

Філюк С. М.

*кандидат географічних наук, доцент,
завідувач кафедри туризмознавства і краєзнавства,
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника
<https://orcid.org/0000-0001-9714-7102>*

Зарічняк А. П.

*викладач кафедри туризмознавства і краєзнавства,
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника
<https://orcid.org/0000-0001-7191-6583>*

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ЕКОСИСТЕМНОГО ВІДНОВЛЕННЯ БЕЗПЕКИ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ У ПЕРІОД КРИЗИ (НА ПРИКЛАДІ СВІТОВОЇ ПАНДЕМІЇ COVID-19)

JEL Classification: L83

SECTION "ECONOMIC": Економіка

Анотація. У цій статті представлено результати ретроспективного аналізу політики екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу у період кризи на прикладі світової пандемії COVID-19. Проведене дослідження засвідчив, що в умовах поширення слабкопрогнозованих криз медико-соціального характеру уряди здебільшого виявляються неготові до гнучкого реагування на наслідки кризи для чутливих секторів економіки. Пріоритет захисту життя і здоров'я людини неминуче вступає у конфлікт з суспільними економічними інтересами. Досвід коронавірусної пандемії продемонстрував важливість системного планування готовності туристично-рекреаційної індустрії до можливих принципових змін в умовах функціонування. Доведено, що гнучкість державної політики відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу виступає, по-перше, запорукою реалізації економічних та соціальних інтересів і потреб суспільства; по-друге, умовою відновлення міжнародних позицій держави на світовому туристичному ринку; по-третє – домінування урядових рішень, а не тіньових процесів у регламентуванні та регулюванні діяльності суб'єктів туристично-рекреаційної сфери.

Ключові слова: пандемія, COVID-19, ретроспективний аналіз, туристично-рекреаційний потенціал, безпека.

Annotation. The 2019-2021 COVID-19 pandemic became the first global crisis of a medical and social nature in the current post-industrial era, which had a decisive impact on the course of events in the globalized world, in particular, social-political, socio-economic and cultural-educational processes.

The processes of digital transformation that took place during the first decade of the 21st century led to an underestimation of the applied aspects of the organization of the activities of certain critical branches of the economy, which are critically vulnerable to threats of a medical and social nature. One of these industries was the tourism and recreation industry.

The purpose of this article is a retrospective analysis of the policy of ecosystem restoration of the safety of tourist and recreational potential in the period of crisis using the example of the global pandemic of COVID-19. The conducted retrospective analysis proved that in the conditions of the spread of weakly predicted crises of a medical and social nature, governments are mostly unprepared for a flexible response to the consequences of the crisis for sensitive sectors of the economy. The priority of protecting human life and health inevitably comes into conflict with public economic interests. The experience of the coronavirus pandemic demonstrated the importance of systematic planning for the readiness of the tourism and recreation industry for possible fundamental changes in the operating conditions. It has been proven that the flexibility of the state policy of restoring the security of the tourist and recreational potential acts, firstly, as a guarantee for the realization of economic and social interests and needs of society; secondly, as a condition for restoration of the state's international positions on the world tourism market; thirdly, the dominance of government decisions, rather than shadow processes, in the regulation and regulation of the activities of tourism and recreation entities.

Keywords: pandemic, COVID-19, retrospective analysis, tourism and recreation potential, safety.

Вступ

Пандемія COVID-19 2019-2021 років стала першою глобальною кризою медико-соціального характеру у нинішній постіндустріальній епосі, яка набула вирішального впливу на хід подій у глобалізованому світі, зокрема, суспільно-політичні, соціально-економічні і культурно-просвітницькі процеси.

Процеси цифрової трансформації, що відбувались протягом першої декади XXI століття призвели до недооцінки прикладних аспектів організації діяльності окремих критичних галузей економіки, критично уразливих до загроз медико-соціального характеру. Однією з таких галузей стала туристично-рекреаційна індустрія.

У 2020 році найбільших збитків у зв'язку з пандемією та супутніми проблемами зазнали міжнародні та внутрішні авіалінії, готелі та туризм. Сфера міжнародного та національного туризму вперше зіткнулася з проблемами, для яких не підходили попередні алгоритми і патерни вирішення. У більшості країн світу туристично-рекреаційна індустрія суттєво скоротила або узагалі припинила свою діяльність на невизначений термін. Епідемія спричинила значний збій у роботі повітряного та наземного транспорту, малих та середніх підприємств туристично-рекреаційної сфери [1].

На нинішньому етапі дослідження різних аспектів впливу коронавірусної кризи на економіку та політику привертає увагу багатьох дослідників. Проблемам відновлення туристично-рекреаційного потенціалу України на тлі пандемії присвятили свої праці Бейдик О., Бігус М., Гальків Л., Горюнова К., Добушовський П., Копець Г., Кулиняк І., Лупішко О., Машіка Г., Тарабарова І. та ін. Разом з тим, невирішеним залишається питання політики екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу у період кризи.

З урахуванням наявних даних, на нинішньому етапі ми можемо провести ретроспективний аналіз політики відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу задля критичного осмислення дій уряду, Верховної Ради України і органів місцевого самоврядування у випадку поширення глобальної кризи медико-соціального характеру. Отже, *метою цієї статті є ретроспективний аналіз політики екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу у період кризи на прикладі світової пандемії COVID-19.*

Результати

За даними UNWTO пандемія призвела до втрати від 850 мільйонів до 1,1 мільярди міжнародних туристичних прибуттів у 2020-2021 роках. Сумарне зменшення експортних

надходжень від туризму для національних економік склало 1,2 трлн. дол. США., у соціально-економічному вимірі це означало втрату понад 100 мільйонів робочих місць у туристичній галузі [2].

Криза унаслідок пандемії «Covid-19» стала найтяжчою для галузі з 1950 року. У різних регіонах світу вплив кризи відчувався по-різному, суттєві відмінності спостерігались і у політиці та динаміці відновлення туристично-рекреаційного потенціалу [3].

У 2019 році, за даними UNWTO, у світі було здійснено 1,5 мільярди туристичних поїздок, їх кількість середньому зростала на 4% за рік десять років поспіль. У березні 2020 р. після того як багато країн почали закривати свої кордони та припиняти міжнародні рейси падіння туристичних прибуттів становило 57% до показників минулого року, що призвело до втрати 67 мільйонів міжнародних прибуттів і близько 80 мільярдів доларів доходу від туризму в першому кварталі [2].

Протягом 2020 р. за даними UNWTO у країнах Азії та Тихоокеанського регіону спостерігався найвищий показник втрачених доходів – мінус 35% до показників доходу від туристично-Більш стійкими виявились економіки країн Північної і Південної Америки (15%), Близького Сходу (11%) та Африки (13%) [4].

Політика відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу у іноземних державах суттєво відрізнялась. Загальною практикою урядів був пошук можливостей активізації галузі у короткі періоди між хвилями пандемії.

Важливість гнучкості політики відновлення туризму на тлі загрози пандемії можливо продемонструвати на прикладі Іспанії. У квітні 2020 р. міністр праці Іспанії Іоланда Діас заявила, що уряд країни не буде готовий відкривати туристичну галузь для іноземців раніше кінця 2020 року. Тим не менш, у 2021 р. іспанцям довелося їхати у відпустку в напівпорожніх поїздах і літаках, які були заповнені лише на дві третини. До соціальної дистанції встановили жорсткі вимоги в ресторанах прибережних міст та на пляжах. Разом з тим, влада Канарських островів Іспанії в квітні 2020 р. звернулася до уряду з проханням приймати не тільки місцевих, але й туристів зі всього світу пояснюючи це тим, що архіпелаг постраждав від пандемії менше, ніж материкова Іспанія [5].

Одним з варіантів політики відкриття кордонів для туризму для країн, де це дозволяла медико-санітарна ситуація, став прийом туристів з країн, у яких було зафіксовано зниження кількості інфікованих. Так, вже з 2020 р. липня Кіпр знову приймав іноземних туристів. Адміністрація країни заявила, що орієнтуватиметься насамперед на туристів із країн, які вже встигли подолати пік пандемії [6]. Ізраїльська влада приймала лише громадян із певного списку країн із найкращою епідеміологічною ситуацією. Ізраїль вів такі переговори з Австрією, Чехією, Грецією, Чехією, Кіпром, Данією тощо. Місцеві ЗМІ повідомляли, що адміністрація розглядала можливість вимагати від відвідувачів «паспорти недоторканності». Вже у травні 2020 р. перші рейси з Лондона до Ізраїлю здійснили British Airways, а в червні Air Canada з Торонто [7].

Політика відновлення туризму у Європі до певної міри обмежувалась очікуваннями держав ЄС щодо регуляторної політики наднаціонального уряду. Так, Хорватія була готова відкрити свої кордони для іноземних туристів наприкінці травня, але очікувала затвердження урядом ЄС загального протоколу поїздок. Так само Чорногорія планувала у середині травня 2020 р. розпочати черговий етап послаблення карантину, відкривши готелі та ресторани, але у політиці щодо відкриття кордонів для іноземців уряд орієнтувався на рішення ЄС [6].

Досить показовим є приклад Туреччини. Незважаючи на те, що країна займала восьме місце у світі за кількістю інфікованих, уряд заявив про готовність знову приймати іноземних туристів аргументуючи це подоланням піку епідемії [8].

У зв'язку з початком кампанії з вакцинації наприкінці 2020 р., світова політика відновлення безпеки туристично-рекреаційної галузі у 2021 р. змінилась у напрямку забезпечення доступу до туристично-рекреаційних ресурсів виключно вакцинованих споживачів (або, у крайньому випадку, тих хто може підтвердити відсутність факту інфікування).

Спалах коронавірусу в Україні став одним з найтяжчих випробувань для туристично-рекреаційної індустрії після російської анексії Криму і окупації Сходу України. Основні втрати українського туристичного сектору пов'язані з пізнім початком курортного сезону та очікуваним падінням потоку іноземних туристів. Обмеження також торкнулися всіх масових заходів: від фестивалів, концертів до спортивних матчів, куди зазвичай приїжджають гості з різних країн і міст. Внаслідок карантинних обмежень майже повністю припинили свою діяльність курорти та курортні заклади (турбази, оздоровчі комплекси, санаторії, пансіонати). Системний ефект кризи зумовив погіршення фінансового стану об'єктів тимчасового розміщення та громадського харчування – кемпінгів, котеджів, підприємств готельного господарства та громадського харчування, дачним будинкам, «зеленим садибам» та ін.

Криза суттєво вплинула практично на всі сфери бізнесу в туристично-рекреаційній і суміжних сферах, що вимагало швидкого впровадження нових політик відновлення туристично-рекреаційного потенціалу на основі поєднання технічних факторів, сучасних інноваційних механізмів, потужних інтелектуальних ресурсів, переваг електронної комерції, кластеризації розвитку туризму, розвитку альтернативних видів туризму, допустимих в умовах пандемії і закритих кордонів (у першу чергу, сільського туризму) [9].

За різними оцінками, у 2020 році через епідемію COVID-19 і супутні обмеження світові туристичні потоки скоротилися приблизно третину. Слід визнати, що основним чинником скорочення стала не загроза інфікування, яка могла зупинити туристів від подорожей, а дії урядів, вимушених закривати кордони для міжнародних подорожей. Зменшення світових подорожей призвело до банкрутства багатьох туристичних підприємств по всьому світу [10].

Ретроспективний аналіз доводить, що в Україні протягом 2020 р. спостерігалось значне відставання у темпах реалізації заходів з підтримки сфери рекреації та туризму, що серйозно загрожує конкурентоспроможності галузі на світовому ринку в період відновлення. Частка туризму в загальній економіці України є основною темою для глибоких дискусій і, згідно з офіційною статистикою, становить лише 3-4% ВВП, що набагато нижче середнього світового показника (який становить близько 10%). Таким чином, національний туризм практично не враховується при розробці економічної політики на національному рівні. Однак останні дані міжнародних організацій (насамперед Всесвітньої туристичної організації ООН, UNWTO) підтверджують розрахунки вітчизняних експертів, які визначають цю частку на рівні 9% ВВП України [11].

У зв'язку з недооцінкою ролі туристично-рекреаційного потенціалу та загроз його безпеці, протягом 2020 р. український туризм практично не отримав оперативної підтримки з боку уряду у вигляді запровадження необхідних заходів підтримки. Відсутність дієвих механізмів підтримки була особливо відчутною для малих та середніх підприємств сфери туризму, відпочинку та гостинності.

Протягом 2021 року уряд продовжував працювати над мінімізацією впливу пандемії на національну економіку, у зв'язку з чим було запропоновано різні заходи, фінансові та нефінансові інструменти, спрямовані на пом'якшення впливу пандемії на бізнес-середовище в країні. Одним з напрямків підтримки зрештою стала і робота над відновленням безпеки туристично-рекреаційного потенціалу.

Одним з важливих кроків у відповідь на загрози пандемії стала реорганізація Департаменту туризму та курортів Міністерства економіки та торгівлі України і створення Державного агентства з розвитку туризму з паралельним зростанням бюджетних асигнувань на програми відновлення туристично-рекреаційного потенціалу.

Ретроспективний аналіз політичного аспекту відновлення туристично-рекреаційного потенціалу засвідчує наявність принципової небезпеки відсутності напоготові стратегії адаптації законодавчих норм до реалій, що швидко змінюються під тиском загроз медико-соціального характеру.

Чи не єдиним кроком Верховної Ради України у напрямку розв'язання проблем туристично-рекреаційної галузі в умовах пандемії була реєстрація законопроекту №3379 (квітень 2020 р., був знятий з реєстрації у 2022 р.). Цим законопроектом пропонувалось ужити заходів на національному рівні для мінімізації наслідків пандемії, зокрема, звільнити постачальників туристичних послуг від сплати ПДВ; сплати податку на прибуток та Єдиного внеску на соціальне страхування; сплати податку на нерухомість та податку на нежитлові фонди нерухомості. Додатково планувалось скасування сплати туристичного податку до кінця 2020 року і звільнення від податків орендної плати та землекористування орендарями державного та громадського майна [12]. Варто зауважити, що хоча такі заходи в цілому видавались справедливими, насправді не виглядали достатньо переконливими з огляду на відсутність цілеспрямованої діяльності з виявлення і підтримання найбільш уразливих ланок туристично-рекреаційного потенціалу, що мало б кращий ефект порівняно з мінімальними загальними заходами.

На рівні уряду заходи з подолання наслідків пандемії були оформлені у вигляді програми економічного стимулювання [13]. У цій програмі узагальнено низку ініціатив за такими напрямками: доступ до ринків, доступ до фінансів, модернізація та розвиток, дерегулювання, доступ до інфраструктури. Запровадження окреслених заходів мало безпосередній вплив на уможливлення більш повного виконання державою економічних, правозахисних та соціальних функцій.

На жаль, як доводить ретроспективний аналіз заходів відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу, відповідні політики на національному рівні не набули системного характеру.

З метою прискорення відновлення туристично-рекреаційного потенціалу України в умовах підвищених епідемічних ризиків, Національним інститутом стратегічних досліджень було запропоновано вжити заходи, на рівні міністерства охорони здоров'я, міністерства культури та інформаційної політики, міністерства соціальної політики, інфраструктури а також місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування [11]. Аналіз запропонованих заходів у ретроспективному вимірі свідчить про актуальність феномену «чорного лебедя» (Н. Талеб). До прикладу, звернемо увагу на наступні заходи.

Міністерству охорони здоров'я пропонувалось, зокрема: а) розробити та впровадити методичні рекомендації щодо посилення спроможності (кадри, оснащення) медичних закладів та надання медичної допомоги на територіях із значним сезонним припливом населення; б) сприяти розробці та впровадженню спеціалізованих комплексних оздоровчих програм, орієнтованих цільовим чином на осіб з категорій ризику. Міністерству культури та інформаційної політики пропоновано провести консультації з учасниками ринку з метою підготовки антикризових заходів та стратегії розвитку туристичної галузі (з урахуванням наслідків коронакризи), а також використовувати досвід щодо вжитих іншими державами заходів для подолання кризи в галузі; проведення інформаційно-рекламних кампаній під гаслом «Відпочивай в Україні», спрямованих на популяризацію відпочинку на вітчизняних курортах з орієнтацією на осіб, які переорієнтовуватимуть свій попит на внутрішній туризм. Міністерству соціальної політики рекомендовано сприяти впровадженню механізмів співфінансування путівок, із наданням пріоритетності оздоровленню дітей, представників груп ризику, осіб, які перенесли COVID-19 у тяжкій формі. Міністерству інфраструктури запропоновано сприяти організації надання пакетних транспортних послуг у співпраці з громадами туристичних територій, які дозволять зменшити зовнішні контакти туристів. Місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування пропонувалось за підтримки та методичної допомоги Міністерства розвитку громад та територій запровадити оцінку протиепідемічної стійкості в просторовому плануванні (схеми планування території на регіональному рівні, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій тощо) з метою поступової перебудови та побудови нових громадських просторів з урахуванням потреб уникнення небажаних надмірних фізичних контактів.

Бачимо, що значна частка цих рекомендацій могла б бути застосована з метою екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу не лише у світлі загроз медико-соціального характеру, але й у цілому їх виконання сприяло б підвищенню стійкості галузі, досягненню довіри до галузі з боку туристів та інвесторів.

Значно більше уваги політиці екосистемного відновлення туристично-рекреаційного потенціалу було приділено на місцевих рівнях органами місцевого самоврядування.

Транскордонне співробітництво у Західному регіоні України, що межує з країнами Європейського Союзу протягом періоду після Революції гідності і утвердження євроінтеграційної парадигми набуло стратегічного значення для розвитку українського туристично-рекреаційного потенціалу та суміжних сфер.

Оновленими пріоритетами розвитку транскордонного співробітництва в Україні є покращення інфраструктури, укладання угод з сусідніми країнами у сферах економіки, культури, туризму, створення мережі логістичних центрів підтримки туристичної діяльності, координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонної території та ін.

Транскордонне співробітництво визначене у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року як інструмент підвищення конкурентоспроможності прикордонних територій України та як фактор прискорення інтеграційних процесів. Реалізація цих стратегій створює додаткові можливості для вирішення проблемних питань, пов'язаних з умовами життя у прикордонних районах, та активізації інтеграційних процесів між Україною та ЄС на регіональному рівні.

Аналіз політики розвитку прикордонних регіонів України у постковідний період підтверджує врахування екосистемних принципів розвитку та наміри підвищення ефективності транскордонних туристичних ринків як елементів стратегії розвитку рекреаційного туризму.

В якості ілюстративного прикладу, можуть бути запропоновані особливості постковідного стратегічного планування місцевого екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу Львівської області.

Львівська область – один із найпопулярніших рекреаційних та туристичних регіонів України що пов'язано з екосистемним різноманіттям, близькістю до Європейських країн, наявністю значних обсягів туристично-рекреаційних ресурсів.

Пріоритети розвитку туристичної галузі Львівської області розроблено з огляду на ситуацію, пов'язану з пандемією COVID-19 та оформлено у вигляді документу «Туризм в умовах COVID-19: План дій на 2021-2023 роки», розробленого представниками експертної спільноти на стратегічній зустрічі у Львові спільно зі спеціалістами Управління туризму та курортів адміністрації Львівської обласної державної адміністрації. За підсумками стратегічної наради визначено важливі проблеми туристичної галузі та шляхи їх вирішення, які включені до Комплексної програми розвитку туризму, курортів та рекреації на 2021-2023 роки. У якості ключових інструментів екосистемного відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу закріплено розвиток інформаційної системи та гнучка координація діяльності учасників туристичного ринку; доступ до туристичної інформації (відкритість інформації, статистика); безпеку туристів; розвиток та модернізацію туристичної інфраструктури; розвиток пропозицій щодо нових туристичних продуктів та напрямків, адаптованих до пандемії та постпандемічного періоду.

Висновки

Підсумовуючи проведені дослідження відмітимо наступне.

Проведений ретроспективний аналіз засвідчив, що в умовах поширення слабкопрогнозованих криз медико-соціального характеру уряди здебільшого виявляються неготові до гнучкого реагування на наслідки кризи для чутливих секторів економіки. Пріоритет захисту життя і здоров'я людини неминуче вступає у конфлікт з суспільними економічними інтересами. Досвід

коронавірусної пандемії продемонстрував важливість системного планування готовності туристично-рекреаційної індустрії до можливих принципових змін в умовах функціонування.

Наведені результати аналізу дозволяють стверджувати, що певний ефект у відновленні туристично-рекреаційного потенціалу було досягнуто у зв'язку з гнучкістю окремих урядів чи місцевого самоврядування у питанні досягнення балансу безпеки і створення можливостей для функціонування підприємств індустрії у нових умовах. Разом з тим, опираючись на власний досвід можемо зауважити, що не завжди «ковідні обмеження» ставали обмеженнями там, де не було належного нагляду з боку держави, а підприємства працювали практично у звичайному режимі.

Таким чином гнучкість державної політики відновлення безпеки туристично-рекреаційного потенціалу виступає, по-перше, запорукою реалізації економічних та соціальних інтересів і потреб суспільства; по-друге, умовою відновлення міжнародних позицій держави на світовому туристичному ринку; по-третє – домінування урядових рішень, а не тіньових процесів у регламентуванні та регулюванні діяльності суб'єктів туристично-рекреаційної сфери.

Список використаних джерел

1. Бейдик О. О., Лупішко О. В., Тарабарова І. В., COVID-19: світовий та національний туризм в умовах форс-мажору, 2020. <https://bit.ly/3kVqBSc>
2. UNWTO. COVID-19 and Tourism. URL: <https://www.unwto.org/covid-19-and-tourism-2020>.
3. UNWTO World Tourism Barometer and Statistical Annex. January 2021. Vol.19. No.1. URL: https://tourlib.net/wto/UNWTO_Barometer_2021_01.pdf.
4. Covid-19 and Transforming Tourism. Police Brief (2020). UNWTO. URL: <https://www.unwto.org/news/un-policy-brief-on-tourism-and-covid-19> (accessed on 10.02.2022).
5. WHO. Spain. URL: <https://covid19.who.int/region/euro/country/es>
6. A comprehensive guide to travel restrictions across Europe. URL: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-guide-europe-travel-restrictions-explained/>
7. COVID-19 Update: Israel travel rules & guidelines. URL: <https://www.touristisrael.com/when-will-travel-to-israel-resume/31963/>
8. Travel to Turkey during Covid-19: What you need to know before you go. URL: <https://edition.cnn.com/travel/article/turkey-travel-covid-19/index.html>
9. Копець Г.Р., Кулиняк І.Я. Сучасні напрями розвитку підприємств у сфері туризму в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Проблеми економіки та управління»*. 2020. Вип. 4. №2. С. 37–48.
10. Бігус М. М., Гальків Л. І., Добушовський П. А. Туристичний бізнес під впливом сучасних змін, зумовлених світовими викликами. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. №3. С. 7–12.
11. Щодо розвитку туризму в Україні в умовах підвищених епідемічних ризиків. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyzm-v-ukraini.pdf>
12. Законопроекту №3379. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68645
13. Машіка Г., Горюнова К. Правові та економічні аспекти туристичної галузі України під час пандемії COVID-19. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2021/3.pdf