Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.
Серія економічна. Серія юридична. Випуск 28/2021

http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.5549982

Пинда Ю.В.
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економіки підприємств та
інформаційних технологій,
Львівський університет бізнесу та права
https://orcid.org/0000-0002-6092-6679

Кошовий Б.-П. О.
кандидат економічних наук,
ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
https://orcid.org/0000-0001-8550-0028

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

JEL Classification: F5
SECTION "ECONOMICS". Економіка

Анотація. З метою забезпечення розвитку теоретичних знань та практичних шляхів удосконалення регулювання сфери туризму ми дослідили відмінності у розумінні поняття "регуляторна політика" і сформували авторське бачення змісту даного поняття. Ми порівняли особливості регулювання та пріоритетні напрями розвитку сфери туризму в Європейському Союзі, а також запропонували метод розрахунку індексу порівняльних переваг (RCA) вітчизняних туристичних послуг відносно інших країн.

Ключові слова: регулювання, туристичні послуги, регуляторна політика ЄС, туризм.

Annotation. The article presents various approaches of scientists to understand the concept of "regulatory policy". The author's vision of the content of this concept is proposed. The regulatory features and priority areas for the development of tourism in the European Union are identified. Finally, the index of comparative advantages (RCA) of domestic tourism services concerning other countries is calculated.

The regulatory policy for the development of the tourism sector is a significant component of its institutional support and requires appropriate systemic improvement. Regulatory policy is an essential direction of regulation; it is applied to restrain or stimulate the development of certain processes and phenomena occurring in specific industries or sectors of the economy.

Evolutionarily, the conviction of the need for regulatory policy came in almost all economies from different regions of the world: both those where market self-regulation was fundamentally based on management and those that were administrative and planned. The world experience of the last 20 years is a confirmation of the regulatory development passing from the early attempts to eliminate regulation and introduce a more systematic regulatory reform, which incorporates the difference between regulation, regaining regulation and improving regulation efficiency. The EU tourism policy aims to support Europe's position as a leading destination while maximizing the region's participation in economic growth and employment and enhancing cooperation between EU countries, especially in the exchange of best practices. The European Commission has adopted an action plan for the development of

tourism in the EU, within which priority areas have been identified: strengthening the competitiveness of European tourism; promoting the development of sustainable, responsible and quality tourism; consolidation of EU countries for the implementation of sustainable development of the tourism sector; effective use of the potential for tourism development.

The main initiatives in public and private tourism should be implemented in cooperation with government bodies, tourism associations, representatives of the business environment and other interested parties.

Keywords: regulation, tourist services, EU regulatory policy, tourism.

Вступ

Еволюційно до переконання необхідності застосування регуляторної політики дійшли практично у всіх економіках з різних регіонів світу: як тих, де принципово в основу управління закладалося ринкове саморегулювання, так і в тих, що були тотально адміністративними і плановими. Світовий досвід останніх 20 років є підтвердженням проходження регуляторною політикою розвитку від ранніх спроб усунення регулювання і поступлення більш систематизованій регуляторній реформі, що увібрала в себе відміну регулювання, заново відновлення регулювання та підвищення ефективності регулювання. Регуляторна політика розвитку сфери туризму є вагомою компонентою його інституціонального забезпечення та потребує відповідного системного удосконалення. Регуляторна політика є важливим напрямом регулювання, що застосовується в цілях стримування або стимулювання розвитку тих чи інших процесів і явищ, що відбуваються у конкретних галузях чи секторах економіки.

Результати наукових досліджень особливостей розвитку туризму, зокрема крізь призму стратегічного управління відображені у наукових працях В. Азара, О. Амоші, І. Балабанова, М. Біржакова, Д. Вєдєніна, А. Грищук, В. Данильчука, С. Дем'яненко, В. Кифяка, М. Круглова, А. Мазаракі, О. Макари, М. Мальської, Н. Подольчака, Ж. Поплавської, А. Теребуха, Т. Ткаченка, В. Цибуха, В. Федорченка, Г. Харріса, А. Чудновського, Л. Шульгіної. Попри вагомий науковий доробок дослідників, нерозкритими залишається низка питань щодо особливостей управління та державного регулювання туризму.

Метою статті є обгрунтування особливостей державного регулювання туризму в країнах Європейського Союзу.

Результати дослідження

Наголосимо, що на противагу спрощеному підходу для світового і європейського досвіду регулювання характерне застосування регуляторної політики у значно ширших рамках. Так, законодавство США визначає регуляторну політику як інструмент досягнення ефективності регулювання державою діяльності суб'єктів господарювання шляхом втручання уряду для підтримки конкурентоспроможності, захисту уразливих видів діяльності чи економічних агентів [11].

В директивах ЄС прописано, що регуляторна політика є діяльністю органів влади щодо стимулювання або обмеження діяльності економічних суб'єктів [12]. При цьому Єврокомісія ще ширше розглядає поняття регуляторної політики, оскільки для оцінювання стану запровадження регуляторної політики враховує такі параметри:

1) традиційні для регуляторної політики – якісне регулювання, запровадження політики аналізу регуляторного впливу, обов'язкове здійснення аналізу регуляторного впливу, розгляд альтернатив, наявність нормативних документів з підготовки аналізу регуляторного впливу, наявність координаційного органу з аналізу регуляторного впливу, часткове консультування з аналізу регуляторного впливу, формалізація консультаційних процедур, безпосередні консультації з зацікавленими сторонами;

2) значно ширшого спектру – дослідження впливу державного регулювання на малий бізнес, а також на преференції для суб'єктів малого і середнього підприємництва.

Резюмуючи вище окреслені підходи науковців, відзначимо системні сутнісні характеристики поняття "регуляторна політика розвитку туристичної сфери", як окремий напрям державної політики застосування механізмів удосконалення інституційного, економічного, соціального, суспільно-психологічного регулювання туризму; гармонізації інтересів суспільства та суб'єктів туристичного бізнесу; доступності та розбудови туристичної інфраструктури і сприятливого інвестиційно-інноваційного середовища в процесі соціально-економічного розвитку країни.

Політика ЄС у сфері туризму спрямована на підтримку позиції Європи в якості провідного напряму при максимізації участі галузі в економічному зростанні і зайнятості, а також в активізації співпраці між країнами ЄС, особливо у напрямках обміну передовим досвідом.

Наявні проблеми для європейської туристичної індустрії актуалізували виконання наступних ключових завдань [13]:

- посилення охорони і безпеки (екологічної, політичної, соціальної і продовольчої) та мінімізацію соціально-культурних загроз;
- підвищення конкурентоспроможності туристичної продукції (зниження регуляторного та адміністративного навантаження; удосконалення пов'язаних з туризмом процесів оподаткування; формування ефективних механізмів пошуку і утримання кваліфікованого персоналу;
- технологічне удосконалення, зокрема у сфері ІТ, викликане глобалізацією інформації та технологічними досягненнями;
- адаптація до активної конкуренції та зростаючого попиту на нові туристичні продукти.

Провідним органом ЄС у сфері туризму є Європейська комісія, яка через свої структурні фонди здійснює діяльність щодо розвитку туризму в країнах ЄС. Попри те, що туризм охоплює діяльністю майже всіх Комісаріатів, окремого Комісаріату з туризму в Європейській Комісії немає. Відділ з туризму (Tourism Unit) входить до складу Комісаріату з питань промисловості та підприємств та відповідає за розробку і контроль рішень комісії [14].

У червні 2010 р. Європейська комісія прийняла план дій для розвитку туризму в ЄС, в межах якого були визначені пріоритетні напрями:

- посилення конкурентоспроможності європейського туризму;
- сприяння розвитку стійкого, відповідального і якісного туризму;
- консолідація країн ЄС для реалізації стійкого розвитку сфери туризму;
- ефективне використання потенціалу для розвитку туризму.

Основні ініціативи у сфері державного і приватного туризму повинні реалізовуватися у співпраці з державними органами, туристичними асоціаціями, представниками бізнес середовища та іншими зацікавленими сторонами [15].

Вагомою роллю щодо розвитку туризму в Європі наділені громадські організації, основні з яких [14]: Асоціація європейських авіакомпаній (Association of European Airlines – AEA); Асоціація з розвитку та координації європейських туристичних обмінів (Association for Development and Coordination of European Touristic Exchanges – ADCETE); Група асоціацій національних туристичних агентств при Європейському Екологічному співтоваристві (Group of National Travel Agents Associations within the EEC – GUNAVCEE); Група підтримки розвитку туризму в Європі (European Tourism Action Group – ETAG); Європейська асоціація пішохідного туризму (European Rambler's Association – ERA); Європейська асоціація рекреації та відпочинку (European Leisure and Recreation Association – ELRA); Європейська організація відпочинку (European Leisure Organization – ELO); Європейська туристична комісія (European Travel Commission – ETC); Європейський

інститут з вивчення та дослідження у сфері туризму (Institute Eur en de Recher – chers et d'Etudes Touristiques – IERET); Європейський союз робітників туризму (European Union of Tourism Offi cers – EUTO); Комітет готельної та ресторанної індустрії Європейського Союзу (Commettee of the Hotel and Restaurant Industry in the European Community – HOTREC); Об'єднання європейських туристичних операторів (Grand Order of European Tour Operators – GOETO).

В контексті угоди про асоціацію між Україною-ЄС, важливими міжнародними актами, що регламентують розвиток туризму є:

- Гаазька декларація Міжпарламентської конференції по туризму ООН.
- Міжнародна Конвенція з охорони культурної спадщини ЮНЕСКО.
- Хартія Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО).
- Глобальний етичний кодекс туризму Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО).
- Урядові Угоди та Меморандуми.

Регулювання міжнародного туризму в Європейському Союзі відбувається на основі функціонування складної ієрархічної системи, до складу якої входять керівні органи ЄС, національні туристичні агенства та громадські регіональні туристичні організації. Попри стійкість та налагодженість функціонування ця система піддається впливу глобалізаційних процесів.

На сьогодні в більшості економічно розвинених державах регуляторна політика набула рівня концепції правового регулювання, де процес реформування наділений характеристикою динамічності, створено достатню кількість інститутів та засобів застосування регуляторної політики. Звернімо увагу на те, що регуляторна політика явище доволі молоде. Лише у 1970 роках були започатковані перші спроби розуміння природи регулювання як засобу політики. Саме початки відміни регулювання і започаткування регуляторної реформи можна вважати першими спробами науково-прикладного дискусу про природу регулювання як політики. Для початку 1980 років характерними тенденціями удосконалення європейських та світових державних систем стали процеси дерегулювання як реакції на надмірне втручання влади у господарську практику, що призвело до спаду підприємницької активності та інноваційності [1; 2, с. 2-3].

У практиці вітчизняного державного управління поняття регуляторної політики набуло своєї інституціалізації. Так, в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» дається його визначення: «… це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [3].

Звернемо увагу, що у визначенні чітко простежуються три напрями реалізації регуляторної політики:

- по-перше, вона зорієнтована на керування відносинами між органами влади і державного управління та суб'єктами господарської діяльності;
- по-друге, вона є інструментом стримування прийняття і реалізації невірних чи недосконалих державницьких рішень;
- по-третє, вона покликана не стільки регулювати як скоріше удосконалювати правові, економічні та адміністративні методи, механізми, інструменти та важелі державного втручання у господарські процеси.

На нашу думку, у визначенні попри врахування дерегулювання бракує аспекту регулювання. Адже прямий переклад з англійської слова «regulation» означає «регулювання». Відтак, було б логічно закладати в етимологію регуляторної політики сукупність методів, механізмів, інструментів та засобів, які використовуються органами державного управління в цілях керування тими, чи

іншими процесами та явищами у конкретних галузях чи секторах економіки в контексті соціального, економічного та екологічного розвитку.

Запропонований законодавцями різносторонній підхід до трактування регуляторної політики потрібно вважати вірним. Хоча у згадуваному нормативно-правовому акті чітко простежується акцент на підготовці, прийнятті, відстеженні результативності та перегляді регуляторних актів як головного об'єкта регуляторної політики. Тобто регуляторна політика розглядається у дуже вузькому ракурсі – як так зване наглядання за законами, постановами, директивами та рішеннями, що приймаються і реалізуються владними структурами, в цілях відстеження недоліків, суперечностей, слабких місць з подальшим виправленням.

З одного боку можна вважати, що реалізація політики розвитку туристичної сфери здійснюється через прийняття рішень і розпоряджень. Саме тому їх аналіз і коригування власне і дозволяє забезпечувати потрібну ефективність регулювання. Але, на нашу думку, регулюючий вплив держави здійснюється не лише через нормативно-праве регулювання, але й шляхом організаційно-інституційного, соціально-психологічного, економічного, адміністративного та інших методів впливу.

Потрібно зауважити, що охарактеризований вище так званий "спрощений" підхід до сутністного трактування регуляторної політики властивий і для багатьох вітчизняних дослідників аналізованої сфери. Так, С. Бевз до головних завдань регуляторної політики відносить прийняття регуляторних актів та відстеження їх результативності [4, с. 139]. О. Літвінов та О. Андрєєв – недопущення прийняття неефективних і недоцільних регулюючих актів, побудова високоефективної, досконалої системи регулювання господарської діяльності і економічних відносин [5]. У дослідженні на тему: «Ефективне здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні» зазначається, що «… регуляторна політика покликана замінити явище видання нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності, реалізація яких недоцільна, економічно неефективна або призводить до значних втрат ресурсів суб'єктів підприємницької діяльності, створює бар'єри для реалізації права на здійснення такої діяльності і подальший розвиток приватної ініціативи» [6, с. 3]. Як бачимо, науковці відводять регуляторній політиці роль так званого наглядача за якістю і ефективністю рішень, які приймаються владою на всіх рівнях, зокрема на регіональному і місцевому. Крім того, для наведених характеристик спільним є перевірка рішень на результативність і ефективність.

Звичайно, в кожному конкретному випадку мова йде про різні ефекти та можливі наслідки. Але ж термін «результативність» стосується конкретних числових наслідків – результатів, відповідно, їх відстеження не може бути застосованим для всіх видів і типів регуляторних актів. Тому його застосування, на нашу думку, не доречне. Відносно ж ефективності, то обрання варіанту, за якого буде досягнуто більший ефект, об'єктивно можливе. Але справа в тому, що методика оцінювання ефективності законодавчих актів в Україні відсутня та навіть не прописана в офіційних методичних рекомендаціях з аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів [7].

У праці «Регуляторна політика: нові можливості» автори при трактуванні змісту та процедур регуляторної політики чітко дотримуються положень вітчизняного законодавства та її головними функціями визначають встановлення і контроль за виконанням прозорих і справедливих правил поведінки для учасників ринку, що має посилити саморегульованість ринкової системи, а також обмеження прямого втручання в ринкову систему чіткими і зрозумілими критеріями, забезпечення передбачуваності та ефективності такого втручання [8, с. 157].

За М. Погрібняк, регуляторною політикою є напрям державної політики, орієнтований на підвищення якості і ефективності державного управління і місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності шляхом законодавчого визначення процедур підготовки, прийняття, відстеження ефективності дії та перегляду регуляторних актів із регулювання господарської діяльності [9].

До представників т. зв. спрощеного трактування регуляторної політики відноситься й О. Юлданов. Втім, на нашу думку, позитивно, що науковець не відкидає й інших поглядів на функції і завдання цієї складової державної політики: «… цей термін вживається у трьох значеннях: широкому (означення напряму регулюючої політики органів влади та місцевого самоврядування), спеціальному (для ідентифікації державної політики у сфері підприємницької діяльності) і нормативному (в цілях удосконалення господарських та адміністративних рішень і відносин)» [10, с. 3].

У рамках дослідження вважаємо доцільним визначення конкурентних позицій вітчизняних туристичних послуг. Рівень конкурентних переваг можна розрахувати за методичним підходом французького Дослідницького центру прогнозування і міжнародної інформації, що використовується сектором ринкового аналізу Міжнародного торгового центру ЮНКТАД / ВТО [16, с. 6]:

$$RCA = \frac{1000}{(X_i + M_i)} * \left((X_{ij} - M_{ij}) - (X_i - M_i) * \frac{(X_{ij} + M_{ij})}{(X_i + M_i)} \right),$$

де X_{ij} – обсяг експорту *j*-ої галузі (туристичних послуг) *i*-ої країни до групи аналізованих країн; M_{ij} – обсяг імпорту *j*-ої галузі (туристичних послуг) *i*-ої країни з групи аналізованих країн; X_i – загальний обсяг експорту *i*-ої країни до групи аналізованих країн; M_i – загальний обсяг імпорту *i*-ої країни з групи аналізованих країн.

Певна країна (*i*) володіє перевагами у галузі (*j*) в порівнянні з іншими у випадку, якщо індекс виявлених порівняльних переваг (*RCA*) > 1. Зростання цього показника посилює його значення в експортній структурі даної країни.

Результати розрахунку індексу порівняльних переваг (*RCA*) засвідчують, що протягом періоду 2018-2021 рр. туристичні послуги не володіли перевагами відносно інших країн та простежується поступове щорічне зменшення значення індексу (рис. 1).

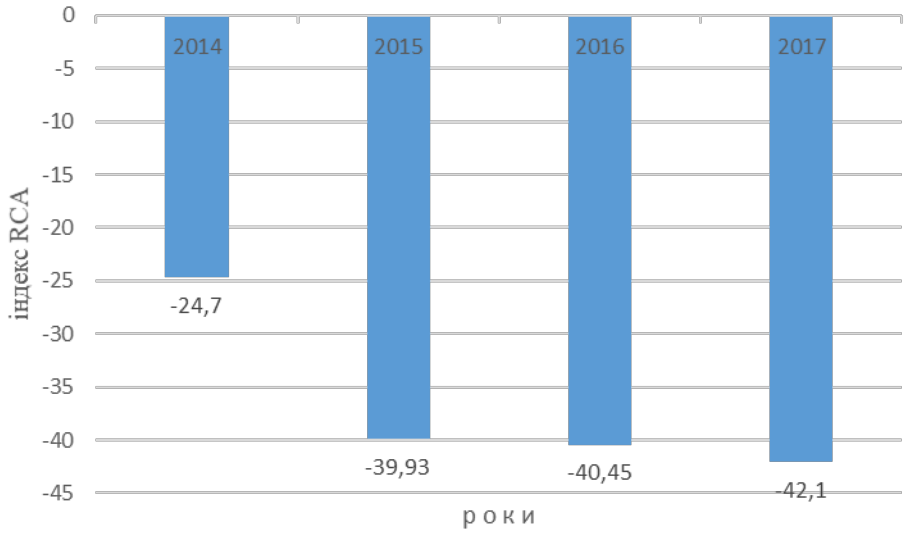


Рис. 1. Динаміка індексу порівняльних переваг туристичних послуг (RCA)

*Джерело: розраховано та зведено автором за [17]

Висновки

Результати аналізу засвідчують слабкий розвиток вітчизняної туристичної сфери на фоні інших країн, що обумовлює потребу у розробці, формуванні і реалізації організаційно-економічних механізмів розвитку туризму у відповідності до стратегічних пріоритетів та потреб соціально-економічного розвитку України.

Список використаних джерел

1. Глушко А. Д. Науково-методичні основи реалізації державної регуляторної політики в Україні: дис. … канд. екон. наук. Полтава, 2014. 207 с.
2. Малишев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР. URL: www.oecd.org/gov/regulatory.../42051724.doc.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1164-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page2.
4. Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Г. Кельзена. Адміністративне право і процес. 2013. № 4. С. 137-139.
5. Літвінов О. В., Андрєєв О. М. Недоліки законодавчого забезпечення державної регуляторної політики. URL: http://www.dcecrp.dp.ua/publ.htm.
6. Літвінов О. В. Ефективне здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні. Матеріали наукового семінару. Павлоград, 2006. 60 с.
7. Про затвердження методики аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308. URL: http://zakon4.rada.gov.ua.
8. Регуляторна політика: нові можливості / за ред. К. Ляпіної і Я. Демченкова. Київ: Ін-т конкурент. сусп-ва, 2004. 170 с.
9. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. … канд. з держ. упр. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2008. 20 с.
10. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. Київ: МАУП, 2005. 336 с.
11. Regulatory Policy: Definition, Processes & Examples. URL: http://education-portal.com/academy/lesson/regulatory-policy-definition-processes-examples.html#lesson.
12. Волошин В. І. Пріоритети та засоби зміцнення економічної безпеки малого і середнього підприємництва: дис. … канд. екон. наук. Київ, 2008. 196 с.
13. Overview of EU Tourism Policy. Policies, information and services. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/policy-overview_en
14. Скляренко Я.П. Інституціональна структура регулювання сфери міжнародного туризму в Європейському Союзі. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм». Випуск 7. 2018. С. 142-149.
15. Chistokletov, L.G., Sopilnyk, R.L., Sopilnyk, L.I., Shishko, V.V., Khitra, O.L. Scientific advancement in forecasting of administrative and legal threats to the security of economic entities. Journal of Advanced Research in Law and Economics, 2018, 9(7), pp. 2290–2295.
16. Федоришин Н. Ю. Теоретичні моделі міжнародної економічної інтеграції та їх адаптивність до умов перехідної економіки. URL: mev.lac.lviv.ua/downloads/vyklad/fedor/stat/11.pdf.
17. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua.