих на зростання туристичної галузі, приріст становив 245%. Свідченням успішної державної політики щодо розвитку туризму є показник різниці у зростанні ВВП впродовж 2005–2008 рр. у співвідношенні до зростання туристичної галузі на 134%.

Зниження економічного розвитку України в 2009 р. пов'язано зі світовою фінансовою кризою. Зменшення показника ВВП України становило 29%, тоді як світовий показник – 1%, державна економічна політика уряду не була здатна запобігти світовій кризі та відреагувати на її наслідки. Надходження від туристичної галузі у 2009 р. знизилось на 37%, що на 8% нижче, ніж загальноекономічний показник. Економічна криза 2009 р. в Україні

є свідченням відсутності антикризових заходів щодо запобігання та стабілізації кризової ситуації.

Вихід економіки України з рецесії розпочався з 2009 р. Так, за 2 роки зростання ВВП становило 37%, наблизившись до показників 2008 р. Економічне зростання сприяло розвитку туристичної діяльності: впродовж 2009–2011 рр. показник становив 40% пропорційно до зростання ВВП [9]. Можна зазначити, що туристична діяльність розвивалась за рахунок економічного зростання, а не збільшення інвестицій.

Президент України 6 квітня 2011 р. підписав Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Було прийнято рішення створити Державне агентство України з туризму та курортів, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністерство інфраструктури України.

Туристичну галузь вперше в історії України перевели з гуманітарного у реальний сектор економіки, саме у цей час з'явилися нові джерела для інвестиційної підтримки з боку держави. Функціонування Державного агентства України з туризму та курортів у структурі Міністерства інфраструктури України було цілком виправданим у цей час, оскільки від самого початку існування цього органу стали відбуватися певні зрушення в розвитку туризму [106]. Але доречнішим, на нашу думку, є підпорядкування у структурі Міністерства економіки, адже туристично-рекреаційний потенціал в Україні, враховуючи мультиплікативний ефект, має створити передумови для розвитку туризму як невід'ємної складової господарського комплексу України.

Впродовж останніх років робота Держтуризмкурорту України була спрямована на забезпечення правового регулювання суб'єктів туристичної діяльності, захист прав споживачів туристичного продукту, підготовку проєктів регуляторних та інших актів законодавства. Показники функціонування новоствореного державного органу зображено на рис. 2.4.

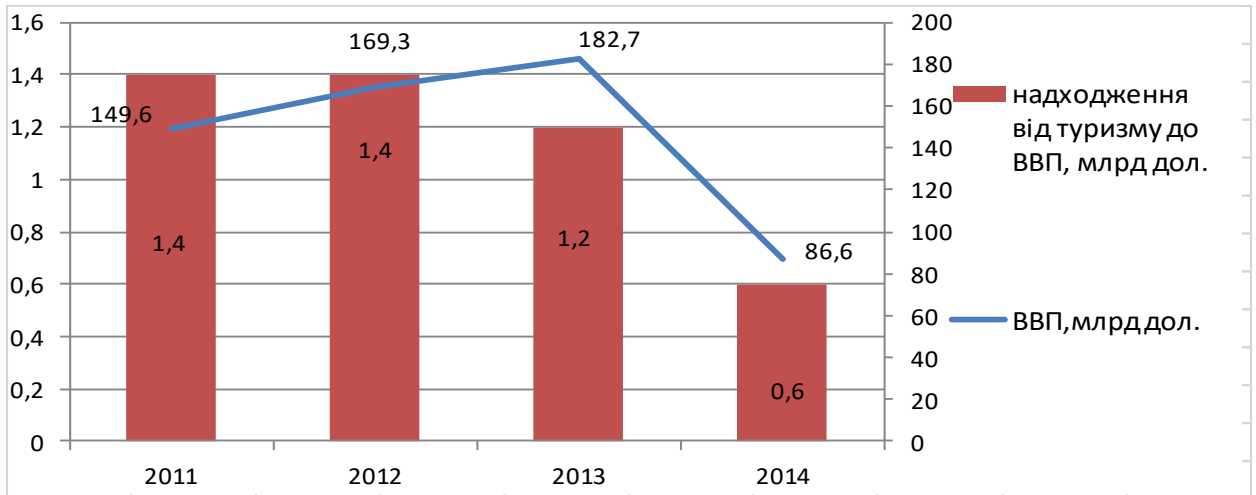


Рис. 2.4 Динаміка надходжень від туризму до ВВП у 2011–2014 рр.
[складено автором на основі 46]

До функцій Державного агентства України з туризму та курортів належали функції стосовно:

- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств, що стосуються туризму, та в установленому порядку подача їх віце-прем'єр-міністру України – міністру інфраструктури України для погодження і внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

- участі у діяльності міжнародних організацій та забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з членства в таких організаціях;

- участі у розробці міжнародних договорів;

- видачі ліцензій на право здійснення туроператорської діяльності;

- контролю за дотриманням ліцензійних умов провадження туроператорської діяльності;

- видачі свідоцтва про присвоєння об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з

розміщення, установам харчування, курортним установам тощо) відповідної категорії;

- здійснення реєстру свідоцтв про встановлення категорій об'єктам туристичної та суб'єктів туристичної інфраструктури;

- видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; організації створення загальнодержавної інформаційної мережі в туристичній і курортній сферах;

- організації ведення обліку туристичних ресурсів України та забезпечення їх раціонального використання й охорони; участі в підготовці навчальних планів і програм навчання фахівців у галузі туризму та курортів, їх професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації;

- організації та виконання робіт зі стандартизації та сертифікації туристичних послуг;

- забезпечення створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів України, а також Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України; управління об'єктами державної власності.

Туристична галузь у період 2011–2012 рр. перебувала на стадії стагнації, на відміну від економічної ситуації в Україні, приріст ВВП становив 13%. Фаза рецесії на 15% у туристичній галузі розпочалась у період 2012–2013 рр., на відміну від зростання економіки – 7%. Створене державне Державне агентство України з туризму та курортів не надало позитивних результатів щодо приросту інвестицій у рекреаційно-туристичну сферу.

Політико-економічна криза 2013 р. перетворилась у революцію, а з 2014 р., тобто з початком першої фази військової агресії Росії щодо України, анексією Кримського півострова та частини Донецької і Луганської областей, що становило 7% від усієї території України, внаслідок чого знизився ВВП у два рази і надходження від туристичної сфери змінились пропорційно. Будь-яка країна, що перебуває в революційному стані та має на своїй території війну, опиняється в економічній кризі, наслідки якої вже залежать від антикризових дій уряду та часу на реагування.

У вересні 2014 р. Кабінет Міністрів України ліквідував Державне агентство України з туризму та курортів, поклавши його функції на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [99]. Результати діяльності новоствореного органу державної влади, відповідального за туристичну галузь, зображено на рис. 2.5.

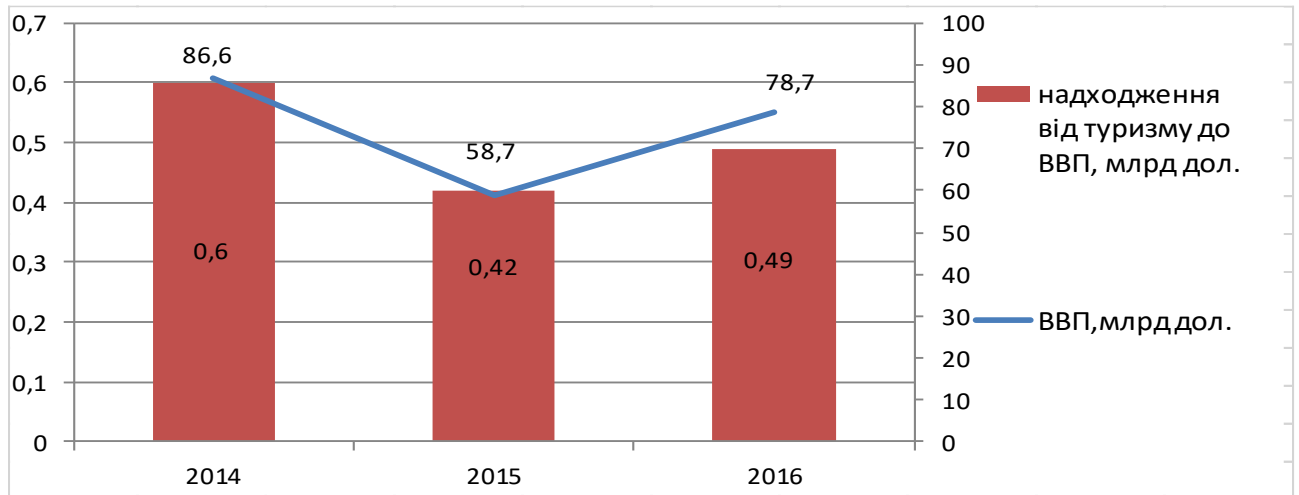


Рис. 2.5. Динаміка надходжень від туризму до ВВП у 2014–2016 рр. [складено автором на основі 46]

Економічний спад продовжився у період 2014–2015 рр. на 32%, рецесія туристичної галузі – на 30%. Період 2014–2015 рр. позначається як фаза високої інтенсивності бойових дій та продовження пошуку урядом антикризових заходів щодо стабілізації ситуації в економічній сфері. Зростання національної економіки розпочалось у 2015–2016 рр. на 34% і, як наслідок, туристична галузь додала 16%. Зростання попиту в туристично-рекреаційному секторі пов'язане з економічним розвитком України у зазначений період. Період 2015–2016 рр. є фактором стабілізації економічної ситуації за рахунок впровадження урядом антикризових дій, зменшення інтенсивності бойових дій. Отже, вважаємо, що відсутність окремого

державного органу управління туристичною сферою не впливає на розвиток туризму.

У липні 2016 р. створено Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Головною метою діяльності департаменту є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів). Основними пріоритетами в роботі Держтуризмкурорту з реалізації державної політики у сфері туризму та курортів стали:

- створення оптимальних нормативно-правових засад розвитку сфери туризму та курортів України;
- забезпечення державної підтримки в'їзного і внутрішнього туризму;
- формування конкурентоспроможного на світовому ринку національного туристичного продукту [99].

Створення органу державної влади, відповідального за функціонування туристичної галузі, на нашу думку, можна розглядати як чинник реагування на кризову ситуацію. Показники діяльності розвитку туризму у зазначений період відобразатимуть доцільність цього рішення (рис. 2.6).

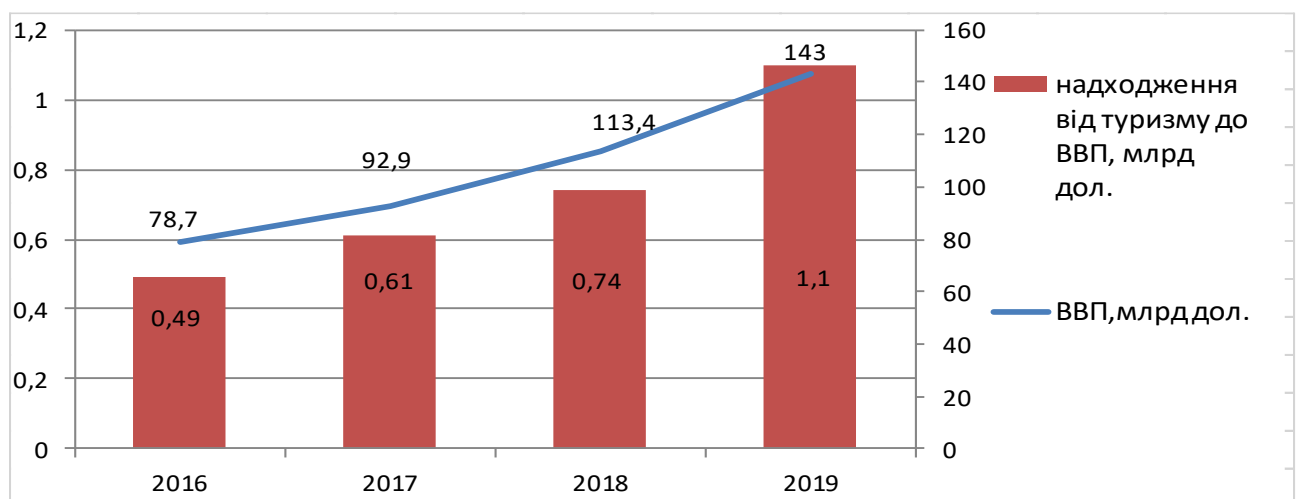


Рис. 2.6. Динаміка надходжень від туризму до ВВП у 2016–2019 рр.

[складено автором на основі 46]

Стабілізація політико-економічної ситуації відбувалась впродовж 2016–2019 рр., зростання ВВП становило 81%, туристична галузь збільшила надходження до бюджету на 124%, різниця становить 43%, що є свідченням доцільності запровадження окремого органу – Департаменту туризму та курортів, регулювання туристичних потоків в'їзного та виїзного туризму, популяризації рекреаційно туристичного потенціалу на світовому ринку.

Туризм у світовому господарстві займає 10%; з туристично-рекреаційним потенціалом частка у структурі ВВП має бути на рівні світових показників. На нашу думку, туристичну галузь має регулювати окремий орган у структурі державної влади, департамент або міністерство так при досягненні показника 10% у структурі ВВП доречним є створення Міністерства туризму, оскільки туристична сфера є невід'ємною частиною економічної складової, враховуючи рекреаційно-туристичний потенціал та прийнятну вартість туристичних послуг для іноземних туристів.

З 4 грудня 2019 р. центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері туризму та курортів, відповідно до Постанови КМУ № 995, стало Державне агентство розвитку туризму України (далі – ДАРТ), діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через міністра культури, молоді та спорту.

Кабінет Міністрів України 24 грудня 2019 р. затвердив Постанову щодо діяльності ДАРТ, яка також регламентує його повноваження і сфери компетенції. Згідно з текстом пояснювальної записки до Постанови, Мінінфраструктури реалізовуватиме державну політику у сфері туризму та курортів, крім здійснення державного нагляду та контролю. Підкреслено, що розвиток туристичної інфраструктури неможливий без створення інтегрованого до світової системи ефективного та безпечного транспортного комплексу України. Зазначимо при цьому, що транспортну галузь слід розвивати окремо, адже транспортна інфраструктура – це прискорювач економічних процесів, а туристична діяльність є окремою економічною сферою.

Функції з реалізації держполітики у сфері туризму та курортів покладено на Мінінфраструктури з метою взаємоузгодження розвитку транспортної й туристичної інфраструктури України. Міністерство також буде координувати роботу Державного агентства розвитку туризму. Як ми вже зазначали, досі функції з реалізації державної політики у сфері туризму та курортів виконувало Міністерство культури та інформаційної політики. Статистичні показники відображають у цифровому значенні якість прийняття управлінських рішень протягом каденції, що зображено на рис. 2.7.

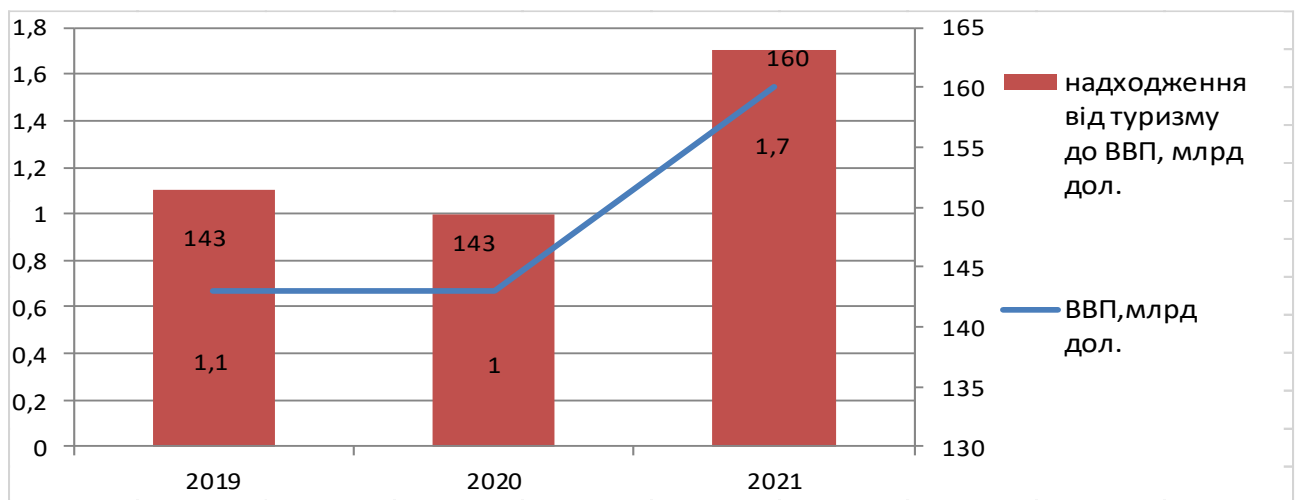


Рис. 2.7. Динаміка надходжень від туризму до ВВП у 2019–2021 рр.
[складено автором на основі 46]

Реорганізація туристичної сфери, а саме створення Державного агентства розвитку туризму при Міністерстві інфраструктури замість Департаменту розвитку туризму та курортів у підпорядкуванні Міністерства економічного розвитку, свідчить про зменшення значення туристичної галузі в Україні та відсутність політичної волі щодо її розвитку, свідченням чого є відповідні показники 2019–2021 рр., на відміну від стагнації 2019–2020 рр. та зростання на 12% ВВП порівняно зі зменшенням надходжень від туризму за аналогічний період на 33%. Спостерігається зростання економіки в Україні натомість туристична галузь відображає негативний результат.

В Україні створено багаторівневу систему нормативно-правових актів, що регламентують і регулюють зовнішньоекономічну діяльність туристичних підприємств. На їх основі формують державну туристичну політику країни.

Реалізація державної політики в галузі туризму, згідно з чинним законодавством України, здійснюється шляхом визначення і реалізації її основних напрямів, пріоритетних напрямів розвитку туризму, порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного й іншого видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Державне регулювання у сфері туризму в Україні спрямоване на:

- гарантування безпечності туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав і законних інтересів власників чи користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;

- збереження цілісності туристично-рекреаційних ресурсів України, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля, врахування громадських і державних інтересів при плануванні та забудові територій;

- забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, відновлення і зміцнення здоров'я, свободу пересування, на

безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

- створення умов які сприяють розвитку індустрії туризму, підтримку пріоритетних напрямів туристичного напрямку [99].

Держава виконує відносно туризму такі функції, які закріплені у нормативно-правових актах, законах, постановах тощо:

- регламентування туристичної діяльності шляхом розробки законодавства, покликаного забезпечити умови для чесної конкуренції на ринку туристичних послуг і захист прав споживача, а також визначення податкових меж функціонування туристичної галузі;

- координація розвитку туризму, яка включає внутрішню координацію різних учасників туристичної діяльності в межах галузі й забезпечення гармонійного включення туризму в загальний господарський механізм, що можна розглядати як зовнішню координацію;

- стимулювання міжнародних обмінів шляхом спрощення туристичних формальностей, а також створення сприятливих умов для розвитку внутрішнього туризму;

- гарантування безпеки туристичної діяльності й туризму, включаючи захист навколишнього середовища, в межах національної території;

- інформаційне забезпечення туристичної діяльності, що передбачає збір і обробку статистичних відомостей, випуск і поширення рекламно-інформаційних матеріалів, які характеризують стан галузі в національному масштабі, а також проведення наукових досліджень у сфері туризму;

- просування національного туристичного продукту на міжнародному ринку;

- підготовка кадрів.

Основними інститутами державного регулювання туристичної галузі в Україні є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне агентство України з туризму та курортів, а також Верховна Рада та Рада

Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші органи в межах їх компетенції.

До повноважень Верховної Ради України в сфері туризму належать: визначення основних напрямів державної політики в галузі туризму; затвердження загальнодержавних програм розвитку туризму; визначення правових засад регулювання відносин у галузі туризму, їх удосконалення, узгодження з нормами міжнародного права; визначення в законі про Державний бюджет України обсяг фінансового забезпечення туристичної галузі.

Згідно з чинним законодавством України, Кабінет Міністрів України здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики в у туристичній сфері; розробляє загальнодержавні програми стратегічного розвитку туризму в Україні і фінансує виконання відповідно до бюджетного законодавства; забезпечує раціональне використання рекреаційно-туристичних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження; ухвалює нормативно-правові акти, що регулюють відносини в сфері туристичної діяльності; забезпечує та організовує реалізацію державної інвестиційної політики в галузі туристичної діяльності; сприяє розвитку рекреаційно-туристичної індустрії та створенню туристичної інфраструктури; вживає заходів щодо безпеки туристів, захисту їхніх прав та інтересів і власності; подає та готує пропозиції на розгляд Верховної Ради України щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки проєктів і програм стратегічного розвитку туризму як складову проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний рік; інформує Верховну Раду України про виконання загальнодержавної програми стратегічного розвитку туризму в Україні; створює державну систему наукового забезпечення в сфері туристичної діяльності; здійснює міжнародну співпрацю в сфері туризму тощо.

Реалізацію державної політики в галузі туризму здійснюють шляхом:

– визначення та реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;

- визначення порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розробку та реалізацію програм розвитку туризму;
- визначення основ безпеки туризму;
- нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
- ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- організації і здійснення державного контролю дотримання законодавства в галузі туризму;
- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
- участі в розробці та реалізації програм з розвитку туризму.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів:

- організує та забезпечує реалізацію державної політики в галузі туризму, виконання нормативно-правових актів;
- бере участь у розробці стандартів, діяльності з метрології та сертифікації, у проведенні робіт з підтвердження відповідності в законодавчо регульованій сфері;
- організовує здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг;
- бере участь у розробці програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури;

- бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів, визначенні пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері туризму та проведенні науково-дослідних робіт у цій галузі;

- бере участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів у сфері туризму, узагальнює практику застосування законодавства в галузі туризму, у межах своєї компетенції, розробляє і затверджує нормативно-правові акти;

- у межах своєї компетенції розробляє, укладає та виконує міжнародні договори в сфері туристичної діяльності, представляє Україну в міжнародних туристичних організаціях і на міжнародних заходах туристичного напрямку;

- забезпечує реалізацію програм розвитку туризму в Україні;

- реалізує інвестиційну політику в галузі туризму та курортно-рекреаційній сфері;

- здійснює дослідження туристичної сфери, готує і поширює інформацію про Україну та її туристичний потенціал на міжнародному туристичному ринку та всередині держави;

- надає суб'єктам туристичної діяльності консультативну, методичну та іншу допомогу;

- сприяє координації діяльності органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань;

- пропонує для спільного використання юридичними особами та підприємцями, які надають туристичні послуги, знаки для товарів і послуг;

- вживає заходів щодо розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на міжнародному туристичному ринку;

- поширює соціальну рекламу в сфері туризму;

- для забезпечення реалізації своїх повноважень, узгодження та врахування інтересів суб'єктів туристичного напрямку утворює координаційно-дорадчий орган.

Інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень:

- беруть участь у створенні економічних та організаційно-правових механізмів реалізації державної політики в сфері туризму.

- забезпечують реалізацію державної політики в сфері туризму;
- здійснюють підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики в галузі туризму;

Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчі та інші організаційно-розпорядчі функції щодо розвитку курортно-рекреаційної галузі і туризму:

- розробляють і впроваджують заходи для захисту місцевих рекреаційно-туристичних ресурсів; видають дозволи на право здійснення туристичного супроводу;

- розробляють проекти регіональних програм стратегічного розвитку туризму і подають їх для затвердження до Верховної Ради, обласним і районним радам;

- сприяють туристичній діяльності у своєму регіоні і створенню сучасної туристичної інфраструктури;

- вживають заходів щодо виконання регіональних програм стратегічного розвитку туризму;

- аналізують ринок туристичних послуг у межах адміністративно-територіальних одиниць, надають центральному органу виконавчої влади в сфері туризму необхідні відомості про розвиток туризму в регіонах;

- надають суб'єктам рекреаційно-туристичної діяльності методичну і консультативну допомогу щодо організації їх діяльності;

- здійснюють соціальну рекламу рекреаційно-туристичних ресурсів, створюють відповідні інформаційні центри; беруть участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів у сфері туристичної діяльності, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

- подають Державній туристичній адміністрації пропозиції стосовно включення заходів з регіональних програм стратегічного розвитку туризму до загальнодержавних програм тощо.

У складі місцевих державних адміністрацій створені відповідні управління туризму або відділи з питань туризму з метою реалізації державної

політики у сфері туристичної діяльності, створення організаційних та економічних умов, сприятливих для розвитку туризму, розроблення та виконання регіональних комплексних і цільових програм розвитку туризму та курортів,» становлення місцевих ринків туристичних послуг з достатнім рівнем конкуренції, розбудови матеріально-технічної бази туристичної галузі, забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, природного й історико-культурного середовища в регіонах, проведення обліку підприємств і організацій, які провадять туристичну діяльність, здійснення заходів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для туристичних підприємств, провадження інформаційної, рекламної та видавничої діяльності у галузі туризму, організації та проведення вітчизняних і міжнародних виставок, ярмарків, методичних і науково-практичних семінарів, конференцій тощо.

З метою створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку послуг і забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування, згідно з чинним законодавством України, впроваджено ліцензування туроператорської діяльності. Суб'єкти підприємницької діяльності, які отримують ліцензії на туроператорську діяльність, мають виключне право на надання послуг з оформлення документів для виїзду за межі України, можуть здійснювати також турагентську діяльність.

В Україні діє державна система стандартизації туристичної діяльності, скоординована на захист інтересів споживачів і держави з питань безпеки туризму, життя і здоров'я громадян, охорони майна та довкілля, класифікацію рекреаційно-туристичних ресурсів України, забезпечення їх охорони, встановлення гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля, поліпшення якості туристичних послуг і супутніх товарів відповідно до потреб споживачів, гарантування безпеки об'єктів

туристичних відвідувань з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій тощо.

З метою запобігання реалізації рекреаційно-туристичних послуг і супутніх товарів, небезпечних для життя, здоров'я людей та майна і довкілля, сприяння споживачам у їх свідомому виборі, забезпечення дотримання обов'язкових норм, правил та вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та екологічної безпеки, гармонізації стандартів, норм і правил з світовими стандартами, рекомендаціями, нормами і правилами, що стосуються вимог до об'єктів відвідування і рекреаційно-туристичних послуг в Україні запроваджено сертифікацію товарів, робіт, послуг у туристичній діяльності. Перелік туристичних послуг, що підлягають обов'язковій сертифікації, визначається Кабінетом Міністрів України.

Слід також зазначити, що характерною ознакою вітчизняної туристичної сфери є витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. Іншими нагальними проблемами туристичної галузі України є такі:

- невідповідність якості туристичних послуг і транспортної інфраструктури міжнародним стандартам, показниками чого є незначний відсоток в'їзного туризму;

- недостатній рівень кадрового забезпечення щодо управління туристичною сферою за кількісними та якісними параметрами;

- відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури;

- невідповідність рекреаційно-туристичної інфраструктури міжнародному рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку, що відповідає показникам в'їзного туризму;

- відомча підпорядкованість закладів розміщення та рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, поліпшення їх

якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної сфери тощо.

Отже, перед туристичною галуззю України постало багато проблем, які потребують розв'язання шляхом вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовують сьогодні для регулювання туристичної галузі, не завжди є адекватними сучасним умовам і тенденціям.» Якщо врахувати законодавчу базу, то туристична галузь є пріоритетною, внаслідок чого у структурі економіки туризм має займати десяту частину ВВП за рахунок наявного рекреаційно-туристичного потенціалу.

Проаналізувавши тенденції розвитку туристичної сфери, слід виокремити період 2002–2005 рр., а саме створення Державної туристичної адміністрації при Кабінеті Міністрів України. У туристичній галузі вперше з часів незалежності було утворено орган виконавчої влади, який пов'язав сферу діяльності з представництвом у державному апараті. Подальше стимулювання відбулось за рахунок впровадження елемента стратегічного планування «Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 рр.», що є сигналом підтримки туристичного сектору протягом зазначеного періоду, що відобразилось на зростанні надходжень до туризму 2005–2008 рр., з позитивним відхиленням від ВВП на 135%. Державна програма розвитку туризму посприяла інвестиційним надходженням, при цьому збільшуючи частку у структурі ВВП.

Позитивним рішенням щодо розвитку туристичної галузі стало створення Департаменту туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Маючи туристично-рекреаційний потенціал України, доречно створити орган виконавчої влади при Міністерстві економіки; при досягненні загальносвітових показників у структурі ВВП 10% створювати окремий орган центральної влади, а саме Міністерство туристичного розвитку.

Наразі, а саме починаючи з 2019 р., функції представництва туристичної сфери в державних органах влади покладені на Державне агентство з розвитку туризму при Міністерстві інфраструктури, функції якого мають декларативний характер, що й позначається на негативних тенденціях розвитку.

2.2. Реалізація державної політики розвитку туризму в Україні за умов нестабільності та невизначеності

Туризм є важливим елементом економічної діяльності в багатьох країнах світу, а також його прямого економічного впливу на інші сектори економіки країни. Серед основних показників, які характеризують динаміку розвитку туризму, виділимо такі:

- прибуток до ВВП від туристичної діяльності;
- капітальні інвестиції;
- частка туристичного продукту у ВВП країни;
- загальна кількість зайнятого населення у цій сфері.

Для проведення аналізу треба враховувати показники діяльності країни, основний з яких є ВВП, що узагальнює об'єктивний стан економічного розвитку як країни, так і окремих секторів економіки (рис. 2.8).

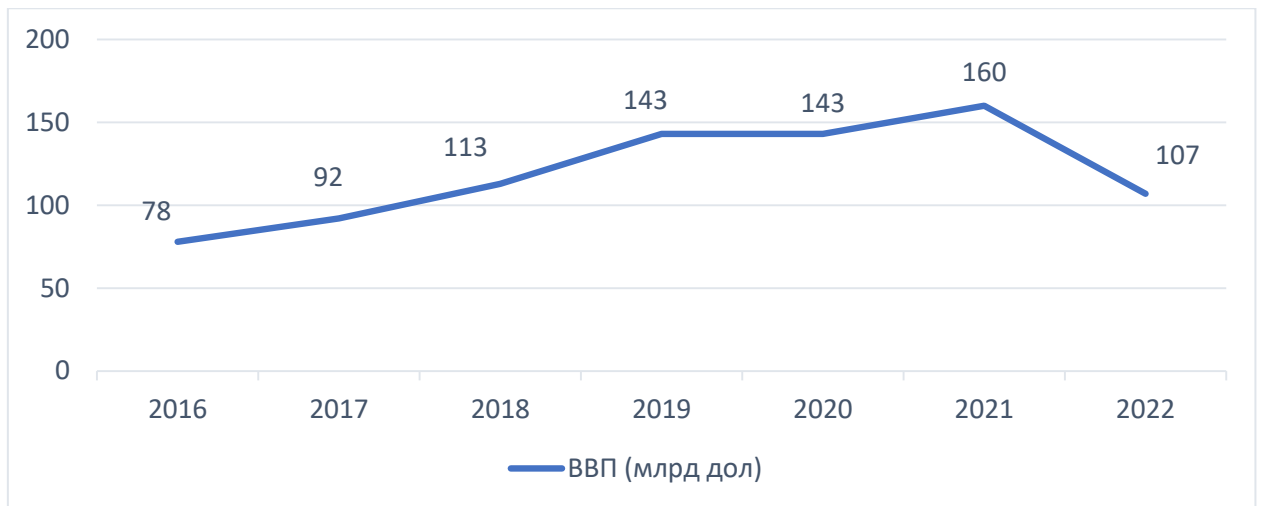


Рис. 2.8. Динаміка реального ВВП України [10]

Як бачимо з наведеного вище графіка, поступове поживлення економіки відбувалось у період з 2016 р. до 2019 р. у середньому відсотковому відношенні на 83%. Період 2019–2020 рр. можна охарактеризувати як стагнацію, пов'язану з епідеміологічними обмеженнями COVID-19, уповільненням процесу відтворення та відсутністю стратегічного державного плану щодо підтримки економіки. Найбільш негативного впливу зазнала світова туристична галузь: середній показник у світі становив зменшення послуг на 60%. Поживлення відбулось у наступний 2021 р., зростання економіки становило 11%, що пов'язано зі зменшенням обмежувальних заходів щодо епідеміологічного стану та адаптації економічних сфер.

З початком 2022 р. відбулось повномасштабне вторгнення Росії в Україну, внаслідок чого остання втратила додатково 7% території, а саме південну частину Херсонської області, південно-західні території Запорізької області, з повною окупацією території Азовського узбережжя, поглиблення захоплення Донецької області з містом Маріуполь та майже 98% Луганської області. Війна вплинула на еміграцію населення: за офіційними даними, територію України з початком 2022 р. залишило 5 млн осіб, а за неофіційними даними, 10 млн, переважно жінки та діти.

Демографічна катастрофа майбутнього стає більш реальною, що вплине на економічний потенціал. Руйнування зазнав господарсько-промисловий комплекс Київської, Харківської, Чернігівської, Донецької, Сумської областей. Пошкодження Каховської ГЕС створює передумови для екологічної катастрофи Дніпропетровської області, міста Кривий Ріг, а також Херсонської, Запорізької областей з невизначними наслідками. За даними Мінфіну, зниження економіки становило 33%, а сумарні втрати господарсько-промислового комплексу, за підрахунками, становлять 1 трлн дол.

Туристичний сектор виїзного туризму знизився на 50% через закриття кордонів та відсутність авіаперевезень. Внутрішній туризм південної частини всього Азовського узбережжя відсутній внаслідок тимчасової окупації, курорти Одеської області залишаються закритими у зв'язку з воєнним станом та мінуванням прибережної території Чорного моря. За останніми даними, туристична галузь у 2022 р. втратила 30%. Туристично активними залишаються території Західної України. Динаміку розвитку туризму в Україні за останні сім років та взаємозв'язок із загальним розвитком ВВП наочно можна побачити, наклавши два графіки на нижченаведений (рис. 2.9).

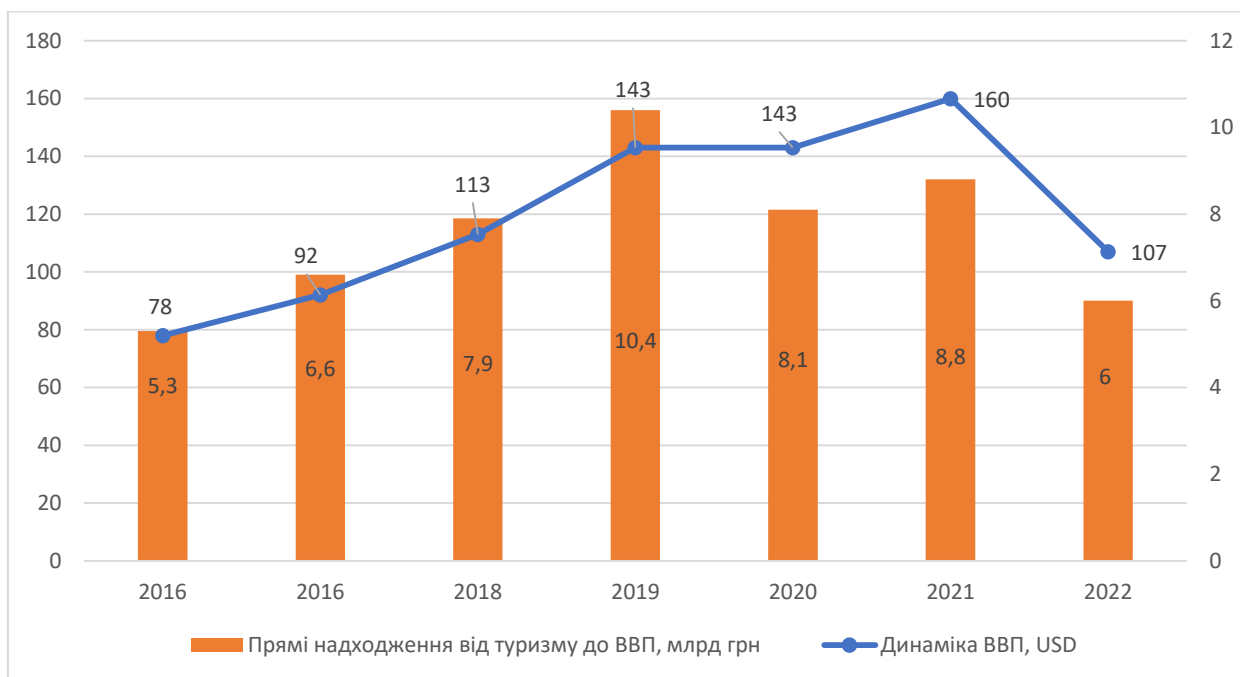


Рис. 2.9. Надходження від туризму до структури ВВП, млрд дол.

[складено автором на основі 46]

Як бачимо пропорційну залежність динаміки ВВП від діяльності туристичної сфери. Винятком є 2020 р., економіка України на протязі року знаходилась у стані пожвавлення, туристична галузь – у рецесії. Обмежувальні наслідки, пов'язані з епідеміологічним станом, для туристичної сфери були значними. Туризм на сьогодні не є основним у сегменті ВВП, тому вплив від економічного стану в країні прямо пропорційний.

У 2016 р. валовий прибуток у туристичному секторі становив 5,3 млрд дол., у наступні роки спостерігалось поступове зростання 2017, 2018 рр. – 6,6 та 7,9 млрд дол. відповідно та в 2019 р. відзначено найбільший показник прибутковості, який становив 10,4 млрд дол., 8% від ВВП. Протягом 2016–2019 рр. зберігалась поступальна тенденція розвитку туристичної галузі, що було пов'язано з економічним зростанням в середині країни та розбудовою туристичної галузі. У 2019–2020 рр. спостерігалась рецесія національної економіки.

Зі зростанням економічної активності туристична галузь розвивалась відповідно; розвиток ВВП становив 12%, а туристична галузь – 9%. Повномасштабне вторгнення Росії в 2022 р. спричинило пропорційне зниження економічного розвитку на 33% і туристичної галузі – на 32% та повернення до показників 2016–2017 рр. За структурною ознакою туристична галузь втратила 3% і становила 5% від структури ВВП, що є наслідком анексії рекреаційно-туристичних об'єктів, еміграції населення, зменшення доходів, дворазовою інфляцією, постійного руйнування господарсько-промислового комплексу внаслідок ракетно-бомбових ударів по інфраструктурі України, відсутності в'їзного туризму тощо.

Якщо врахувати той факт, що частина турів у 2022 р. в середині країни були передплачені, то реальний стан справ є набагато гіршим. Тому якщо прогнозувати 2024 р. з урахуванням активної фази війни, яка спричинить і політичну та поглиблену економічну кризу, то туристична діяльність залишиться тільки на окремих територіях Західної України. На сьогодні економіка в Україні перебуває в стані дефолту, держборг становить 101%

ВВП, від банкрутства рятують міжнародні запозичення. Процес економічного відтворення в країні відсутній, і за умови продовження бойових дій і зі зменшенням валютних надходжень це може перетворитися на кризу з незворотними наслідками за прикладом Венесуели.

Прогнозувати стан розвитку туристичної галузі під час воєнних дій складно. За останні 70 років аналогічної війни не було, відсутнє уявлення щодо майбутнього розвитку подій, а саме скільки триватиме війна, яка фаза ескалації, результат завершення, відновлення або втрата території, підтримка міжнародних партнерів тощо. В Україні потрібно створювати алгоритм стабілізації економіки, стратегію розвитку з урахуванням усіх сценаріїв майбутніх подій, починаючи з найгіршого.

Спираючись на загальну характеристику сучасного стану туристичної сфери, слід враховувати розвиток усієї економіки та окремих галузей. Більш наочно тенденцію надходжень у відсотковому відношенні від туристичної діяльності до структури ВВП можна побачити, відтворивши графічно прямі надходження від туризму до ВВП (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Прямі надходження від туризму до ВВП, % [складено автором на основі 46]

На рис. 2.10 можна побачити таку тенденцію: у відсотковому відношенні надходжень від туристичної діяльності до ВВП у період 2016–

2017 рр. частка збільшувалась з 6,7% до 7,2% відповідно, тобто показник зростання становив 0,5%; ВВП за відповідний період часу збільшився на 18% на відміну від 8% у туристичній галузі. Натомість у 2018 р. відбулось незначне зменшення з 7,2% до 7%, тобто на 0,2%. Так, порівнюючи динаміку розвитку ВВП впродовж 2016–2018 рр. зі зростанням показника на 45%, можна відзначити, що туристична галузь у структурі змінилась у зазначений період на 5%. За досліджуваний період 2019 р. з показником 7,2%, зрівнявшись з 2017 р., відобразили максимальне значення зі зміною 0,2% від минулого року. У 2017 та 2019 рр. у структурі ВВП частка за досліджувані роки була максимальною та наближалась до світових показників туристично-розвинутих країн з 10% надходжень від туризму до структури економіки.

Період 2017–2019 рр. можна охарактеризувати як період стабільності, але якщо порівняти зі зростанням показника ВВП, який становив за аналогічний період 55%, то можна зробити припущення, що туристична галузь у зазначений період перебувала на максимальній стадії розвитку та потребувала стимулювання за рахунок державних програм. Водночас країна перебувала у стані перманентної війни з Росією, було анексовано 7% території зі значним туристично-рекреаційним потенціалом, зокрема АР Крим. Для довгострокового інвестування Україна мала значні ризики за рахунок невизначеності майбутніх подій. Туристична галузь розвивалась за рахунок внутрішніх інвестицій маленьких і середніх підприємств. Державна політика орієнтована на розвиток сільського господарства та агропромислового комплексу, власниками яких є фінансово-промислові групи, які впливають на політичні процеси, лобіюють власні інтереси для отримання надприбутків.

Розвиток національного господарства безпосередньо вплинув на всі сфери економіки включно з туристичним сектором, який у багатьох країнах становить близько 10% у частині ВВП. З 2020 р. туристична галузь ввійшла у фазу рецесії з від'ємним показником 20%, показники змінилися з 7,2 до 5,5%, на відміну від загальної економічної ситуації, яка характеризувалась стагнацією. На зміну тенденції економічного циклу вплинули епідеміологічні

обмеження, пов'язані з COVID-19. Внаслідок цього значно зменшився як в'їзний, так і виїзний туризм, ринок переорієнтувався на внутрішній туристичний сектор, але за рахунок обмежень значна кількість туристично-рекреаційних зон була зачинена.

Відсутність державної підтримки туристичного сектору поглибила кризу. Туристична криза 2020 р. відображає незацікавленість українського уряду щодо розвитку туризму, що надалі спостерігаємо і в 2021 р., адже ВВП зріс на 12%, а туристична галузь у структурі господарського комплексу втратила 3%. Економіка України вийшла на «доковідні» показники зростання, туризм, навпаки, втратив позиції у структурі ВВП навіть за рахунок зменшення епідеміологічних обмежень.

Як уже зазначали, повномасштабне вторгнення Росії на територію України на початку 2022 р. суттєво поглибило економічну кризу. У Національному банку заявили, що падіння ВВП України у 2022 р. було найбільшим за всю історію держави. За підсумками року показник валового внутрішнього продукту впав на третину, відповідно, жодна галузь не показала зростання. Навіть високоліквідне сільське господарство перебувало у стані рецесії внаслідок проведення бойових дій, тимчасової окупації територій, відсутності звичних логістичних маршрутів. Відповідно, і відсоток туристичного сектору в структурі ВВП залишився на рівні 2021 р. – 5,5%. Але загальні втрати від воєнної агресії у туристичному секторі ніхто не рахував, більш точно це можна зробити після бойових дій. Зазначимо, що на часі є актуальною зміна, розробка моделі державної політики щодо підтримки туристичної галузі за рахунок нестандартних підходів, використовуючи сучасні технології та досвід країн зі схожою історією подій щодо туризму в країні, яка перебуває у стані війни.

На нашу думку, інвестиційний капітал переорієнтувався у більш стабільні та менш загрозливі галузі. За відсутності державної підтримки туризму приватний капітал визначає менш вразливі та більш прибуткові сфери, що відображено на рис. 2.11.

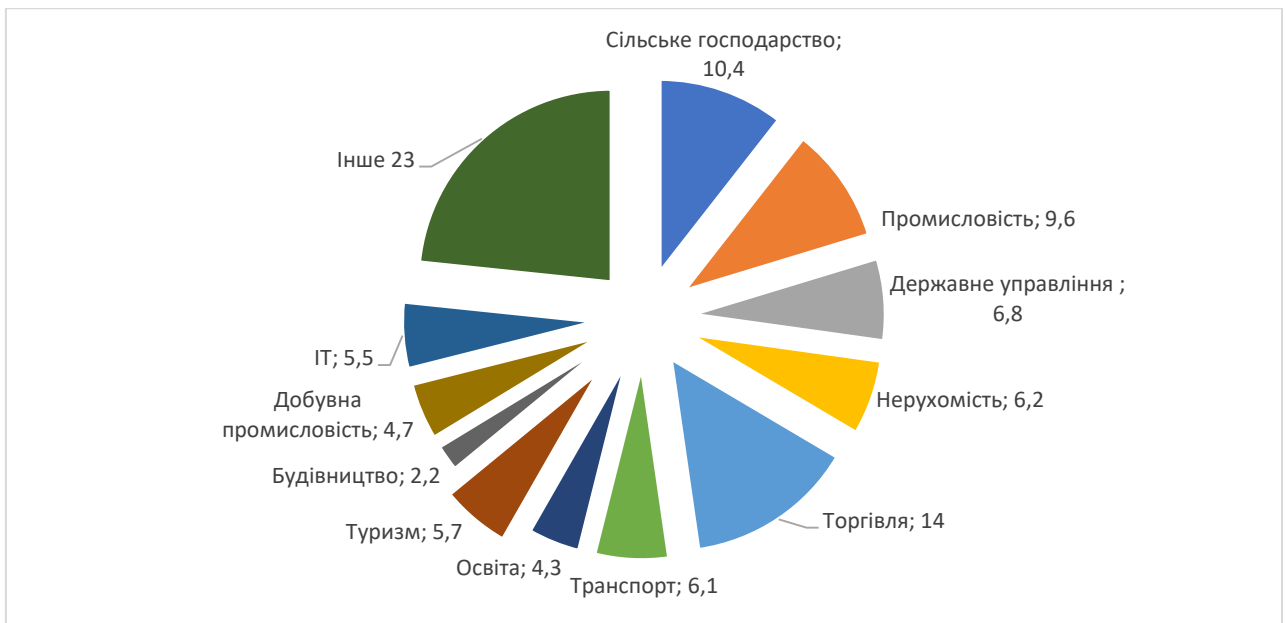


Рис. 2.11. Структура ВВП України у 2021 р. [10]

Найбільший відсоток у структурі ВВП посідає сфера торгівлі – 14%, переробна промисловість – 9,6% та сільське господарство – 10,4%, що загалом становить 34% від усієї структури ВВП. Швидкість оборення капіталу є основою в країні з високими ризиками в економічній та політичній сферах, що продовжується з певною періодичністю, починаючи з 1991 р. Якщо порівняти розвиток будівництва, яке є основою приросту капіталу, то його частка становить лише 2,2%, що в порівнянні з 34% є свідченням постійної експлуатації основних засобів без їхнього приросту. Слід зазначити постійне зростання частки інформаційних технологій у господарському комплексі 5,5%.

Сфера інформаційних технологій впроваджує науковий прогрес в інші галузі, її зростання виводить країни на новий технологічний розвиток, впливає на ефективність виробництва. Негативним, на наш погляд, є значний відсоток сектору державного управління та соціального страхування 6,7%, адже ця галузь не виробляє додаткової вартості, а тільки її розподіляє та може існувати фактором корупційних схем. Також слід звернути увагу на сферу освіти та її частку – 4,3%. Сектор освіти є не відтворювальним процесом, а фактором підвищення наукового кадрового потенціалу, який створює додаткове

зростання у майбутньому науково-технічного потенціалу інших сфер економічної діяльності.

Розвиток транспорту впливає на всі галузі економіки країни. Якщо розглядати мультиплікативний ефект туристичної галузі, то найбільший міжгалузевий зв'язок спостерігається з транспортною мережею, якість доріг, аеропортів, компаній лоукостерів тощо. Тобто розвиток туризму впливає на сферу транспорту, або навпаки. У структурі ВВП транспорт становить 6,7%. Але слід звернути увагу на відсутність річкового транспорту, розвиток якого сприяв збільшенню туристичних маршрутів, адже інфраструктура до 2022 р. була готова для використання та можливості відкрити сполучення Київ–Одеса через річку Дніпро або створювати міжнародний маршрут політико-економічного значення E40, який би зв'язував Балтійське та Чорне море.

Туристична галузь з внеском 5,7% має невідповідну її туристично-рекреаційному потенціалу частину у структурі ВВП. Як зазначали вище, рушійним фактором української економіки є швидкість оборення капіталу. У туризмі повернення коштів відбувається впродовж 5–10 років. У країні з високими політико-економічними ризиками відсутність державних програм щодо підтримки туризму спричинює застійний процес у туристичній галузі.

Розвиток туристичної галузі, згідно з міжнародними дослідженнями, за рахунок мультиплікативного ефекту впливає на створення додаткових робочих місць і в інших сферах у співвідношенні 1 до 10. Зайнятість населення у туризмі відображає сучасний стан і тенденції розвитку у цьому сегменті (рис. 2.12).

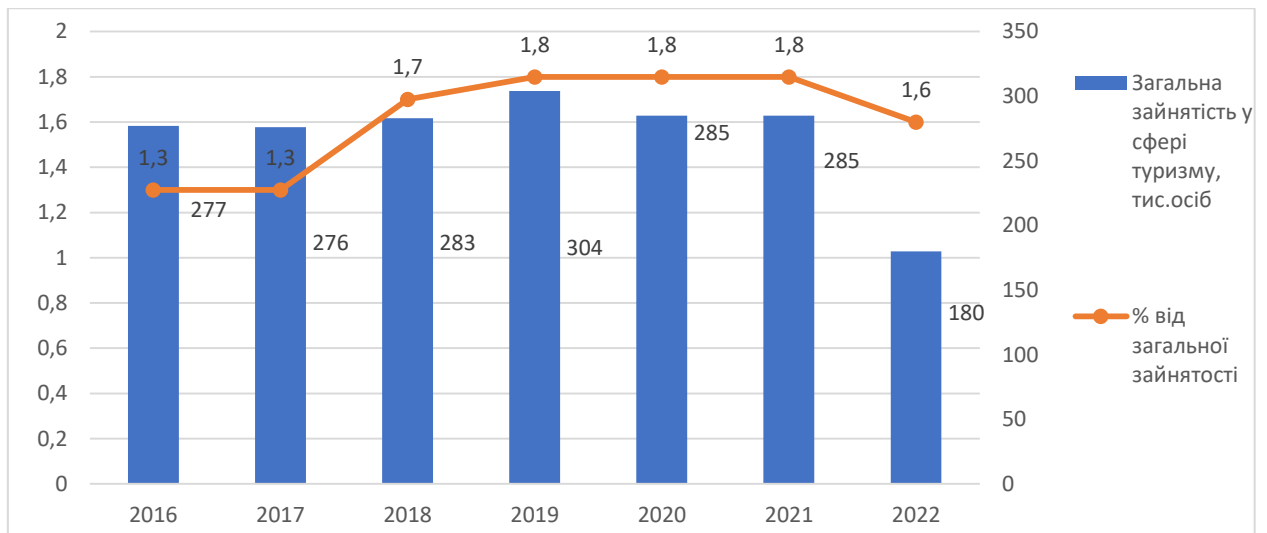


Рис. 2.12. Зайнятість населення у туристичній сфері [складено автором на основі 4б]

З наведеного графіка бачимо незначні коливання зайнятості населення у туристичній сфері включно до 2022 р. З 2016 р. кількість працюючих у сфері туризму майже не змінювалось, це стосується і відсоткового вираження від загальної кількості зайнятого населення. Туризм у період 2016–2017 рр. перебував на статичній фазі розвитку. Зміна кількості робочих місць на 7 тис. осіб, відповідно зі зміною 0,4% від загальної кількості працюючих осіб, є свідченням незначного розвитку туристичного сектору протягом 2017–2018 рр., що є пропорційним відображенням, розглянутим у попередніх графіках.

Як зазначали раніше, 2019 р. для туристичної сфери став роком з максимальною продуктивністю, свідченням чого є найвищий показник – 304 тис. осіб, зайнятих у туристичній сфері, з приростом 21 тис. додаткових робочих місць, 1,8% від загальної кількості працюючого населення, з приростом 0,1% від попереднього року. Зазначимо, що в 2019 р. загальна зайнятість значно збільшилась, натомість приріст туристичної галузі становив усього 0,1%. У 2020 р. кількість робочих місць почала зменшуватись, що пропорційно вплинуло і на туристичну сферу скороченням робочих місць на 19 тис., фактором цього стали обмеження, запроваджені згідно з вимогами

ВОЗ. За кількістю робочих місць туристична сфера зрівнялась з показником 2018 р.

Економічний розвиток 2021 р. не посприяв збільшенню кількості створення робочих місць у туризмі, значення залишилось на рівні 2020 р. у кількості 285 тис. осіб. Туристична сфера, на відміну від загальної економічної ситуації 2021 р., яка показувала зростання, залишилась у процесі стагнації. Якщо економічна сфера, як було зазначено вище, зростала за рахунок зменшення обмежувальних заходів, пов'язаних з пандемією, то туризм залишився на «доковідних» показниках щодо показників зайнятості.

Слід відзначити збереження пропорції від загальної кількості працюючого населення 1,8%. Розвиток віддаленої роботи збільшився у період з 2019 р. Рекомендації щодо переведення працюючих на віддалену роботу були запропоновані ВОЗ, що посприяло збільшенню неофіційного працевлаштування або роботи за межами країни. Для туристичної сфери практично неможливим є переведення працівників на дистанційну форму роботи, тобто онлайн.

За даними досліджень Національного банку України, за методикою обчислення Міжнародної організації праці у 2022 р. кількість безробітного населення становить 28,5%, це 4,2–4,8 осіб, що пов'язано із закриттям кордонів для виїзду чоловіків згідно з антиконституційним рішенням державної прикордонної служби та Міністерства оборони щодо введення воєнного стану без оголошення війни, руйнуванням інфраструктури, відсутністю інвестування всередині країни, впливом капіталу закордон. Можемо констатувати, що туристична галузь зазнала найбільших втрат, що сталося як внаслідок анексії рекреаційно-туристичних об'єктів всього Азовського узбережжя, заборони відвідування місць відпочинку Одеської області, так і відсутності авіап перевезень, в'їзного туризму, відсутності туризму у прифронтових зонах, а також державних програм щодо підтримки розвитку туризму в Україні. Туристична діяльність залишається на Заході України та поступово відновлюється у багатьох регіонах України, зворотна ситуація у

прифронтових зонах, територія яких потребує дослідження. Туристична сфера у 2022 р. внаслідок широкомасштабної агресії з боку Росії втратила 105 тис. робочих місць – найсуттєвіше скорочення за всю історію розвитку туризму в Україні.

З вищенаведених показників зайнятості у туристичній галузі, досліджуваних до 2022 р., випливає, що Україна займала 53-тє місце у світовому рейтингу. Якщо аналізувати зайнятість у туристичній сфері від загальної, то Україна посідала станом на 2021 р. 170-тє місце у світі. Свідченням таких показників є низька пропозиція трудових ресурсів, що є показником кризи туристичної галузі. Одним із напрямів покращення вищенаведених показників є розвиток туристичної галузі з використанням сучасних технологій та створення стратегічної програми розвитку туризму з урахуванням сучасних обставин.

Найважливішим показником розвитку будь-якої діяльності є її інвестиційна привабливість. Аналізуючи капітальні інвестиції у туристичну сферу, можемо виявити прямо пропорційну залежність її розвитку (рис. 2.13).

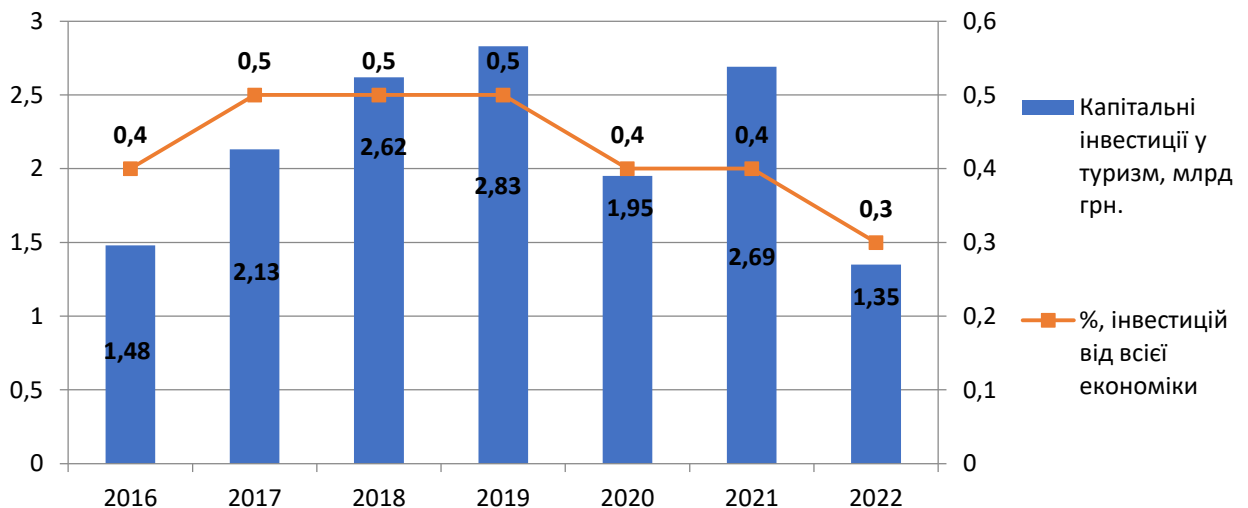


Рис. 2.13. Капітальні інвестиції у туризм [складено автором на основі 46]

Капітальні інвестиції визначають прагнення інвесторів щодо майбутнього розвитку галузі. Приріст капіталу є свідченням рентабельності ведення господарської діяльності. Інвестиції прямо залежать насамперед від зацікавленості держави у розвитку певної галузі економіки шляхом надання пільгових умов, створення законодавчих норм і правил щодо захисту інвестицій, розроблення стратегічних програм розвитку окремої взятої сфери діяльності з урахуванням усіх сценаріїв розгортання подій у майбутньому заради зменшення ризиків втрати інвестицій та стимулювання приросту.

Розглядаючи тенденцію приросту капітальних інвестицій, зазначимо, що у туристичній галузі, починаючи з 2016 р., спостерігається зростання, зокрема на 70% у 2017 р., що й відображається у співвідношенні до загальноекономічних показників на 0,1%. Одночасне зростання фактичного показника з відсотком загальноекономічних інвестицій є свідченням розвитку туристичної галузі та зацікавленості інвесторів щодо капіталовкладень та повернення додаткової вартості у майбутньому. Натомість, починаючи з 2017 р., сума капітальних інвестицій становила 2,13 млрд грн, зростання продовжилось у 2018 р. з показником 2,62 млрд грн, що у відсотковому відношенні становить 23%, у 2019 р. – 0,21 млрд грн, що є максимальним значенням за всі роки дослідження із загальним приростом 91% порівняно з 2016 р., але у співвідношенні до загальноекономічних інвестиції впродовж 2017–2019 рр. залишилось на тому самому рівні – 0,5%.

Приріст капітальних інвестицій у туристичній сфері є свідченням зростання попиту на туристичний національний продукт, але відсутність збільшення співвідношення між загальноекономічними показниками капітальних інвестицій є ознакою відсутності у зацікавленості перерозподілу капіталів з інших сфер господарської діяльності та надходжень від міжнародних інвесторів. Можна відзначити, що в туристичній галузі є багато ризиків, внаслідок яких можлива втрата вкладених коштів або значний термін їх обертання, повернення з додатковою вартістю. Усі зазначені факти є свідченням відсутності державної програми розвитку туризму щодо залучення

або захисту інвестиційних надходжень у туристичну галузь. Крім того, епідемія, що розпочалась у 2019 р., сприяла зниженню економічної активності бізнесу, що позначилось на зменшенні інвестування в туристичну сферу. Так, у 2020 р., порівняно з 2019 р., надходження скоротились на 32% та на 0,1% від загальних капітальних інвестицій.

Для світової економіки, яка рівно сто років тому зазнала наслідків від епідемії іспанського грипу 1918–1920 рр., ситуація з COVID-19 стала дестабілізуючим фактором, що найбільше вплинув на світовий туризм, знижуючи попит більше ніж у два рази. Країни з рекреаційно-туристичним потенціалом, до яких можна віднести й Україну з двома морями, гірськолижними курортами тощо, почали переорієнтовувати значні туристичні потоки на внутрішній ринок, свідченням чого є зростання капітальних інвестицій у 2021 р. на 0,74 млрд грн. Це відбулось за рахунок підвищеного попиту на національний туристичний продукт, але відсоток від загальних інвестицій залишився на рівні 2020 р. – 0,4%.

Переорієнтування туристичних потоків на внутрішній ринок мало б перерозподілити інвестиції від інших сфер діяльності на туристичну внаслідок підвищеного попиту, натомість, як уже зазначали раніше, цього не відбулось. Це є ще одним доказом існування високих ризиків інвестування у туристичну сферу, пов'язаних з постійною політико-економічною кризою, відсутністю державних програм щодо розвитку туризму, орієнтацією на швидке отримання прибутків, монополізацією ринку фінансово-корпоративними групами, які через політичну владу створюють передумови для збільшення власних капіталів.

Друга фаза воєнної агресії Росії проти України, що розпочалась у лютому 2022 р., зменшила інвестиції у туризм більше ніж у два рази – з 2,69 млрд грн у 2021 р. до 1,35 млрд грн у 2022 р. Збереження інвестиційних надходжень, на нашу думку, сталось завдяки запланованим витратам у попередні роки на Заході України, що вважається менш загрозливим регіоном. Туристична галузь без підтримки від держави розвивається тільки за рахунок

стабільних політико-економічних умов, бо інакше треба розробляти антикризову стратегію розвитку туризму, щоб зменшити вплив капіталів та акумулювати інвестиції всередині держави до завершення кризової ситуації.

Статистичним показником щодо розвитку діяльності будь-якої галузі є приріст капітальних інвестицій, збільшення показника є свідченням пропорційного зростання розвитку відповідної галузі. Структура розподілу капітальних інвестицій надає можливість проаналізувати інвестиційну активність (рис. 2.14).

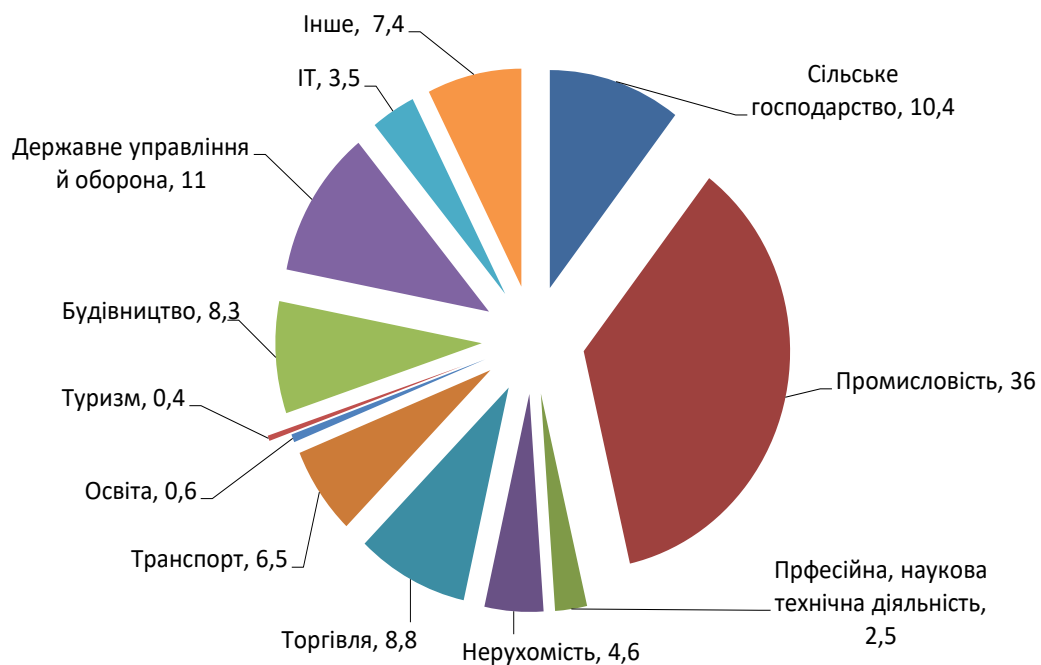


Рис. 2.14. Структура капітальних інвестицій за видами діяльності України 2021 р. [10]

Підтверджуючи вищенаведений аналіз щодо частки капітальних інвестицій у туристичній галузі, зазначимо, що питома вага 36% припадає на промисловість, яка займає монополістичне становище, перебуває у власності фінансово-промислових груп та є експортоорієнтованою за рахунок дешевої робочої сили, пільгових умов щодо тарифів та оподаткування, має конкурентну позицію на міжнародних ринках, як і сільське господарство,

попит на продукцію якого з постійним збільшенням кількості населення на планеті буде тільки зростати. Натомість приріст капітальних інвестицій у сільськогосподарську діяльність на рівні 10,4% є незначним, що є свідченням відсутності створення готової продукції, а реалізації її як сировинної. Значна частка капітальних інвестицій на рівні 11% спостерігається у сфері державного управління й оборони. Приріст капіталу відбувається за рахунок бюджетних коштів, що може бути свідченням привласнення державних коштів за рахунок держзамовлень тощо. На сферу інформаційних технологій припадає лише 3,5%, у якій основним виробничим капіталом є інтелектуальний людський ресурс.

Транспортна інфраструктура в Україні не є достатньо розвинутою, що характеризує показник 6,5%. Чим досконаліша транспортна галузь, тим швидшою є відтворюваність капіталів в усіх сферах національних економік. На діяльність освіти 0,6% капітальних інвестицій є об'єктивним значенням, адже більша частина освітнього процесу, починаючи з 2019 р., проводиться через системи онлайн-зв'язку.

Інвестування в нерухомість в Україні до 2022 р. для фізичних осіб та інвестиційних фондів є способом збереження та примноження вкладених коштів. Відповідно, капітальні інвестиції у будівництво та нерухомість становили 12,9% сумарно. Повертаючись до невідповідності рекреаційно-туристичного потенціалу питомій вазі капітальних інвестицій у туризм, зауважимо, що показник 0,4% є свідченням довгострокового обертання капіталу та політико-економічних ризиків у середині держави за відсутності реформування туристичної сфери.

У контексті вищесказаного проаналізуємо загальну тенденцію розвитку туристичної галузі у взаємозв'язку показників ВВП, капітальних інвестицій та частки прибутку від туризму до ВВП, що дасть змогу наочно проаналізувати тенденції розвитку національної економіки, розвитку туристичної діяльності та динаміку приросту капітальних інвестицій у туристичну галузь (рис. 2.8).

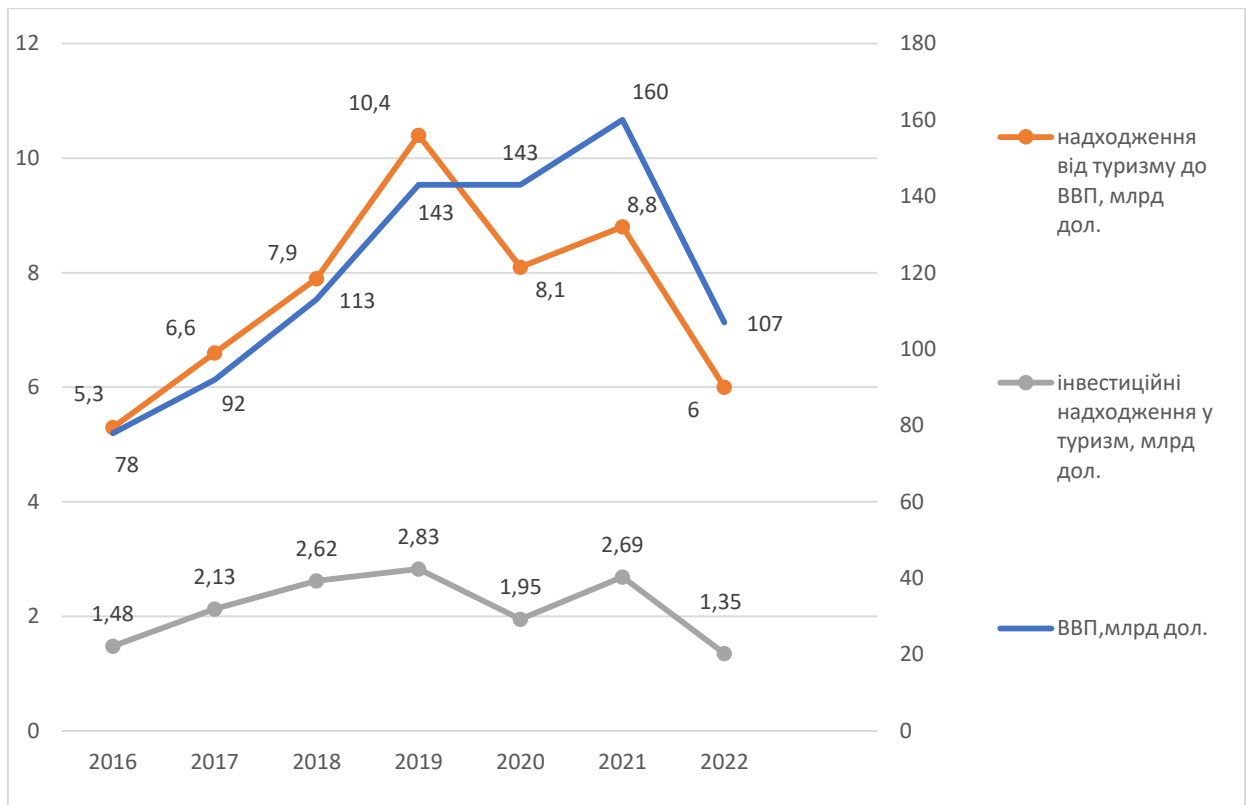


Рис. 2.15. Динаміка економічних показників розвитку туристичної галузі [складено автором на основі 46]

Аналізуючи вищенаведені графіки, можна побачити прямо пропорційну залежність туристичної діяльності від ВВП впродовж 2016–2019 рр., що є наслідком зростання економіки та, відповідно, й туристичної сфери як сегмента національної економіки. Якщо аналізувати графік капітальних інвестицій та надходжень від туризму до ВВП, то можна бачити, що зниження показників розпочалося з 2019 р., що стало наслідком запровадження епідеміологічних обмежень, пов'язаних з пандемією COVID-19, на відміну від показника ВВП 2019–2020 рр. з однаковими значеннями, що позначилось як наслідок експорту продукції та реалізації контрактних зобов'язань, адже більша частка ВВП припадає на промисловість та сільське господарство.

Пожвавлення економічної ситуації і, як наслідок, туристичної галузі відбулось пропорційно, зі зменшенням карантинних вимог та адаптацією ринку відповідно до ситуації. Якщо для туристичної галузі найкращим був 2019 р. як за показниками капітальних інвестицій, так і секторального

прибутку, то для національної економіки таким став 2021 р. з максимальним значенням за досліджуваний період. Туристичний сектор не відновився після карантинних обмежень, задовольняючи внутрішній попит. Найскладнішим випробуванням для економічного життя країни є 2022 р. через повномасштабне вторгнення Росії з непередбачуваними наслідками, що потребує від уряду запровадження антикризового управління та залучення для цього відповідного рівня кадрів. Туристична діяльність при цьому зазнала найбільших втрат.

Загальну економічну картину рекреаційно-туристичного потенціалу відображають відповідні показники. Узагальнення туристичної діяльності в країні за останні 7 років та з прогнозом 2027 р. вираховується за рахунок динаміки при аналізі попередніх років (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Динаміка розвитку туризму в Україні за 2016–2023 рр. [10]

Показники розвитку туризму, млрд грн	Роки							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Витрати іноземних туристів	38,8	42	43	82,9	20,6	30	12,0	13,2
2. Внутрішні витрати на туризм	75,1	78	82,3	105,1	89,5	122,6	74	86,3
3. Туристично-секторіальний прибуток (1+2)	113,9	120	125,3	188	110,1	135,6	86	99,5
4. Валові витрати туристичних компаній включно з імпортом товарів	79,1	83,7	86,3	129,7	76	93,6	41,3	121,5
5. Прямі доходи від туризму (3+4)	34,8	36,3	39,1	58,3	34,1	34,8	44,7	47,9
6. Капітальні інвестиції	1,5	2,1	2,7	2,8	1,9	2,7	1,4	1,5
7. Загальний внесок від туризму до ВВП	128,5	132,9	184,2	342,1	190,5	239,1	179,3	192,7
8. Зайнятість у туризмі, тис. осіб	276,7	276,3	283	304	285,4	285,2	180,6	190
9. Загальна зайнятість від туризму, тис. осіб	923,1	958,6	1388,3	1154	1053	1115	958,6	1091,8

Продовження табл. 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
10 Кількість іноземних відвідувачів за рік з ночівлею, млн осіб	4,2	4,3	4,5	4,7	3,1	4,0	2,5	2,6
11 Кількість внутрішніх туристів за рік з ночівлею, млн осіб	13,4	14,2	14,1	14,1	4,1	7,9	3	3,8
12 Кількість витрат нерезидентом дол.	361	398	350	682	245	275	133	142
13. Кількість витрат резидентом дол.	220	208	210	290	809	568	69	97
14. Загальна відвідуваність України, млн осіб (10+11)	17,6	18,5	18,6	18,1	7,2	11,9	5,5	6,4

Витрати іноземних туристів – загальні витрати в середині країни від іноземних громадян, враховуючи діловий туризм, витрати на транспорт та рекреаційний туризм. Позитивним моментом при експорті туристичних послуг є надходження іноземної валюти, що, у свою чергу, впливає на зміцнення національної валюти, позитивного зовнішньоекономічного сальдо. Так, кількість надходжень від експорту туристичних послуг у 2016–2019 рр. зросла більше ніж у два рази. Значна частина, близько 80% виїзних туристів припадало на країни ближнього зарубіжжя – Молдови, Білорусі, Росії, Польщі, Угорщини. Серед популярних напрямів для іноземних відвідувачів були рекреаційні ресурси Азовського та Чорного морів, а також гірськолижні курорти Західної України.

Стабілізація військово-політичної ситуації після 2014 р., підвищення якості туристичних послуг при доступній вартості сприяли збільшенню кількості іноземних туристів у зазначені роки. Впровадження світових обмежень, пов'язаних з епідеміологічним станом у 2019 р., скоротило кількість надходжень від іноземних туристів на 91%, середній показник у світі становив 60%. Український експорт туристичних послуг скоротився більше, ніж загальносвітовий показник. Це є свідченням, що національний

туристичний продукт не є конкурентоспроможним на світовому туристичному ринку. Якщо порівняти показники в'їзного та внутрішнього туризму періоду 2019–2020 рр., то зниження в першому варіанті становило 78%, а в другому – 15%. Внутрішній туристичний ринок компенсувався за рахунок зменшенням виїзних туристів. Якщо аналізувати надходження від внутрішнього туризму 2016–2019 рр., то показник становив 30%. Експорт туризму збільшився за аналогічний період на 120%.

Туристично-рекреаційний потенціал України викликав зацікавленість в іноземних громадян, це стало можливим за рахунок популяризації країни закордоном, використовуючи адміністративний ресурс, а також значним фактором є логістична та цінова доступність. Якщо аналізувати за витратами, то надходження від внутрішнього туризму у 2016–2018 рр. збільшилися на 90%, 2019 р. показник скоротився та становив 27%, але в 2020–2021 рр. збільшився у чотири рази на користь внутрішнього туризму. Рік початку зростання ескалації у війні знизив показники на 30–50%, значно скоротивши експорт туризму.

Показник кількості перебування іноземних туристів з ночівлею відображає в'їзд на територію в Україні нерезидентів (для внутрішніх туристів, резидентів) з обов'язковим перебуванням від однієї доби. При зіставленні з витратами від іноземних туристів можна вирахувати співвідношення витрат резидентів та нерезидентів.

За період 2016–2018 рр. іноземні туристи витрачали на 116% більше, ніж громадяни України. Це є свідченням вищих доходів на душу населення зарубіжних країн порівняно з громадянами України, а також дешевого рекреаційно-туристичного потенціалу, інфляційних процесів, здешевлення грошової одиниці. Максимальний показник витрат становив у 2019 р. 682 дол. на одну особу, у співвідношенні між внутрішніми туристами з показником 290 дол., збільшення відбулось на 135%.

Можна припустити, що приріст показників став наслідком збільшення частки відвідувань з більш заможних країн та за рахунок підвищення якості

туристично-рекреаційних послуг. Натомість 2020 р. відображає зворотну тенденцію зі зменшенням в'їзду іноземних громадян на 34%, відповідно до витрат – на 75%, зменшення внутрішнього попиту на туризм – на 72%, при цьому у грошовому відношенні відображається збільшення на 75%. Відбулась компенсація ринку виїзного туризму на внутрішній зі збільшенням кількості днів відпочинку та залученням до внутрішнього попиту населення з більшим достатком внаслідок світових обмежень, які пов'язані карантинними нормами.

Туристична галузь за наявності рекреаційних ресурсів здатна компенсуватись за рахунок втрати експорту туризму через імпорт. Епідеміологічний фактор не суттєво впливає на розвиток туризму, але військові дії підривають туристичну діяльність, унеможливаючи її впровадження на територіях, близьких до бойових дій або з перманентними ракетно-бомбовими ударами. Експорт туризму за таких умов майже неможливий і потребує реалізації сучасних підходів щодо стратегічного управління та впровадження ризик-менеджменту.

Такий показник, як «валові витрати», включає суму будь-яких витрат у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, що здійснюють компенсацію вартості товарів (робіт, послуг), які купують для використання у власній господарській діяльності. Так, витрати підприємств туристичного сектору становлять 70% від прибутку, що є свідченням високої норми оподаткування, вартості комунальних послуг, придбання матеріальних активів, капітальних інвестицій. Зменшення цього показника 2020 р. порівняно з періодом з 2016–2019 рр. є свідченням скорочення витрат на придбання матеріальних засобів у зв'язку з кризовим станом у туристичній сфері.

Туристично-секторальний прибуток розглядаємо як валові надходження підприємств туристично-рекреаційного сектору. Можна лише зазначити, що уповільнення зростання відбувалось у періоди з 2016–2019 рр. та 2020–2021 рр.

Загальна зайнятість від туризму визначає створення додаткових робочих місць в інших сферах. Співвідношення створення робочих місць із загальною зайнятістю від туризму відображає тенденцію до створення додаткових місць. Так, середнє співвідношення за досліджуваний період дорівнює 4 додаткових місця в інших сферах діяльності, середньосвітовий показник – 10 додаткових місць. В Україні цей показник менший ніж 60% від середньосвітових і є індикатором нерозвинутої туристичної галузі та її взаємозв'язків з іншими сферами.

З вищенаведених показників динаміки розвитку туризму в Україні можна зробити висновок, що у структурі ВВП туристична галузь займає дуже незначний відсоток, це пов'язано з високою капіталоємністю туристичної діяльності, більш довгим поверненням капітальних вкладень та залежністю від державної політики. Туристична галузь, на відміну від промисловості та сільського господарства, не є експортоорієнтованою, тому залежність від політико-економічної ситуації в країні є пропорційною, але при цьому цей сегмент є більш стійким до кризових явищ за рахунок переорієнтації ринку від виїзного туризму внаслідок девальвації гривні на внутрішній. Але за умови ведення бойових дій на території країни слід розробляти підходи до стратегічного управління для залучення іноземних туристів та створювати передумови для підтримки вітчизняного рекреаційно-туристичного сектору. Вважаємо, що наразі, розвиток туристичної галузі, як і багато інших, що потерпають від російської агресії, без відповідної державної політики, спрямованої на їх розвиток та конкурентоспроможність, є неможливим.

2.3. Ретроспективний аналіз державних програм розвитку туризму в Україні

Стратегічне планування є передумовою розвитку як галузевої структури, так і країни. Розроблення програми розвитку на певний проміжок часу включає стратегічні елементи всієї економічної системи та є запорукою зростання господарського комплексу країни. Стратегічна програма, на нашу думку, має включати основні підрозділи, такі як: часові етапи, фінансування, нормативно-правові зміни, маркетингова діяльність, інфраструктурна перебудова, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, управління ризиками, відповідальність за результат органів державної влади відповідно до їх каденції. Для туристичної галузі, розвиток якої залежить від стабільності соціально-політичної, економічної систем, актуальною є прогнозованість діяльності та реагування державних інституцій при виникненні кризових ситуацій, використання інструментарію ризик-менеджменту.

Розвиток індустрії туризму в державі стримувався недостатньо розвинутою мережею об'єктів туристичної інфраструктури, їх незначною потужністю. Матеріально-технічна база туризму створена в основному у 1965–1988 рр. за застарілими проектами і потребує реконструкції. У готелях, мотелях, кемпінгах, на туристичних базах галузі налічувалось тільки 60 тис. місць, у підприємствах громадського харчування – 120 тис. посадкових місць, а також близько 2,5 тис. одиниць автомобільного транспорту.

Відсутність протягом 1989–1993 рр. структур і важелів державного регулювання туризму призвела до руйнування важливих складових інфраструктури галузі – соціально орієнтованого внутрішнього туризму, балансу в'їзного та виїзного туризму. Знизився рівень обслуговування в готелях, мотелях, кемпінгах, ресторанах, на туристичних базах, а також автотранспортними підприємствами. Поручено систему маршрутів і турів,

структуру підготовки і використання досвідчених кадрів. Країна втратила майже 80% валютних прибутків від іноземного туризму.

Стратегічне планування у будь-якій галузі є основним інструментом державної політики економічного розвитку. Перший проєкт розробки стратегічного планування щодо туристичної діяльності в Україні розпочався в 1997 р. (Додаток Б).

Програма була спрямована на створення правових, організаційних, економічних та матеріально-технічних засад становлення туризму як високорентабельної галузі економіки, важливого засобу культурного і духовного розвитку громадян України.

Результат впровадження стратегічного планування доцільно зіставити з показниками капітальних інвестицій як фактору приросту основних фондів. Динаміку збільшення кількості готелів, номерного фонду можна позначити як приріст капітальних інвестиції у туризм. Тенденцію розвитку туристичної галузі у період 1997–2005 рр. за рахунок даних приросту капітальних інвестицій, а саме збільшення кількості готельних номерів, відображено на рис. 2.16.

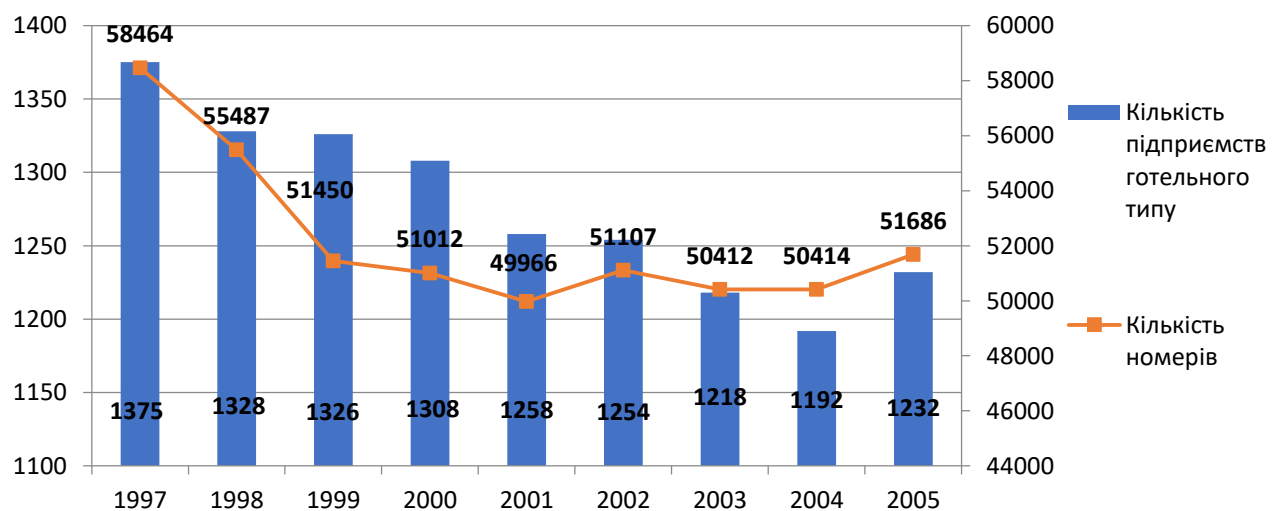


Рис. 2.16. Динаміка збільшення кількості готелів за 1997–2005 рр. [10]

Згідно з наведеними даними, слід зазначити поступове скорочення кількості готелів та номерного фонду з 1997–2005 рр. на 15%, що суперечить прогнозованим програмам розвитку туризму щодо збільшення кількості інвестицій у туристичну галузь. Відпочинок впродовж 1997–2005 рр. здебільшого відбувався за рахунок туристичних путівок від підприємств, які поступово підлягали приватизації відповідно до туристичних об'єктів. Для стимулювання туристичної галузі потрібно було створювати спеціальні економічні зони у місцях рекреаційного потенціалу для спрямування інвестиційних потоків у галузь. Внаслідок конкуренції та підняття рівня надання туристичних послуг збільшувати відсоток іноземних туристів.

Позитивним моментом програми розвитку є вивчення туристичних процесів, статистичних даних, що дає змогу проаналізувати діяльність за певний період для дослідження та покращення якості господарювання. Поштовхом щодо розвитку туристичної галузі досліджуваного періоду є процес приватизації державного майна та створення підґрунтя для розвитку малого підприємництва.

Починаючи з 2002 р., було розроблено Програму стратегічного розвитку туризму 2002–2010 рр. Пункти, що стосуються розробки Програми та дотримання всіх пунктів, які мають відображати реальне реформування та вдосконалення туристичної сфери України, узагальнено у додатку Б. Ми поєднали стратегічне планування розвитку туризму в Україні та основні економічні показники цього періоду. Проаналізуємо ефективність впровадженої державної політики щодо розвитку туристичної галузі за рахунок даних приросту капітальних інвестицій, а саме збільшення кількості готелів та номерного фонду (рис. 2.17).

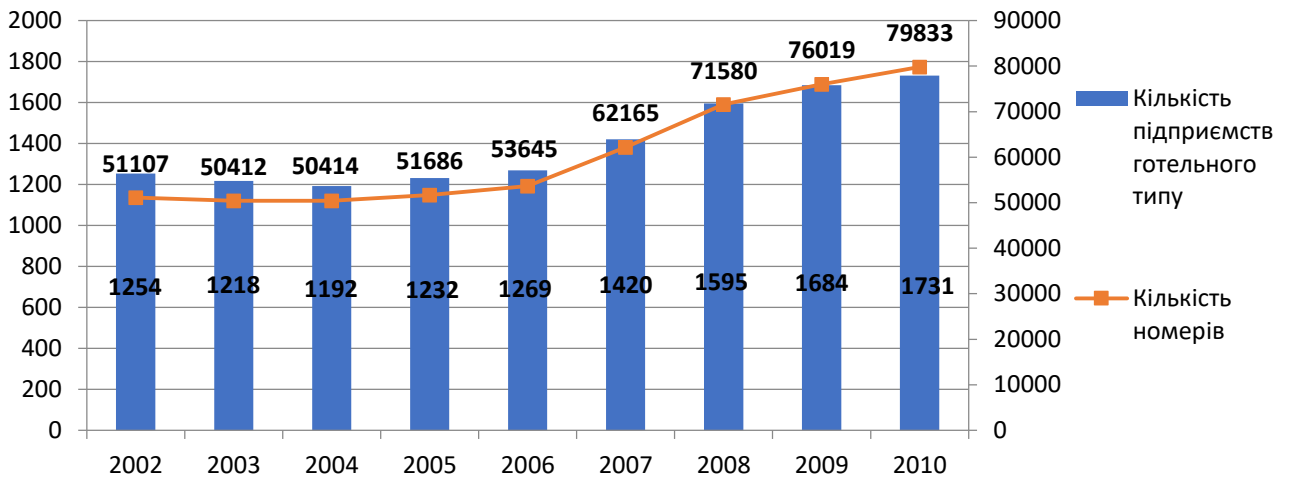


Рис. 2.17. Динаміка збільшення кількості готелів 2002–2010 рр.
[складено автором на основі 46]

Проаналізувавши наведені дані, слід відзначити зростання кількості готелів на 38%, а кількість номерного фонду – на 44%. Попит на національний туристичний продукт впродовж 2004–2010 рр. зростав, відповідно, збільшуючи пропозицію за рахунок розбудови готельного фонду, процесу приватизації, розподілу туристичних ресурсів до інвесторів. Сприянням розвитку туризму у зазначений термін є доступ підприємств до кредитних ліній та підвищення кваліфікації кадрового потенціалу, пізнаваності України у світі, зростання добробуту населення.

Створення конкурентних умов на туристичному ринку впливає на якість послуг, за рахунок девальвації грошової одиниці створюють умови для збільшення потоків в'їзного туризму. При цьому держава залучає іноземну валюту, що впливає на укріплення курсу грошової одиниці, бізнес-середовище отримає додатковий дохід, що впливає на збільшення інвестування та створення робочих місць, збільшуючи при цьому надходження до бюджетів податків і зборів. Розглянемо динаміку туристичних потоків, яка відображає попит на туристичний продукт як на внутрішньому ринку – в'їзний, внутрішній, так і на зовнішньому – виїзний (рис. 2.8).

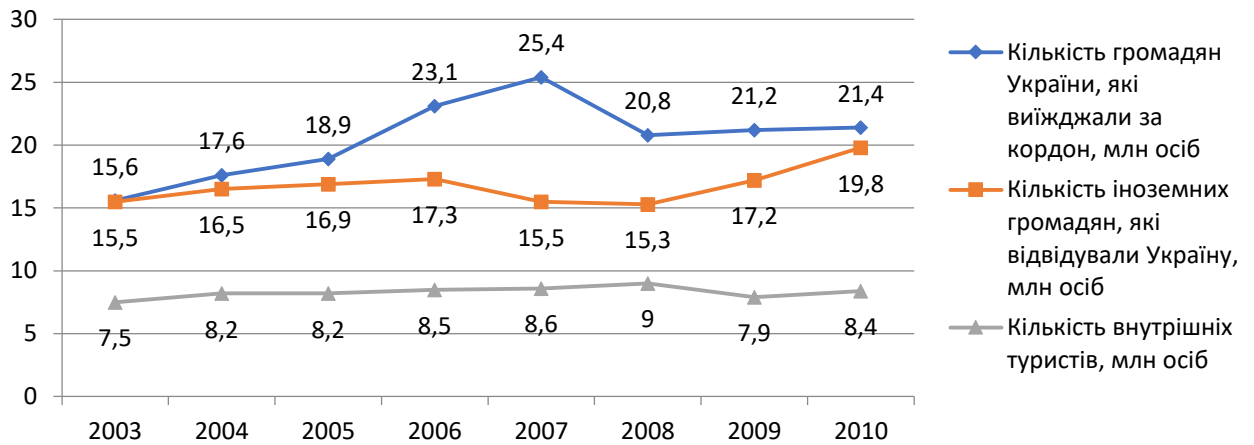


Рис. 2.18. Динаміка туристичних потоків 2003–2010 рр. [складено автором на основі 46]

Аналіз динаміки туристичних потоків дає можливість стверджувати, що в Україні впродовж 2003–2007 рр. спостерігалось збільшення кількості всіх категорій виїзного туризму, натомість внутрішній туризм поступово зростав до 2008 р. Попит серед іноземних туристів на національні послуги, починаючи з 2003–2006 рр., збільшувався, зростанням позначились також 2009–2010 рр., загалом кількість іноземних відвідувачів впродовж 2003–2010 рр. збільшилась на 28%. Програма розвитку туристичної індустрії 2002–2003 р. відобразила позитивну динаміку, державна політика розвитку туризму, на нашу думку, була ефективною.

Глобальний інформаційно-технологічний розвиток світового господарства впливає на зміни в кожній сфері, у тому числі й туризмі. На нашу думку, доречним було б враховувати новітні підходи щодо розвитку туристичної діяльності в країні. Ринкові відносини спонукають органи державної влади у межах своїх повноважень впроваджувати нові методи та стандарти туристичного обслуговування, розвивати мале підприємництво у сфері туризму, підвищувати ефективність використання рекреаційних ресурсів та об'єктів культурної спадщини, зміцнювати матеріально-технічну базу туризму, розвивати туристичну інфраструктуру, вдосконалювати рекламно-інформаційне забезпечення туризму, впроваджувати ефективну

інноваційну діяльність, покращувати кадрове забезпечення у сфері туризму, підвищувати імідж держави на міжнародному рівні.

Зазначимо, що в період 2010–2013 рр. програма розвитку туризму відсутня, що можна пов'язати з підготовкою до Чемпіонату Європи з футболу, який проходив в Україні і Польщі, та, відповідно необхідністю створення інфраструктури для його проведення – стадіонів, шляхів, аеропортів тощо. Під час впровадження Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів в Україні розпочалась політико-економічна криза (Додаток В). З початком першої фази воєнної агресії Росії та анексії Криму як одного з найважливіших рекреаційно-туристичних регіонів дестабілізація ситуації в туристичній галузі позначилась на показниках капітальних інвестицій (рис. 2.19).

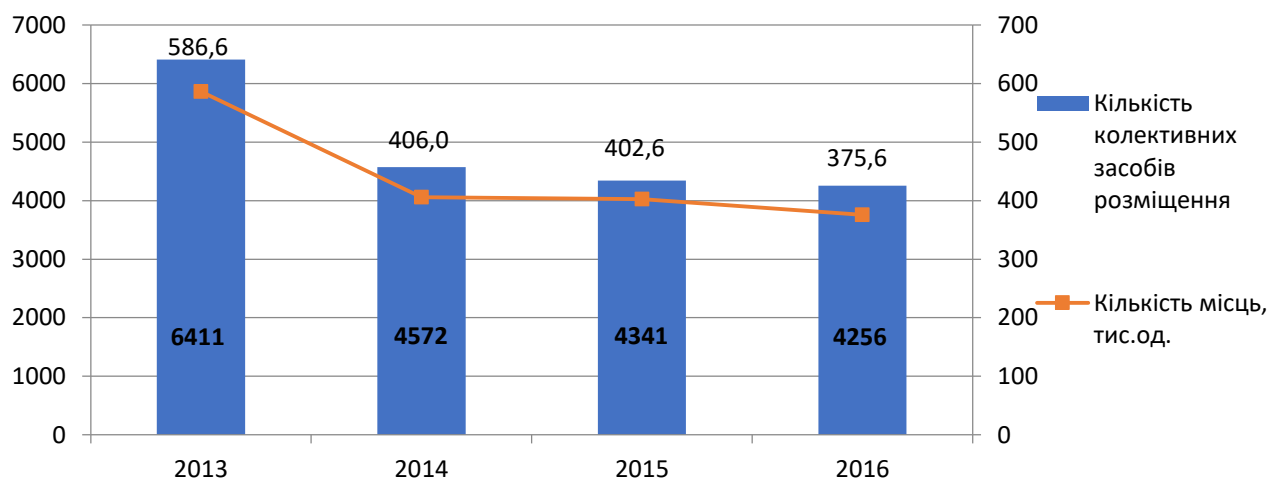


Рис. 2.19. Динаміка збільшення кількості готелів 2013–2016 рр.
[складено автором на основі 46]

До статистичної вибірки додали квартири, будинки, які на період відпустки мали змогу здавати для відпочинку приватні підприємці, саме тому спостерігаємо значну різницю порівняно з 2010 р. Україна внаслідок анексії території втратила 40% засобів тимчасового розміщення, відповідно, 45% місць.

На нашу думку, внаслідок політико-економічної кризи, воєнної агресії, до програми стратегічного розвитку доречним було б вносити корективи з урахуванням ситуації, яка склалась на сьогодні та з урахуванням можливих сценаріїв розвитку подій, застосовувати принципи оперативного впливу на фактор дестабілізації. Уряду знадобилось п'ять років з початку кризи 2013 р. для оновлення стратегічної програми розвитку туризму 2017–2026 рр. (Додаток Д).

Реалізація Стратегії також передбачає досягнення таких показників:

- забезпечення діяльності інституту самоврегульованих організацій у галузі туризму та курортів (створення національної туристичної організації та відповідних регіональних туристичних організацій);
- збільшення витрат туристів під час подорожей в Україні до 80 млрд грн у 2026 р.;
- збільшення обсягу капітальних інвестицій у туристичну галузь до 6,6 млрд грн у 2026 р.;
- впровадження системи сателітного рахунка рекомендованої Всесвітньою туристичною організацією ООН (ЮНВТО);
- заснування десяти туристичних представництв за кордоном;
- функціонування Єдиної туристичної інформаційної системи, що містить інформацію про всі туристично-рекреаційні ресурси країни, придатні для використання в туризмі, у тому числі об'єкти культурної спадщини й природно-заповідного фонду;
- лібералізація візового режиму з десятьма країнами світу, що є цільовими туристичними ринками для України [99].

Стратегічна програма розвитку туризму 2017–2026 рр. впроваджувалась на заміну існуючій з 2013 р. до 2022 р. як наслідок реагування на кризовий стан в економічній сфері, але зазначимо, що на реакцію від органів державної влади знадобилось чотири роки. Серед позитивних інструментів вперше використовувались можливості кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення. Доречним було б створювати системи

приватного партнерства суміжних з туризмом видів діяльності. Для цього слід розробити план щодо доцільності розміщення спеціальних економічних зон, про що не було сказано. Але при цьому спостерігається відсутність чіткого формулювання витрат бюджетних коштів, що не було визначено запропонованою програмою та відображає другорядність туристично-рекреаційної галузі (рис. 2.20).

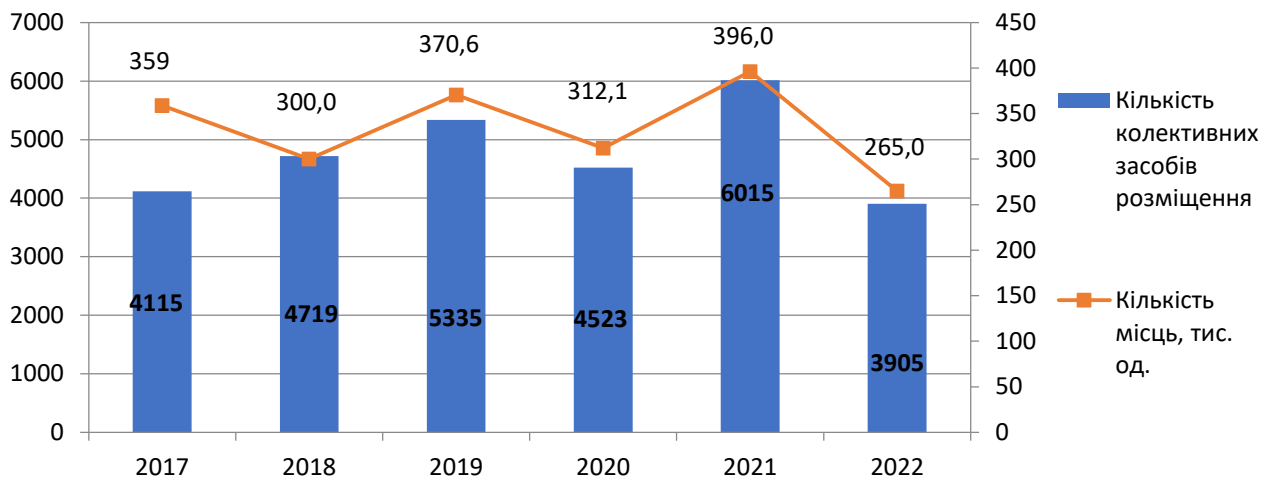


Рис. 2.20. Динаміка збільшення кількості готелів 2017–2020 рр. [складено автором на основі 46]

Поступова стабілізація у туристичній сфері за рахунок приросту засобів розміщення спостерігалась у 2017–2019 рр. – 3%, але динаміка збільшення кількості номерного фонду випереджала 2017–2018 рр. на 14%, що є свідченням відсутності зовнішніх інвестиції у туристичну галузь. Розвиток відбувався за рахунок збільшення капітальних інвестиції, розширення існуючої готельної бази. Кількість готелів зросла у 2019 р.; після кризового 2020 р., пов’язаного з епідеміологічним станом, та 2021 р. кількість номерного фонду і засобів розміщення досягла максимального значення. Це, на нашу думку, стало наслідком впровадження урядом стратегічного планування, переорієнтації зовнішнього на внутрішній туристичний продукт, стабілізації політико-економічної ситуації.

На нашу думку, необхідним було б впроваджувати заходи оперативного реагування на кризову ситуацію, пов'язану з пандемією 2019–2020 рр., у стратегічне планування для мотивації внутрішнього попиту на туристичний продукт, що сприяло б збільшенню конкуренції на внутрішньому ринку, зумовлюючи зростання якості послуг і можливість у майбутньому збільшувати експорт туристичних послуг. Наразі з урахуванням тимчасової окупації значної кількості рекреаційно-туристичних зон, бойових дій актуальним є створення умов для стабілізації ситуації вже на існуючому туристичному сегменті та сприяння розвитку туристичних зон, віддалених від бойових. Отже, існує потреба у створенні стратегічного планування розвитку туризму в умовах війни з урахуванням зарубіжного досвіду, використанням сучасних технологій, при цьому до вирішення сучасної проблеми мають долучатись антикризові менеджери державного управління.

Висновки до другого розділу

1. Реорганізація туризму розпочалась з реформи приватизації 1992 р. та переходу від державної до приватної власності. Впродовж 1989–1993 рр. центрального органу виконавчої влади взагалі не було. Тільки в 1993 р. було створено Державний комітет України з туризму, який безпосередньо підпорядковувався Кабінету Міністрів України. Робота Держкомтуризму сприяла певному впорядкуванню галузі. Туристична галузь, яка в радянські часи існувала за рахунок профспілкових організацій та у сфері великих підприємств державної власності, потребувала часу для її реорганізації в капіталістичну модель.

Проаналізувавши результати державної політики розвитку туризму, відзначимо суттєве зростання галузі впродовж 2002–2005 рр. у два рази, чому, на нашу думку, сприяло впровадження першої програми розвитку туризму

1997–2005 рр., яка збігалася з реформою приватизації та введення системи малого підприємництва. Зростання туристичної сфери продовжилось до 2008 р., як і економіки в цілому. Частка надходжень до ВВП стала максимальною за всі роки туристично-рекреаційної галузі, період 1997–2008 рр. є розквітом туристичної сфери. Світова економічна криза 2009 р. вплинула на фінансово-економічний сектор України. Уряд того часу не вживав антикризових заходів, внаслідок чого ВВП знизився на третину, і туристична галузь не була винятком.

Вперше в сучасній історії у 2011 р. було створено Державне агентство України з туризму та курортів при Міністерстві інфраструктури України, з'явилися нові джерела для здійснення фінансової підтримки сфери туризму з боку держави. Функціонування Державного агентства України з туризму та курортів у структурі Міністерства інфраструктури України було цілком виправданим, оскільки від самого початку існування цього органу спостерігали певні зрушення в розвитку туризму. Зазначимо, що після 2009 р. туристична галузь перебувала на стадії стагнації, зміни органів державної влади, підпорядкування різним міністерствам суттєвого впливу не мали, а відзначались декларативним характером, хоча з урахуванням рекреаційно туристичного потенціалу в Україні туризм, на нашу думку, має займати не менше ніж 5% у структурі ВВП.

2. Проаналізувавши економічні показники розвитку туризму в Україні, такі як відсоток надходжень до структури ВВП від туризму, капітальні інвестиції та показник працюючого населення у туристичній сфері за 2016–2022 рр., відзначимо невідповідність рекреаційно-туристичного потенціалу сучасному стану сфери туризму в системі господарського комплексу. Економіка України на 20% складається з промисловості та сільського господарства, що є свідченням продовження політики підтримки цих галузей з боку фінансово-промислових груп, зацікавлених в одержанні надприбутків завдяки своїм представникам у владі та створення внаслідок цього преференційного становища. Туристична галузь потребує значних витрат, а

повернення вкладеного капіталу відбувається впродовж 6–10 років, що у країнах з нестабільною політико-економічною ситуацією без державної політики має певні ризики. Туристична галузь в Україні значно поступається світовому ринку туристичних послуг, свідченням чого є незначні показники в'їзного туризму. Держава має бути локомотивом, створюючи умови для залучення інвестицій, конкуренції, впровадження інформаційних технологій, антикризового управління, стратегічного управління тощо. Туризм розвивається у країнах зі стабільною політико-економічною ситуацією, що є неможливим для України в контексті воєнної агресії Росії, ведення бойових дій на її територіях, політичної й економічної кризи, а також тимчасової окупації рекреаційних зон Азовського узбережжя та блокування Чорного моря.

3. Стратегічне планування дає можливість інвесторам прогнозувати перспективність інвестування. Чим більший проміжок часу, об'ємність реформування з урахуванням усіх можливих сценаріїв розвитку, тим більшим буде залучення інвестиційного капіталу. Стратегічне планування слід розподіляти на довгострокове, середньострокове, оперативне. Для туристичної галузі оборотність капіталу за певний проміжок часу є середньостроковою – від 4 років, що доречно зіставити з дкаденцією уряду.

Оперативність під час планування дає можливість вчасно реагувати на вплив факторів, які мають змогу дестабілізувати середньостроковість та довгострокове досягнення поставлених завдань. В Україні, згідно з проаналізованими даними, стратегічне планування розподіляється на середньострокове та оперативне, що негативно впливає на туристичну галузь, зокрема через відсутність довготривалої стратегії розвитку туризму, яка є стимулом для залучення «довгих інвестицій». Також відзначимо відсутність елементів антикризового реагування на дестабілізуючу ситуацію.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення механізмів державної політики розвитку туризму

Туризм в Україні має потужний потенціал, але його економічна віддача поки що незначна. Розвиток туристичної галузі гальмується через ризики, викликані політико-економічною кризою, військовими діями, недосконалістю нормативно-правової бази, а також організаційної, методичної, юридичної та інформаційної підтримки суб'єктів підприємництва у сфері туризму та курортів; недостатньою ефективністю механізмів державного регулювання й управління підприємствами у галузі туризму та курортів; незначними обсягами інвестицій у розвиток матеріально-технічної бази туристичної інфраструктури; неефективністю використання рекреаційних ресурсів, відсутністю стратегічної програми розвитку туризму з урахуванням сучасного стану туристичної сфери та розроблення рекомендацій щодо збереження туристично-рекреаційної бази й створення передумов для майбутнього розвитку.

Незважаючи на значну теоретико-методологічну базу вивчення проблем використання туристично-рекреаційних ресурсів вітчизняними та зарубіжними науковцями, питання щодо шляхів удосконалення механізмів державного регулювання сфери туризму, а саме в умовах військового стану, розкрито недостатньо. Тому метою цього наукового дослідження передбачено розробку шляхів удосконалення процесу державного регулювання сфери туризму. Враховуючи зазначене, державне регулювання сфери туризму можна розглядати через дію основних механізмів регулювання на всіх рівнях

управління, до переліку яких віднесено: організаційний, регламентуючий, коригувальний, контролюючий, соціальний, стимулювальний.

Дослідження механізмів державного регулювання сфери туризму свідчать, що основою є організаційний механізм, який потребує вдосконалення для вирішення кризових ситуацій сьогодення. До основних засобів впровадження організаційного механізму належать:

- створення відділу антикризового реагування щодо подолання наслідків негативного впливу від кризових явищ, пов'язаних з політичною, економічною, військовою ситуацією;

- на всіх рівнях управління, створення структурних підрозділів з питань туризму й курортів та координаційних консультативно-дорадчих органів;

- удосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування із суб'єктами підприємницької діяльності, пов'язаної з наданням рекреаційно-туристичних послуг;

- розмежування повноважень центрального та місцевих органів виконавчої влади у туристичній галузі;

- створення маркетингових та туристично-інформаційних інтерактивних центрів;

- удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з розвитку туристичної галузі в умовах кризових ситуацій, необхідність у підготовці антикризових менеджерів [43].

Тенденції розвитку науково-технічного прогресу сприяють поширенню дистанційної роботи та навчання, що передбачає в майбутньому зростання популярності туристичної сфери. Глобалізаційні процеси, конкуренція світового ринку туризму приводять до поступового збалансування якості надання туристичних послуг, функції держави при цьому полягають у стимулюванні туристичної сфери шляхом постійного вдосконалення державної політики згідно з вимогами часу. У цьому дослідженні обґрунтовано комплекс заходів щодо підвищення ефективності державного регулювання

сфери туризму на загальнодержавному та регіональному рівнях, а також запропоновано шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання сфери туризму:

- розробка стратегічної програми розвитку туризму з урахуванням поточної ситуації ведення бойових дій;
- створення спеціальних економічних зон у регіонах, віддалених від бойових дій, туристичних кластерів;
- розроблення механізму реструктуризації кредитних, фінансових зобов'язань;
- збалансування туристичних потоків за участю профспілкових організацій;
- посилення процесів державно-приватного партнерства в туристичній сфері;
- створення відділу антикризового регулювання в структурі Державного агентства розвитку туризму;
- посилення моніторингово-контролюючих функцій щодо ефективного використання державних коштів шляхом створення колегіального органу з представників закладів вищої освіти у структурі Державного агентства розвитку туризму у відповідних регіонах;
- розробка концептуальних підходів до організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки державного регулювання у сфері туризму. Підготовка антикризових менеджерів;
- удосконалення адміністративно-правового, економічного, організаційного, міжнародного інструментів шляхом адаптації податкової та законодавчої бази щодо потреб розвитку туризму в Україні в умовах кризи.

На нашу думку, реалізація зазначених пропозицій надасть змогу підвищити ефективність державного регулювання сфери туризму в кризовий період, проводити активну регіональну політику у сфері туризму, забезпечити

дійову координацію заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

Передбачено, що координація профспілками відпусток усіх економічних суб'єктів з найманими працівниками унормує туристичні потоки в період кризи для збалансування внутрішнього туризму. Розподілення кількості номерного фонду на загальну кількість працюючого населення та координація через профспілки сприятимуть збалансуванню заповнення номерного фонду на всій території України та стабілізації ситуації на внутрішньому туристичному ринку.

Реструктуризація кредитно-фінансових зобов'язань надасть змогу поновити господарювання туристичних об'єктів на період військового стану та на час відновлення, зменшуючи кількість збанкрутілих підприємств. Відчуження майна на сучасному етапі, на нашу думку, є безпідставним, адже інвестиції в туризм відсутні.

Створення системи державно-приватного партнерства на базі принципів прозорості, своєчасності, правового захисту сприятиме розвитку туристичного сектору завдяки більш тісному взаємозв'язку між державними органами влади та бізнесом. Варто додати, що, на нашу думку, страхове забезпечення інвестиційних коштів у державні проекти є необхідним для мотивації інвесторів.

Зменшення податкового навантаження, спрощення нормативно-правових процедур, отримання дозволів, створення пільгових умов кредитування на територіях спеціальної економічної зони, на наш погляд, сприятиме розвитку туристичної сфери. Припускаємо диференційоване створення спеціальних економічних зон з урахуванням ризиків: чим віддаленіше від військових дій – тим сприятливіші умови для реалізації завдань. Щодо створення туристичних кластерів потрібно враховувати фактор мінімальних загроз від військових дій: доцільно створювати на прикордонних територіях з країнами НАТО, а саме Чернівецької, Закарпатської громади, тобто на територіях, на яких туристична діяльність розвивається.

Тимчасово анексована територія рекреаційно-туристичної зони Азовського узбережжя потребує реорганізації законодавства щодо реалізації майна на непідконтрольній території України. Відсутність правових норм щодо регламентації реалізації майна приватної власності створює перешкоди для перерозподілу капіталу з тимчасово анексованої частини території до України.

У період військово-політичної, економічної кризи туристична сфера потребує унормування та перспектив розвитку шляхом створення стратегічної програми стабілізації й реалізації завдань щодо майбутнього розвитку туризму з урахуванням усіх негативних наслідків, використовуючи зарубіжний досвід та впроваджуючи науково-технічні досягнення.

Державна політика, на нашу думку, має сприяти зменшенню відтоку капіталів за кордон завдяки створенню сприятливих умов для ведення бізнесу, зменшуючи податкове навантаження, адміністративно-фіскальний вплив тощо. Під час кризових ситуацій природним фактором є перенесення капіталів у більш економічно стабільні країни, реалізується принцип відомої фрази Рокфеллера: «Гроші люблять тишу».

Дослідження М. Кондратьєва, Людвіг фон Мезеса, К. Жюгляра, Д. Китчина, С. Кузниця виявили, що криза – це стан переходу від застарілих, деструктивних форм соціально-економічного устрою до більш конструктивних, прогресивних форм правління та виробництва, адже політика й економіка є взаємозалежними елементами суспільного розвитку. Сучасна криза в Україні є сигналом для перетворення в політичній та економічній сферах: чим швидшим буде впровадження антикризового державного менеджменту – тим швидшими будуть стабілізація та перехід країни на вищий рівень. На нашу думку, туристична сфера, зазнавши деструктивного впливу від військової агресії, має впроваджувати заходи антикризового регулювання, починаючи з удосконалення структури державного управління (рис. 3.1).

Доречно розглядати вдосконалення механізмів державної політики розвитку туризму в Україні як єдину систему, кожний елемент якої доповнює

чи залежить від іншого. Удосконалення державного апарату стосується моніторингово-контрольних функцій шляхом посилення нагляду за використанням бюджетних та фондів коштів згідно зі стратегією розвитку туризму в Україні (рис. 3.2). На нашу думку, удосконалення державної політики розвитку туризму – це впровадження передумов для удосконалення правових та економічних механізмів державного регулювання туристичної діяльності, які, у свою чергу, повинні створювати основу для кластерних об'єднань і спеціальних економічних зон. Нівелювання наслідків кризового стану, викликаного військовими діями на території України, а також розроблення механізму розвитку туристичної сфери пропонуємо доручити створеному органу управління окремого відділу стратегічного планування та антикризового управління.



Рис. 3.1. Удосконалення механізмів державної політики розвитку туризму [власна авторська розробка]

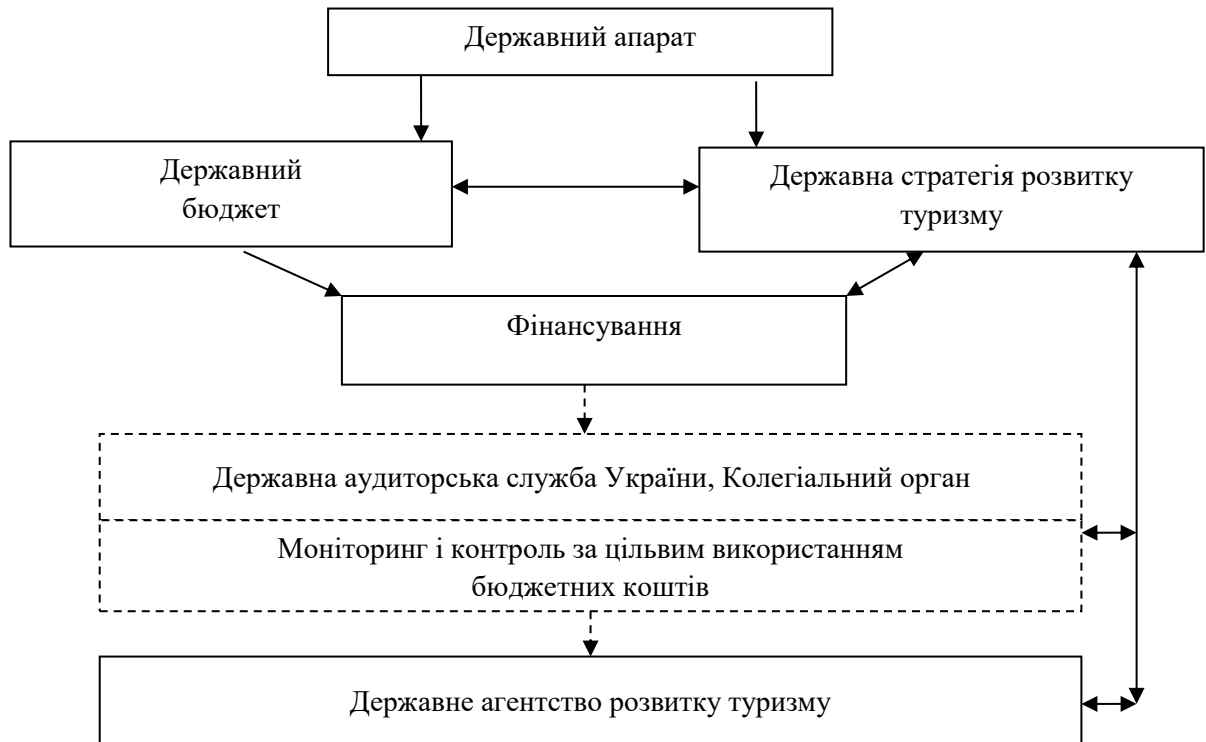


Рис. 3.2. Процес моніторингу та контролю за цільвим використанням бюджетних коштів згідно зі стратегією розвитку туризму [власна авторська розробка]

Стратегічне планування туристичної діяльності включає шляхи фінансування, значна частина яких надходить з держбюджету. Принципами результативного використання бюджетних коштів є прозорість, цільове використання, конкурентність при тендерних закупівлях. Також варто зазначити, що загальною метою державних витрат є розвиток туристичної галузі. Функції контролю за цільвим використанням бюджетних коштів виконує державна аудиторська служба, для створення дворівневого моніторингу пропонуємо долучити колегіальний орган з представників закладів вищої освіти як учасника інституції громадянського суспільства (рис. 3.2).

Департамент туризму та курортів розробляє стратегію розвитку туристичної галузі й необхідний бюджет щодо її реалізації. Відповідно до стратегії розвитку туристичної сфери виділяються бюджетні кошти, державна аудиторська служба виконує такі функції:

1) здійснює державний фінансовий контроль за:

– використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

– дотриманням законодавства про державні закупівлі;

2) здійснює контроль за:

– цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

– складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

– станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів.

Ефект від реорганізації державної політики повинен виявитись у збільшенні інвестування в рекреаційно-туристичну галузь, що, у свою чергу, зумовить створення додаткових робочих місць та надасть поштовх у

споріднених від туризму сферах діяльності, таким чином збільшуючи доходи державного та місцевих бюджетів, національної економіки.

Згідно з інформацією офіційного сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі, держбюджетом нашої країни на 2023 р. передбачені бюджетні асигнування на реалізацію заходів у сфері туризму і курортів у сумі майже 29 млн грн. Але витрати розподіляються на оплату праці та комунальні платежі, тобто можна констатувати відсутність коштів для реалізації проєктів [46].

Для досягнення мети державної туристичної політики Всесвітня туристична організація рекомендує побудувати ефективні системи та процеси врядування, які нададуть змогу визначити й реалізувати стратегію розвитку туризму з метою підвищення конкурентоспроможності та сталого розвитку туризму. «Факторами належного врядування, згідно з принципами Організації економічного співробітництва та розвитку в Європі, є такі:

- довгострокове бачення: публічна влада може передбачати проблеми та майбутні труднощі на основі тенденцій і наявних даних та вдосконалити політику з урахуванням майбутньої вартості й прогнозованих змін (економічних, демографічних, екологічних наприклад);

- здатність до адаптації: публічна влада має в розпорядженні необхідні інструментарій та достатню гнучкість для швидкого реагування на зміни у суспільстві; вона враховує очікування громадянського суспільства щодо справ, які становлять суспільний інтерес, а також готова повністю змінити свою роль;

- продуктивність та ефективність: публічна влада має надавати якісні послуги громадянам, за найкращу ціну та відповідно до очікувань керівників;

- відповідальність: публічна влада має всі можливості продемонструвати, наскільки її дії та рішення відповідають раніше встановленим і затвердженим цілям;

- прозорість: дії, рішення та процес прийняття рішень публічної влади можуть контролюватися іншими адміністративним установами, громадянським суспільством і в деяких випадках – зовнішніми інституціями;

– верховенство права: публічна влада застосовує закони, нормативно-правові акти, регламенти та кодекси з максимально можливою прозорістю [70].

Досвід країн, на території яких проводяться бойові дії, визначає суттєве зменшення туристичних потоків, ніж у мирний час, та ставить перед урядом завдання для зменшення впливу кризових явищ, пов'язаних з війною, застосовуючи зарубіжний досвід та використання сучасних технологій.

Однією з форм ефективної реалізації економічного розвитку шляхом залучення підприємств до використання сучасних технологій для усунення бюрократичних процедур та інтенсивнішої інформаційної взаємодії між державою й бізнесом є створення умов для державно-приватного партнерства. Перехід до моделі державно-приватного партнерства має здійснюватися на таких умовах:

- легітимність повноважень, якими наділена організація для управління;
- залучення різних зацікавлених сторін;
- прозорість взаємовідносин між владними структурами та підприємствами;
- дотримання строків реалізації запропонованої програми;
- надання державних гарантій щодо отримання дивідендів від вкладених коштів.

Крім того, особливостями державної туристичної політики є розробка відповідної політики залучення горизонтальних і вертикальних ланок управління; спроможність організацій та індивідів до розробки й упровадження туристичної політики. І якщо в минулому уряди деяких держав чітко окреслювали роль туризму в економічному, культурному та соціальному розвитку регіонів, останнім часом відбувається перегляд впливу туризму на життєдіяльність суспільства в напрямі зростання його значення. Підтвердженням цього процесу є різний підхід до туризму при прийнятті управлінських рішень урядами розвинених країн, що виявляється в передачі управління галуззю міністерствам економіки та торгівлі або міністерствам

фінансів у багатьох країнах світу, тому що туристична галузь займає 10% від світового ВВП та створює мультиплікативний ефект щодо розвитку інших сфер економіки [70].

Для України з наявними рекреаційно-туристичними ресурсами актуальним є питання підпорядкування органу управління туристичної галузі, яким на сьогодні є Державне агентство розвитку туризму України, Міністерству економіки. Підтвердженням ефективної взаємодії у складі Міністерства економіки для туристичної галузі є результати спостереження, висвітлені в другому розділі нашого дослідження, що визначили розвиток туристичної сфери саме за цих умов функціонування. Тобто, на нашу думку, повинна прослідковуватись чітка залежність розвитку економіки країни та сфери туризму, адже збільшення добробуту впливає на зростання витрат на відпочинок та мандрівництво.

Необхідно зауважити, що публічна влада на всіх рівнях управління (місцевий, регіональний, національний) відіграє все більшу роль у процесі надання рекреаційно-туристичних послуг. В основі державної підтримки туристичної сфери в розвинених країнах світу лежить визнання туризму як фактору ефективного економічного розвитку, інструменту згладження ринкових диспропорцій за рахунок мультиплікаційного ефекту та забезпечення ефективного управління державною власністю.

Метою державних заходів на всіх рівнях управління має бути згладжування диспропорцій ринку у туристичній галузі та пом'якшення можливого негативного впливу –політичного, економічного, соціального, культурного, екологічного. Причини втручання державної влади у функціонування та розвиток цього сектору пов'язані з використанням об'єктів державної власності (культурних і природних) і просторовим (територіальним) фактором розвитку туризму, який зумовлює необхідність планування регіонального розвитку та практичних дій з облаштування відповідної території.

Паралельно із цим у ряді країн відбувається процес удосконалення законодавства та механізмів управління туристичної галузі. Останні тенденції вказують на те, що приймаються закони, які вдосконалюють функції державних органів, задіяних у розробці політики туризму та плануванні на різних рівнях управління, а також перерозподіляють ролі між приватним сектором та публічною владою. Таким чином, чітко розмежовуються функції приватного сектору й публічної влади [70]. При цьому узагальнено конкретні заходи державної підтримки туристичної галузі, які спрямовані на:

- підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі;
- стимулювання розвитку нових рекреаційно-туристичних дестинацій;
- створення спеціальних економічних зон;
- підвищення якості туристичної пропозиції;
- координування туристичних потоків через профспілкові організації;
- підвищення кваліфікації працівників галузі туризму, антикризових менеджерів;
- стимулювання інноваційного розвитку;
- сталий розвиток туризму загалом, який полягає в розробці та впровадженні відповідних нормативно-правових актів щодо норм використання як культурних і рекреаційних об'єктів, так і інших туристично-рекреаційних ресурсів.

Ефективні механізми державної підтримки повинні відображати як еволюцію індустрії туризму та відповідних державних заходів, так і зміну функціональної ролі національного органу туризму [70].

Проведений у попередньому розділі аналіз забезпечення системи державної рекреаційно-туристичної політики України дає підстави стверджувати, що в сучасних умовах розвитку цієї сфери система механізму державної політики потребує вдосконалення на державному та регіональному рівнях.

На державному рівні:

- вдосконалення системи органів державного управління досліджуваної сфери шляхом упровадження моніторингу та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів;

- створення в структурних підрозділах відділу, який безпосередньо займатиметься дослідженням регіонів з рекреаційним ресурсом, віддалених від лінії бойового зіткнення, на нашу думку, на прикордонних територіях з країнами НАТО, Румунією, Угорщиною;

- створення довгострокового стратегічного плану розвитку на 50 років, з градацією на середньострокові та оперативні цілі;

- створення антикризового відділу для дослідження впливу криз на стратегічне планування та запобігання усуненню впливу негативних факторів на досягнення цілей;

- розроблення концепції «похмурого туризму» з визначенням міст-пам'ятки, зруйнованого внаслідок військової агресії Росії;

- розроблення заходів програми розвитку державно-приватного партнерства в туристичній сфері в Україні;

- підпорядкування Державного агентства розвитку туризму Міністерству економіки;

- зниження податкового навантаження на бізнес;

- розроблення нормативно-правових проєктів законів, актів щодо реалізації майна на тимчасово окупованих територіях;

- запровадження на рівні відомств і служб чіткої системи координації між різними органами державного управління, які мають об'єктом свого регулювання певні аспекти рекреаційно-туристичної сфери України.

Насамперед, такі зв'язки повинні відбуватися в системі таких сучасних міністерств України, як Міністерство охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Міністерство культури та інформаційної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство інфраструктури тощо, що надасть змогу оперативно й ефективно реагувати на вирішення поставлених завдань і

нагальних проблем у цій сфері. Формами реалізації цього завдання можуть бути:

- створення консультативно-дорадчих органів, інформаційних рекреаційно-туристичних центрів на основі профспілкових організацій;
- розділення повноважень центрального та регіональних органів виконавчої влади в рекреаційно-туристичній сфері;
- покращення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють свої функції в системі управління рекреаційно-туристичної сфери, а саме долучення до державного управління антикризових менеджерів;
- зміна підходів до планування та програмування рекреаційно-туристичної сфери на державному рівні;
- створення умов для підтримки кластерних об'єднань та державно-приватного партнерства.

Так, процес розробки й реалізації державних програм розвитку рекреації та туризму має базуватися на принципах пріоритетності, об'єктивності, комплексності, прогнозованості, чіткості, послідовності тощо, мати стратегічний характер з урахуванням впливу кризових факторів та відображати інструменти для подолання негативних наслідків. Наразі не існує чинних Державних програм щодо розвитку рекреаційно-туристичної сфери з урахуванням військової ситуації, яка склалась.

Отже, пропонуємо на регіональному рівні:

- створити структурні підрозділи щодо питань рекреації та туризму на всіх рівнях управління та координаційних консультативно-інформаційних служб;
- удосконалити взаємовідносини органів місцевого самоврядування із суб'єктами підприємництва, діяльність яких пов'язана з наданням рекреаційно-туристичних послуг;
- створити базу даних рекреаційно-туристичних комплексів, які розташовані на анексованій частині території;

- створити базу даних зруйнованого майна, підготувати фінансовий механізм щодо пошуку коштів на їх відновлення;
- створити базу даних діючих туристичних об'єктів для реалізації програми щодо підтримки туристичної галузі через профспілкові організації, створення центрів реабілітації військовослужбовців, формування спеціальної економічної зони;
- покращити систему навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування з урахування кризового стану, антикризових менеджерів, на яких покладено обов'язки розвитку рекреації та туризму;
- на базі закладів вищої освіти створити колегіальний орган щодо розвитку туризму на місцевому рівні;
- створити підґрунтя для реалізації державно-приватного партнерства.

Для вдосконалення механізму державної рекреаційно-туристичної політики пропонуємо створення координаційних рекреаційно-туристичних колегій на базі місцевих закладів вищої освіти. Проект-схему організаційної структури рекреаційно-туристичної колегії подано на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Схема колегіального органу у структурі Державного агентства розвитку туризму України [авторська розробка]

Цей орган потребує об'єднання та фінансування через реалізацію запропонованих рекреаційно-туристичних проєктів, розроблених завдяки співпраці між Державним агентством з розвитку туризму та закладами вищої освіти в межах програми державно-приватного партнерства, шляхом пайового розподілення між усіма членами створеної колегії. Голова правління обирається через створену комісію серед членів колегії. Основні функції колегіального органу:

- розроблення концепції розвитку туризму на регіональному рівні з урахуванням рекреаційно-туристичного потенціалу та всіх можливих ризиків;
- контроль за виконанням, розподіленням коштів, акумульованих за рахунок програм державно-приватного партнерства;
- подання пропозиції щодо розвитку туристичних зон;
- контроль за дотриманням екологічної безпеки;
- координація інвестиційних надходжень та їх розподілення,
- забезпечення міжрегіонального співробітництва;
- розробка програм територіальній популяризації;
- виявлення та протидія корупції.

Колегія повинна бути закріплена за Державним агентством розвитку туризму України, що надасть змогу скоротити чисельність штату та підвищити ефективність реалізації програм розвитку туризму в Україні.

Вважаємо за доцільне всю територію України під час створення програми розвитку розподілити з урахуванням місцевості, інфраструктури, близькості та кількості населення, віддаленості від лінії бойового зіткнення, ризиків, пов'язаних зі збільшенням загроз ракетно-бомбових ударів, потенціалу регіону, історико-культурної спадщини, природних ресурсів на зони туристичного потенціалу з відповідним ранжуванням (рис. 3.4).

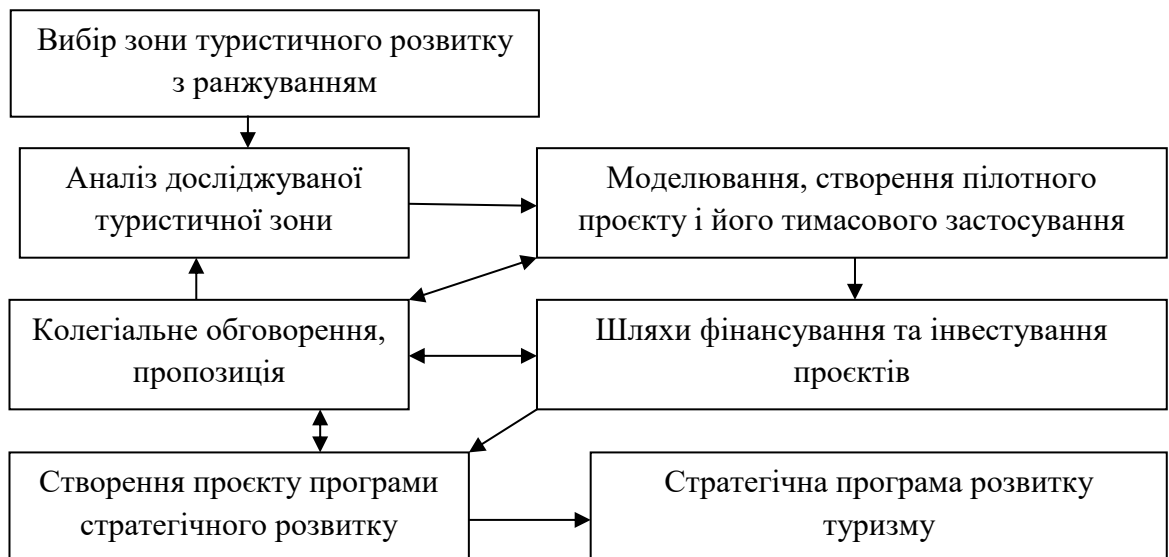


Рис. 3.4. Процес створення програми стратегічного розвитку туризму в умовах військової кризи [авторська розробка]

Програма стратегічного розвитку є одним з інструментів загальної державної політики розвитку туризму, яка потребує не лише декларативного, а й фінансового забезпечення, який на цьому етапі дуже обмежений, але завдяки внутрішнім інвестиціям та програмам державно-приватного партнерства може бути реалізований.

Державну політику щодо туризму потрібно розглядати як єдиний механізм взаємозалежних елементів економічного, правового, культурного, міжнародного характеру. Якщо зміни в соціально-економічній, міжнародній, політичній сферах відображаються в правовій площині, це є ознакою гармонійності, своєчасності державної політики щодо розвитку країни. Вважаємо доречним удосконалення законодавчої бази для створення програми стратегічного розвитку з урахуванням відповідальності органів державної влади за результат. Зауважимо, що розвиток туристичної галузі залежить від політичної волі законодавчої, судової та виконавчої влади щодо загальнодержавного розвитку, які, у свою чергу, використовують інструментарій державного управління.

Посилення моніторингу та контролю за використанням цільових коштів відповідно до стратегії розвитку туризму повинно стати поштовхом до

стабілізації та майбутнього розвитку рекреаційно-туристичної індустрії. Це, у свою чергу, позначиться на багатьох сферах економіки за рахунок споріднених з туризмом галузей і надасть змогу збільшити надходження не лише від туристичної, а й від споріднених сфер діяльності зі створенням додаткових робочих місць. Навіть у часи військової агресії Україна має можливість, використовуючи міжнародний досвід і сучасні технології, стабілізувати ситуацію в туристичній галузі та створити передумови для майбутнього розвитку.

3.2. Економічні заходи стабілізації туристичної галузі в умовах воєнного та повоєнного стану

Сучасний розвиток країн неможливий без упровадження принципів наукових підходів з використанням інноваційного, креативного потенціалу для виготовлення продукції або при прийнятті рішень у державному управлінні. Свобода людського мислення як головний фактор інноваційності можливий у країнах з розвинутими демократичними принципами. Україна увесь час свого існування в різних формах перебуває на перетині між демократичним світом та диктатурою, на сучасному етапі українці зробили свій вибір на користь демократичних принципів і свобод, за що наразі йде сучасна війна між Україною та Росією. Принципів демократизації вимагає суспільство від влади, яка повинна вдосконалювати форму правління та відповідати потребам суспільства, адже народ надає повноваження владі для реалізації своїх потреб щодо розвитку країни. Суспільство під час виборчого процесу виступає в ролі роботодавця для влади, здійснює підбір кадрів.

На сучасному етапі спостерігається поглиблення кризи, викликаній другою фазою війни, розпочатої у 2022 р., свідченням цього є зменшення частки ВВП та збільшення державного боргу на 105%, що є максимальним

показником за всю історію України. Це є свідченням неефективного управління державного апарату, час підготуватись до теперішніх наслідків у представників влади був, адже війна розпочалась у 2014 р.

Активізація розвитку рекреаційно-туристичної сфери як частини національної економіки України повинна стати одним із пріоритетних завдань у руслі державної політики та оптимізації економіки. Рекреаційно-туристична сфера має досі значні ресурси, незважаючи тимчасово анексовані території Азовського узбережжя й постійні ракетно-бомбові удари по території Одеської та Миколаївської областей, а саме території Західної України, які на сучасному етапі повинні зайняти лідерські позиції щодо розвитку туристичної галузі, а на територіях, які зазнають перманентних військових ударів, створити спеціальні економічні зони та впроваджувати заходи щодо посилення безпекових заходів, будувати бомбосховища, посилювати ППО.

Україна потребує вдосконалення її економічних механізмів, серед яких важливе місце посідають фінансові (податкові, бюджетні) та інвестиційні заходи. Фінансове забезпечення економічного зростання туристичної сфери базується на підтримці державними органами влади заходів, спрямованих на:

- розвиток державного та приватного секторів економіки, що фінансуються бюджетами різних рівнів;
- забезпечення розвитку структур і організацій фінансового та майнового типів, які повинні стати вагомим чинником фінансово-ресурсного забезпечення розвитку як держави, так і її регіонів;
- інвестиційні проекти, пов'язані з вкладеннями в розвиток державної економічної бази, що, на нашу думку, надасть змогу вдосконалити рекреаційно-туристичну інфраструктуру, стимулювати покращення маркетингової ситуації рекреаційно-туристичних підприємств, підвищити рівень зайнятості та зростання доходів населення за рахунок поповнення дохідної частини державного й місцевих бюджетів;
- створення спеціальних економічних зон та кластерних об'єднань;

- розроблення нормативно-правових актів щодо реалізації майна на анексованих територіях;
- реструктуризація кредитних зобов'язань підприємств туристичної галузі на період військового часу;
- реформування податкової політики;
- створення програми стратегічного розвитку;
- розширення обсягів діяльності підприємств рекреаційно-туристичної сфери шляхом їхньої модернізації та зниження цін на послуги, детінізацію ринку, що буде сприяти появі нових суб'єктів господарювання, приваблених менш жорсткими умовами економічної діяльності.

Важливим поштовхом розвитку туризму в Україні стане передача на місцеві бюджети 50% надходжень, продовження реформи децентралізації. За даними Держстату за 2022 р., частка надходжень до місцевих бюджетів становила 25%, унаслідок чого місцева влада з високим рекреаційно-туристичним потенціалом зможе розробляти підкріплені фінансовим забезпеченням програми стратегічного розвитку регіону з урахуванням туристичної сфери. Координація, контроль та шляхи розвитку туристичної сфери значно полегшують і прискорюють процес взаємозв'язку туристичного сектору з державним. Створений колегіальний орган з накладеними на нього функціями сприятиме контролю за розподіленням місцевих коштів та розвитку наукового потенціалу в туристичній сфері.

Варто зауважити, що застосування економічних механізмів впливу державного регулювання та органів місцевого самоврядування на розвиток рекреаційно-туристичної галузі має супроводжуватися чіткою стратегічною фінансовою політикою щодо рекреаційно-туристичних підприємств та щодо інвесторів, інших суб'єктів господарської діяльності, пов'язаних із забезпеченням розвитку рекреації та туризму на державному, регіональному й місцевому рівнях. Забезпечення досліджуваної сфери фінансовими ресурсами має базуватися на таких концептуальних засадах:

– планування фінансових надходжень на основі раціонального підходу як головного елементу системи розподілу фінансових ресурсів, який надасть змогу підтримати пріоритетні заходи й програми, які будуть стимулювати розвиток рекреаційно-туристичної інфраструктури та створюватимуть конкурентносприятливі умови просування рекреаційно-туристичних послуг;

– складання комплексу організаційних, управлінських, правових та економічних заходів, спрямованих на модернізацію рекреаційно-туристичних підприємств з метою підвищення господарювання та пристосування до ринкового середовища;

– при здійсненні фінансової політики використання таких джерел фінансування: власні кошти, позики комерційних банків, позики міжнародних фінансових організацій;

– створення підґрунтя для залучення іноземних інвестицій шляхом спрощення процедури оформлення та отримання дозвільних документів на ведення туристичної сфери діяльності завдяки інформаційним технологіям, оминаючи взаємодію з бюрократичним апаратом.

У системі оподаткування рекреаційно-туристичної сфери доречним буде застосувати диференційований підхід до вдосконалення податкових механізмів. Розглядаючи інформацію Міністерства оборони України щодо щільності та напрямів ракетно-бомбових ударів, можна зробити припущення: чим віддаленіше від лінії бойового зіткнення та кордонів з Росією, тим менша кількість уражень. Для туристичної галузі, розвиток якої залежить від стабільної соціально-політичної ситуації, доречним є розроблення алгоритму визначення територій, сприятливих для ведення туристичної діяльності (табл. 3.1).

Градація потенційно несприятливих зон для ведення туристичної діяльності під час бойових дій [авторська розробка]

Віддаленість від ЛБЗ, км	Потенційні загрози, віддаленість від кордонів Росії, Білорусії, км	Середньомісячна кількість обстрілів найближчих до територіальної одиниці у межах 100 км, кількість одиниць	Наявність рекреаційно-туристичного потенціалу	Коефіцієнт загроз
0–20	0–60	1000+	1	10
20–50	60–120	1000–800	2	9
50–100	120–180	800–700	3	8
100–150	180–240	700–600	4	7
150–200	240–300	600–400	5	6
200–300	300–360	400–200	6	5
300–500	360–420	200–50	7	4
500–700	420–480	50–20	8	3
700–900	480–540	20–0	9	2
900–1500	540–600	0	10	1

Віддаленість від лінії бойового зіткнення відображає ризики для створення спеціальної економічної зони безпечного функціонування туристично-рекреаційного комплексу. Чим ближче досліджувана територія – тим вищий ризик розміщення туристичних комплексів.

Коефіцієнт потенційних загроз свідчить про віддаленість від кордонів Росії, Білорусі, враховуючи водні (морські) кордони, та відображає можливі ризики щодо агресії, відкриття другого фронту з інших сторін. Чим більша відстань, тим безпечніша територія для туристичної діяльності.

Українські території з початку 2022 р. постійно потерпають від ракетно-бомбових атак з боку Росії. Найбільшої руйнації зазнали об'єкти соціальної та енергетичної інфраструктури, підприємства оборонного комплексу, муніципалітетів тощо. Серед найбільш уразливих областей Донецька, Харківська, Запорізька, Київська, Сумська, Одеська. Відносно краща ситуація на заході України, серед областей Західної України найбільше постраждала Львівська. Показник середньомісячної кількості характеризує ризики майбутніх

атак на міста України. Чим більший цей показник, тим більш ризиковим є ведення туристичної діяльності.

Незважаючи на анексію туристично-рекреаційної зони Азовського узбережжя, туристичний потенціал України залишається на перспективному щодо майбутнього розвитку рівні. Територія Західної України наразі є пріоритетним напрямом відпочинку для внутрішнього туризму, натомість Одеська область, як потужний рекреаційно-туристичний комплекс морського відпочинку, зазнає перманентних атак, адже акваторію моря варто розглядати як кордон між Росією та Україною, де, на нашу думку, будуть тривати бойові дії й надалі.

До рекреаційно-туристичного потенціалу належать доступність до річок, морів, гірськолижних курортів, історико-культурних місць, рекреаційної інфраструктури тощо. Чим вищий показник туристично-рекреаційного потенціалу, тим багатший регіон на рекреаційні ресурси.

Для розрахунку доцільності створення спеціальної економічної зони пропонуємо формулу:

$$SZ = \frac{\sum KZ}{n} \dots \quad (3.1)$$

де SZ – коефіцієнт доцільності створення спеціальної економічної зони;
 $\sum KZ$ – сумарний коефіцієнт загроз;
 n – кількість досліджуваних загроз.

Доцільність створення спеціальної економічної зони можливо за умов, якщо:

$$3 < SZ < 7 \dots \quad (3.2)$$

Якщо коефіцієнт доцільності створення спеціальної економічної зони згідно з розрахунками більше ніж 3, але менше ніж 7, у такому випадку доцільно створювати спеціальну економічну зону в туризмі. Якщо показник нижче ніж 7, наявні значні ризики при створенні туристичної спеціальної зони;

якщо показник вище ніж 7, економічну зону створювати недоречно, адже рекреаційно-туристична зона має високий туристичний потенціал, здатний до саморозвитку або створення туристичного кластеру. Серед регіонів України найвищі показники щодо доцільності створення спеціальної економічної зони мають Чернівецька, Закарпатська область. При створенні спеціальної економічної зони потрібно розробити заходи щодо заохочення будівництва модульних перевізних туристичних комплексів та інфраструктури, для можливості їх переміщення, використовуючи сучасні технології при будівництві.

Згідно з неокласичною економічною теорією, економічний розвиток можливий за умов зменшення кількості та обсягу податків. В Україні податкове навантаження становить більше ніж 60%, що впливає на розвиток тіньового обороту коштів, адже за таких умов неможливий розвиток бізнесу та відсутнє інвестування. Унаслідок цього створюються умови для розвитку монополій фінансово-промислових груп та системи «покарання», через репресивний інструмент державної податкової інспекції щодо ліквідації конкурентних підприємств, через представників органів державної влади. При нинішній кризі збереження чинної податкової моделі створює передумови до повної руйнації національного господарського комплексу. Погоджуємося з пропозиціями щодо впровадження системи вдосконалення податкової політики, розробленої О. Соскіним, а саме [139]:

– трансформуючи податкову систему, потрібно виходити з того, яку частину свого доходу людина здатна видавати добровільно на утримання державних інституцій, скільки в неї можна відібрати фіскально-силовими методами;

– податок на купівлю з базовою ставкою 7%;

– податок на доходи з фізичних осіб 10%;

– податок на землю, для цього кожен громадянин повинен одержати власний земельний сертифікат з преференціями для військовослужбовців або

їх спадкоємцям унаслідок його загибелі. Земля має оподатковуватись за прогресивною шкалою залежно від площі та її розташування;

- акцизний збір мають сплачувати передусім виробники горілчаної та тютюнової продукції;

- експортним митом мають обкладатись лише сировинні товари, для їх перероблення всередині країни; імпортним – предмети розкоші, товари, які завдають шкоди навколишньому середовищу й людині;

- податкова система повинна орієнтуватись на споживача, сплачувати податки має споживач, а не виробник;

- податкову систему потрібно орієнтувати на масу надходжень, а не на кількість і величину податків. Прямих та непрямих має бути не більше п'яти, до того ж простих та зрозумілих адмініструванню;

- податкова система повинна сприяти капіталотворенню, забезпечувати процес розширеного суспільного відтворення;

- держава як сукупність інституцій мусить використовувати податкові надходження насамперед для розвитку інтелекту нації, її молодого покоління, формування сучасної культури та освіти;

- податкова система має враховувати передусім інтереси юридичних та фізичних осіб, які їх перерозподіляють і паразитично споживають;

- система оподаткування не повинна порушувати прав і свобод громадян;

- формуючи нову податкову систему, потрібно досягти справедливого й стабільного балансу між центром та громадами;

- податкова система не повинна бути інструментом збагачення кланово-корпоративних груп і збіднення широких верств населення [139].

Нами обґрунтовано доцільність упровадження системи податків та зборів в окремих галузях економіки для їх розвитку, «стратегічного податку розвитку» перспективних галузей післявоєнної економіки, враховуючи рекреаційно-туристичний потенціал, – туристична сфера є одна з таких. Туристичний збір має створювати передумови для розвитку туристичної

галузі за рахунок акумулювання та перерозподілу, створення кластерних об'єднань, маркетингової діяльності, розвитку рекреаційно-туристичних зон за рахунок державно-приватного партнерства, до досягнення показника у 5–10% надходжень до структури ВВП. Після досягнення результату щодо розвитку туристичної галузі потрібно ліквідувати туристичний збір узагалі. Також мається на увазі, що туристичний збір повинен мати термін дії при реалізації цілей, зафіксованих у програмі стратегічного розвитку. За умови, якщо цілі досягнуті, збір скасовується, в іншому разі кошти повертаються підприємствам з коефіцієнтом інфляції.

Для розрахунку туристичного збору нами запропоновано алгоритм удосконалення механізму справляння туристичного збору та збільшення від цього процесу податкових платежів до дохідної частини місцевих бюджетів. Запропоновано в перспективних регіонах згідно з градаційною шкалою обчислення розробити систему рейтингової оцінки за статистичними показниками більш продуктивних туристичних секторів в Україні. Чим вищий рейтинг привабливості певної рекреаційно-туристичної зони, тим вища відсоткова ставка туристичного збору. Рейтинг привабливості пропонується вираховувати за алгоритмом:

$$K_{sn} = \frac{n}{s}, \quad (3.3)$$

де K_{sn} – кількість туристичних одиниць у досліджуваній зоні;

n – кількість рекреаційно-туристичних одиниць;

s – площа території.

Коефіцієнт залучення інвестицій у рекреаційно-туристичну галузі від загальних інвестицій досліджуваної зони розраховується за формулою:

$$K_i = \frac{i_t}{I}, \quad (3.4)$$

де K_i – коефіцієнт залучення інвестицій у рекреаційну-туристичну галузі від загальних інвестицій досліджуваної зони;

i_t – надходження інвестицій у туристичну галузь;

I – загальні інвестиції досліджуваної зони.

Коефіцієнт усього зайнятого населення в туристичній сфері від загального (на досліджуваній території) розраховується за формулою:

$$C_{vp} = \frac{K_t}{K_v}, \quad (3.5)$$

де C_{vp} – коефіцієнт усього зайнятого населення в туристичній сфері від загального (на досліджуваній території);

K_t – зайнятість у туристичній сфері;

K_v – загальна зайнятість у досліджуваної зони.

Коефіцієнт привабливості рекреаційної зони розраховується за формулою:

$$K_p = \frac{\bar{P}}{nv}, \quad (3.6)$$

де K_p – коефіцієнт привабливості рекреаційної зони;

\bar{P} – середня ціна відпочинку;

nv – загальна кількість відпочивальників;

N – загальна кількість досліджуваних об'єктів.

Загальний коефіцієнт привабливості досліджуваної зони пропонуємо вираховувати таким чином:

$$P_t = \frac{K_{sn} \times K_i \times C_{vp} \times K_p}{N}. \quad (3.7)$$

Пропонується створення прямої пропорційності туристичного рейтингу (P_t) від ставки туристичного збору: чим більший ранг досліджуваної зони, тим вища й процентна ставка для неї. Запропоновану методику обчислення можна

використовувати для виявлення більш ефективних зон розвитку туристичної сфери, що надасть змогу створювати інфраструктурні проекти, залучати додаткові інвестиції, розвивати деградуючі регіони з багатим рекреаційно-туристичним потенціалом.

Збільшення надходжень у регіонах до місцевого бюджету, фінансова децентралізація сприятимуть підвищенню рівня рекреаційно-туристичного обслуговування в регіонах, розвитку високоефективного й конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного продукту, який забезпечить широкі можливості для задоволення потреб вітчизняних та іноземних громадян у різних туристичних послугах. Основними напрямками державної інвестиційної політики в цій сфері повинні бути:

- підтримка розвитку мережі рекреаційно-туристичних підприємств, їх реконструкція та вдосконалення;
- розвиток інфраструктурної бази, авіасполучення, автомобільні шляхи тощо;
- розширення сфери застосування й різноманітності рекреаційно-туристичних послуг з урахуванням підвищення їх конкурентоспроможності та якості;
- створення нових об'єктів та модернізація існуючих об'єктів інфраструктури рекреаційно-туристичної сфери;
- формування сучасних моніторингових, природоохоронних, екологічних та інформаційно-маркетингових служб;
- відновлення, збереження й охорона рекреаційно-туристичного та природного потенціалу;
- проведення системи робіт за підтримкою держави щодо виявлення та визначення територій, де знаходяться рекреаційно-туристичні ресурси (наприклад, лікувальні грязі, мінеральні води, археологічні пам'ятки тощо).

Важливою складовою і стимулом розвитку рекреації та туризму є державні джерела їх інвестування. Державна політика досліджуваної сфери, на нашу думку, має базуватися на чіткому контролі за видами вищеназваних

заохочень. Такий підхід буде сприяти їх використанню за призначенням та цільовому фінансуванню. Також варто зазначити, що оцінка сучасної системи регулювання державними рекреаційно-туристичними інвестиціями в Україні вимагає чітких рекомендацій щодо покращення цього процесу:

– держава має визначити зміст і характер державних рекреаційно-туристичних інвестиційних програм і проєктів, спираючись на норми законодавства, так, щоб усі проєкти, що фінансуються з бюджету, а також через державно-приватні партнерства, проходили належну оцінку та відбір до своєї реалізації;

– державним інституціям варто ґрунтовно й комплексно розглядати питання щодо розроблення інструменту середньострокового стратегічного планування рекреаційно-туристичних інвестицій, що має пов'язати державні рекреаційно-туристичні інвестиційні програми зі стратегіями розвитку на загальнодержавному й галузевому рівнях;

– держава має створити сприятливі умови для того, щоб забезпечити відповідний інституційний потенціал і необхідні людські ресурси рекреаційно-туристичної сфери України, адже це буде стимулювати процес залучення інвестицій у цю сферу та підвищить ефективність упровадження перспективних рекреаційно-туристичних інвестиційних проєктів.

При залученні міжнародних фінансових інститутів необхідно вдосконалити процес створення ефективних бізнес-планів з урахуванням специфіки рекреаційного й туристичного бізнесу. Ми вважаємо, що в Україні доцільно запровадити діяльність банку інвестиційних проєктів щодо розвитку рекреаційно-туристичних об'єктів як елемент розвитку державно-приватного партнерства, алгоритм реалізації чого варто відобразити в стратегії розвитку туризму. Він сприятиме ефективному розвитку рекреаційно-туристичної інфраструктури в Україні та створить конкурентні умови для просування рекреаційно-туристичного продукту за кордон. Такий підхід має показати привабливість рекреаційно-туристичної сфери для потенційних інвесторів.

Світовий досвід показує, що міжнародні інвестиційні проєкти часто мають тактичний, короткостроковий характер. Державне регулювання та інвестиційна політика рекреаційно-туристичної сфери України, на нашу думку, має базуватися на розробці та залученні в рекреаційно-туристичні об'єкти стратегічних, довгострокових інвестицій. Це має відбуватися, передусім, за рахунок використання бюджетних і позабюджетних коштів, а також приватних вкладень вітчизняних та іноземних інвесторів, якщо вони будуть здійснювати довготривале інвестування. Таким чином, використання такого механізму інвестування полягає в застосуванні простого алгоритму:

- накопичення фінансових ресурсів та їх перетворення в інвестиції;
- управління інвестиціями;
- контроль за їх цільовим використанням і відповідальність.

Доводиться констатувати, що наразі цей механізм в Україні не реалізовано повною мірою. На нашу думку, серед основних причин створеної ситуації можна виділити такі:

- постійне недофінансування з бюджету коштів на фінансування й розвиток рекреаційно-туристичної сфери;
- нестабільність політичної та економічної ситуації в Україні;
- військовий стан;
- негативний інвестиційний клімат, що зумовлює пасивний характер інвестиційної діяльності як приватного, так і акціонерного капіталу в Україні, передусім це стосується довготривалих вкладень.

Таким чином, вважаємо, що стратегічним джерелом фінансування інвестицій у рекреаційно-туристичну сферу України повинні стати позабюджетні кошти, тобто прибуток, який залишається в розпорядженні підприємств і організацій, а також кошти позабюджетних фондів вітчизняних органів державного управління.

Також за результатами проведених досліджень можна загалом виокремити такі потенційні джерела інвестиційної політики у сфері рекреації і туризму:

- концентрація власних коштів підприємств для впровадження інновацій, прогресивних технологій обслуговування та модернізації обладнання;
- цільове використання коштів, отриманих від приватизації рекреаційно-туристичних об'єктів;
- стимулювання вітчизняної діяльності інвесторів у рекреаційно-туристичній сфері шляхом надання їм прав власності на земельні ділянки, де будуть розміщені рекреаційно-туристичні об'єкти та заклади;
- залучення фінансових ресурсів місцевих бюджетів для будівництва пріоритетних для розвитку регіону об'єктів туристичної інфраструктури відповідно до соціально обґрунтованих та екологічно регламентованих нормативів розвитку рекреаційної сфери в районах з високим рівнем інвестиційної привабливості та рекреаційних зонах;
- упровадження механізмів щодо залучення різних фондів (благодійних, інвестиційних, інноваційних тощо) для розвитку пріоритетних та перспективних видів туризму в Україні (внутрішнього, екологічного туризму тощо);
- залучення іноземних інвестицій та кредитних ліній з державним посередництвом і гарантіями для розбудови й освоєння привабливих для іноземних туристів рекреаційних зон;
- залучення ресурсів суб'єктів фінансового ринку у вигляді інвестицій у статутні фонди закладів рекреаційно-туристичної сфери.

Важливим кроком у здійсненні державної інвестиційної політики в рекреаційно-туристичній сфері є процес стимулювання інвестицій шляхом активізації державою системи пільгового кредитування. Адже державна політика в руслі не інфляційних способів фінансування бюджетного дефіциту, а також перехід до конкурсного інвестування, поки що не дає значних результатів щодо фінансування інвестицій у рекреаційно-туристичну сферу України.

З метою вирішення проблеми залучення й використання інвестицій, наведено економіко-математичну модель оптимального інвестування туристично-рекреаційної галузі, суть якої зводиться до такого: допускається

умова про те, що в цьому конкретному регіоні перебуває m туристично-рекреаційних систем, і для кожної з них запропонована певна множина M ($I = 1, m$) проєктів розвитку та функціонування.

Оскільки оцінка ефективності інвестиційного процесу може бути вибрана довільно, то маємо можливість як таку оцінку взяти величину сумарного прибутку, яка отримана внаслідок вкладених у розвиток рекреаційних систем інвестицій. Введемо такі позначення:

C_{ij} – прибуток від вкладеної одиниці інвестицій в j -й проєкт розвитку i -ї ТРС ($I = 1, m; j = 1, M_i$);

X_{ij} – обсяг інвестицій, вкладених у j -й проєкт розвитку i -ої туристично-рекреаційної системи;

I – загальний обсяг інвестицій, які виділяються для розвитку туризму та рекреації цього регіону.

Тоді одна з найпростіших моделей оптимального інвестування галузі туризму та рекреації цього регіону матиме вигляд:

$$\begin{cases} \max \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{M_i} C_{ij} X_{ij} \\ \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{M_i} X_{ij} = I \\ X_{ij} \geq 0, i = 1; j = 1, M_i \end{cases} \quad (3.8)$$

Замість величини прибутку C_{ij} (якщо вона є випадковою величиною) потрібно брати її середньоочікуване значення, тобто математичне сподівання $M_{C_{ij}}$, що приводить нас до стохастичного аналогу вищенаведеної моделі. У багатьох випадках нас цікавить не стільки прибуток від вкладених інвестицій, скільки корисність останніх (корисність інвестицій X_{ij} , яка є деякою функцією $K_{ij}(X_{ij})$). Обмеження в загальному випадку варто замінити на обмеження-нерівність. Зробимо деяке узагальнення цієї моделі, враховуючи перше зауваження. Очевидно, що прибуток від вкладених у розвиток рекреаційних систем інвестицій залежить також від загального стану економічного середовища.

E_1, \dots, E_n – стани економічного середовища. За умови, що $n = 2$ – визначимо «сприятливий стан» та «несприятливий стан»; при $n = 3$ – «сприятливий стан», «застійний стан», «несприятливий стан»; при $n = 5$ – «стан краху», «стан економічного спаду», «стагнація або застійний стан», «стан економічного піднесення», «стан економічного розквіту». Позначимо через C_{ij}^k очікуваний прибуток від вкладеної одиниці інвестицій в j -й проєкт розвитку i -ї туристично-рекреаційної системи у k -му стані середовища ($\sum_{k=1}^n P(E_k) = 1$). Позначимо також через $P(E_1), \dots, P(E_n)$ імовірності того, що система перебуватиме в тому чи іншому стані економічного середовища ($I = 1, m; j = 1, M_i, k = 1, n$). Тоді середньоочікуваний прибуток можна оцінювати за такою формулою:

$$M(C_{ij}) = \sum_{k=1}^n C_{ij}^k P(E_k). \quad (3.9)$$

Імовірності $P(E_k)$ можуть бути визначені на основі експертних даних; C_{ijk} – очікуваний прибуток, може бути оцінений також на основі експертних даних або на основі незалежних регресійних моделей.

Тоді модель, яка максимізує майбутній прибуток, буде мати вигляд:

$$\begin{cases} \max \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^M M(C_y) X_y & (1) \\ \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^M X_y \leq I & (2) \\ X_y \geq 0, i = 1, M_i & (3) \end{cases} \quad (3.10)$$

Очевидно, що прибуток від вкладених у розвиток рекреаційних систем інвестицій залежить також від загального стану економічного середовища.

Як показує світовий досвід, у більшості країн світу рекреаційно-туристичні об'єкти будуються, модернізуються, реконструюються досить часто за рахунок кредитів банків та інших приватних структур. Для банківського сектору в умовах війни існують ризики не повернення кредитних зобов'язань, девальвації грошової одиниці внаслідок економічної кризи, саме тому державна політика, на нашу думку, має збільшувати обсяг внутрішніх

інвестицій та зменшувати відток капіталів за рахунок лібералізації податкової, нормативно-правової політики (рис. 3.5).



Рис. 3.5. Заходи щодо вдосконалення економічного механізму державної політики розвитку туризму [авторська розробка]

Удосконалення економічного механізму є передумовою стабілізаційних заходів щодо збереження туристичної сфери в складних умовах військового стану. Вважаємо, що важливим кроком для розвитку рекреаційно-туристичної сфери має стати розроблена стратегія розвитку туризму з використанням інструментів антикризового менеджменту та сучасних технологій. Доречно також запровадити систему підвищення кваліфікації персоналу, зайнятого в туризмі у сфері антикризового управління, наприклад створити безкоштовні вебінари. За результатами світових досліджень визначено, що на створення одного робочого місця в туризмі припадає 10 у споріднених галузях.

У туристичній сфері України доречно розробити ефективну стратегію регулювання економічних механізмів удосконалення інвестиційної, податкової, кредитної політики. Визначення рейтингу рекреаційних зон надасть змогу виявляти перспективні напрями інвестування. Удосконалення економічних механізмів розвитку рекреаційно-туристичної сфери, на нашу думку, має сприяти збільшенню платежів до дохідної частини державного й місцевих бюджетів України, створюватиме сприятливі умови для залучення в

діяльність суб'єктів рекреаційно-туристичної сфери вітчизняних та іноземних інвестицій.

Запропонована трансформація туристичного збору сприятиме пропорційному розподіленню податків від розвинутих рекреаційно-туристичних об'єктів до перспективних. У розвинутих туристичних дестинаціях доцільно створювати кластери, спеціальні туристично-економічні зони – у зонах перспективного розвитку. Алгоритм туристичного збору доцільно відображати в стратегічному плануванні із чітким зрозумілим роз'ясненням щодо методу розрахунків, кінцевих строків досягнення результатів щодо розвитку туристичної галузі, а саме визначення збільшення частки у структурі ВВП до світового рівня у межах 8–10%, після чого доцільною є ліквідація туристичного збору. Вважаємо, що розвинута туристична галузь та застосування методу впровадження «стратегічного податку розвитку» сприятимуть залученню інвестицій і збільшенню капіталовкладень, що компенсує надходження до бюджету прибутків від податків на купівлю та за рахунок створення додаткових робочих місць на доходи з фізичних осіб.

Зазначимо, що держава Україна зобов'язана, згідно з Конституцією, захищати приватну власність за рахунок зміцнення Збройних Сил. Якщо ж держава не сприяла зміцненню кордонів у період фактичного введення бойових дій з 2014 р., то має розробити алгоритм компенсації зруйнованого, анексованого майна в зазначені терміни. З урахуванням невизначеності чіткої військової стратегії щодо повернення анексованої території доцільно розробити нормативно-правові акти, закони, якими передбачити заходи щодо можливості реалізації майна на тимчасово окупованих територіях для перерозподілу коштів до України, що також сприятиме зменшенню кількості відшкодувань громадянам, постраждалих унаслідок анексії їх приватної власності.

Для збереження підприємницького та кадрового туристичного потенціалу доречним є впровадження принципу реструктуризації боргових

зобов'язань, використовуючи запропоновану модель розрахунку ризиків. Так доцільно запровадити реструктуризацію кредитів на анексованій території та безпосередньо від лінії бойового зіткнення, у межах місць, які постійно зазнають ракетно-бомбових ударів.

Отже, загальним фактором, який сприятиме розвитку туристичної діяльності, є формування й реалізація відповідної програми, яка має враховувати модель загальнодержавної стратегії, передбачати концентрацію відповідним державним органом ресурсів і використання інструментів державного управління. Вважаємо, що державна стратегія розвитку має включати елементи відповідальності за отримані результати, мотиваційні стимули щодо їх реалізації, часові етапи виконання окремих завдань, оперативність при реагуванні на фактори дестабілізації поставленої мети, використовуючи принципи антикризового управління.

3.3. Концептуальні напрями стратегічного планування туристичної діяльності

Стратегічне планування є передумовою економічного розвитку будь-якої країни. Важливими факторами досягнення поставлених завдань є строки виконання, відповідальність державних органів влади за результат, доступність, спостереження за процесом досягнення поставленої мети, контроль за використанням ресурсів, чітке формулювання поставлених завдань, відповідність стратегічного планування науково-технічному розвитку, антикризове управління для протидії впливу негативних факторів на процес реалізації поставленої мети.

Формування стратегічного розвитку, на нашу думку, має базуватись на наукових підходах, таких як дослідження хвиль економічного розвитку М. Кондратьєва (далі К-хвилі), спостереження за економічним розвитком світового господарства, національної економіки та окремої галузі шляхом

накладання графіків економічних тенденцій на прогнозований результат. За умови, якщо великі К-хвилі відповідають індикаторам розвитку економічної ситуації, потрібно розробити модель, яка на досліджуваний період часу буде стабілізувати ситуацію завдяки антикризовому управлінню в період рецесії. Так, за дослідженнями М. Кондратьєва, з 2020 р. світове господарство входить у стан рецесії до 2060 р., зважаючи не цей фактор, потрібно моделювати стратегічне планування на 30 років, з урахуванням фактора світової кризи та переходу на новий технологічний устрій.

В Україні навіть з урахуванням анексованої території рекреаційно-туристичних зон Азовського узбережжя та Кримського півострову зберігаються всі умови для розвитку туризму. Є вихід до узбережжя Чорного моря та є можливість гірського відпочинку в рекреаційній зоні Західної України. Крім того, вважаємо актуальним наразі стимулювати розвиток приміського туризму. З урахуванням світового трансформаційного переходу на новий технологічний рівень і впровадження в господарську діяльність інформаційних технологій, які звільняють людину від фактора присутності на робочому місці, залучення апарату державного управління буде доцільно для розвитку туристичної галузі. Стратегічне планування повинно враховувати світові тенденції та наукові досягнення щодо прогнозування майбутніх подій. При розробці стратегії розвитку туризму варто розмежувати граничні терміни реалізації програми із загальною системою розвитку України з урахуванням К-хвиль, розраховуючи з 2024–2060 рр.

Умовами розвитку сфери туризму та курортів є:

- розробка та впровадження довгострокового стратегічного плану розвитку туризму до 2060 р. відповідно до циклів Кондратьєва;
- розробка та впровадження середньострокового плану розвитку туризму відповідно до циклів Жюгляра до 10 років;
- розробка та впровадження короткострокового плану розвитку туризму відповідно до циклів Кітчина до 4 років, пов'язавши період з виборчим

процесом та формуванням уряду, що, на нашу думку, надасть змогу оцінювати дії уряду в державній політиці розвитку туризму;

– розробка та впровадження оперативного плану розвитку туризму, внесення змін у стратегічне планування для уникнення дестабілізаційних проявів, що заважають досягненню кінцевої мети, розроблення методів антикризового управління;

– звітування щодо дотримання урядом після закінчення його повноважень досягнення цілей та їх реалізації, з урахуванням відповідальності за результат. Створення системи заохочень і покарань за досягнення результатів.

Метою реалізації Стратегії є формування на базі наукових досягнень та міжнародного досвіду моделі стабілізації кризи, яка викликана епідеміологічними й насамперед військовими наслідками, створюючи передумови для післявоєнного розвитку туризму як однієї із системотвірних галузей економіки майбутнього. Стратегічне планування надасть змогу розробити заходи для стабілізації туристичної галузі під час військових дій, створить передумови для розвитку післявоєнного туризму. Для створення проєкту Стратегії розвитку туризму використовують наукові досягнення в державному управлінні, економіці, сучасних інформаційних технологіях та зарубіжний досвід подолання кризових ситуацій. Упроваджені заходи впливатимуть на розвиток туризму в Україні та в довгостроковій перспективі на зростання показника розвитку туризму в структурі ВВП до 2060 р.

Вважаємо, що для реалізації поставлених цілей та завдань господарський комплекс України має трансформуватись у бік зменшення державної монополії та збільшення соціальних, економічних, політичних прав і свобод з дотриманням консервативних парадигм духовності й культури. Для стабілізації кризової ситуації в туристичній сфері варто застосовувати механізм антикризового та ризик-менеджменту. Ключовим етапом ризик-менеджменту вважається етап вибору методів і інструментів управління ризиком. У державному секторі результативність упровадження ризик-менеджменту створює передумови для запобігання кризовому стану або

протидії йому. Запобігання кризі нівелює руйнівні наслідки, до більшості глобальних загроз існує можливість підготуватись. Для цього варто провести дослідження майбутнього впливу на державний розвиток та розробити механізм протидії.

Потрібно дослідити всі можливі ризики, які здатні поглибити кризу, для отримання необхідних механізмів запобігання та протидії їй у теперішньому й майбутньому при розробці стратегії розвитку туризму. Використання інструментів ризик-менеджменту в державному управлінні створює готовність країни до будь-яких сценаріїв розвитку кризових явищ.

Нами було здійснено групування ризиків, які залежно від розповсюдження впливають як на розвиток країни в цілому, так і окремої економічної сфери (табл. 3.2). Також було визначено шляхи протидії таким ризикам, основні ризики для туристичного сектору економіки країни. Для вдосконалення процесу державного управління окреслено шляхи протидії негативному впливу на функціонування державного господарського комплексу.

Групи ризиків, що впливають на розвиток галузей економіки, в тому числі туристичної [авторська розробка]

Види ризику	Характеристика, розповсюдження	Негативні наслідки	Шляхи протидії	Ризики для туристичного сектору
1	2	3	4	5
Глобальні	Кризовий стан, який виник та розвився переважно в країнах – світових лідерах. Глобальне розповсюдження	Швидкість розповсюдження, глобальний негативний наслідок для відкритих країн. Можуть бути спланованого характеру – для посилення лідерських переваг, послаблення країн-конкурентів. Неврегульованість – відсутність ефективної протидії кризовій ситуації. Дестабілізація політико-економічних систем	Можливість адаптації внаслідок прогнозованості події. Підтримка внутрішнього ринку, малого та середнього бізнесу, зниження відсоткових ставок, зміцнення державної валюти	Коливання валютного курсу, переорієнтування на внутрішній туризм. Скорочення в'їзного туризму
Екологічні	Кризовий стан, який виник унаслідок природних або техногенних надзвичайних обставин. Глобальне та внутрішнє розповсюдження	При глобальному розповсюдженні загрожує повною дестабілізацією суспільного ладу, занепадом, знищенням країн. Може стати причиною зміни екосистеми. Непрогнозованість події	Консолідація зусиль щодо швидкого подолання негативних наслідків. Підтримка постраждалих сфер діяльності, використовуючи інструменти лібералізації грошово-податкової політики	Повне або часткове припинення туристичної діяльності. Переорієнтація на внутрішній туризм при можливості
Військові	Криза, спричинена проведенням бойових дій на окремій території або між декількома країнами	Здатність розповсюдження від локального конфлікту до глобального. Характерними ознаками є економічний спад, відтік інвестицій у більш спокійні регіони. Демографічна криза. Екологічні негативні наслідки	Урегулювання конфлікту самостійно або за допомогою країн-партнерів. Створення передумов для перенесення підприємств на територію без ведення бойових дій. Лібералізація податкової системи, зменшення податків	Зменшення в'їзного туризму. Призупинення туристичної діяльності на території проведення бойових дій. Переорієнтування на внутрішній туризм

1	2	3	4	5
Інформаційні	Криза, спричинена розповсюдженням фейкової інформації, яка дискредитує країну або окрему її галузь за рахунок отримання конкурентних переваг, поглиблення кризи. Поширюється на глобальному рівні	Дискредитація країни у світі, створення негативного іміджу	Створення підрозділу протидії інформаційним загрозам	Використання інформаційних технологій у туристичній галузі
Соціально-політичні	Криза, спричинена деструктивним зв'язком між людиною та державними органами влади. Локальне поширення	Дестабілізація соціально-політичного устрою, можливість переходу до революційних дій. Економічна деградація, відтік капіталу, скорочення інвестицій	Використання інформаційних технологій, які сприяють тісному взаємозв'язку між потребами людини, суспільством та державними органами влади	Створення негативного іміджу у світі, зменшення в'їзного туризму, переорієнтування на внутрішній туризм
Економічні	Депресивний процес в економічній кон'юктурі конкретної країни, регіональній чи світовій економіці	Зниження купівельної спроможності населення, збільшення дефіцит бюджету, зростання державного боргу, інфляція. Передумови для соціально-політичної кризи, дефолту	Підтримка внутрішнього виробника, лібералізація економіки, використання запозичень для підтримки високотехнологічних галузей, зменшення дефіциту бюджету завдяки оптимізації витрат	Зниження інвестиційної привабливості туристичної галузі
Санітарні	Кризовий стан, викликаний поширенням вірусних хвороб на локальному та глобальному рівнях	Закриття кордонів, створення обмежень, загроза глобального розповсюдження. Дестабілізація соціальних, економічних зав'язків. Невизначеність при плануванні. Спонтанність виникнення. Можливість використання біологічної зброї	Підтримка на високому рівні медицини, пропаганда здорового способу життя. Лібералізація кредитно-грошової політики. Створення державних замовлень	Повне призупинення туристичних потоків. Деградація туристичної сфери. Переорієнтація на внутрішній туризм

Локальні кризи можуть розширитись до глобального рівня й навпаки. Як показує світовий досвід, туристична галузь дуже вразлива до глобальних криз, які можуть бути спричинені епідеміологічними, військовими, інформаційними, екологічними загрозами. Вважаємо, що найдієвішими інструментами є підтримка малого та середнього бізнесу за рахунок лібералізації податкової політики, зниження облікової ставки, зменшення витрат адміністративного апарату, підтримка високотехнологічних підприємств, використання сучасних методів інформаційних технологій для розвитку самоврядування.

Для туристичної сфери під час кризового стану характерною є державна підтримка розвитку внутрішнього туризму, адже під час глобальних кризових ситуацій актуальність внутрішнього туризму збільшується завдяки переорієнтації туристичних потоків.

Від державної політики залежить здатність протидіяти проявам кризових ситуацій. Країни з високим рівнем життя, економічних, соціальних свобод, розвинутою науковою базою, усебічним технологічним розвитком нівелюють настання криз. У державному управлінні ризик-менеджмент застосовують при стратегічному плануванні для оптимізації результативності досягнення поставлених цілей.

Потрібно враховувати загрози зовнішнього середовища, які здатні набувати поширення та впливати на розвиток кризових станів усередині країни. Для запобігання дестабілізуючим наслідкам варто враховувати ймовірність подій і визначати інструменти запобігання та протидії. Стратегічне планування в державній політиці розвитку туризму завдяки прогнозованості має підвищити показники інвестиційної привабливості, зумовлюючи сталий розвиток. Відсутність державної стратегії та ризик-менеджменту при виникненні кризових ситуацій може призвести до дестабілізації в економічній, соціальній та політичних сферах. Тому доцільно враховувати глобальні загрози, використовувати інформаційні технології, які здатні підвищити взаємозв'язок «людина – держава – людина» (рис. 3.6).



Рис. 3.6. Управління ризиками в державному плануванні розвитку туристичної галузі [авторська розробка]

Планування розвитку туристичної галузі здійснюється уповноваженим органом державної влади, наразі це Державне агентство розвитку туризму України. На нашу думку, при досягненні зростання показника надходжень до структури ВВП у 10% потрібно створювати окремий орган державної влади – Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку. При досягненні поставлених цілей згідно зі стратегією розвитку туризму та набуття туристичного продукту в Україні світового конкурентного рівня наступним кроком є перетворення в самостійну високодохідну галузь при Міністерстві туризму.

Стратегічне планування повинно включати декілька етапів розробки для систематизації та визначення цілей, які сприятимуть у майбутньому розвитку туристичної галузі (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Етапи стратегічного планування в туристичній галузі

[авторська розробка]

№	Етап	Характеристика
1	2	3
1	Дослідження туристично-рекреаційних ресурсів	На першому етапі стратегічного планування потрібно визначити сучасний стан туристично-рекреаційних ресурсів, наявної інфраструктури, транспорту, використовуючи SWOT-аналіз; проаналізувати сучасні світові тенденції розвитку туристичної галузі, використовуючи принципи бенчмаркінгу. Завдяки цьому отримаємо загальну характеристику сучасного стану туристичної галузі та перспективи розвитку для постановки реальних цілей і завдань для стратегічного планування
2	Постановка цілей	Другий етап передбачає формування цілей та інтервальних етапів досягнення. Кінцевий результат не повинен бути розтягнутим у часі (не більше ніж 50 років), також потрібно врахувати прогнозованість світового розвитку та змін у глобальному туризмі, що варто відобразити в майбутньому результаті. Мета має бути реалістична з урахуванням наявних ресурсів та майбутнього розвитку й відображати розвиток культури, інфраструктури, технологій, створення додаткових робочих місць, не завдаючи при цьому шкоди навколишньому середовищу. Туристичний сектор має бути привабливим для інвесторів, що надасть можливості для виходу на світовий ринок
3	Постановка завдань	Завдання – це короткострокові цілі (на термін від одного року до чотирьох років, діяльність уряду), за якими оцінюють результативність та враховують можливі ризики на кожному з етапів реалізації. Серед завдань розвитку туристичного сектору основними є створення кластерів, спеціальних економічних зон; удосконалення нормативно-правової бази щодо реалізації майна на тимчасово анексованих територіях, лібералізація податкової системи, створення державно-приватних партнерств, концесій у державній туристичній власності, наукових колегій. Надання громадам ресурсів та повноважень щодо вирішення інфраструктурних проблем
4	Запобігання загрозам	Для реалізації поставлених цілей потрібно враховувати можливість загроз. Упровадження детермінант на кожному етапі завдання сприятиме виявленню відхилення заданих критеріїв від норми. Суттєве збільшення часу на реалізацію завдання є критерієм імовірності виникнення загрозливого стану, вирішенням є створення додаткового часового періоду на виявлення й усунення ризику стратегічного планування. Також потрібно виокремити інструменти протидії кризовим ситуаціям, серед яких можна визначити такі: податкова лібералізація, кредитні канікули, рефінансування, зниження відсоткової ставки, державні замовлення, державні гарантії

Продовження табл. 3.3

1	2	3
5	Контроль	Для отримання заданих критеріїв та виявлення відхилень у стратегічному плануванні необхідно ввести функцію контролю. Завдання оперативного контролю покласти на колегіальний орган з представників закладів вищої освіти. Попередній, поточний, заключний контроль повинен здійснюватися при ДАРТ. Функція контролю зменшує вплив негативних факторів і ризику
6	Результат	Кінцевий результат за кожним завданням повинен відображати початкові критерії. Зміни в стратегічному плануванні можливі внаслідок обставин, які лише покращать задані показники. Прикладом є наукові винаходи, які підвищують результативність кінцевого результату. На останньому етапі важливо проаналізувати адаптованість виконання завдання до сучасних вимог, кожне завдання має відображати позитивний результат щодо розвитку туристичної галузі. Якщо впродовж каденції органу державної влади, повноваженням яких є розвиток туристичного сектору, були реалізовані завдання відповідно до стратегічного розвитку, державні службовці матимуть право в майбутньому займати державні посади та отримати преміювання у відсотковому відношенні від збільшення надходжень від туризму до ВВП. Якщо показники не були досягнуті, державні службовці керівного складу не матимуть права займати державні посади в майбутньому

Ризик-менеджмент є інструментом, який потрібно використовувати для стратегічного планування. Стратегічне планування туристичної діяльності є провідною функцією державних інституцій щодо розвитку, адже створюються передумови для прогнозованості діяльності уряду в перспективі та є передумовами для залучення інвестицій. Інвестиції збільшуються при стійкості та прогнозованості галузі з низьким рівнем ризиків.

Основними стратегічними цілями розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану й тенденцій розвитку України на період до 2060 р. є створення оперативного антикризового планування для стабілізації кризової ситуації, пов'язаної з військовими діями на території України; долучення профспілкових організацій до збалансування туристичних потоків на період військового стану та післявоєнного періоду. На нашу думку, необхідне посилення ролі профспілок у координації туристичних потоків усередині країни; розміщення робітників у віддалених від безпосередньої лінії бойового зіткнення, але не даючи переваги окремим областям. Слід розробити пропорційний проєкт

розподілення туристичних потоків у країні. Для унеможливлення корупційного фактора пропонуємо розробити квотний алгоритм розрахунку, де кожен готель, база відпочинку мають в обов'язковому порядку відсоток номерів, заброньованих профспілками, з розрахунку на загальну кількість працюючого населення. Розрахунок можна проводити за формулою:

$$Kv = \frac{\sum Q}{V}, \quad (3.11)$$

де Kv – квота зайнятих номерів упродовж одного року;

$\sum Q$ – сума кількості робітників усіх установ та організацій, військовослужбовців, які потребують реабілітації, тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб.

Готелі, бази відпочинку повинні розміщуватись віддалено від великих міст, відповідно до запропонованих розрахунків розміщення туристичних зон. Якщо відпочивальник бажає виїхати за кордон на відпочинок, він мусить відшкодувати вартість квоти. Такі дії пропонуються тільки у військовий час для підтримки внутрішнього туризму, за відсутності в'їзного.

Доречним є досвід Ізраїлю, який перебуває в стані перманентної війни, як один із варіантів розвитку подій. Створення економічного механізму підтримки однієї галузі економіки за рахунок інших, на нашу думку, можливо за умов:

- гнучкості в перерозподілі бюджетних коштів;
- створення стабілізаційного фонду за рахунок податкових надходжень від туристичної галузі для стабілізації негативного впливу впродовж певного часу;
- субвенцій, дотацій у туристичну галузь за рахунок створення спеціальних економічних зон.

На території Ізраїлю кліматичні й історичні умови зародження релігії Християнства приваблюють мільйони туристів, паломників зі всього світу незважаючи на періодичні військові конфлікти. Україна, яка є спадкоємицею Київської Русі, на землі якої був встановлений Хрест святим апостолом

Андрієм Первозваним, також може стати туристичною світовою мекою для паломників зі всього світу. Для цього, на нашу думку, не слід відокремлювати церкву від держави, а співпрацювати в одному просторі, розвиваючи, досліджуючи, відновлюючи культурну спадщину України, підтримуючи традиційні принципи розвитку суспільства.

За останні роки впізнаваність України у світі внаслідок військової агресії з боку Росії зростає. Людство упродовж 2014–2024 рр. дізнається про людські трагедії та руйнації, спровоковані війною. Але, враховуючи досвід Хорватії, Кіпру під час військових криз, інформаційне поле доцільно використовувати для висвітлення рекреаційного, культурного потенціалу в Україні, створюючи підґрунтя для післявоєнного часу. На розвиток післявоєнного періоду в Хорватії вплинув фактор розбудови та доступності транспортної інфраструктури. Війна в Хорватії закінчилась найбільш бажаним як для ситуації в Україні результатом – визволенням усіх анексованих територій під час припинення бойових дій, покращуючи в цей час власний ВПК [90].

Для стимулювання розвитку туристичного сектору пропонуємо впровадити заходи з реформування національного господарства відповідно до економічного, соціального та нормативно-правового сектору.

Заходи економічного спрямування:

– зменшення видаткової частини й, відповідно, дефіциту бюджету шляхом скорочення державного апарату;

– зменшення рівня податкового навантаження в умовах війни. Загрози щодо ведення бізнесу зростають, унаслідок чого спостерігається відтік капіталу у більш безпечні райони. З високими податками в умовах війни ведення господарської діяльності є неможливим. В Україні податкове навантаження становить близько 60%, пропонується скорочення до 15%, що зумовить виведення бізнесу з тіні та скорочення відтоку капіталів;

– створення спеціальних економічних зон, туристичних кластерів згідно із запропонованою моделлю обчислення;

– реформування митниці, безмитний ввіз товарів для відновлення зруйнованої інфраструктури, технологій для ВПК.

Завдання у сфері нормативно-правового регулювання:

– унормування процедури реалізації нерухомості в анексованій території для перерозподілу капіталу;

– електронне врядування з перенесенням дата-центрів за кордон, переведення дозвільних документів, запитів, довідок тощо в електронний вигляд.

У Стратегії розвитку туристичної галузі в післявоєнний період запропоновано розробку проєкту міста-пам'ятки, в якому велись бойові дії зі значною руйнацією. Інвестиційну модель мають розробити наукова спільнота, колегія в складі Державного агентства України розвитку туризму. Строк реалізації проєкту повинен бути не більший, ніж діяльність уряду, або перехідний період не більше ніж 7 років.

Історично формуються передумови для військового туризму в майбутньому. Адже після Другої світової війни російсько-українська війна є найбільш руйнівною. Місто-пам'ятка повинно відображати наслідки війни, щоб унеможливити їх повторення в майбутньому.

Проєкт розміщення, оснащення та необхідні інвестиції потрібно розрахувати на основі проєкту стратегічного розвитку туризму під час війни. Запропоновано створення на базі зруйнованого міста туристичного комплексу з елементами бойових дій, військової техніки, макетів снарядів, з долученням ветеранів війни, які брали участь у військових діях при визволенні міста. Необхідну інфраструктуру розташувати навколо міста, а підтримувальну – у середині (готелі, кафе, транспорт).

Також пропонуємо створити умови для ведення віртуального туризму через встановлення камер, використання квадрокоптерів тощо. Критерії щодо вибору міста такі:

– історична значущість міста, де тривали запеклі бойові дії, значні руйнування, втрати серед населення;

- доступність транспортної інфраструктури, близькість до аеропортів, залізничних вокзалів, портів;

- близькість до населених пунктів;

- близькість до місць рекреацій;

- результати опитування серед населення.

Шляхи фінансування та способи організації:

- пошук внутрішніх та зовнішніх інвесторів;

- створення спеціальної економічної зони;

- кошти світового співтовариства, країн, які братимуть участь у післявоєнній розбудові країни, через гранти, довгострокові кредити тощо;

- державно-приватне партнерство;

- міжнародні організації ЮНІСЕФ.

Запропоновано впровадження розвитку альтернативного туризму, можна започаткувати на теперішній момент, навіть під час війни. Військовий туризм у світі стає дедалі популярнішим, а саме тури в райони бойових дій. Сучасні технології надають можливість віртуального туризму. Тож варто розробити проєкт віртуального туризму щодо наслідків військових дій у режимі реального часу в Україні. Найбільшим гравцем галузі військового туризму є американська компанія Warzone Tours. Зараз Warzone Tours організує тури до лівійського Бейрута, Мексики та низки африканських держав. За словами власника компанії, його клієнти – лише забезпечені люди із середнім заробітком близько 100 тис. дол. на рік.

Перед кожною поїздкою компанія відправляє своїх приватних фахівців з безпеки для вивчення ситуації на місцевості, де вони також наймають охоронців з-поміж місцевих громадян для супроводу туристичних груп. Групи зазвичай невеликі – до 10 осіб. Одна така поїздка, наприклад, до Багдада може коштувати близько 40 тис. дол. за одну людину.

За даними британського Інституту дослідження тіньового туризму, за останні чотири роки ринок військового та військово-політичного туризму виріс на 65% й оцінюється в 263 млрд дол. Філіп Стоун, директор Інституту,

зазначає, що зараз такі поїздки стають формальною частиною традиційної туристичної галузі. На його думку, інтерес до турів підігривають ЗМІ та документальні фільми, після перегляду яких люди особисто хочуть побачити те, що відбувається [6].

Серед видів альтернативного туризму варто виокремити віртуальний. Він розвивається швидкими темпами, оскільки має ряд привабливих властивостей та переваг для віртуального туриста, зокрема:

- альтернатива класичній подорожі в разі недоступності територій та об'єктів;
- безпека – один з основних аспектів віртуального туризму в умовах війни;
- можливість додаткового прибутку туристичних компаній при використанні ресурсів віртуального туризму;
- популяризація країни через віртуальні тури;
- створення віртуальних турів у містах, постраждалих від бойових дій.

Людство в умовах переходу на новий технологічний рівень має розуміти наслідки руйнації, що переможців на війні немає. І кожна людина є співучасником конфлікту, адже за її кошти (через податки і збори) здійснюється агресія. Міжнародне суспільство має можливість дізнатись наслідки війни.

Державна програма розвитку туризму в період військових дій насамперед має стабілізувати теперішній кризовий стан. Основними завданнями короткострокового, стабілізаційного періоду Стратегії є:

- здійснення комплексу заходів для стабілізації ситуації на туристичному ринку;
- розробка рекомендацій щодо відповідальності представників органів влади за досягнення поставлених завдань;
- створення в кожній територіальній громаді колегіального органу з представників закладів вищої освіти для розроблення рекомендацій щодо стратегічного планування розвитку туризму до 2060 р., з покладанням на створений орган функцій контролю за їх дотриманням;

- розробка нормативно-правових актів щодо можливості реалізації майна на анексованій території;
- розробка реалізації проєкту міста-пам'ятки у відповідні терміни діяльності уряду, розробку та шляхи інвестування делегувати представникам колегіального наукового органу;
- дослідження впливу інформаційних технологій на розвиток туризму, а саме реалізація проєкту вебтуризму;
- розробка проєкту реалізації військового туризму в Україні;
- створення підґрунтя для спеціальних економічних зон та туристичних кластерів на основі запропонованої концепції розрахунку загроз.

Пропонуємо на середньострокову перспективу визначити напрям загальноекономічної стратегії розвитку України, розбивши на періоди з довгостроковим плануванням, враховуючи економічні цикли. Загальноекономічна стратегія розвитку має відповідати світовим тенденціям та спонукати до міжнародного попиту на товари та послуги України, вектором чого має бути науковий підхід при виробництві чи наданні послуг. Вважаємо, що наразі є доцільною зміна підходу до державного устрою – від підтримки фінансово-промислових груп до підтримки малого та середнього бізнесу, усуваючи монополію держави й лібералізуючи податкову політику. Стратегія визначає інтегрований підхід до формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, який передбачає поєднання складових секторального, галузевого, територіального напрямів (рис. 3.7).

Для досягнення цілей Стратегії в межах визначених пріоритетних напрямів необхідно забезпечити ефективну взаємодію економічного, правового, організаційного й фінансового механізмів державного регулювання розвитку рекреаційно-туристичної сфери.

Правовий механізм орієнтований на дотримання учасниками процесу реалізації Стратегії принципів законності, прозорості та конституційності. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.



Рис. 3.7. Процес формування та реалізації державної стратегії розвитку туризму [авторська розробка]

Організаційний механізм спрямований на забезпечення принципів партнерства й співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, наукових кіл, підприємництва та громадських організацій. Чітке визначення завдань учасникам реалізації Стратегії надасть змогу розподілити відповідальність за прийняття рішень та їх виконання. Контроль за виконанням результатів пропонуємо закріпити за науковим колегіальним органом.

Економічна складова в структурі механізму забезпечує створення спеціальних туристичних зон і кластерних об'єднань для розвитку місцевостей з потенційним туристично-рекреаційним потенціалом.

Фінансова складова в структурі механізму забезпечує реалізацію принципів передбачуваності та прозорості дій органів державної влади з перерозподілу коштів державного бюджету, грантів міжнародних організацій, інвестицій, залучення кредитів банків та небанківських установ, коштів недержавних цільових фондів, лізингових компаній. Обсяг фінансування Стратегії визначається з урахуванням конкретних завдань та в межах коштів, передбачених державним бюджетом на відповідний рік. Для реалізації проектів передбачено створення інвестиційних фондів під державні гарантії відображених у державній стратегії розвитку.

Однією з умов успішної реалізації Стратегії є розроблення та впровадження системи моніторингу з урахуванням об'єктивних показників розвитку. Крім того, проводиться постійне порівняння результатів її реалізації в частині досягнення цілей Стратегії та регіональних стратегій розвитку. Для реалізації завдань, відображених у стратегії розвитку туризму, слід на законодавчому рівні розробити закон щодо відповідальності представників органів державної влади за реалізацію завдань у межах терміну їх повноважень та заохочень при збільшенні показників розвитку туризму як відсотка до преміювання.

Реалізація Стратегії, на нашу думку, надасть змогу для:

– стабілізації кризової ситуації в туристичному секторі та збалансування туристичних потоків;

- впровадження нових підходів до розвитку туризму, використовуючи інформаційні технології для вебтуризму;
- розвитку напряму військового туризму як подорожей до зони бойових дій, створення міста-пам'ятки наслідків війни;
- збільшення надходжень інвестицій у туристичну галузь за рахунок відповідальності за виконання стратегічних завдань;
- релокації інвестицій шляхом реалізацій майна на анексованій території;
- упровадження наукового потенціалу та контроль за реалізацією стратегії туристичного розвитку за рахунок створення колегіального органу на базі представників закладів вищої освіти;
- дотримання наукового підходу до планування стратегії згідно з економічними циклами надасть змогу запобігти настанню кризових ситуацій.

Дотримання принципів стратегії розвитку туризму, на нашу думку, збільшить частку в структурі ВВП до 10% за рахунок виконання поставлених цілей, що є позитивним індикатором для інвестицій.

Розробка та реалізація положень Стратегії туристичного розвитку з урахуванням запропонованих критеріїв надасть змогу впровадити сучасний механізм реагування та подолання кризи, пов'язаної з військовими діями, що створить передумови для післявоєнного розвитку туристичної галузі з урахуванням історичного досвіду. Якщо ігнорувати принципи та закони політекономії, капіталізму та слідувати вектору побудови військової диктатури з плановою економікою, тоді Україна повернеться в часи втрати суверенітету та територіальної цілісності, адже людські ресурси обмежені. Треба пам'ятати, що в сучасному світі цінністю є не влада, фінансові ресурси, корисні копалини, технології чи території – невід'ємною складовою розвитку нації є людське життя, народ, що є базисом при створенні Конституції України. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Висновки до третього розділу

1. Функціонування будь-якої системи залежить від окремих взаємопов'язаних, структурованих елементів, цілеспрямована діяльність яких у просторі та часі утворює механізм. У державному управлінні функціонування системи залежить від складових економічного, соціального, наукового, кадрового, культурного потенціалу. Для отримання позитивного результату необхідно вдосконалювати всі елементи системи, враховуючи фазу невизначеності, в якій перебуває Україна. Для цього запропоновано створити відділ антикризового управління в структурі Державного агентства розвитку туризму, функціями якого є запобігання настанню кризових явищ та розроблення шляхів стабілізації ситуації в туристичній сфері. Шляхи та методи подолання запропоновано розробити створеним колегіальним органом на базі представників закладів вищої освіти відповідного напрямку туризму, державного управління, економіки тощо.

2. Загальною проблемою уповільнення розвитку країни є відсутність правової відповідальності органів державної влади за результат діяльності, що призводить до монополії влади та деградації політико-економічної системи. Доречними є пропозиції щодо стимулювання державних службовців за умови досягнення поставлених завдань у період каденції та створення правових норм для унеможливлення зайняття державних посад у разі отримання негативних показників. Пропонуємо преміювання держслужбовців пропорційно до приросту надходжень від туристичної діяльності до структури ВВП.

3. Запропоновано алгоритм розрахунку туристичного збору відповідно до розміщення туристичного об'єкта. Туристичний збір варто впроваджувати за запропонованою регресивною шкалою, збільшуючи в рекреаційно-розвинутих туристичних зонах, та направляти залучені кошти на розробку та реалізацію проєктів з формування кластерів та створення спеціальних економічних зон. Також доречною є розробка нормативно-правової бази щодо

реалізації майна на тимчасово окупованих територіях для перерозподілення капіталів на територію України при формуванні привабливої податкової політики. Для збалансування диспропорції туристичних потоків у країні треба долучати профспілкові організації, які матимуть можливість направляти в місця, які потребують заповнення.

Проаналізувавши досвід країн, які за останні 50 років перебували у війні, варто розробити рекомендації щодо використання сучасних технологій для стабілізації кризової ситуації в туристичній галузі, упровадження вебтурів, організації військового туризму, створення міста-пам'ятки, де тривали запеклі бойові дії, створення стабілізаційного фонду за рахунок інших галузей економіки, використання інформаційного простору для популяризації туризму в Україні. Реалізацію розроблених нами пропозицій доречно визначити завданнями при стратегічному плануванні розвитку туризму в Україні.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нові підходи до вирішення наукових завдань щодо формування та реалізації державної політики розвитку туризму в Україні. Одержані в процесі дослідження результати свідчать про реалізацію поставлених мети й завдань і дають підстави сформулювати основні висновки та надати відповідні пропозиції.

1. Встановлено, що велике коло науковців розглядали в своїх працях питання державної політики розвитку туризму, і визначено, що процес формування та реалізації державної політики у сфері туризму відображається в системі відносин між країною й суб'єктами господарювання через інструменти державного регулювання. Формування державної туристичної політики – складний, постійний, системний і динамічний процес, що є складовою державної політики в туристичній сфері. Провідною метою державного управління туристичною галуззю можна вважати формування сприятливих умов для функціонування та розвитку туристичної сфери й суміжних з нею сфер і галузей, що належать до матеріального виробництва та сфери послуг національного господарства.

Аналізуючи напрацювання науковців, можна підсумувати, що під державним управлінням туристичною галуззю слід розуміти вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив на галузь шляхом формування механізму державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань, створення системи замкнутого циклу, в якому кожне рішення повертається з ефективним показником, поновленням корегувань, адаптації у системі управління та створення нового більш продуктивного рішення в туристичній галузі з упровадженням знову до механізму державного управління.

Досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від того, як на державному рівні сприймають цю галузь та наскільки вона

користується державною підтримкою. Пріоритетна роль держави в туристичному секторі визначається під час регулювання криз, розвитку рекреаційних зон, створення туристичних кластерів, спеціальних економічних зон тощо. Прикладом актуальності антикризового управління галузі є сучасний стан туристичного сектору в Україні під час військової агресії Росії. Доречним є використання державного регулювання для підтримки туристичного сектору, розроблення стратегічного планування з урахуванням можливих ризиків, прогнозуючи багатовекторну модель розвитку подій.

Детально обґрунтовано категоріально-понятійне поле дослідження, яке охоплює багато підходів до визначень механізмів державної політики розвитку туризму. Спостерігається значний плюралізм при формулюванні одних і тих самих понять різними відомствами та установами. Водночас визначено основні функції, методи, моделі в системі державної політики розвитку туризму.

2. Під час дослідження нормативно-правової основи розвитку туризму в Україні виявлено низку проблем, що потребують вирішення. Це, насамперед, невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам і тенденціям розвитку туристичної галузі. Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України «Про туризм», який, безперечно, став кроком уперед, існує нагальна потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі й узгодження її зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної сфери стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій і досвіду країн з високорозвиненою туристичною індустрією, які зазнали військової агресії.

3. Ретроспективний аналіз розвитку туризму в Україні свідчить, що реорганізація туризму розпочалась з реформи приватизації 1992 р. та переходу від державної до приватної власності майнового сектору економіки. Лише в 1993 р. створений орган – Державний комітет України з туризму, який був

безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Проаналізувавши діяльність державної політики розвитку туризму, можна зазначити, що суттєве зростання галузі туризму відбулося в 2002–2005 рр., що сприяло впровадженню першої програми розвитку туризму 1997–2005 рр., яка збігається з реформою приватизації та введенням системи малого підприємництва. Період 1997–2008 рр. є розквітом туристичної сфери. Після 2009 р. туристична галузь перебувала в стадії стагнації, зміни органів державної влади в підпорядкуванні різним міністерствам суттєвого впливу не справили, а мали лише декларативний характер, адже з урахуванням рекреаційно-туристичного потенціалу в Україні туризм має займати не менше ніж 5% у структурі ВВП.

Аналіз економічних показників розвитку туризму в Україні, таких як: відсоток надходжень до структури ВВП від туризму, капітальні інвестиції, показник працюючого населення в туристичній сфері за 2016–2022 рр., – дає підстави для висновку, що рекреаційно-туристичний потенціал у структурі ВВП країни є незначним. Економіка України на 20% складається з промисловості та сільського господарства, що є свідченням продовження політики підтримки фінансово-промислових груп, зацікавлених в одержанні надприбутків за рахунок представників у владі та відповідно створення преференційного стану.

Туристична галузь потребує значних витрат та повернення вкладеного капіталу впродовж 6–10 років, що в країнах з нестабільною політико-економічною ситуацією неможливо без підтримки державної політики, про що свідчить аналіз показників галузі. Туристична галузь в Україні значно поступається світовому ринку туристичних послуг, а відтак держава має бути локомотивом, створюючи умови для залучення інвестицій, конкуренції, упровадження інформаційних технологій, антикризового управління, стратегічного управління. Туризм розвивається швидкими темпами в країнах зі стабільною політико-економічною ситуацією, проте в Україні спостерігаються політична й економічна кризи через окупацію російськими

військами рекреаційних зон Азовського узбережжя та блокування Чорного моря.

4. Одним з дієвих інструментів розвитку економіки країни в цілому та конкретної галузі є прийняття державних цільових програм як складової стратегічного планування розвитку. В Україні, згідно зі статистичними даними, стратегічне планування розподіляється на середньострокове та оперативне, а відсутність довготривалої стратегії негативно впливає на розвиток туристичної галузі. Прийняття довгострокової стратегії розвитку може бути стимулом для залучення інвестиційних надходжень. Наразі стратегічне планування в Україні є декларативним, відсутня відповідальність за отриманий результат. Крім того, негативним фактором є відсутність елементів антикризового реагування на дестабілізуючу ситуацію. Слід приділяти увагу дослідженням економічних циклів М. Кондратьєва, Д. Кітчина, К. Жюгляра, С. Кузнеця як для всієї економіки, так і для галузей окремо, та адаптувати до кризових умов економічну систему, впроваджуючи інноваційні підходи.

5. Запропоновано впроваджувати заходи з визначення сприятливих територіальних одиниць для ведення туристичної діяльності за допомогою сформульованого методу градації потенційно небезпечних для ведення туристичної діяльності під час бойових дій, де враховані показники віддаленості від ліній бойових зіткнень, кордонів Білорусії та Росії, середньомісячна щільність вогневих уражень територіальних одиниць і коефіцієнт наявності рекреаційно-туристичного потенціалу. За запропонованим алгоритмом визначається доцільність розвитку туристичного напрямку в досліджуваній територіальній одиниці під час бойових дій.

6. На сучасному етапі кризи туристичної галузі в Україні запропоновано створення антикризового відділу при Державній агенції розвитку туризму, функції якого мають передбачати подолання кризових наслідків, викликаних військовою агресією Росії. Відділ антикризового планування досліджуватиме сучасний стан туристичної галузі відповідно до цілей стратегічного розвитку

для визначення ступеня відхилення показників від базових завдань та розроблятиме проєкт стратегічного планування, враховуючи фази періодів економічних циклів. Шляхи та методи подолання кризового стану запропоновано розробити створеним колегіальним органом на базі закладів вищої освіти відповідного напрямку туризму, державного управління, економіки тощо. Представником громадянського контролю в туристичній сфері запропоновано визначити колегіальний орган як проміжну ланку між громадою та державними органами влади.

7. У сучасних кризових умовах, в яких перебуває Україна, доцільним є вдосконалення алгоритму розрахунку туристичного збору. Відтак, запропоновано розраховувати такий збір за регресивною шкалою, застосовуючи коефіцієнт привабливості туристичної зони, за методикою: чим більший коефіцієнт, тим вища ставка збору, – що дасть змогу збільшити дохідну частину місцевих бюджетів, враховуючи залучені інвестиції, зайнятість населення в туристичній сфері, привабливість рекреаційної зони тощо.

8. Проаналізувавши досвід країн, які за останні 50 років перебували в стані війни, запропоновано розробити заходи, використовуючи сучасні технології, для стабілізації кризової ситуації в туристичній галузі:

- упровадження вебтурів;
- надання функції туроператорів внутрішнього ринку профспілкам;
- реформування правової, кадрової та фінансово-економічної політики;
- розробка нормативно-правової бази для реалізації майна на анексованій території;
- створення стабілізаційного фонду за рахунок інших галузей тільки в післявоєнний період;
- використання ефекту світової впізнаваності для популяризації рекреаційного туристичного потенціалу;
- використання досягнень науково-технічного прогресу та застосування його до туристичної сфери;

– розробка стратегічного планування з урахуванням усіх варіантів завершення військового конфлікту;

– розвиток тіньового туризму, WAR туризму, розробка та реалізація проєкту міста військової пам'яті. Враховуючи інформаційне підґрунтя впізнаваності України у світі, доречним є створення проєкту та подальша реалізація міста-пам'ятки на базі зруйнованої внаслідок бойових дій територіальної одиниці як захід культурно-інформаційної політики держави та відображення наслідків бойових дій. Інвестиційні ресурси запропоновано залучати на базі державно-приватного партнерства та міжнародних партнерів.

Україна на сучасному етапі постає перед вибором реформування, а отже, майбутнього розвитку як вільної технологічної країни або посилення ролі авторитаризму та диктатури, прикриваючись війною з перспективою руйнації державності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Governance for Sustainable Tourism Development. Algarve, 2011. URL: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf> (дата звернення: 21.08.2024).
2. Leiper N. Tourist Attraction System. *Annals of Tourism Research*. 1990. Vol. 17. P. 367–384.
3. Nordin S. Tourism Clustering & Innovation. Paths to Economic Growth&Development. *ETOUR Utredningsserien Analys ach Statistic*. 2003. Vol. 14. URL: https://www.researchgate.net/publication/242643371_Tourism_Clustering_Innovation_-_Paths_to_Economic_Growth_Development (дата звернення: 21.08.2024).
4. OCDE, Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE. 2011. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies_to_CU_2011_45/20110725_Mexico_3_English.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
5. OECD (2011) OECD Studies on Tourism Italy: Review of Issues and Policies. URL: <https://www.oecd.org/publications/oecd-studies-on-tourism-italy-9789264114258-en.htm> (дата звернення: 21.08.2024).
6. Ritchie J. R. Brent The competitive destination: a sustainable tourism perspective / by J. R. Brent Ritchie and G. I. Crouch. Cambridge : CABI Publishing, 2003. 290 p.
7. Rolf Höijer Theft by Bandits and Taxation by Kings: A Critique of Mancur Olson on State-Formation. *Political Studies Review*. Essen, 2004. № 1. P. 24–38.
8. UNWTO IMPACT OF THE RUSSIAN OFFENSIVE IN UKRAINE ON INTERNATIONAL TOURISM Italy. URL: <https://www.unwto.org/impact-russian-offensive-in-ukraine-on-tourism> (дата звернення: 21.08.2024).

9. World Travel and Tourism Council (2017), Travel and Tourism Economic Impact 2016, Ukrain. URL: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2017/ukraine2017.pdf> (дата звернення: 21.08.2024).
10. World Travel and Tourism Council (2021), Travel and Tourism Economic Impact 2021. Ukrain. URL: [https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries 2021/ukraine2021.pdf](https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries%2021/ukraine2021.pdf) (дата звернення: 21.08.2024).
11. Авер'янов В. Б., Є. Кубко Адміністративне право України. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
12. Акуленко В. І., Магазинщикова І. П., Моздир М. І., Тарасенко О. О. Культурна спадщина людства: збереження та використання : навч. посіб. Львів : Фенікс, 2002. 160 с.
13. Алаєв Е. Н. Соціально-економічна географія. Київ : Думка, 1983. 350 с.
14. Алексєєва Ю. В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2005. 20 с.
15. Андрєєва О. І. Обґрунтування теоретичних підходів до визначення механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. Запоріжжя, 2010. № 3. С. 138–142. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_du/2010_3/files/DU310_27.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
16. Арбузова Ю. В., Яковенко В. Д. Перспективні напрями розвитку зеленого туризму в Україні. *Вісник Аграрної науки Причорномор'я. Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві*. Львів, 2013. № 3. С. 120–128.
17. Балусєва О. В., Владзимєрський А. В., Ларіна Р. Р. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Вісник УДАУ*. Суми, 2003. № 2. С. 11–27.

18. Бакуменко В. Д., Князєв В. М., Надолішній П. І., Мельник М. І. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : УАДУ, 2000. 328 с.
19. Бікулов Д. Т. Удосконалення управління державними компаніями в трансформаційний період. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. Запоріжжя, 2005. № 2. С. 15–21.
20. Біль М., Третяк Г., Крайник О. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект). Київ : НАДУ, 2009. 40 с.
21. Біль М. М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 228 с.
22. Бодров В. Г., Атаманчук Г. В. Державне управління у фінансово-економічній сфері : навч.-метод. матеріали / за ред. В. Г. Бодров, Н. І. Балдич, О. М. Сафронова. Київ : НАДУ, 2013. 88 с.
23. Бойко М. Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України. *Регіональна економіка*. 2005. № 1 (35). С. 222–229.
24. Борушак М., Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2006. 288 с.
25. Бутко В. І. Туристичний бізнес: принципи організації. Київ : Фенікс, 2007. 384 с.
26. Валентюк І. В. Організаційно-економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2005. 20 с.
27. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості. Київ, 2003. 252 с. URL: <http://library.if.ua/book/108/7251.html> (дата звернення: 21.08.2024).
28. Войтович Р. В. Логіка, методологія і методика наукових досліджень. Київ, 2005. 116 с.
29. Всесвітня Туристична Організація. URL: <http://www2.unwto.org/ru> (дата звернення: 21.08.2024).

30. Гагская декларация Межпарламентской конференции по туризму 1989 г. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_904 (дата звернення: 21.08.2024).
31. Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_904 (дата звернення: 21.08.2024).
32. Галасюк С. С. Необхідність удосконалення державного регулювання сфери туризму України. *Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи* : зб. наук. праць. Київ : Тонар, 2007. 450 с.
33. Гаман П. І. Державна політика екологічного розвитку економіки в трансформаційний період : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2005. 20 с.
34. Герасименко В. Г. Основы туристского бизнеса. Одесса : Черноморье, 1997. 160 с.
35. Герасименко В. Г. Управління національним туризмом у контексті міжнародного досвіду. *Вісник Донецького інституту бізнесу. Економіка, організація і управління підприємствами*. Донецьк, 2008. № 12. С. 19–24.
36. Гладуняк Ю. В. Державне регулювання розвитку готельного господарства: проблеми та перспективи. *Вісник Національного університету ДПС України. Економіка, право*. Київ, 2009. № 3. С. 29–36.
37. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. С. 21–22.
38. Гриньова В. М., Новікова М. М. Державне регулювання економіки : підручник. Київ : Знання, 2008. 398 с.
39. Гриценко А. Наука и искусство институционального строительства. *Институційна архітектоніка та механізми економічного розвитку* : матеріали наукового симпозіуму. Харків : ХНУ, 2005. С. 20–31.
40. Груба Г. І. Інституціональний механізм формування національної інноваційної системи України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=37> (дата звернення: 21.08.2024).

41. Гуменюк Ю. П. Організаційно-економічні механізми стимулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу (на прикладі Тернопільської області) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.10.01. Львів, 2005. 20 с.
42. Гурбик Ю. Ю. Аналіз сучасного стану розвитку рекреаційно-туристичної сфери України в контексті державного регулювання. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ. 2013. № 16. С. 132–138.
43. Давиденко Л. І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2006. 19 с.
44. Давиденко І. В. Культурний туризм як сучасний напрям використання та збереження історико-культурної спадщини Одеського регіону. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. Запоріжжя. 2017. № 2. С. 49–53.
45. Державна програма розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 583 від 29.04.2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=583-2002-%EF> (дата звернення: 21.08.2024).
46. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 21.08.2024).
47. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 21.08.2024).
48. Державне регулювання. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Державне_регулювання (дата звернення: 21.08.2024).
49. Дмитрук О. Ю. Екологічний туризм: Сучасні концепції менеджменту і маркетингу : навч. посіб. Київ : Альтпрес, 2004. 316 с.
50. Дмитренко В. М. Державне регулювання регіонального рекреаційно-туристичного комплексу : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2008. 20 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe (дата звернення: 21.08.2024).

51. Добровольський В. В. Екологічні знання : навч. посіб. Миколаїв : МДГУ, 2004. 300 с.
52. Довбенко О. М. Податкове стимулювання інвестицій в туристичний комплекс України. *Формування ринкової економіки*. Київ, 2007. URL: http://www.tourlib.net/statti_ukr/dovbenko3.html (дата звернення: 21.08.2024).
53. Друк В. В., Барчукова Н. Особливості політики держави у сфері гірського туризму. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. Дніпро, 2012. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=421> (дата звернення: 21.08.2024).
54. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу. Київ, 2007. 224 с.
55. Економічна енциклопедія : у 3 т. / С. В. Мочерний. Київ : Академія, 2002. Т. 3. 952 с.
56. Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання індустрії туризму і рекреаційної діяльності в регіоні. *Економічний простір*. Київ. 2012. С. 99–111.
57. Ільницька Н. Ф. Співвідношення понять «державне управління», «державне регулювання», «публічне адміністрування»: сучасні тенденції. *Київський національно-економічний університет ім. В. Гетьмана* : наук.-практ. Інтернет-конф. Київ, 2018. № 2. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e7741890-3713-410e-95bf-4235f6b9650b/content> (дата звернення: 21.08.2024).
58. Іванов А. М., Саламатіна С. Є. Теоретичні основи державної політики розвитку туризму на основі маркетингового підходу в управління. *Економіка харчової промисловості*. Вип.1., 2016. №8. URL: https://tourlib.net/statti_ukr/ivanov14.htm (дата звернення: 21.08.2024).
59. Індекс конкурентоспроможності подорожей і туризму. URL: http://competitiveukraine.org/uploadfiles/reports/files/ukraine_inthe_world_2013.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
60. Калашникова Т. М. Оцінка природно-ресурсного потенціалу регіонів України. *Економіка и право*. 2006. № 3. С. 37–40.

61. Калитюк В. А. Рекреаційно-туристичний комплекс в умовах ринку. Львів, 1999. 162 с.
62. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранные произведения. Киев : Экономика, 1991. 472 с.
63. Кифяк В. Ф. Організація та розвиток міжнародного туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.10.01. Львів, 1997. 20 с.
64. Кифяк В. Ф. Стратегія розвитку територіальних рекреаційних систем: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : Книги-XXI, 2010. 432 с.
65. Кифяк В. Функціонування євро регіону «Верхній Прут» та його роль в інтеграційних процесах України. *Економіка України*. Київ, 2008. № 6. С. 65–72.
66. Кифяк О. В. Розвиток сфери рекреаційних послуг регіону в умовах транскордонного співробітництва (на прикладі євро регіону «Верхній Прут») : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05. Львів, 2007. 24 с.
67. Козак І. І. Удосконалення організаційного механізму державного управління аграрним сектором (на прикладі Львівської області) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів, 2006. 20 с.
68. Козловський Є. В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2008. 20 с.
69. Козловський Є. В. Іноземний досвід регулювання міжнародного туризму та його використання в Україні. *Державне управління теорія і практика*. Київ. 2005. № 1. С. 175.
70. Колісник М. М. Удосконалення механізмів державного управління туристичною галуззю в Україні в контексті еволюції туристичної політики розвинених країн світу. *Бізнес інформ. Економіка та бізнес*. Харків. 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/usovershenstvovanie-mehanizmov-gosudarstvennogo-upravleniya-turisticheskoy-otraslyu-v-ukraine-v-kontekste-evolyutsii-turisticheskoy> (дата звернення: 21.08.2024).

71. Коніщева Н. Й. Вдосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в сфері туризму України. *Удосконалення механізму державного управління розвитком зовнішньоекономічної діяльності. Державне управління* : зб. наук. праць. Донецьк, 2007. № 81. С. 216–227.
72. Коніщева Н. Й. Удосконалення системи державного регулювання та управління розвитком туризму в Донецькій області. *Вісник ДІТБ*. Донецьк, 2006. № 10. С. 30–37.
73. Коніщева Н. Й., Давиденко Л. І. Пропозиції щодо розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері туризму. *Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації* : зб. наук. праць. Львів, 2005. № 2. С. 146–159.
74. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EА%2F96-%E2%F0> (дата звернення: 21.08.2024).
75. Коротич О. Б., Колісник М. М. Класифікація та зміст механізмів управління державою. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса, 2006. № 2. С. 122–128.
76. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізми державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Київ, 2009. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?operation=1&iid=56> (дата звернення: 21.08.2024).
77. Кравчук Н., Круглов М. Стан і перспективи розвитку туризму в Миколаївському регіоні. *Сучасні тенденції розвитку туризму*. Миколаїв, 2015. №2. С. 52-53
78. Кульман А. Економічні механізми : навч. посіб. Київ : Знання, 1993. - 192 с.

79. Лепейко Т. І., Близнюк Т. П. Великі цикли М. Кондратева і країнах заходу. *Механізми регулювання економіки*. Київ, 2006. № 2. С. 180–189.
80. Літинська В. А. Роль та значення туризму в економіці України та світу. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. Хмельницький, 2013. № 6. С. 229–233.
81. Мазур О. О. Показники, що зумовлюють вартість підприємств рекреаційної галузі. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. Хмельницький, 2010. № 2. С. 107–110.
82. Малиновський В. Я., Бабкін А. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
83. Мальська М. П., Азар Н. В., Ганич Н. М. Міжнародний туризм і сфера послуг : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 661 с.
84. Мельник А. Ф., Якубова Е. В. К вопросу формирования механизма управления развитием туризма на Украине. *Организация и регулирование экономики*. 1992. № 2. С. 105–116.
85. Мельниченко О. А., Шведун В. О., Пуцентейло П. Р. Особливості розвитку індустрії туризму в Україні : монографія. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2017. 153 с.
86. Мерзляк А. В., Яцук Н. В. Система механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2011. 248 с.
87. Михайліченко Г. І. Вектори сучасних трансформацій системи державного регулювання інноваційного розвитку туризму. *Інноваційна економіка*. 2012. № 7. С. 39–45.
88. Мігущенко Ю. В. Напрями регулювання структурних диспропорцій в туристичній сфері країн Центрально-Східної та Південної Європи: Досвід для України в контексті розширеної зони вільної торгівлі. URL: <http://niss.lviv.ua/analytics/79.htm> (дата звернення: 21.08.2024).
89. Міжнародна стандартна галузева класифікація. URL: <http://www.quickiwiki.com/uk> (дата звернення: 21.08.2024).

90. Міністерство туризму Хорватії. URL: <http://www.mint.hr> (дата звернення: 21.08.2024).
91. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
92. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. Київ : КНЕУ, 2011. 309 с.
93. Папірян Г. О., Миронов Ю. Міжнародні економічні відносини: економіка туризму. Київ, 1998. С. 146–148.
94. Пилипенко Г. М. Категоріальне оформлення поняття інститут: проблеми і перспективи інституціональної теорії. *Економічний вісник НГУ*. Київ, 2008. № 4. С. 12–18. URL: http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/462/1/2008_018 (дата звернення: 21.08.2024).
95. Покатаєв П. С., Гурбик Ю. Ю. Удосконалення механізмів інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. Запоріжжя, 2015. № 1. С. 40–46.
96. Покатаєва О. В. Справляння туристичного збору в Україні в контексті сучасного податкового законодавства. *Фінансове право*. Запоріжжя, 2012. № 1. С. 21–24.
97. Полухович В. Господарсько-правові форми державного регулювання фондового ринку України. *Вісник № 4*. Київ, 2011. С. 137–143.
98. Премія туристичної агенції Томаса Кука. *Книжник-Ревю: про все, що варто читати* / гол. ред. К. Родик. Київ, 2007. № 15. С. 4.
99. Про внесення змін до Закону України «Про туризм» : Закон України № 1282-IV від 18.11.2003. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1282-15> (дата звернення: 21.08.2024).
100. Про внесення змін до Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію : Постанова Кабінету Міністрів України

- № 1338 від 21.11.2007. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&user=1233130358523097> (дата звернення: 21.08.2024).
101. Про внесення змін до Плану заходів з проведення земельної реформи, розвитку ринку земель, охорони та раціонального використання земель на 2008 рік, що виконуються за рахунок коштів обласного бюджету : Рішення Львівської обласної ради XXXII сесії V демократичного скликання № 768 від 02.12.2008. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/arhivtext.php?send=rsn5&par=768&item=768> (дата звернення: 21.08.2024).
102. Про державне агенство розвитку туризму в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України №1162 від 24.12.2019. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1162&nobreak=1> (дата звернення: 21.08.2024).
103. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 583 від 29.04.2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=583-2002-%EF> (дата звернення: 21.08.2024).
104. Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів : Постанова Кабінету Міністрів України № 639 від 12.04.2000. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 21.08.2024).
105. Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію : Постанова Кабінету Міністрів України № 2293 від 11.12.1999. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&user=1233130358523097> (дата звернення: 21.08.2024).
106. Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1566 від 08.11.2006. URL: <http://uazakon.com/document/fpart08/idx08313.htm> (дата звернення: 21.08.2024).
107. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міських державних адміністрацій : Постанова

- Кабінету Міністрів України № 996 від 01.08.2007. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 21.08.2024).
108. Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні: Указ Президента України № 136/2007. URL: <http://www.tourism.gov.ua/doc.aspx?id=276> (дата звернення: 21.08.2024).
109. Про концесії: Закон України № 997-XIV від 16.07.1999. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 21.08.2024).
110. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=586-14> (дата звернення: 21.08.2024).
111. Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань молоді, спорту і туризму: Постанова Верховної Ради України № 37/94-ВР від 03.06.1994. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 21.08.2024).
112. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010> (дата звернення: 21.08.2024).
113. Про сільський зелений туризм: Проект Закон України № 3467 від 12.04.2007. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30022 (дата звернення: 21.08.2024).
114. Про транскордонне співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24.06.2004. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi:javascript:OpenDoc\('1861-15'\)](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi:javascript:OpenDoc('1861-15')) (дата звернення: 21.08.2024).
115. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 21.08.2024).
116. Про утворення Державної служби туризму і курортів: Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 12.07.2005. URL: <http://uazakon.com/document/fpart43/idx43183.htm> (дата звернення: 21.08.2024).

117. Про утворення Наукового центру розвитку туризму: Постанова Кабінету Міністрів України № 1132 від 17.08.2002. URL: <http://www.tourism.gov.ua/doc.aspx?id=244> (дата звернення: 21.08.2024).
118. Рада з питань туризму та курортів. URL: <http://www.tourism-ua.org> (дата звернення: 21.08.2024).
119. Решетнікова Л. М. Інституційний механізм регулювання ринку туристичних послуг в Україні. *Економіка. Управління. Інновації*. Київ, 2013. № 1. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/reshetnikova.htm (дата звернення: 21.08.2024).
120. Сінгуцький О. В. Балто-Чорноморський туристичний шлях, як фактор становлення Балто-Чорноморського союзу. *Information activity as a component of science development*: XIII International scientific and practical conference. Toronto. 2023. С 378-380.
121. Сінгуцький О. В. Державна підтримка створення туристичних кластерів в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3. С. 113–119. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/3_2019.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
122. Сінгуцький О. В. Державна підтримка туризму в Україні; перешкоди та передумови розвитку. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Державне управління*. Київ. 2019. № 30. С. 71–76. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/3_2019/3_2019.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
123. Сінгуцький О. В. Державне регулювання туристичних кластерів. *Державне регулювання туристичних кластерів в Україні: тези доповідей XXVII Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 14 листопада 2018 р. / Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 214–215.*
124. Сінгуцький О. В. Державне управління ризиками у сфері туризму. *Публічне адміністрування та національна безпека*. Полтава, 2021. № 1. С. 35–

41. URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/administration2021/1/> (дата звернення: 21.08.2024).
125. Сінгуцький О. В. Сучасні загрози державного управління туристичною галуззю. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VIII Міжнар. заочної наук.-практ. конф. Львів, 2020. С. 221–223.
126. Сінгуцький О. В. Туристична галузь у світі технологічного розвитку сьогодення та майбутнього. *Стратегічні напрямки розвитку науки: фактори розвитку та взаємодії* : матеріали II Міжнар. конф. Харків, 2023. С. 47–49.
127. Сінгуцький О. В. Удосконалення економічного механізму державної туристичної політики України. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VI Міжнар. заочної наук.-практ. конф. Запоріжжя, 2018. С. 167–169.
128. Сінгуцький О. В. Державна політика розвитку туризму: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування. Державне управління*. Дніпро, 2019. № 4 С. 79–90. URL: http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/4/4_2019.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
129. Сінгуцький О. В. Розвиток темного туризму в Україні сьогодення та майбутнього. *Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу* : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. Запоріжжя, 2023. С. 254–257.
130. Сінгуцький О. В., Боклаг В. А. Державне управління розвитком туризму під час військової агресії: зарубіжний досвід. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. Одеса : Гельветика, 2023. № 35. С. 101–107. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/35-2023/19.pdf> (дата звернення: 21.08.2024).
131. Сінгуцький О. В. Державна політика розвитку туризму. *Наука і вища освіта* : тези доповідей XXV Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених (м. Запоріжжя, 7 квітня 2017 р.). Запоріжжя : КПУ, 2017. С. 524.

132. Сінгуцький О. В. Державне управління туристичної діяльності в період світової епідеміологічної загрози. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Одеса : Гельветика, 2020. № 20. С. 57–62. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/20-2020/20-2020.pdf> (дата звернення: 21.08.2024).
133. Сіра Е. О., Голубець І. М., Безрученков Ю. В. Післявоєнне відновлення туризму в Україні. *Інфраструктура ринку*. Київ, 2022. №68. С. 155-158.
134. Смирнов І. Г. Логістика туризму : навч. посіб. Київ : Знання, 2009. 444 с.
135. Сміт А. Дослідження про природу та причини багатства народів / О. Васильєв, М. Межевікіна, А. Малівський (пер.). Київ : Наш формат, 2018. 736 с.
136. Соколенко С. І. Створення міжнародних кластерів у галузі зеленого туризму. Київ, 2015. URL: <http://ucluster.org/sokolenko/2009/09/stvorennya-mizhnarodnyh-klasteriv-u-galuzi-zelenogo-turizmuchastina-persha/> (дата звернення: 21.08.2024).
137. Соловйов Д. І. Вдосконалення понятійного апарату теоретичного забезпечення функціонування туристичної сфери. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. Бердянськ, 2011. № 4. С. 82–88.
138. Соловйова О. Організаційний механізм державного управління розвитком ринку рекреаційних послуг (Європейський досвід). Київ, 2011. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10sovrpp.pdf (дата звернення: 21.08.2024).
139. Соскін О. І. Народний капіталізм: економічна модель для України : монографія. Київ : ІТС, 2014. 396 с.
140. Ткач М. П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2012. № 8. С. 110–119.
141. Ткаченко Т. І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія. 2-ге вид., випр. та доповн. Київ, 2009. 463 с.

142. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму : монографія / за ред. В. К. Федорченко. Київ : Академія, 2013. 368 с.
143. Уокер Дж. Р. Управление гостеприимством / пер. с англ. В. Н. Егорова. Київ, 2006. 880 с.
144. Федорченко В. К., Дьорова Т. А. Історія туризму в Україні : навч. посіб. Київ : Вища школа, 2002. 420 с.
145. Щепанський Е. В., Жукова М. Методологічна сутність і класифікаційні ознаки туризму. *Державне будівництво*. Харків : НАДУ, 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/12.pdf> (дата звернення: 21.08.2024).
146. Яворський Ю. М. Туристичний кластер як форма розвитку галузі. *Український туризм*. Київ, 2015. № 2. С. 56–57.
147. Яковенко Р. В. Національна економіка : навч. посіб. Кіровоград : КОД, 2010. 548 с.

ДОДАТКИ**Додаток А**

**ЗАПОРІЗЬКА МІСЬКА РАДА
ДЕПАРТАМЕНТ КУЛЬТУРИ І ТУРИЗМУ**

вул. Незалежної України, 68а, м. Запоріжжя, 69035 тел/факс: (061) 708-26-41
e-mail: reception.kult@zp.gov.ua Код ЄДРПОУ 37573471

29.01.2024 № 725 / ОНД

на № _____ від _____

Першому проректору з науково-педагогічної та наукової роботи КПУ
Покатаєву П.С.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження Сінгуцького
Олександра Вікторовича за темою «Формування та реалізація державної
політики розвитку туризму в Україні»**

Наукові результати, отримані Сінгуцьким Олександром Вікторовичем при виконанні дисертаційного дослідження, обґрунтовують необхідність вдосконалення системи державного управління щодо розвитку туристичної галузі, враховуючи обмеженість наукових досліджень стосовно реалізації політики держави у туристичній сфері за період військових дій. Запропонований автором концептуальний підхід щодо розмежування територій, у яких доречно розвивати туристичну галузь за рахунок створення спеціальних економічних зон та пропозиції можливості розвитку туристичної діяльності на територіях близьких до лінії бойового зіткнення, враховуючи світовий досвід та використання інформаційних технологій, наразі має доцільність застосування та заслуговує на можливість публічного обговорення.

Враховуючи зазначене, департамент культури і туризму Запорізької міської ради, як структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, вважає слушною пропозицію автора щодо підтримки туристичної галузі у період військових дій, адже місто Запоріжжя яке знаходиться у безпосередній близькості від лінії бойового зіткнення, втратило значну частину туристичного потенціалу, а відтак потребує нових шляхів та підходів до розвитку туризму.

Заступник директора департаменту -
начальник управління культури
департаменту культури і туризму
Запорізької міської ради

Олексій МАКСИМЕНКО

Класичний
Приватний
Університет



CLASSIC
PRIVATE
UNIVERSITY

Україна, 69002 тел. (061) 787-33-96
м. Запоріжжя, (061) 764-67-50
Жуковського, 70 "Б" факс (061) 228-07-78

70 "B", Zhukovskogo st., tel. (061) 787-33-96
69002 Zaporizhja, (061) 764-67-50
UKRAINE fax (061) 228-07-78

№ 1924

“ 25 03 20 24р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Сінгуцького Олександра Вікторовича на тему
«Формування та реалізація державної політики розвитку туризму в Україні»

Теоретичні, методологічні та практичні положення і висновки щодо процесів формування та реалізації державної політики розвитку туризму в Україні, розроблені Сінгуцьким Олександром Вікторовичем знайшли застосування в межах наукових тем Класичного приватного університету: «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645).

Рекомендації автора запровадженні у навчальний процес і знайшли відображення при викладанні таких дисциплін:

- «Державне управління», «Управління ресурсами та антикризове управління» для слухачів магістратури зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування;
- «Управління якістю туристичних послуг», «Інноваційні технології в туризмі», «Міжнародний туризм» для слухачів магістратури спеціальності 242 – «Туризм».

Проректор з наукової роботи КПУ



Ольга МАЩЕНКО

Додаток Б

Таблиця Б.1

Стратегічне планування розвитку туризму у 1997–2005 рр. [складено автором на основі 117]

Найменування	Характеристика
1	2
Орган державної влади	Держкомтуризм
Мета Програми	Здійснення заходів, спрямованих на сприяння вирішенню питань національно-культурного відродження України, соціально-економічних і господарських проблем розвитку туризму як однієї з пріоритетних галузей національної економіки, що відповідає вимогам Хартії туризму, прийнятої Генеральною асамблеєю Всесвітньої туристської організації
Завдання	<ul style="list-style-type: none"> – створення високорентабельної туристичної галузі, покликаної забезпечити потреби внутрішнього та міжнародного туризму з урахуванням природно-кліматичного, рекреаційного, соціально-економічного та історико-культурного потенціалу України, її національних особливостей; – забезпечення пріоритетного розвитку туристичної галузі з урахуванням державних інтересів і відповідно до законодавства України та норм міжнародної туристичної практики; – підготовка законодавчих та інших нормативних актів, що сприятимуть подальшому розвитку туризму; – удосконалення організаційної структури галузі, управління нею та її регулювання; – створення розвинутої інфраструктури туризму; – освоєння туристично-рекреаційних зон, територій і туристичних центрів; – визначення напрямів інформаційно-рекламної діяльності, організації маркетингової та екскурсійно-методичної служб; – стимулювання туристичної діяльності через встановлення пільгового фінансування та кредитування; – формування кваліфікованого кадрового та наукового потенціалу галузі, створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів; – розроблення принципів і механізму провадження туристичної діяльності з урахуванням необхідності забезпечення ефективного природокористування та охорони навколишнього середовища
Заходи	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення загальнодержавної підтримки туризму, залучення до його розвитку як державних, так і підприємств інших форм власності, а також окремих громадян; – формування нових економічних основ належної матеріально-технічної бази і розвинутої інфраструктури; децентралізація управління туристичною галуззю, роздержавлення, створення сучасних структур на принципах ринкового господарювання; – забезпечення пріоритетності вітчизняного внутрішнього та іноземного (в'їзного) туризму на основі використання туристичних ресурсів, надбань національної історії та культури українського народу; – розроблення державних стандартів основних форм туристичного обслуговування; – сприяння духовному розвитку населення, зміцненню його здоров'я, формуванню у громадян загальнолюдських цінностей, екологічної культури

1	2
Економіко-фінансова політика	<p>Здійснюватиметься шляхом залучення коштів різних джерел фінансування (приватних фірм, благодійних і громадських організацій, іноземних інвестицій, субсидій регіональних підрозділів управління тощо). При цьому кошти іноземного інвестування спрямовуватимуться на створення базової інфраструктури туризму. Активно впроваджуватиметься акціонування, господарювання на умовах оренди, створення підприємств малого та середнього бізнесу.</p> <p>Продовжувати роботу, пов'язану з корпоратизацією та акціонуванням підприємств туристичної галузі, зміною форм власності і роздержавленням туристичних господарств. Спрямовувати інвестиції на зміцнення матеріально-технічної бази туристичних підприємств з урахуванням територіально-географічних особливостей України. Залучати національний та зарубіжний капітал у туристичний бізнес України, створювати спільні підприємства. Для недопущення демпінгових проявів запровадити механізм здійснення узгодженої цінової політики на туристичному ринку України. Для залучення інвестицій, акумулювання вільних коштів підприємств і фірм, окремих громадян, кредитування туристичних програм і проєктів, проведення компенсаційних виплат, здійснення розрахунків відповідно до міжнародних норм створити Укртурбанк – спеціалізований комерційний туристичний банк з розгалуженою мережею філіалів і відділень у регіонах</p>
Шляхи реалізації	<p>Особливе значення надаватиметься запровадженню системи єдиної державної статистики туристичної галузі, без якої практично неможливе розроблення планів, проєктів та заходів, спрямованих на розвиток туризму:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробити галузеву програму впровадження нових технологій у туристичній індустрії; – розробити систему сертифікації туристичних послуг та забезпечити її функціонування; – запровадити сертифікацію готельних послуг та послуг харчування; – створити Технічний комітет із стандартизації в галузі туризму та Раду із сертифікації туристичних послуг; – запровадити відповідно до рекомендацій Економічної і Соціальної Ради ООН державну систему статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності України; – на виконання вимог Закону України «Про туризм» запровадити страхування туристів (медичне та від нещасного випадку), що передбачає компенсацію шкоди, заподіяної життю чи здоров'ю туриста або його майну; – на підставі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою ефективного використання природоохоронних територій та об'єктів у туристичній діяльності розробити нормативні положення про Державний кадастр природних ресурсів туризму; – з метою всебічного задоволення потреб населення в туристичних послугах, збільшення валютних надходжень основна увага зосереджуватиметься на ефективному використанні туристично-рекреаційного потенціалу України, вирішенні першочергових завдань розвитку внутрішнього і міжнародного туризму; – розробляти нові тематичні екскурсійні програми та спеціалізовані маршрути історико-краєзнавчої, воєнно-історичної, літературно-мистецтвознавчої, архітектурної, історико-релігієзнавчої, природничої та іншої тематики; – враховуючи цінність історико-культурних надбань періоду Київської Русі, а також необхідність розвитку інфраструктури туризму Подніпров'я, завершити розроблення національної системи туристично-екскурсійних маршрутів «Намисто Славутича»; – розробити програму розвитку мережі туристично-екскурсійних маршрутів по місцях, пов'язаних з національно-визвольною боротьбою українського народу (Вінницька, Волинська, Житомирська, Запорізька, Київська, Львівська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області), а також з історико-культурною спадщиною українського козацтва; – відновити туристичний маршрут «Чумацькими шляхами України»; – розробити комплексні заходи щодо використання історико-архітектурного і культурного потенціалу міста Кам'янця-Подільського для розвитку туризму, передбачивши при цьому створення туристичного центру; – розробити довгострокові комплексні програми туристично-екскурсійного обслуговування дітей та молоді з урахуванням вікових особливостей та рівня знань

1	2
	<p>З метою забезпечення подальшого розвитку міжнародного туризму в Україні як одного з дійових засобів виходу вітчизняної економіки з кризи, формування туристичного ринкового простору, активного залучення іноземних туристів та збільшення валютних надходжень до державного бюджету передбачається:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробити мережу туристичних маршрутів і відповідні комерційні пропозиції іноземним туристичним фірмам; – відновити туристський маршрут стародавнім водним шляхом «Із варягів у греки»; – розробити туристський маршрут «Україна в мережі транснаціональних Великих шовкових шляхів»; – забезпечувати випуск іноземними мовами високоякісної рекламно-інформаційної продукції, що висвітлює туристичні можливості, історію, культуру України, для розповсюдження серед іноземних туристів та зарубіжної громадськості; – розробити заходи щодо впорядкування прийому та обслуговування туристів-хасидів в Україні; – розробити генеральну схему транспортного (залізничного, автомобільного, морського, річкового, паромного і повітряного) забезпечення туристичних маршрутів; – створити Науковий центр розвитку туризму; організувати інформаційно-рекламну та маркетингову служби; – систематично висвітлювати питання державної політики в галузі туризму; надавати практичну допомогу засобам масової інформації у підвищенні рівня інформаційно-рекламної роботи з питань туризму; – проводити прес-конференції, брифінги, «круглі столи», готувати прес-релізи, спеціальні та тематичні випуски в періодичній пресі, на радіо та телебаченні; – створити єдину систему інформаційно-рекламної діяльності в туристичній галузі України. З цієї метою заснувати спеціалізоване інформаційно-рекламне туристичне агентство; – вжити заходів для створення при Держкомтуризмі Центру туристичної інформації з подальшим входженням його до спеціалізованої міжнародної мережі
Результат	<p>Реалізація Програми створить можливості для інтенсифікації туристичної діяльності, посилить взаємозв'язок інфраструктури туризму з іншими пріоритетними сферами соціально-економічного та культурного розвитку країни, окремих регіонів.</p> <p>Водночас туристичне господарство, висуваючи з урахуванням своєї специфіки високі вимоги до суміжних галузей, сприятиме не лише вдосконаленню технологій та поліпшенню організації праці, а й упровадженню найефективніших форм господарювання, створенню нових робочих місць.</p> <p>Зростання кількості малих і середніх підприємств, які перебувають у комунальній, колективній та приватній власності, в умовах фінансової кризи в державі дасть змогу розвивати туризм без залучення значних централізованих коштів.</p> <p>Саме такий підхід сприятиме ширшому залученню іноземного капіталу, спорудженню туристичних об'єктів іноземними фірмами протягом 1–2 років, а також забезпечить їх швидку окупність (5–6 років).</p> <p>Зростання темпів розвитку туристичної галузі приведе до збільшення у 2005 р. прийому іноземних туристів у 2 рази. Кількість вітчизняних туристів, а також екскурсантів має зрости втричі.</p> <p>Проведення гнучкої державної податкової політики, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури туризму дасть можливість збільшити надходження до бюджету держави у 3 рази.</p> <p>Реалізація Програми розвитку туризму в Україні до 2005 р. сприятиме зміцненню економіки країни, створенню потужної туристичної галузі, посиленню впливу державного регулювання на розвиток інфраструктури туризму, зростанню життєвого рівня населення України, забезпеченню екологічної безпеки, збереженню пам'яток історії та культури, підвищенню рівня природоохоронної діяльності, піднесенню духовного потенціалу суспільства</p>

Додаток В

Таблиця В.1

Стратегічне планування розвитку туризму у 2002–2010 рр. [складено автором на основі 117]

Найменування	Характеристика
Орган державної влади	Державна служба туризму та курортів, при Міністерстві культури та туризму
Мета Програми	Основною метою Програми є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини
Завдання	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення сталого розвитку туристичної галузі та підвищення її частки в макроекономічних показниках; – підвищення рівня життя громадян і створення додаткових робочих місць; – збільшення частки очікуваних доходів від туристичної галузі у державному бюджеті; – підвищення іміджу держави на міжнародному рівні; – удосконалення системи управління галуззю; – удосконалення нормативно-правової бази туристичної діяльності; – зміцнення матеріальної бази туризму; – розширення міжнародної співпраці у туристичній галузі; – підвищення якості та розширення асортименту туристичних послуг; – поліпшення транспортного обслуговування; – підвищення ефективності використання рекреаційних ресурсів та об'єктів культурної спадщини; – поліпшення інформаційного та рекламного забезпечення; – провадження ефективної інноваційної діяльності та створення наукової бази туризму; – поліпшення кадрового забезпечення
Економіко-фінансова політика	Заходи Програми реалізуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктів підприємництва усіх форм власності, громадських організацій, цільових кредитів банків, міжнародної технічної допомоги, інвестиційних коштів, інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансове забезпечення заходів щодо державної підтримки виконання Програми здійснюється в межах видатків Держтурадміністрації, передбачених у державному бюджеті на відповідний рік
Шляхи реалізації	Забезпечення удосконалення структури управління у туристичній галузі на державному та регіональному рівнях, координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади із цього питання. Розроблення регіональних і галузевих планів заходів з приватизації підприємств туристичної галузі із збереженням профілю діяльності. Створення умов для залучення іноземних і вітчизняних інвестиційних та кредитних коштів у розвиток матеріально-технічної бази туристичної галузі
Результат	<p>Виконання Програми дасть змогу відновити і зміцнити матеріально-технічну базу туризму, створити якісний національний туристичний продукт, здатний максимально задовольнити потреби населення, забезпечити комплексний розвиток регіонів України, створити передумови для залучення іноземних інвестицій, сприяти ефективному туристичному обміну та зміцненню іміджу України на міжнародній арені, підвищити якість науково-методичного та кадрового забезпечення туристичної галузі, а також забезпечить створення високоприбуткової галузі економіки, яка задовольнить потреби внутрішнього та іноземного туризму, з урахуванням природно-кліматичного, рекреаційного, соціально-економічного та історико-культурного потенціалу України.</p> <p>За період виконання Програми загальна сума надходжень до державного бюджету за рахунок сплати податку на додану вартість, податку на прибуток, інших податкових зобов'язань орієнтовно становитиме 22,8 млрд грн</p>

Додаток Г

Таблиця Г.1

Стратегічне планування розвитку туризму у 2013–2022 рр. [складено автором на основі 117]

Найменування 1	Характеристика 2
Орган державної влади	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів при Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Державне агентство розвитку туризму України, Міністерство культури, молоді та спорту
Мета Програми	Створення умов для збільшення потоку туристів, створення конкурентоспроможної розвинутої туристичної інфраструктури шляхом раціонального використання туристичних ресурсів, що сприятиме збільшенню обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності
Завдання	<ul style="list-style-type: none"> – подолати негативні тенденції у сфері туризму та курортів; – забезпечити доступність туристичних ресурсів для всіх категорій осіб, особливо для осіб з інвалідністю, у тому числі з вадами зору, слуху і порушеннями опорно-рухового апарату, та інших, пов'язаних з інвалідністю груп населення; – сформуванню позитивний імідж держави на міжнародному туристичному ринку; – забезпечити розвиток в'їзного туризму; – прискорити темпи розвитку туризму, збільшити обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності; – створити сприятливі умови для використання наявних організаційних, фінансових, інтелектуальних, матеріально-технічних та інших ресурсів; – забезпечити розвиток найцінніших природних територій та об'єктів культурної спадщини; – забезпечити захист економічних інтересів держави від реальних та потенційних загроз у сфері туризму та курортів на внутрішньому та міжнародному туристичному ринку
Економіко-фінансова політика	Фінансування Програми здійснюватиметься за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством
Шляхи реалізації	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення дерегуляції туристичної діяльності та створення умов для державно-приватного партнерства; – пріоритетний розвиток туризму, зокрема Карпатського регіону, Приазов'я, Чорноморського узбережжя; – забезпечення раціонального використання територій курортів, удосконалення санаторно-курортного обслуговування і діяльності санаторно-курортних і оздоровчих закладів; – створення сприятливих умов для формування конкурентоспроможного національного туристичного продукту; – взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів туристичної діяльності для забезпечення гармонійного розвитку пріоритетних видів туризму на умовах державно-приватного партнерства; – забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури; – забезпечення поширення інформації про Україну та її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку, здійснення заходів для формування позитивного іміджу держави на міжнародному туристичному ринку; – удосконалення системи статистичної звітності у сфері туризму та курортів; – активізація розвитку пріоритетних видів внутрішнього туризму;

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення інфраструктурного облаштування та інформаційного забезпечення найбільш привабливих для відвідування туристами об'єктів культурної спадщини та природно-заповідного фонду; – розроблення та впровадження стандартів у сфері туризму та курортів, їх гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами, здійснення контролю за їх дотриманням; – забезпечення просування на міжнародному туристичному ринку національного туристичного продукту насамперед шляхом проведення обов'язкової категоризації об'єктів туристичної інфраструктури, зокрема готелів та інших аналогічних засобів розміщення, санаторно-курортних і оздоровчих закладів, об'єктів громадського харчування; – підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності на міжнародному туристичному ринку; – вдосконалення системи надання послуг із санаторно-курортного лікування; – здійснення контролю за збереженням та раціональним використанням природних територій курортів; – створення та впровадження державних кадастрів природних територій курортів та природних лікувальних ресурсів; – підвищення рівня безпеки туристів; – удосконалення існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів сфери туризму; – забезпечення доступності туристичних послуг для осіб з інвалідністю, у тому числі з вадами зору, слуху і порушеннями опорно-рухового апарату, та інших, пов'язаних з інвалідністю груп населення
Результат	<ul style="list-style-type: none"> – збільшення кількості туристів, які здійснюють подорожі в межах України, зокрема іноземців; – створення нових робочих місць; – збільшення обсягу наданих туристичних послуг; – підвищення рівня валового внутрішнього продукту; – збільшення обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів від провадження туристичної діяльності; – створення умов для надання туристичних послуг особам з інвалідністю, у тому числі з вадами зору, слуху і порушеннями опорно-рухового апарату, та іншим, пов'язаним з інвалідністю групам населення

Додаток Д

Таблиця Д.1

Стратегічне планування розвитку туризму у 2017–2026 рр. [складено автором на основі 117]

Найменування	Характеристика
1	2
Орган державної влади	Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Державне агентство розвитку туризму України, Міністерство культури, молоді та спорту
Мета Програми	Формування сприятливих умов для активізації розвитку сфери туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та з урахуванням європейських цінностей, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок конкурентоспроможну сферу, що забезпечує прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому, сприяє підвищенню якості життя населення, гармонійному розвитку і консолідації суспільства, популяризації України у світі
Цілі та завдання	<p>Цілі стратегії розвитку туризму:</p> <ul style="list-style-type: none"> – створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів; – забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування і охорони навколишнього природного середовища та удосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів з метою розвитку туристичних територій, брендингу територій; – системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення; – удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів під час провадження ярмаркової, фестивальної та виставкової діяльності; – забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів шляхом створення умов для оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму і розроблення національних стандартів надання туристичних послуг відповідно до міжнародних стандартів; – організація системи якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу та обслуговування, інших професій сфери туризму та курортів. <p>Завдання:</p> <ul style="list-style-type: none"> – здійснення комплексу заходів з підтримки розвитку туристичної індустрії, зокрема створення привабливого інвестиційного клімату у сфері туризму та курортів; – забезпечення належного рівня міжгалузевої координації та міжрегіональної кооперації, що сприятиме раціональному використанню туристичних ресурсів і дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення заходів у сфері туризму та курортів; – об'єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників туристичного бізнесу, інших галузей економіки та інститутів громадянського суспільства для популяризації України у світі і формування іміджу України як країни, привабливої для туризму; – гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених стратегічними документами розвитку держави

Продовження табл. Д.1

1	2
Економіко-фінансова політика	<p>Фінансовий механізм забезпечує реалізацію принципів прозорості та передбачуваності дій органів державної влади з розподілу коштів державного бюджету, інвестицій, грантів міжнародних організацій, залучення кредитів банків та небанківських установ, коштів недержавних цільових фондів, лізингових компаній.</p> <p>Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється у межах коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктів туристичної діяльності, коштів міжнародної технічної допомоги, інших міжнародних донорів, фінансових організацій (установ), коштів інвесторів та інших джерел, не заборонених законом.</p> <p>Обсяг фінансування Стратегії визначається з урахуванням конкретних завдань та у межах коштів, передбачених державним бюджетом на відповідний рік</p>
Шляхи реалізації	<p>Для досягнення цілей Стратегії у рамках визначених пріоритетних напрямів необхідно забезпечити ефективну взаємодію правового, організаційного, економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку сфери туризму та курортів.</p> <p>Правовий механізм орієнтований на дотримання учасниками процесу реалізації Стратегії принципів конституційності, законності та прозорості. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.</p> <p>Організаційний механізм спрямований на забезпечення принципів партнерства та співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесових та наукових кіл, громадських організацій. Чітке визначення завдань учасникам реалізації Стратегії дасть змогу розподілити відповідальність за прийняття рішень та їх виконання</p>
Результат	<ul style="list-style-type: none"> – підвищити конкурентоспроможність національного та регіональних туристичних продуктів; – підвищити якість життя населення шляхом забезпечення економічного зростання, екологічної безпеки, консолідації суспільства, надання доступу до послуг у сфері туризму та курортів; – створити нові робочі місця, розширити можливості населення щодо працевлаштування та самозайнятості; – створити сучасну туристичну інформаційну інфраструктуру, а також забезпечити поширення інформації про туристичні ресурси України у світовому інформаційному просторі