

## **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ**

**Розкривається зміст механізму державного управління туристичною галуззю та основні принципи його дії. Характеризуються складові цього механізму, зокрема, суб'єкт і об'єкт, методи та форми реалізації, організаційне, інформаційне та науково-методичне забезпечення.**

**Ключові слова:** туризм, туристична галузь, туристично-рекреаційний регіон, методи державного управління туристичною галуззю.

### ***Марьяна Биль. Механизм государственного управления туристической сферой в Украине***

Раскрывается содержание механизма государственного управления туристической сферой и основные принципы его действия. Характеризуются составляющие этого механизма, в частности, субъект и объект, методы и формы реализации, организационное, информационное и научно-методическое обеспечение.

**Ключевые слова:** туризм, туристическая сфера, туристическо-рекреационный регион.

### ***Maryana Bil. Public administration mechanism by tourist industry in Ukraine***

The content of public administration mechanism by tourist industry and main principles of its activity are considered. Components of its mechanism, in particular, subject and object, methods and forms of their realization, organizational, informational, scientific and methodic supply are described.

**Key words:** tourist, tourist industry, tourist-recreation region, methods of public administration by tourist industry.

У сучасних умовах визнання туризму однією з пріоритетних галузей національної економіки вплив держави на туристичну галузь вимагає особливих підходів, з урахуванням кращого досвіду провідних туристичних країн світу. Такий вплив реалізується через механізм державного управління туристичною галуззю, що має функціонувати так, щоб створювати сприятливе середовище для розвитку туризму в регіонах України.

Концептуальне визначення змісту механізму державного управління в працях вітчизняних учених переважно зводиться до його розуміння як системи, сукупності елементів, процесу чи інструменту. Найбільш досконале визначення механізму державного управління – як системи елементів, які у своїй сукупній дії приводять до очікуваного

ефекту протягом певного періоду. Складність розкриття змісту механізму державного управління в загальних його проявах та визначення специфіки його реалізації в туристичній галузі є проблемним і містким питанням, що вимагає постійних досліджень, які б комплексно розкривали це явище з чітким розподілом його складових та характеристикою принципів їх дії.

Дослідження проблем формування та реалізації механізму державного управління як такого знаходимо у працях вітчизняних учених, серед них В. Гнилорибов, О. Коротич, В. Малиновський, А. Мельник, А. Никифоров, О. Оболенський, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, В. Тихонов, О. Федорчак, С. Чистов та ін. Окремі аспекти механізму державного управління туристичною галузі розглянуті в працях таких науковців, як Ю. Алексєєва, М. Борушак, І. Валентюк, Л. Давиденко, Є. Козловський, В. Полюга, Т. Чорна та ін. Загалом визначення змісту механізму державного управління туристичною галуззю та його складових у наукових працях вітчизняних учених має вибіркового, епізодичного характер та комплексно не відображає специфіку галузі як об'єкта управління, що зумовлює актуальність теми дослідження.

Метою даної статті є визначення змісту механізму державного управління туристичною галуззю та його складових. Досягнення цієї мети вимагає вирішення таких завдань:

- аналіз наукових напрацювань щодо розуміння поняття «механізм державного управління» та його складових;
- визначення принципів механізму державного управління туристичною галуззю;
- характеристика основних складових механізму державного управління туристичною галуззю.

Розглянемо кожен з можливих об'єктів державного управління туристичною галуззю. Під туристичною галуззю розуміємо самостійний вид економічної діяльності, який включає суб'єкти туристичної діяльності, а також туристично-рекреаційні об'єкти, які формують туристично-рекреаційну інфраструктуру. Суб'єктами туристичної діяльності виступають: туристичні оператори; туристичні агенти; інші суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійних, розважальних та інших туристичних послуг; гіді-перекладачі, екскурсіводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристичного супроводу – фізичні особи, які виконують діяльність, пов'язану з туристичним супроводом, і в установленому порядку отримали дозвіл на право здійснення туристичного супроводу, крім осіб, які працюють на відповідних посадах підприємств, установ, організацій, яким належать чи які обслуговують

об'єкти відвідування; фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо [6]. Об'єктами туризму є туристично-рекреаційні ресурси як основа розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури, а також інші її складові, зокрема, транспортна база, готельне господарство, пункти харчування та додаткова інфраструктура [5].

Об'єктом державного управління туристичної галузі може виступати також окремий туристично-рекреаційний регіон як окрема адміністративно-територіальна одиниця чи її частина – територія туристично-рекреаційного призначення (пляж, паркова зона тощо). Поняття туристично-рекреаційного регіону є відносно новим, що виникло в умовах активізації туристичної діяльності та яскраво вираженої спеціалізації окремих територій за туристично-рекреаційним напрямом. Під туристично-рекреаційним регіоном розглядають географічну територію (місце, регіон), яку гість або туристичний сегмент вибирає з метою подорожі і яка містить усі об'єкти, необхідні для перебування, розміщення, харчування й організації дозвілля туристів [1, с. 67]. Ураховуючи специфіку туристичної галузі, зокрема високу залежність від розміщення туристично-рекреаційних об'єктів, розвитку загальної інфраструктури та екологічної складової, для визначення поняття туристично-рекреаційного регіону цікавим є його розуміння як об'єктивно існуючої значної території країни, що має подібні природнокліматичні, етнічні, культурні ознаки, характерну спеціалізацію (у нашому випадку – туристично-рекреаційну) і структуру виробництва, спільну виробничу та соціальну інфраструктури [7, с. 15]. Таке визначення є доцільним під час розгляду регіону як об'єкта державного управління, оскільки дозволяє виділити базові туристично-рекреаційні ознаки та взаємозалежність туризму з іншими галузями економіки. У випадку, якщо в регіоні спостерігаємо значне тяжіння (залежність) низки населених пунктів до окремого населеного пункту чи їх групи, що мають туристично-рекреаційну спеціалізацію, то таку територію (місто, село, агломерацію, туристичний вузол тощо) можна визначити як туристично-рекреаційний центр. Таким чином, туристично-рекреаційний регіон може виступати як складне таксономічне утворення, яке складається з туристично-рекреаційних пунктів, вузлів, центрів, а також районів як підсистем туристично-рекреаційного регіону.

Виділення як об'єкта державного управління туристичною галуззю окремого виду туризму говорить про вузький підхід до управління туризмом з метою концентрації зусиль за конкретним напрямом туристично-рекреаційної діяльності. Через наявність на відповідній території відповідних туристично-рекреаційних ресурсів, історично складених традицій чи, навпаки, модних тенденцій, на території

Ураховуючи наукові напрацювання, під поняттям механізму державного управління туристичною галуззю слід розуміти складну штучно створену систему з визначеною структурою та взаємозв'язками, яка складається з підсистем, що в результаті суттєво впливають як на галузь безпосередньо, так і на соціально-економічний стан відповідної території загалом.

Основними принципами механізму державного управління туристичною галуззю є:

- системність (базовий, первинний принцип) – розподіл складових механізму державного управління за конкретними системами (підсистемами), які мають власну структуру;

- комплексність – ефективність механізму можлива лише за умов комплексної дієвості всіх його складових (підсистем);

- компліментарність (принцип компенсації) – бездієвість одних підсистем гальмує дієвість інших, що в кінцевому підсумку створює дефекти механізму; недоліки одних підсистем можуть бути компенсовані перевагами інших;

- функціональність – кожна підсистема має чітке функціональне призначення та повинна бути організована так, щоб у сприятливих умовах реалізовувати свої можливості щодо виконання покладених на неї функцій;

- регламентованість – кожна підсистема реалізує своє функціональне призначення в межах чинного законодавства;

- галузева співпраця – урахування діяльності суміжних з туризмом галузей, які або суттєво впливають на галузь, або залежні від неї.

Складовими механізму державного управління, які можуть бути адаптовані до управління в туристичній галузі, виступають суб'єкт, об'єкт, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне та науково-методичне забезпечення.

Суб'єктом державного управління в туристичній галузі, як і в будь-якій іншій сфері, виступає держава. Якщо розглядати управління загалом, то його можуть здійснювати також суб'єкти підприємницької діяльності, громадські та міжнародні структури.

Об'єктами державного управління туристичної галузі можуть бути:

- 1) за галузевою ознакою – туристична галузь загалом;
- 2) за географічною ознакою – туристично-рекреаційний регіон;
- 3) за напрямом туристичної діяльності – окремий вид туризму;
- 4) за напрямом впливу – потреби туристів (реальних та потенційних).

Об'єктами державного управління туристичною галуззю окрім зазначених, можуть також виступати окремі явища і ситуації (наприклад, зменшення обсягів в'їзних туристичних потоків через стихійне лихо), а також відносини між конкретними суб'єктами-учасниками ринку туристичних послуг (наприклад, між туристичними агентами і громадськими структурами з питань захисту навколишнього середовища). Проте такі процеси виникають стихійно, а управління ними здійснюється на основі концептуальних основ реалізації механізму державного управління туристичної галузі.

формується сприятливі умови для розвитку окремих видів туризму, які за ефективного державного управління можуть давати значний соціально-економічний ефект. Такими видами туризму, згідно із Законом України «Про туризм», залежно від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі, їх цілей, об'єктів, що використовуються або відвідуються, чи інших ознак, є такі: дитячий; молодіжний; сімейний; для осіб похилого віку; для інвалідів; культурно-пізнавальний; лікувально-оздоровчий; спортивний; релігійний; екологічний (зелений); сільський; підводний; гірський; пригодницький; мисливський; автомобільний; самодіяльний тощо [6]. Така класифікація видів туризму не є повною та доповнена і вдосконалена низкою вітчизняних вчених та фахівців. Так, можна виділити ще такі види туризму, як діловий, політичний, космічний, науковий, навчальний, промисловий, шопінг-туризм, фестивальний, кінний, спелеотуризм та ін. Більшість видів туризму можуть набувати ознак екотуризму, що орієнтований на збереження природного довкілля, формування інтелектуально-гуманістичного світобачення, налагодження гуманних відносин з місцевим населенням, поліпшення фінансово-економічного благополуччя регіонів [2, с. 49].

Виділення потреб туриста як об'єкта державного управління має об'єктивні причини. Державне управління, спрямоване на формування потреб туриста через поведінковий підхід, має непрямий характер та передбачає реалізацію заходів з метою формування туристичного попиту. Людина приймає рішення про туристичну подорож унаслідок певних стимулів. Часто такими стимулами можуть бути відповідні дії органів державного управління, спрямовані на інформування людини – потенційного туриста – про туристично-рекреаційні об'єкти відповідної території. Кожна людина, яка працює, має право на відпочинок, що регламентовано в ст. 45 Конституції України [3]. Реалізуючи це право, вона приймає рішення про туристичну подорож у відповідне місце, яке обирається внаслідок певних чинників. Основними з них є рекреаційний (необхідність оздоровлення, відпочинку), матеріальний (вартість відпочинку), духовний (бажання пізнання, духовного розвитку), престижний (прагнення самоствердження). Звичайно, важливу роль відіграє також структура витрат людини, її сімейний стан та система цінностей. Проте основою виникнення бажання здійснити туристичну подорож є знання людини про туристичні принади відповідної території. Інформація в даному випадку виступає основним інструментом впливу на об'єкт. Стимулюючі механізми державного управління можуть справляти значний позитивний ефект на потенційного туриста, формуючи в такий спосіб у нього бажання здійснити мандрівку в певну країну, регіон чи конкретне місце [5].

Розглядаючи методи як складові механізми державного управління

туристичної галузі, визначаємо поняття методу як способу практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей [4, с. 365]. Це важлива складова механізму, яка дозволяє здійснювати керований вплив суб'єкта державного управління на об'єкт. Слід визначити такі методи державного управління туристичної галузі, які реалізуються через відповідні форми:

- програмно-нормативні: нормативно-правові документи, стандартизація, сертифікація, ліцензування;
- фінансово-економічні: фінансово-кредитне, податкове, валютне, цінове регулювання, бюджетне фінансування, інвестування (у тому числі державні майнові права), державні замовлення й закупівлі, структурні зміни;
- науково-технічні: інноваційне регулювання, освітня і кадрова підготовка;
- соціальні: соціальне регулювання;
- психологічні: промоція, інформаційне регулювання;
- екологічні: охорона навколишнього природного середовища, охорона історико-культурної спадщини;
- зовнішньоекономічні: транскордонне і міжнародне співробітництво.

До механізму державного управління туристичної галузі, окрім суб'єктів та об'єктів, методів та форм їх реалізації, належить також організаційне, інформаційне та науково-методичне забезпечення. Під організаційним забезпеченням державного управління туристичної галузі слід розуміти систему державних та недержавних організаційних структур, які утворені на різних управлінських рівнях та реалізують свої рішення за допомогою методів і форм, що належать до їх повноважень.

Інформаційне забезпечення державного управління туристичною галуззю являє собою комплекс різних видів етнокультурної, соціальної, природно-географічної, економічної інформації, що характеризує галузь, інструменти збору відповідних первинних даних, їх систематизації, обробки, збереження, пошуку, актуалізації і поширення.

Науково-методичне забезпечення державного управління включає науково-методичні та теоретико-методологічні напрацювання конкретно щодо державного управління туристичною галуззю, які можуть бути основою прийняття управлінських рішень і базуються на основі ціннісного, структурно-системного, раціонального, критичного, конструктивного, порівняльно-ретроспективного, логічного підходів та їх поєднань. Частково результати наукової діяльності є складовими інформаційного забезпечення державного управління туристичною галуззю, зокрема, щодо інформації про туристично-рекреаційний потенціал регіону. Виділення науково-

методичного забезпечення як самостійної складової механізму державного управління туристичною галуззю підтверджує роль науки в реалізації державою своїх функцій.

Отже, механізм державного управління туристичною галуззю є складною, штучно створеною системою з визначеною структурою та взаємозв'язками, яка складається з таких підсистем (складових), як суб'єкт та об'єкт управління, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне та науково-методичне забезпечення. Механізм державного управління туристичною галуззю повинен функціонувати так, щоб створювати сприятливе середовище для розвитку туризму в регіонах України. Під час розкриття змісту державного управління туристичною галуззю особлива увага акцентується на його системності, унаслідок чого складові механізму чітко з'єднані між собою прямими та непрямыми зв'язками, а кожна складова механізму містить певну сукупність елементів, які разом створюють дієвість даної складової та об'єднуються в окремі підсистеми за різними ієрархічними рівнями. В умовах проведення Адміністративної реформи в Україні важливо визначити специфіку реалізації механізму державного управління туристичною галуззю за різними рівнями державного управління (загальнодержавним, міжрегіональним, регіональним, локальним), що є предметом подальших наукових досліджень автора в даному напрямку.

### Список використаних джерел

1. **Борушак М.** Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів : монографія / Мирослав Борушак. – Л. : ІРД НАН України, 2006. – 288 с.
2. **Гетьман В. І.** Екотуризм на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду / В. І. Гетьман // Укр. географ. журн. – 2007. – № 4. – С. 48 – 51.
3. **Конституція** України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Законодавство України – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
4. **Малиновський В. Я.** Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атака, 2003. – 576 с.
5. **Мокляк А. В.** Туристські ресурси для потреб іноземного туризму в Україні (в контексті українсько-польських туристичних зв'язків) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія» / А. В. Мокляк. – К., 2004: Режим доступу : [www.lib.ua-ru.net](http://www.lib.ua-ru.net).
6. **Про внесення** змін до Закону України «Про туризм»: Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1282-IV // Законодавство України. – Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua).
7. **Сторонянська І. З.** Міжнародне міжрегіональне співробітництво: На прикладі Західного регіону України / І. З. Сторонянська. – Л.: Кальварія, 2002. – 210 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.09*