

Дубов С.М.

викладач кафедри загально-правових дисциплін
Дніпровський гуманітарний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Ретельний аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що розвиток туризму в Україні перебуває на стадії становлення і гальмується недостатнім розвитком туристичної інфраструктури, не розробленістю 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 публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності. До першочергових завдань органів публічної адміністрації в галузі туризму можна віднести створення ефективних умов для роботи туристичних підприємств, установ та організацій, що потребує розробки і впровадження прогресивних методів і стандартів розвитку галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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 публічного 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.І. Федорченко, І.П. Черніна, та ін. Разом з тим, теоретичні аспекти вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері туристичної діяльності ще не повністю розв'язані.

Формування цілей. Мета статті полягає у всебічному аналізі теоретичних положень публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності, дослідженні теоретичних аспектів вдосконалення публічного 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 публічної влади, спрямована на розвиток та подальше удосконалення туристичної сфери. Це означає, що реалізують туристичну політику, перш за все, органи публічної 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. 361]; напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або су-

купності взаємопов'язаних проблем [2, с. 31] 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.

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 й 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.

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

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 регу-

лювати, 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 реалізується. В. Черниш розглядає туристичну політику як систему методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та 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 по(рядку 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 доз(волів 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 А.Ю. Парфіненко, 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 і 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. 120].

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 і іноземців) та зробить значний внесок у соціально-економічний розвиток країни» [6, с. 128].

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, А. Гуменюк 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. 81]. 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 політи-

ки належить контроль за використанням землі та формуванням туристичної інфраструктури [8, с. 96-97].

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.

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.

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, загально визначених 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 публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності. Так, Н.В. Філіпова зазначають, що механізм публічного адміністрування є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На її погляд, механізм публічного адміністрування є достатньо складною категорією публічного адміністрування і включає такі елементи: цілі публічного адміністрування; критерії публічного адміністрування – кількісний аналог цілей публічного адміністрування; фактори публічного адміністрування – елементи об'єкта публічного адміністрування і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники публічного адміністрування; ресурси публічного адміністрування – матеріальні і фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод публічного адміністрування і забезпечується досягнення поставленої мети [9].

О.В. Корнієцький та А.М. Орел трактуючи механізм публічного адміністрування як сукупність економічних, мотиваційних, організацій(них і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників публічного адміністрування, які взаємодіють, вважають, що оскільки фактори публічного адміністрування можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм публічного адміністрування повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [10, с. 48].

Н.Г. Гвазава у складі механізмів публічного адміністрування виділяє конкретні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення процесу публічного адміністрування, а також механізми формування та взаємодії складових систем публічного адмініструван-

ня. На думку автора, конкретні механізми публічного адміністрування – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт публічного адміністрування для досягнення певної мети [11, с. 28].

С.М. Мельничук стверджує, що механізм публічного адміністрування – це складова частина системи публічного адміністрування, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм публічного адміністрування, на його думку, – це складна система органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань публічного адміністрування; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації публічного адміністрування – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт публічного адміністрування «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [12, с. 37].

Висновки. Аналізуючи позиції вітчизняних та зарубіжних науковців, можемо констатувати, що сталого поняття механізму публічного адміністрування у науці досі не розроблено. Єдиною спільною рисою, яка охоплює всі підходи сучасних дослідників щодо вивчення даного питання, є спільна спрямованість механізмів публічного адміністрування на досягнення результату, а саме розвитку тієї чи іншої сфери. Проблеми і 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 на(явної потреба у поглибленому науковому дослідженні те-

оретичних аспектів формування методики публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності.

Анотація

Стаття присвячена характеристиці теоретичних аспектів вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні. Розкрито поняття «адміністративно-правовий статус суб'єкту публічного адміністрування» на основі його порівняння із більш традиційним терміном «правовий статус» шляхом з'ясування особливостей їх застосування в науці адміністративного права. Виокремлено коло суб'єктів публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності України з урахуванням специфіки їх діяльності. Розглянуто роль та способи вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні. Визначено місце громадських організацій у публічному адмініструванні у сфері туристичної діяльності в Україні. Визначені шляхи вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні.

Ключові слова: державна туристична політика, публічне адміністрування, публічне регулювання туристичної діяльності, регіональна туристична політика, сфера туристичної діяльності, туристична діяльність, туристична стратегія, туристична сфера

Аннотация

Статья посвящена характеристике теоретических аспектов усовершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине. Раскрыто понятие «административно-правовой статус субъекта публичного администрирования» на основе его сравнения с традиционной категорией «правовой статус» путём характеристики особенностей их употребления в науке административного права. Определён круг субъектов публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине с учётом специфики их деятельности. Проанализирована роль и способы совершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине. Рассмотрена роль общественных организаций в публичном администрировании в сфере туристической деятельности в Украине. Определены пути усовершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине.

Ключевые слова: государственная туристическая политика, публичное администрирование, публичное регулирование туристической деятельности, региональная туристическая политика, сфера туристической деятельности, туристическая деятельность, туристическая стратегия, туристическая сфера

Dubov S.M. Theoretical aspects of improving public administration in the field of tourism in Ukraine

Summary

The article is devoted to the characteristics of theoretical aspects of improving public administration in the field of tourism in Ukraine. The concept of "administrative and legal status of the subject of public administration" is revealed on the basis of its comparison with the more traditional term "legal status" by clarifying the peculiarities of their application in the science of administrative law. It is established that the implementation of state policy in the field of tourism is carried out by: defining and implementing the main directions of state policy in the field of tourism, priority areas of tourism development; determination of the line of classification and evaluation of tourist resources of Ukraine, their use and protection; directing budget funds for the development and implementation of tourism development programs; determining the basics of tourism security; regulatory regulation of relations in the field of tourism licensing in the field of tourism, standardization and certification of

tourist services, determination of qualification requirements for positions of tourist support specialists, issuance of doses (wills for the right to provide tourist support; organization and implementation of state control over compliance with legislation in tourism; determination of priority areas and coordination of research and training in tourism, participation in the development and implementation of international tourism development programs. It has been proven that tourism policy must also be balanced and consistent. This means that the decisions taken by public authorities to address certain issues should, first, take into account all previous decisions on this issue; secondly, to be based on the requirements of legality; thirdly, to be aimed at a real solution to the problem, and to prevent its recurrence. The circle of subjects of public administration in the sphere of tourist activity of Ukraine taking into account specificity of their activity is allocated. The role and ways to improve public administration in the field of tourism in Ukraine are considered. It is concluded that tourism policy is a special type of public policy aimed at the effective development of tourism. The place of public organizations in public administration in the field of tourism in Ukraine is determined. Ways to improve public administration in the field of tourism in Ukraine are identified.

Key words: state tourism policy, public administration, public regulation of tourist activity, regional tourism policy, sphere of tourist activity, tourist activity, tourism strategy, tourist sphere

Список використаних джерел:

1. Шарий В.І. Проблеми реалізації державної політики України органами місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 31. С. 359-364.
2. Малига В. Стратегія як основа реалізації державної регуляторної політики. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 30-36.
3. Черниш І.В. Вплив державної політики на розвиток туристичної галузі. *Економіка Крима*. 2013. № 1. С. 82-87.
4. Маркіна І.А., Черниш І.В. Концептуальні засади антикризової державної політики у туристичній галузі. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2014. № 1. URL. : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2014_1_66
5. Парфіненко А.Ю. Сутність поняття «туристична політика держави»: теоретичний аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1042, вип. 1. С. 119-123.
6. Гапоненко Г.І., Шмара І.М. Особливості туристичної політики Угорщини. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1086, вип. 2. С. 126-130.
7. Гуменюк А. Туристична політика держави – сучасний стан. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 79-84.
8. Кузьменко А.С. Міжнародна політика в туристичній сфері в умовах глобалізації. *Проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 10-11. С. 91-104.
9. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5
10. Корнієцький О.В., Орел А.М. Методологічні аспекти сучасних технологій публічного адміністрування: інноваційні інструменти. *Галицький економічний вісник*. 2016. № 2. С. 45-51.
11. Гвазава Н.Г. Менеджмент у публічному адмініструванні. *Управління розвитком*. 2016. № 4. С. 25-29.
12. Мельничук С.М. Правозастосовна форма здійснення функцій держави та публічне адміністрування: взаємозв'язок змісту правових категорій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 35(1.1). С. 36-39.