

В. В. Друк,

аспірант кафедри цивільного права,

Юридичний інститут Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ

*У статті аналізуються положення теорії державного управління, досліджуються теоретичні аспекти державного управління туристичною сферою. Обґрунтовується доцільність вживання туристичної термінології.*

*The article examines the theory of public administration, the theoretical aspects of public management of tourism. It also explains the rationale use of tourism terminology.*

*Ключові слова: державна туристична політика, державне регулювання туристичної галузі.*

*Key words: state travel policy, state regulation of the tourism industry.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що розвиток туризму в Україні перебуває на стадії становлення і гальмується недостатнім розвитком туристичної інфраструктури, нерозробленістю нормативно-правової бази, обмеженістю асортименту запропонованих послуг та іншими чинниками. Для комплексного бачення країни як перспективної туристичної держави найперше необхідні наукові обґрунтування необхідності розвитку туристичної галузі та вдосконалення державного управління туристичною сферою. До першочергових завдань державних органів управління в галузі туризму можна віднести створення ефективних умов для роботи туристичних підприємств, установ та організацій, що потребує розробки й впровадження прогресивних методів і стандартів розвитку галузі.

### СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Систематичне дослідження туристичної діяльності у вітчизняній науці розпочалося лише наприкінці ХХ ст., коли туризм стає предметом теоретичного осмислення вітчизняних управлінців, соціологів, економістів, філософів, істориків та географів. На сучасному етапі вітчизняними вченими зроблено значний внесок у вирішення проблем, що стосуються питань стратегічного планування туристичного розвитку регіонів, механізмів державного регулювання в галузі туризму, економіко-географічних проблем туризму, геопросторових аспектів туристичного ринку, проблем підготовки управлінських кадрів та фахівців для сфери туризму. Серед відомих вчених у цій сфері слід відмітити таких: М.О. Баймуратов, А.Г. Бобкова, О.Ю. Серьогін, С.Б. Чехович, Я.М. Шевченко, Н.А. Опанасюк, В.І. Цибух, В. Федорченко, І. Черніна, та ін. Разом з тим, теоретичні аспекти вдосконалення механізмів державного управління туристичною сферою ще не повністю розв'язані.

Мета статті полягає у всебічному аналізі теоретичних положень науки державного управління у сфері туризму, дослідженні теоретичних аспектів вдосконалення державного управління туристичною сферою.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Однією із важливих складових сучасної державної політики є туристична політика. Визначаючи термін "туристична політика", слід, у першу чергу, наголосити на тому, що це політика органів державної влади, спрямована на розвиток та подальше удосконалення туристичної сфери. Це означає, що реалізують туристичну політику, перш за все, органи державної влади, а отже, туристична політика є складовим елементом державної політики і має ґрунтуватися також на всіх тих нормативно-правових актах, на яких ґрунтується політика у певній державі. Слід констатувати, що, як і в багатьох інших випадках, єдиного, загальноприйнятого визначення поняття державної політики досі не існує.

Основні дискусії науковців з цього приводу зосереджені на таких баченнях даного поняття: сукупність цілей, завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при [1, с. 132]; напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [2, с. 264] тощо.

Вважаємо за доцільне розглядати державну політику перш за все, як узгоджену та цілеспрямовану діяльність органів державної влади у певній сфері, яка може здійснюватися як безпосередньо, так і опосередковано. Це означає, що реалізовувати державну політику можуть не тільки державні органи безпосередньо, а й інші органи, за дорученнями органів державної влади. Загалом слід сказати, що підкорюватись принципам, засадам, вимогам державної політики повинні всі громадяни певної держави. Державна політика повинна бути реалізована у багатьох сферах суспільного життя, оскільки без належного регулювання з боку держави важко уявити розвиток тої чи іншої галузі.

Туристична сфера є дуже перспективною, однак вона дуже швидко змінюється, оскільки з кожним роком констатуємо появу все нових і нових видів туризму, що відповідно потребує належного правового регулювання, успішної і ефективної реалізації прийнятих законодавчих актів на практиці. Саме тому туристична політика має характеризуватися динамізмом і постійним розвитком, оскільки політика у даній сфері має врегульовувати все нові і нові відносини, які виникають. Таким чином, з одного боку, констатуємо певну мінливість, швидкоплинність туристичної сфери, а з іншого — подальше закріплення та розвиток тих видів туризму, які існують вже давно. Цікавим є твердження про те, що головне в туристичній політиці — це вплив уповноважених органів на розвиток туристичної галузі. Однак, на нашу думку, у цій дискусії, перш за все, слід наголосити на понятті "ефективний вплив" органів державної влади, бо тільки тоді, коли органи державної влади будуть ефективно працювати, певна сфера суспільного життя відповідно буде розвиватися.

Пропонуємо при визначенні державної туристичної політики наголосувати на тому, це єдина, цілісна, взаємоузгоджена система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі.

Однак, визначаючи термін "державна туристична політика", слід наголосити на тому, що така політика може здійснюватися у багатьох аспектах. Це залежить від рівня, на якому вона здійснюється і реалізується. Так, можна розрізнити державну туристичну політику, регіональну і туристичну політику окремих підприємств, які займаються туризмом, і в кожному з цих випадків туристична політика

буде характеризуватися своїми особливостями. Державна туристична політика — це політика органів державної влади, яка повинна охоплювати всі ті явища та процеси, які відбуваються у всій державі, ефективно їх регулювати, а також враховувати можливу їх динаміку. Регіональна туристична політика — це політика органів державної влади, яка, з одного боку, повинна ґрунтуватися та відповідати всім вимогам державної туристичної політики, а з іншого — враховувати певні культурні, демографічні, історичні, географічні особливості певного регіону, у якому вона реалізовується. В.Г. Герасименко розглядає туристичну політику як систему методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, яка здійснюється парламентами, урядами, державними і приватними організаціями, асоціаціями і закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму [3, с. 84].

Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [4].

Оскільки туристична політика є складовою державної політики, вона реалізується на всій території України, але переважно на рівні окремих регіонів з метою розв'язання соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому. Основними напрямками державної політики в галузі туризму є захист прав туристів, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутрішнього і в'їзного (іноземного) туризму. Форми такої підтримки варіюються залежно від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове і рекламно-інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту на світовому ринку; податкових і митних пільг, що стимулюють приплив інвестицій, та ін.

На думку М.П. Мальської, одними з найголовніших заходів державної туристичної політики повинні стати наступні заходи: збільшення фінансових витрат на проведення рекламних акцій на основних ринках збуту; створення доброго політичного іміджу країни; створення позитивного інвестиційного іміджу країни; введення системи тимчасових пільг для представників туристичної сфери за такими напрямками: фінансові пільги (знижки й позики під низький відсоток); податкові пільги (тимчасове звільнення від сплати податків чи скорочення їхнього розміру); інші пільги (створення системи підготовки кадрів, розробка програм розвитку туристичної сфери, тощо) [5, с. 239].

Цілком правильно вважати, що туристична політика держави як система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі базується на відповідній стратегії та тактиці. Туристична стратегія є явищем, якому, на нашу думку, приділяється мало уваги у сучасній туристичній доктрині. Туристична стратегія — "це розробка загальної концепції розвитку галузі та цільових програм в її межах, для реалізації яких необхідний час і значні фінансові ресурси. Основною метою концепції є створення сучасної високоефективної та конкурентоспроможної туристичної індустрії, яка забезпечить широкі можливості для обслуговування споживачів (як співвітчизників, так й іноземців) та зробить значний внесок у соціально-економічний розвиток країни" [6, с. 344].

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що туристична політика є особливим видом державної політики, спрямована на ефективний розвиток туристичної сфери. Разом з тим, що туристична політика є невід'ємною складовою державної політики, існують і деякі специфічні фактори, які формують туристичну політику, а саме: економічні, правові, природні умови країни, транспортні умови, соціальні фактори. Під економічними факторами мається на увазі: економічні макроекономічна та валютна стабільність, можливість залучення капіталів для реалізації цієї мети, зацікавленість інвесторів. Правові фактори включають: наявність належної правової бази, реальну можливість для втілення нормативно-правових актів у життя, відповідність нормативної бази до європейських стандартів. Природні умови країни — це наявність унікальних природних ресурсів, культурно-історичних пам'яток, творів мистецтва, архітектури, живопису тощо. Соціальні фактори включають сприятливі умови життя людей, можливість для реалізації туристичних потреб тощо.

Разом з тим, відомий науковець, М.І. Кабушкін виділяє такі елементи, що впливають на туристичну політику, як: економічна політика, політика пасажирських перевезень, соціальна політика, територіальна політика, політика культури та політика дозвілля [7, с. 148]. Сутність економічної політики полягає, перш за все, у створенні позитивного економічного середовища, яке забезпечило б надійну базу для розвитку туристичної сфери. Важливість політики пасажирських перевезень зумовлена необхідністю туриста дістатися конкретного місця через певне транспортне сполучення. Слід наголосити на існуванні нерозривного зв'язку у системі "турист — транспортна мережа", оскільки без існування транспортного сполучення туристу буде важко дістатися місця туристичної подорожі, а залучення туристів до відвідання тієї чи іншої держави сприяє розвитку як економіки в цілому, так і транспортних сполучень як її складової.

Деякі дослідники виділяють у політиці пасажирських перевезень три складові: по-перше, політику шляхів сполучення, яка визначає розширення і розбудову залізничних мереж, автомагістралей та авіаційних шляхів сполучення, а також індивідуальні маршрути пересування ріками; по-друге, політику транспортних засобів, яка може позитивно впливати на туризм шляхом цілеспрямованого розвитку транспортного парку країни; по-третє, тарифну політику, яка визначає стратегію формування ціни на проїзд у громадському транспорті та сприяє розвитку туризму шляхом встановлення диференційованих цін (наприклад, молодь та студенти можуть купувати квитки на поїзд та літак за пільговими тарифами).

Соціальна політика полягає у створенні цілого комплексу заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення і узгодження потреб та інтересів певних верств населення. Виділяють наступні елементи соціальної політики: законодавче регулювання робочого часу та відпусток, перерозподіл доходів та стимулювання розвитку соціального туризму. Результатом реалізації ефективної соціальної політики є залучення широких верств населення до споживання туристичного продукту (дітей, студентів, людей похилого віку, інвалідів тощо).

Територіальна політика є ефективною тоді, коли в певній державі створено найкращі умови для розвитку туризму. У країнах зі слабкою економікою до завдань територіальної політики належить контроль за використанням земель та формуванням туристичної інфраструктури [5]. Деякі науковці ототожнюють територіальну політику із транспортною, однак це різні поняття.

Політика культури полягає не тільки у формуванні такої державної політики, яка сприяла б розвитку культурного потенціалу певного народу та, як результат, залучення туристів, а й у забезпеченні збереження культурної ідентичності, традицій та звичаїв народу.

Політика дозвілля реалізовується шляхом організації таких заходів, які спрямовані на ефективне, корисне та цікаве проведення вільного часу та дозвілля. Деякі дослідники вирізняють 2 основні елементи у системі організації політики дозвілля, а саме — кількісний та якісний. Кількісний показник характеризується тим, скільки часу громадянин може бути повністю вільним від роботи, а отже, й займати своє дозвілля.

Якість організації вільного часу покращується, якщо в рамках комунальної політики особлива увага приділяється розвитку бібліотек, музеїв, театрів, створенню басейнів,

інших спортивних споруд, зелених зон. Туристична політика має на меті ефективне управління туристичними процесами на певній території. Туристична політика є правильною тільки тоді, коли вона ґрунтується не тільки на законодавстві певної держави, а й на світових туристичних стандартах, які вже давно є сформованими (вони, в такому випадку, переважно виявляються у формі принципів, правил, звичаїв тощо). Туристична політика повинна бути спрямована на регулювання таких відносин, які виникають у туристичній сфері. Це означає, що вона не тільки має охоплювати всі ті суспільні процеси, як вже виникають у туристичній сфері, а й ті, які можуть виникнути за певних умов. Особливістю туристичної політики на даному етапі розвитку суспільства є також те, що вона повинна враховувати сучасні туристичні відносини, тобто такі, які є актуальними в даний час. Учасниками таких відносин можуть бути як особи, які мають відношення до туристичної сфери, так і особи, зайняті в інших сферах суспільного життя, однак які є зацікавленими у досягненні певної мети (наприклад, туристи). Туристична політика також повинна бути виваженою та послідовною. Це означає, що ті рішення, які приймаються державними органами для вирішення тих чи інших питань мають, по-перше, враховувати всі попередні рішення щодо даного питання; по-друге, ґрунтуватися на вимогах законності; по-третє, бути спрямованими на реальне вирішення проблеми, та недопущення повторного її виникнення. Реалізують державну туристичну політику органи державної влади, на які законом покладені такі функції.

Слід зауважити, що елементи туристичної політики можна вирізнити дуже багато, оскільки є багато факторів, які її формують, впливають на неї та допомагають досягати поставлених завдань та функцій. Можна також розглядати екологічну, інвестиційну, регіональну політику, політику засобів масової інформації, політику реклами туристичного продукту тощо.

Реалізація туристичної політики — це дуже складний та багатоаспектний процес, він включає в себе не тільки цілу систему принципів, завдань, функцій, а й заходів щодо їх втілення. Для позначення цих елементів варто вживати термін "механізм реалізації туристичної політики". Механізм реалізації туристичної політики держави включає: складання, прийняття, та ефективне застосування цільових програм з розвитку туризму на державному і регіональному рівнях; формування такого законодавства, яке ґрунтувалося б на даних програмах, загальнонаціональних міжнародних нормах та принципах, та створення заходів, які спрямовані на реалізацію завдань туристичної політики тощо. Однак реалізація принципів, завдань та функцій державної політики є неможливою без належного механізму державного управління у тій чи іншій сфері, який би не тільки ґрунтувався на останніх правових, економічних, соціальних тенденціях у країні, а й враховував їх подальший можливий розвиток.

Різні погляди науковців і щодо механізмів державно-правового регулювання туристичною сферою. Так, Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балуєва зазначають, що механізм управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На їх погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; критерії управління — кількісний аналог цілей управління; фактори управління — елементи об'єкта управління і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління — матеріальні і фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [8, с. 121].

М.І. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють, вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [8, с. 233].

О.Б. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, ме-

ханізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема, державного) — це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління — це, насамперед, сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів [9, с. 311].

Г. Атаманчук стверджує, що механізм управління — це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм державного управління, на його думку, — це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління — це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси і цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [10, с. 296].

## ВИСНОВКИ

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

Проблеми й особливості регулювання туристичної політики знайшли своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Проте вивченими залишаються далеко не всі питання стосовно сучасних теоретико-методологічних та прикладних засад активізації діяльності підприємств туристичного комплексу, що є свідченням наявної потреба у поглибленому науковому дослідженні теоретичних аспектів формування методики державного регулювання розвитку туризму, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності управління туристичною галуззю.

## Література:

1. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: навч. посіб./ Кол. авт.: Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. та ін. За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. — 288 с.
2. Пал Л.А. Аналіз державної політики/ Пер. з англ. І. Дзюб. — К.: Основи, 1999. — 422 с.
3. Герасименко В.Г. Основы туристического бизнеса: учеб. посіб. / В.Г. Герасименко. — Одесса: Черноморье, 1997. — 160 с.
4. Закон України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 29. — С. 6.
5. Мальська М. П. Міжнародний туризм і сфера послуг: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. П. Мальська, Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич. — К.: Знання, 2008. — 661 с.
6. Квартальнов В.А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления. — М.: Финансы и статистика, 1999. — 496 с.
7. Кабушкин М. Менеджмент туризма. — Минск: Экоперспектива, 1999. — 303 с.
8. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: монографія / Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балуєва О.В. За заг. ред. В.В. Дорофійенко. — Донецьк: ТОВ "Цифрова типографія", 2008. — 252 с.
9. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. — Вип. 3 (12). — 316 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М.: Юридическая литература, 1997. — 400 с.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2012 р.