

к.э.н., доц., Иванов А.Н.,  
к.г.н., доц., Олейник В.Д.  
кафедра туристического бизнеса и рекреации  
Одесская национальная академия пищевых технологий

*Иванов А.Н., Олейник В.Д. В статье рассмотрены методологические подходы к формированию государственной политики развития туризма в системном аспекте.*

*Oliynyk V., Ivanov A. Methodological approach to the formation of state policy of tourism development in systematic aspect is studied in the article.*

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В УКРАИНЕ

**Постановка проблемы.** Сегодня развитие туристической отрасли Украины регулируется и управляется государством, которое, в свою очередь, формирует государственную политику туризма. Государственная политика развития туризма отображает методы, формы, инструменты и механизмы влияния государства и туристических учреждений на отрасль туризма в целом, смежные отрасли хозяйства и туристическое предпринимательство. Благодаря экономической, транспортной, социальной политике, политике культуры и досуга формируется общая государственная политика страны.

Однако, на сегодняшний день, отсутствует единый научно-обоснованный механизм формирования государственной политики туризма в Украине. Это подтверждается многими примерами: постоянное изменение иерархии управления и подчинения отрасли, отсутствие единых нормативно-правовых документов для формирования государственной политики развития туризма на региональных уровнях, устарелость законов и нормативных актов данной отрасли.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Значительный научный вклад в исследование вопросов, связанных с государственной политикой развития туризма внесли такие ученые и специалисты как А. Ю. Александрова, В. А. Алексунин, А. М. Бабашкина, И. Т. Балабанов, А. А. Бейдик, В. С. Боголюбов, С. А. Быстров, Д. Л. Вилоух, Л. И. Гонтаржевская, П. В. Гудзь, Ю. П. Гуменюк, В. Ф. Данильчук, Л. П. Дядечко, Н. И. Кабушкин, В. А. Квартальнов, В. Ф. Кифяк, Т. И. Ткаченко, А. А. Любицева, М. П. Мальская, Д. Н. Стеченко, Л. И. Федулова, С. М. Чистов, С. Н. Шкарлет и другие.

Вместе с тем, круг проблем, который связан с созданием и реализацией государственной политики развития туризма как отрасли национального хозяйства, ориентированной на решение общеэкономических и социальных вопросов, не нашел должного отражения в научной литературе и не сформирован единый и целостный подход к пониманию и возможностям реализации.

**Целью статьи** является разработка системного подхода формирования государственной политики развития туризма в Украине.

Как известно методология, как сфера научных знаний, изучающая средства, предпосылки и принципы организации познавательной деятельности, позволяет использование совокупности различных методов, способов и приемов. В процессе исследования нами используется формальная и диалектическая логика, дополняющая друг друга, непрерывно развивая и углубляя процесс познания факторов, которые влияют на развитие туризма, формируя комплексную государственную политику.

Как отмечают ученые [1, 2], переход от диалектической логики к формальной имеет противоречия их взаимосвязи, сущность которых определяется тем, что любая формализация или переход имеет определенные границы, например, обусловленные государственной политикой, а с другой стороны – содержит элементы неопределенности в условиях рынка, которые постоянно меняются, что приводит к неопределенному характеру результатов развития. Решение этих противоречий возможно благодаря системному подходу, при котором возможны различные изменения как внутри объекта исследования, так и вне его.

Под системным подходом предполагается конкретная последовательность приемов системного познания, которые исходя из анализа литературы [3] можно свести к следующим элементам:

- рассмотрение туризма как системы с ограниченным числом элементов;
- определение структуры организации и взаимодействий элементов туризма;
- выявление внешних связей системы туризма;
- определение функций системы и ее влияния на другие системы;
- выявление закономерностей и тенденций развития туризма.

Приведенная последовательность дает возможность обосновать методологию системного исследования развития туризма (табл. 1).

Таблица 1. Методология системного исследования развития туризма  
(обработано авторами по данным [3])

Метод исследования	Цель исследования
Формальная логика	Анализ объектов, явлений, декомпозиция объекта как системы на составляющие подсистемы.
Диалектическая логика	Анализ связей подсистем внутри объекта, явлений, изучения их динамики.
Системный метод	Определение содержания, анализ системных связей объекта (национального туризма) с цель-системой (национальной экономикой), супер-системой (мировым рынком туризма) и глобальной системой.
Диалектическая логика	Прогнозирование развития объекта под воздействием субъекта (государственной политики) на систему туризма и внешние системы.
Формальная логика	Принятие решений по практической реализации результатов исследования.

Методология туризма, как наука о методах исследования туризма, является совокупностью взглядов, результатов познания и осознания практики, позволяет создавать конкретные теоретические выводы о явлениях и процессах, которые изучаются в этой сфере деятельности [1, 4]. В основе методологии находится изучение туризма как общественного явления, поскольку оно происходит в процессе практической деятельности.

Общая методология обеспечивает представление об общих законах развития туризма [2], в основе которой – диалектический подход к пониманию сущности туризма, а также непрерывного движения и развития его компонентов. Специальная методология позволяет определить законы, которые относятся к формированию, функционированию и развитию феноменов туризма. Специальная методология в исследовании явлений и процессов туризма предполагает применение методов и принципов, методик, способов и приемов с целью определения конечных результатов исследований. Характеристика основных принципов специальной методологии туризма представлена в табл. 2.

Таблица 2. Характеристика принципов специальной методологии туризма (обработано авторами по данным [1])

Принцип методологии	Характеристика принципов специальной методологии
Научность	Основан на общенаучном знании и формируется с учетом достижений смежных наук – экономика, право, управление, информатика, социология.
Наглядность	Реализован в основных методах познания, основанных на необходимости создания графического зрительного образа.
Доступность	Основан на особенностях восприятия, возможностях усвоения конкретного уровня сложности процессов развития туристической деятельности.
Единство теории и практики	Основан на диалектике и реализуется в процессе деятельности, которая предполагает достижение конкретного уровня практического применения полученных знаний для их полного и точного усвоения.

При этом подходе специфическая методология, по нашему мнению, является совокупностью методов, способов, приемов и методик исследования конкретных явлений туристической деятельности, которые составляют основу объекта и предмета анализа. Поэтому характеристика основных принципов специфической методологии туризма может быть представлена в виде табл. 3.

Как видим, принципы методологии дают представление о движущих силах развития туризма, социальную обусловленность и необходимость совершенствования туристической сферы. Методология исследования туристической деятельности позволяет

обосновать научный подход к изучению и решению теоретических и практических вопросов государственной политики развития туризма в Украине.

Таблица 3. Характеристика принципов специфической методологии туризма (обработано авторами по данным [1])

Принцип методологии	Характеристика принципов специфической методологии
Детерминизм	Выражает причинную обусловленность процессов, которые происходят во время освоения видов и форм, явлений и процессов туризма с целью качественного формирования его индустрии и получения прибыли.
Единство сознания и деятельности	Выражает относительный уровень единства развития сознания и деятельности в процессе возникновения, развития и проявления сознания в конкретной деятельности.
Неразрывных связей развития	Показывает уровень неразрывной связи развития туризма с другими отраслями познания и практики, а также с общим интеллектуальным и социальным развитием.
Субъективный подход	Ориентирует исследования на изучение индивидуальных и социально-психологических особенностей в процессах развития туризма.

Таким образом, для эффективного формирования политики развития туризма следует использовать методологию системного исследования развития туризма (рис. 1).

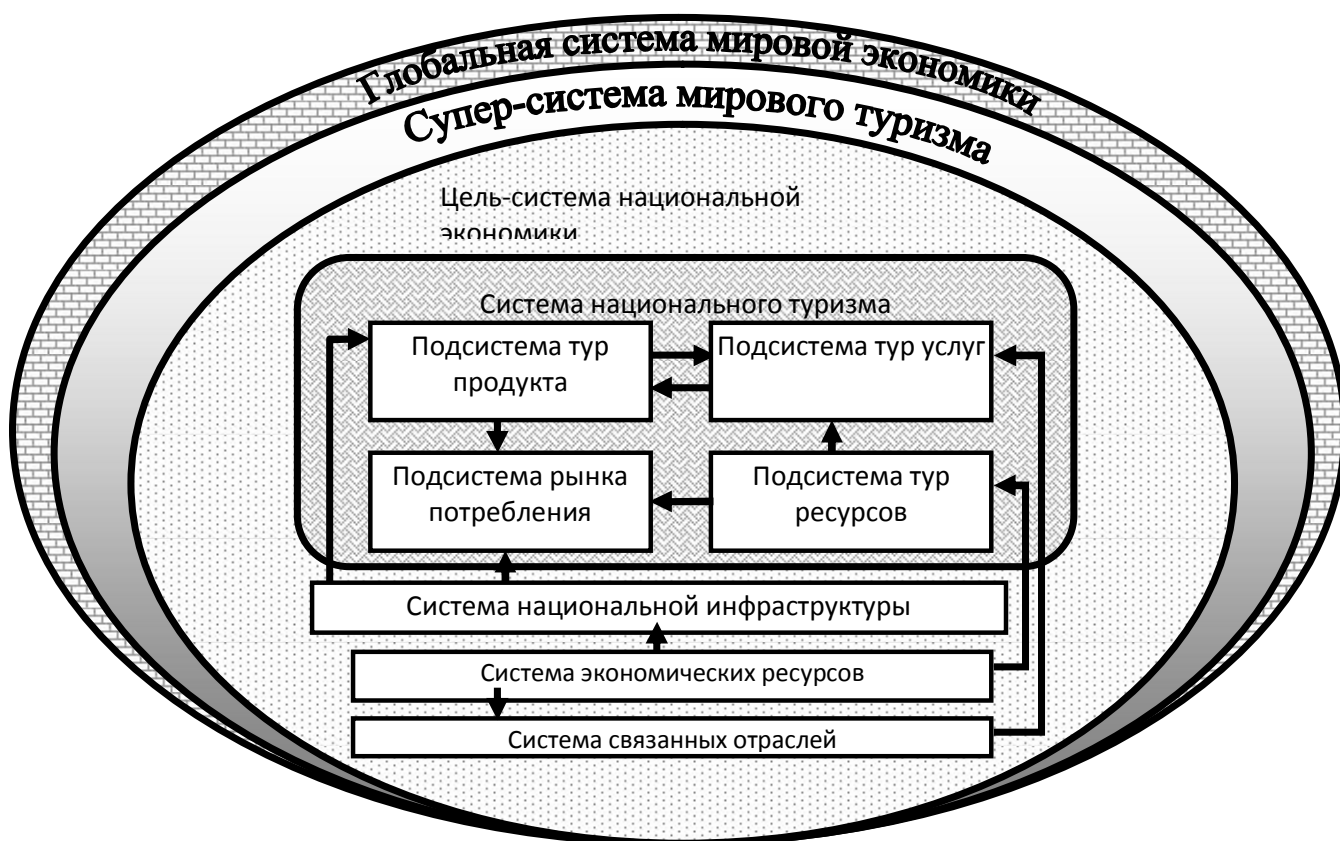


Рисунок 1. Структурная модель анализа системных связей туризма в исследовании развития туризма (разработка авторов).

Ученые выделяют 3 этапа в развитии методологических подходов в исследовании туризма – экономический, экологический и социально-культурный [6].

По нашему мнению, разделение 3-х вышеназванных методических подходов нецелесообразно, поскольку они являются составными элементами системного подхода исследований туризма и формирования государственной политики его развития.

С другой стороны, разделение государственной политики развития туризма в Украине на регуляторное и программно-целевое влияние допускает декомпозицию системы рынка туризма на две подсистемы (рис. 2):

- подсистема рынка субъектов туристического продукта;
- подсистема рынка субъектов туристических, вспомогательных и сопутствующих услуг.



Рисунок 2. Декомпозиция организационной структуры государственной политики развития туризма на регуляторное и программно-целевое влияние (разработка авторов).

Таким образом, в основе системного подхода в сфере государственной политики развития туризма, находится рассмотрение любого явления и экономического процесса как сложной системы, которая, с одной стороны, имеет свою структуру с многообразием внутренних связей, а с другой стороны является составной частью более сложной системы. Вследствие этого необходимо рассматривать не только внутренние связи

исследуемой системы, но и ее взаимодействие с другими системами. В то же время, относительно супер-системы мирового туризма, целесообразно отметить, что она возникла, существует и развивается в пределах трех взаимосвязанных глобальных систем к которым, как известно из источника [7], относятся глобальные цивилизация, экономика и природная среда.

Целесообразно заметить, что цель-система национальной экономики существует и развивается в пределах влияния трех взаимосвязанных глобальных систем. В то же время, система национального туризма связана и находится под влиянием процессов супер-системы мирового туризма. При этом отметим, что жизнедеятельность, как супер-системы мирового туризма, так и конкретной национальной системы туризма невозможна без взаимодействия с природной средой. То есть, к экономическим и общественным аспектам, по нашему мнению, необходимо добавить экологический аспект исследований в области государственной политики развития туризма как системы.

Признание значения общественного аспекта туризма является важным признаком изменения подходов в методике исследований, поскольку туризм должен быть создан для человека, а не человек для туризма. Таким образом, изучение экономики и политики туризма не может быть самостоятельной целью.

С другой стороны, анализ литературы [8; 9] к социальным процессам относит такие процессы как экономическое обеспечение туристической деятельности, нравственная и психологическая подготовка людей к рациональному использованию отпуска, общее благосостояние общества, наличие мест отдыха, качество обслуживания.

Итак, целью исследований аспектов политики развития туризма является повышение туристического потенциала страны, высокий уровень подготовки квалифицированных кадров, теория и практика управления туризмом на рынке услуг. Цели, которые ставит перед туристической отраслью государство, и его субъекты реализуются в конкретных государственных программах. В частности, государственная стратегия исходит из оценки ситуации, которая складывается на мировом рынке услуг.

Экологический аспект государственной политики развития туризма по анализу литературы обусловлен непропорциональным развитием туризма, который влияет на природную среду, что обусловлено следующими факторами: туризм потребляет природные ресурсы; в центрах массового туризма процесс потребления природных ресурсов приобретает неуправляемый характер; разрушение природной среды приводит к падению туристического производства.

Поэтому, по нашему мнению, в процессе исследования направлений формирования политики развития туризма необходимо учитывать, что взаимосвязь туризма с природной средой сводится к следующим отношениям:

- туризм загрязняет окружающую среду, что предполагает исследование оптимального уровня использования природных ресурсов в туристических целях, обоснования технического оснащения, которое может приводить к разрушению ландшафта, загрязнения воды и воздуха;
- туризм сохраняет окружающую среду, что предполагает исследование методов защиты природы, ландшафтных памятников, воспитания экологической культуры туристов и производителей туристических услуг;
- естественная среда является условием существования и развития туризма, которая предполагает исследование качества мест использования, природных компонентов туристического предложения, природных факторов влияния на туризм.

Необходимо заметить, что знание общих методов научного познания, закономерностей развития туризма является предпосылкой успешного решения прикладных задач и основой формирования успешной государственной политики. При этом одной из современных тенденций развития исследований в области туризма целесообразно признать их проникновения во внутренние связи и взаимодействие элементов структуры, выявление сущности экономических и социальных процессов. Эта тенденция, например, выражается в формировании фундаментальных законов, которые являются основой функционирования и развития туризма, его конкретных проявлений.

По нашему мнению государственная политика туризма начинается тогда, когда государство понимает, что должно обеспечить отдых граждан, который регламентирует Конституция Украины. Если государство об этом не заботится, никакой политики в этом направлении осуществлено не будет. Для решения вопроса обеспечения украинцев отдыхом, следует провести исследования по выяснению: количества граждан, желающих провести отпуск в путешествии, возможностей транспортной инфраструктуры, качества проживания и тому подобное.

Необходимо заметить, что задача научных исследований сферы туризма в целом выходит из государственной политики его развития. Теоретическая разработка программ развития туризма, как правило, нацелена на защиту и обеспечение отечественных интересов. При этом реалистичный характер государственной политики развития туризма определяет научность и объективность теоретических концепций.

Пути совершенствования исследований в туризме определяются развитием материально-технических средств, строительством и реконструкцией гостиничных

комплексов, развитием транспорта, специального технического оборудования, повышением благосостояния граждан страны. В этом, по нашему мнению, проявляется одна из закономерностей туризма, которая указывает на зависимость его развития от эффективности экономики страны. В связи с возрастанием темпов развития туризма перед методологией возникают новые задачи – прогнозирование развития инфраструктуры, разработка обоснованных решений, рекомендации по совершенствованию законодательства, подготовка кадров и др.

Заметим, что системный подход в решении проблем развития туризма исследует основные функциональные единицы туристической модели как самостоятельной сложной системы и ее связь с супер-системой страны. Он выявляет проблемы системы и межсистемных отношений, позволяет определить иерархию целей и задач для оптимального развития туристической индустрии. Итак, системный подход обнаруживает основную задачу, которая стоит перед государственной политикой туризма. Для туристической отрасли Украины эта задача, по нашему мнению, заключается в нахождении и стимулировании форм туризма, которые могут принести туристам, предприятиям туризма, населению туристических центров наибольшую экономическую выгоду, при минимизации затрат экономического, экологического и социального характера.

Основу государственной политики в области туризма, по нашему мнению, должны составлять следующие факторы:

- государственное стимулирование внутреннего и иностранного туризма, в том числе через совершенствование системы налогообложения;
- обеспечение внутреннего и внешнего оборота туристических услуг путем повышения их качества и расширения ассортимента, улучшения условий обслуживания туристов;
- поэтапная приватизация туристических объектов с их инфраструктурой;
- строительство новых, реконструкция и модернизация действующих туристических объектов;
- государственное финансирование восстановления памятников архитектуры, культуры и истории Украины;
- привлечение частного сектора в новые виды туризма, например, зеленый туризм, деловой туризм и тому подобное;
- создание благоприятных условий для развития активных видов туризма (оздоровительно-спортивного, экологического, приключенческого)



- государственное содействие продвижению на международный рынок туристического продукта Украины через межгосударственные соглашения и программы;
- создание современной информационно-маркетинговой службы сферы туризма, как на уровне государственной политики, так и на уровне туристического бизнеса;
- проведение научно-исследовательских, проектных и поисковых работ по актуальным вопросам развития туристической индустрии, использование природного, историко-культурного, духовного потенциала страны, создание информационно-рекламных систем;
- принятие нового закона «О туризме», Концепции развития туризма и курортов, совершенствование ГОСТ, которые задействованы в обеспечении качественного функционирования туризма;
- создание единой системы управления отраслью (создание отдельного министерства или ведомства (или объединения определенных отраслей, которые эффективно будут функционировать в одном министерстве, например – туризма и курортов, спорта и молодежи), единых управлений или департаментов туризма и курортов в областях Украины).

Необходимость комплексного подхода к решению научных вопросов в сфере формирования государственной политики развития туризма, по нашему мнению, также определяется тем, что возможности исследований общетеоретического и прикладного характера в наше время имеют место на границе сочетаний подходов различных отраслей знаний.

Поэтому важным является проведение исследований, направленных на совершенствование механизма разработки и управления государственными программами, улучшение методов оценки и мониторинга их реализации. В этом смысле целевая программа развития туризма должна быть разработана на основе системного подхода, способна обеспечить единство развития экономических процессов, экологии и социально-культурной среды, способствовать устойчивому развитию индустрии туризма, принести стране значительную экономическую прибыль, не создавая экологических и социальных проблем. При этом созданные и благоустроенные туристические ресурсы будут хранить свои свойства для их постоянного использования в будущем.

По нашему мнению, системный подход в программно-целевом управлении должен обеспечить возможность совместного эффективного функционирования государственного, частного и общественного секторов туризма. Для этого следует использовать туристические кластеры.

Отдельные авторы, в частности [10] критически относятся к программно-целевому подходу, ссылаясь на низкую эффективность государственных программ по сравнению с затраченными средствами. Однако, по нашему мнению, это в большей степени свидетельствует о необходимости совершенствования методологии разработки и механизма управления государственными целевыми программами и улучшения методов оценки их реализации. В связи с этим к управленческим функциям государственных целевых программ целесообразно отнести следующее:

- повышение эффективности использования существующей материально-технической базы туристической индустрии;
- создание условий для развития и обновления материально-технической базы туризма;
- содействие развитию общей и социальной инфраструктуры;
- определение приоритетных направлений развития туризма;
- разработка и внедрение в практику нормативных правовых актов в сфере регулирования развития туризма и деятельности субъектов туристической индустрии;
- обеспечение отраслевой и межотраслевой координации в сфере туризма;
- обеспечение научной, рекламно-информационной базы, создание и внедрение средств автоматизации в туризме;
- содействие созданию новых туристических продуктов, мероприятиям по реставрации культурно-исторического наследия;
- внедрение мер охраны окружающей среды и безопасности туристов.

**Выводы.** Таким образом, предложенный нами системный подход к формированию государственной политики развития туризма на комплексной основе обеспечивает качественное формирование стратегии и государственных программ развития отрасли туризма и в перспективе может принести стране весомый экономический доход и весомые социально-культурные результаты.

#### **Список літератури.**

1. Портер М. Стратегія конкуренції: Методика аналізу галузей і діяльності конкурентів / М. Портер. - К.: Основи, 2007. – 396 с.
2. Hamel Gary. Leading the Revolution: How to thrive in turbulent Times by Making Innovation a way of Life / Gary Hamel. - Watertown, MA: Harvard Business School Press, 2003. – 150 p.
3. Гуменюк Ю.П. Організаційно-економічні механізми стимулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу: Дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01 / Ю.П. Гуменюк // Інститут регіон. досліджень НАН України. - Львів, 2006. - 198 с.
4. Розвиток туристичного бізнесу регіону: монографія / за ред. Школи І.М. - Чернівці: Книги - XXI, 2007. - 292 с.
5. Алейнікова Г.М. Еколого-економічна стратегія сталого розвитку туризму / Г.М. Алейнікова // Вісник ДІТБ. - Донецьк, 2004. - №8. - С. 91-97.

6. Бейдик О.О. Рекреаційно-туристичні ресурси України: методологія та методика аналізу, термінологія, районування / О.О. Бейдик. - К.: Видав. -поліграфічний центр «Київський ун-т», 2004. - 395 с.
7. Косменюк О.В. Основні тенденції та нові напрями розвитку туризму при включенні України в глобальний ринок туристичних послуг / О.В. Косменюк // Культура і освіта фахівців туристичної сфери: сучасні тенденції та прогнози. - К.: КУТЕП, 2005. - С.273-275.
8. Квартальнов В.А. Туризм: Учебник. - 2-е изд. переработанное / В.А. Квартальнов. - М.: Финансы и статистика, 2007. - 336 с.
9. Морозов В.А. Социально-экономические аспекты формирования туристской индустрии / В.А. Морозов // Вестник Московского ун-та. Сер. 6, Экономика. - 2008. - № 6. - С. 85-96.
10. Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. / Е.П. Голубков. - М.: Дело и Сервис, 2007. - 456 с.

*Ключевые слова:* методология туризма, методология системного анализа туризма, специфическая методология туризма, государственная политика развития туризма, национальный туризм, сфера туризма.

*Key words:* tourism methodology, tourism systematic analysis methodology, specific methodology of tourism, state policy of tourism development, national tourism and tourism field.