

УДК 338.48:323.39(477)

*І. М. Григорчак,
к. н. з держ. упр., старший викладач кафедри міжнародного туризму,
Київський національний університет культури і мистецтв, м. Київ*

НАЦІОНАЛЬНА ЕЛІТА Й ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

I. Hryhorchak,
Candidate of Sciences in Public Administration, Senior lecturer
of the Department of international tourism, Kyiv National University of Culture and Arts

NATIONAL ELITE AND PROBLEMS OF TOURISM DEVELOPMENT AT THE PRESENT STAGE OF STATE BUILDING IN UKRAINE

У статті аналізується політика вітчизняної еліти в галузі туризму і рекреації в Україні. Виокремлюється проблема інституційного забезпечення туристичної галузі. Автором порушується питання нестабільності інституту державного регулювання туристичної індустрії в державі. Підкреслено необхідність підтримки внутрішнього і в'їзного туризму в Україні. Наголошено, що українській еліті слід більше уваги приділити сприянню внутрішньоукраїнській інтеграції населення засобами туризму. Вказано на необхідності посилення ролі туризму в умовах війни. Пропонується відновити центральний орган виконавчої влади, який би забезпечував формування державної політики у сфері туризму. Зазначено, що національною елітою ще не до кінця усвідомлено значення розвитку туристичної індустрії в Україні і, як наслідок, потенціал галузі на сьогодні використовується не системно й неповною мірою.

The article analyzes the policy of the national elite in the field of tourism and recreation in Ukraine. The problem of institutional provision of the tourism industry is highlighted. The author raises the question of the instability the institute of public regulation of the tourism industry in the state. The necessity of supporting the domestic and inbound tourism in Ukraine is accentuated. It was emphasized that the Ukrainian elite should pay more attention to promoting the intra-Ukrainian integration of the population with means of tourism. It is indicated the necessity of strengthening the role of tourism in surroundings of war. It is proposed to restore the central executive body, which would ensure the formation of the state policy in the field of tourism. It is noted that the national elite is not fully aware of the importance of the development of the tourism industry in Ukraine, and as a consequence, the potential of the industry is currently not systematically used and incomplete.

Ключові слова: туризм, туристична індустрія, національна еліта, моделі державного регулювання, внутрішній туризм, в'їзний туризм.

Key words: tourism, tourism industry, national elite, models of public regulation, domestic tourism, inbound tourism.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Туризм відноситься до провідних, високоприбуткових та найбільш динамічних галузей світової економіки. За даними Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО) — найавторитетнішої міжнародної організації в сфері туризму — туристичний потік протягом уже декількох десятиліть зростає практично безперерійно.

Міжнародний досвід багатьох країн світу показує, що існує зв'язок між успішним розвитком туристичної галузі і сприйняттям її на державному рівні істеблшментом, наскільки вона користується підтримкою з її боку.

В Україні, незважаючи на те, що в базовому законі про туризм проголошується, що він є "... одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культу-

ри..." [7], проте для вітчизняної еліти таким він ще не став, прикладом чого є наявність дисбалансу між значними туристичними можливостями та результатами діяльності держави в цій галузі. Так, згідно з рейтингом туристичної конкурентоздатності, складеним фахівцями Всесвітнього економічного форуму, Україна в 2017 році посіла лише 88-е місце серед 136 країн світу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемі розвитку туризму в Україні та його регулюванню з боку держави у своїх роботах приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як Ю. Алексєєва, М. Біль, О. Білотіл, С. Домбровська, Є. Козловський, Н. Остап'юк, А. Помаза-Пономаренко, С. Хлопак та ін.

Загалом незважаючи на доволі велику кількість праць, присвячених проблемі розвитку туристичної галузі в Україні, позиція правлячої верстви в цих процесах ще не знайшла належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження полягає у з'ясуванні ролі національної еліти у функціонуванні та удосконаленні державної політики у туристичній сфері на сучасному етапі державотворення в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Як показує світовий досвід, одним із важливих чинників ефективного розвитку туристичної галузі є наявність відповідного до сучасних реалій інституційного забезпечення, зокрема інституційної структури.

В Україні особливістю функціонування центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері туризму та курортів, є те, що доволі часто відбувається їхня реорганізація. Так, протягом 1993—2014 років в Україні по чергово функціонували Державний комітет України з туризму; Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму; Державний департамент туризму, Державна туристична адміністрація, Державна служба туризму та курортів (у структурі Міністерства культури і туризму), Державне агентство України з туризму та курортів (координувалося Міністерством інфраструктури України).

Впродовж зазначеного часу в Україні було апробовано дві моделі державного регулювання туристичної галузі: 1) наявність самостійного спеціалізованого органу — Національної туристичної адміністрації (НТА), яка безпосередньо підпорядковувалася уряду країни або існувала у рамках багатofункціонального міністерства; 2) функціонування міністерства, яке, окрім туризму, займалося суміжним видом діяльності (у цьому випадку культурою).

У рамках оптимізації системи державного управління Кабінет Міністрів України своєю постановою № 442 від 10 вересня 2014 року "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" ліквідував Державне агентство України з туризму та курортів, яке на початку 2015 року остаточно припинило свою роботу [4].

З цього часу аж до осені 2015 року в Україні центральний орган виконавчої влади, який би безпосередньо займався сферою туризму, не функціонував. На цей етап припадає апробація третьої моделі державного регулювання туристичної галузі в Україні — відсутність спеціального туристичного відомства на центральному рівні. Така модель, як правило, функціонує або у високорозвинених країнах, де значна роль відводиться ринковому саморегулюванню галузі, або у країнах, які не приділяють належної уваги туризму. У ситуації, що склалася, зрозуміло, що Україна належала до другої групи країн.

Восени 2015 року у структурі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України був створений відділ (згодом — управління), який у 2016 році реорганізували в департамент туризму та курортів.

Таким чином, протягом порівняно короткого періоду незалежності України, часта реорганізація ЦОБВ у сфері туризму супроводжувалася й апробацією різних моделей державного регулювання туристичної діяльності: з чотирьох відомих у світі моделей, в Україні функціонували три.

На нашу думку, такі часті зміни підходів до регулювання туристичної галузі на центральному рівні значною мірою обумовлені, з одного боку, прихованою декларативністю щодо пріоритетності туризму в державі, а з іншого — тим, що туристична галузь є доволі специфічним і досить складним об'єктом державного регулювання.

До певної міри додати стабільності інституційній структурі туристичному ринку повинна Національна туристична організація (далі — НТО), створена наприкінці 2016 року регіональними та провідними міськими туристичними асоціаціями України.

Зі створенням НТО Україна пішла, по суті, шляхом провідних країн світу у сфері управління туристичною галуззю, де частину контрольо-регулятивних функцій держава передає громадським організаціям. Це дозволить не тільки консолідувати туристичний бізнес, але й в умовах нестачі бюджетного фінансування держава зможе залучати приватний сектор з метою акумулювання засобів для підвищення конкурентоздатності та просування туристичного продукту. Як бачимо, держава вирішила розвинути модель державно-приватного партнерства в туризмі, яка в Україні поки що слабо впроваджена.

Загалом недооцінка ролі туристичної індустрії характерна як для представників виконавчої, так і законодавчої гілок влади. Так, у коаліційній угоді депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання "Європейська Україна" (листопад 2014 р.) згадується лише про підтримку одного із видів туристичної галузі — зеленого туризму. Законодавцями пропонувалося розробити "Концепції розвитку сільських територій, передбачивши, зокрема, стимулювання підприємницької активності, диверсифікацію зайнятості сільського населення (зелений (сільський) туризм, промисли і ремесла, послуги)" [8].

На перший погляд складається враження, що згадка про один з видів туризму в коаліційній угоді з'явилася лише завдяки селу (на розвитку сільських територій, про які слід було обов'язково вказати в угоді, особливо не "розженешся"), із яким значною мірою і пов'язують розвиток зеленого туризму.

З метою консолідації зусиль органів виконавчої влади щодо розвитку туризму в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України на початку 2016 року був розроблений проект Стратегії розвитку туризму та курортів в Україні на 2016—2020 роки, правда, так і не затверджений.

Під час узгодження проекту Міністерство фінансів України повернуло його на доопрацювання. У своєму листі до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Міністерство фінансів України серед іншого рекомендувало розділ "Фінансове забезпечення реалізації Стратегії" викласти в такій редакції: "Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок коштів суб'єктів туристичної діяльності, коштів міжнародної технічної допомоги, інших міжнародних донорів, фінансових організацій (установ), коштів інвесторів та інших джерел, не заборонених законом" [1]. Така позиція Міністерства фінансів України щодо виділення бюджетних коштів, необхідних для реалізації Стратегії, пояснювалася у першу чергу жорсткою економією в умовах війни. До речі, в 2015—2016 роках держава не виділила жодної копійки на розвиток туристичної інфраструктури та на промоцію туристичного потенціалу України в світі.

Певні позитивні зрушення у частині, що стосується підтримки державою розвитку туристичної галузі, відбулися після парламентських слухань на тему: "Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України", що відбулися навесні 2016 року. Доречно тут зауважити, що попередні парламентські слухання про стан та перспективи розвитку туризму відбулися ще у листопаді 2000 року.

Так, у бюджеті України на 2017 рік було закладено кошти на підтримку туристичної індустрії, а в березні 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року (далі — Стратегія).

Незважаючи на багатообіцяючу назву та позитивну асоціацію, складається враження, що Стратегія не робочий документ, а радше благі наміри держави з досить obtічним вектором розвитку галузі. В Стратегії не відображено пріоритетність для України в ізнного та внутрішнього туризму, схвалених Постановою Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України" від 13 липня 2016 року № 1460-VIII [5].

У Стратегії повністю домінує економіцентризм / збільшення кількості іноземних туристів у 2,5 рази, кількості суб'єктів туристичної діяльності — у 5 разів, кількості внутрішніх туристів — у 5 разів, кількості робочих місць у сфері туризму — у 5 разів, кількості екскурсантів — у 2,5 рази; зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів від сплати туристичного збору — у 10 разів, обсягів надходжень до зведеного бюджету (податки та збори) від діяльності суб'єктів туристичної діяльності — у 10 разів; заплановане збільшення витрат туристів під час подорожей в Україні до 80 млрд гривень у 2026 році тощо, причому не вказані інструментарії для досягнення запланованих показників.

На жаль, у документі ні серед основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів, ні серед основних завдань, ні серед основних напрямів реалізації

Стратегії жодної згадки немає про виховний потенціал туризму. Лише в двох розділах "Мета реалізації" та в "Очікування результатів" Стратегії згадується про консолідаційну функцію туризму [6]. Якщо в попередній Стратегії розвитку туризму і курортів серед завдань мова йшла про "сприяння вихованню дітей і молоді на засадах патріотизму, любові до України, поваги до народних звичаїв, традицій, культурних цінностей Українського народу, інших націй і народів, до природи", то в новій Стратегії про патріотизм взагалі згадки немає. Постає одразу риторичне питання: "Невже питання патріотизму в умовах війни неактуальне?".

На нашу думку, Стратегія потребує доопрацювання, зокрема, доцільно було б у розділ "Дорожня карта та напрями реалізації Стратегії" включити ще напрям "Внутрішній туризм", у якому серед іншого розкрити основні кроки держави щодо сприяння внутрішньоукраїнської інтеграції населення засобами туризму.

На цьому аспекті хотілося б зупинитися більш детально, оскільки це питання є особливо актуальним для нашої держави, для якої характерна регіональна замкненість населення та невисока інтеграція регіонів у загальноукраїнський простір. Так, згідно з проведеним у листопаді 2016 року соціологічною службою Центру Разумкова дослідженням в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих території Донецької і Луганської областей, на питання: "Чи відчуваєте Ви спільність (історичну, культурну, спільні перспективи) з жителями інших регіонів України?", лише 39% респондентів дали однозначно ствердну відповідь; 40% відповіли "не з усіма, лише з деякими з них"; натомість 11% дали однозначно негативну відповідь [2].

У ситуації, що склалася, та враховуючи анексію Криму і війну на Сході України, така не достатньою мірою інтегрованість регіонів у загальноукраїнські ідентифікаційні процеси продовжує залишатися потенційно небезпечною для цілісності країни та є серйозною перешкодою на шляху формування української політичної нації. Тому завданням номер один для всіх органів влади, посадовців усіх рівнів є формування єдиного українського простору при збереженні регіонального різноманіття. Національна еліта це питання має включити до пріоритетних, оскільки воно є питанням національної безпеки, що успішно долає штучний поділ громадян України.

Як показує практика, чим частіше жителі відвідують інші регіони країни, тим більше вони схильні відчувати спільність з жителями цих регіонів. Так, згідно з вищезазначеним соціологічним дослідженням, проведеним на контрольованих урядом територіях, якщо серед тих, хто ніколи не бував в інших регіонах України, відчувають таку спільність 30%, то серед тих, хто буває раз на рік або частіше — 46% [2]. Як бачимо, туризм виступає ефективним інструментом руйнування нав'язаних стереотипів, наявних упереджень та налагодження діалогів між людьми.

Виходячи з вищесказаного, як це парадоксально не звучало б в умовах війни, національній еліті слід посилити роль туризму в державі, причому не тільки внутрішнього, але і в ізнного, який, окрім економічної вигоди, допомагає долати викривлене уявлення про Україну.

Натомість, як було вищезазначено, попередній склад Кабінету Міністрів України восени 2014 року ліквідував профільне Агентство з туризму та курортів, що викликало не лише здивування, але й до певної міри розчарування у значній частині професійної туристичної спільноти, науковців, експертів. Практика тільки підтвердила, що це рішення було невиправданим і не-далекоглядним.

Наприкінці зими цього року на офіційному Twitter-представництві Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України В. Гройсман запропонував Департамент туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України реорганізувати у центральний орган виконавчої влади у сфері туризму — Державне агентство туризму і промоції України: "Я думаю, що потрібно створити невелике, буквально 20 осіб, агентство з розвитку туризму і набрати туди людей не з держслужби" [3].

На нашу думку, пропозиція керівника уряду щодо створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері туризму є доволі слушною, оскільки наявність спеціалізованого органу — Національної туристичної агенції (адміністрації) з наданими повноваженнями на належному рівні, дозволить краще використовувати туристичний потенціал країни й розглядати його не тільки як каталізатор соціально-економічного розвитку, а й як соціокультурний феномен.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз свідчить про несистемність інституційного забезпечення державної туристичної політики на макрорівні, й як наслідок, потенціал галузі використовується неповною мірою. Значною мірою це пов'язано з не до кінця усвідомленим національною елітою ефекту розвитку туристичного сектора для України. Можливо, таке ставлення до галузі пов'язане з тотальним нерозумінням перспектив розвитку туризму. Водночас слід наголосити, що в Європейському Союзі, до якого Україна неодноразово офіційно заявляла про прагнення увійти, туризм входить до трійки галузей економіки.

Література:

1. Мінфін відмовив у фінансуванні розвитку туризму в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/1963806-minfin-vidmoviv-u-finansuvanni-rozvitku-turizmu-v-ukraini.html>

2. Особливості ідентичності громадян України, проблеми та перспективи консолідації суспільства / Консолідація українського суспільства: шляхи, виклики, перспективи: Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії 16 грудня 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf>

3. Офіційне Twitter-представництво Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://twitter.com/kabmin_ua

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України: Постанова Верховної Ради України № 1460-VIII від 13 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1460-19>

6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 168-р від 16 березня 2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=24982-6501>

7. Про туризм: Закон України № 324/95-ВР від 15 вересня 1995 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр/page2>

8. Угода про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <file:///C:/Users/101/Downloads/f439014-n8.pdf>

References:

1. Ukrinform (2016), "The Ministry of Finance refused to finance tourism development in Ukraine", available at: <http://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/1963806-minfin-vidmoviv-u-finansuvanni-rozvitku-turizmu-v-ukraini.html> (Accessed 05 July 2018).

2. Razumkov Centre (2016), "Features of the identity of Ukrainian citizens, problems and perspectives of consolidation of society. Consolidation of Ukrainian society: ways, challenges, perspectives", available at: <http://old.razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf> (Accessed 05 July 2018).

3. The official Twitter representation of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), available at: https://twitter.com/kabmin_ua (Accessed 05 July 2018).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On optimization of the system of central executive authorities", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (Accessed 05 July 2018).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "On the Recommendations of the Parliamentary Hearings on the topic: "Development of the tourism industry as an instrument of economic development and investment attractiveness of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1460-19> (Accessed 05 July 2018).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the Tourism Development and Resorts Development Strategy for the period up to 2016", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249826501> (Accessed 05 July 2018).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "On Tourism", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 05 July 2018).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "Agreement on the Coalition of Parliamentary Factions "European Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (Accessed 05 July 2018).

Стаття надійшла до редакції 10.07.2018 р.