



DOI 10.37491/UNZ.81.9
УДК 351



Наталія ГРАБАР¹,
Неллі ЛЕОНЕНКО²

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Досліджується проблематика державного управління у сфері туризму в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. Акцентовано увагу на тому, що стан вітчизняної політики в галузі туризму не відповідає сучасним світовим стандартам управління галуззю на державному рівні. У зв'язку з переходом від планової до ринкової моделі розвитку держави в останні два десятиліття відбулася поява низки проблем, що перешкоджають повноцінному використанню туристично-рекреаційного потенціалу України. З одного боку — нерозвиненість вітчизняного туризму корелює із загальними проблемами політичного, соціального і економічного характеру, властивими країнам, що розвиваються на певному етапі їх розвитку. З іншого — відсутність необхідної методологічної бази і недостатність методичних розробок

¹ кандидатка наук з державного управління,
провідна наукова співробітниця наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України (м. Харків),
grabarns@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-002-8529-3505>.

² кандидатка економічних наук,
завідувачка кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України (м. Харків),
nellileo82@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-1498-0391>.



здійснення державного регулювання сфери туризму корелює з неможливістю практичного застосування законів про туризм, складання Програм розвитку туризму і формування структур регулювання туризму на загальнодержавному рівні, що прямо та опосередковано впливає на процес адаптації українського законодавства та державно-управлінської діяльності у відповідності до стандартів Європейського Союзу. За результатами доктринального та комплексного дослідження зроблено висновок, що в контексті сприяння у поступовому зближенні вітчизняного та європейського державно-управлінського середовища, посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, розширенні співробітництва на засадах верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, сфера туризму посідає один із ключових аспектів не лише на загальнодержавному рівні, але й на міжнародному. Водночас, в умовах адаптації вітчизняного законодавства та державно-управлінської діяльності до стандартів ЄС, доцільним є розроблення методики та плану заходів, спрямованих на впровадження тих цілісних орієнтирів та принципів, що закріплені на загальноєвропейському рівні.

Ключові слова: державне управління, управління у сфері туризму, туризм, механізми державного управління, стандарти ЄС.

Державницька діяльність у сфері туризму є однією із провідних сфер державного регулювання в аспектах та засадах фундації ринкових відносин. Без повного і ясного уявлення інституційних аспектів реалізації діяльності з регулювання сфери туризму, форм та інструментів регулювання на міжнародному, загальнодержавному та місцевих рівнях неможливо ефективно і професійно здійснювати туристичну діяльність не лише в Україні, але і на міжнародному рівні.

В той же час, стан вітчизняної політики в галузі туризму не відповідає сучасним світовим стандартам управління галуззю на державному рівні. У зв'язку з переходом від планової до ринкової моделі розвитку держави в останні два десятиліття відбулася поява явних проблем, що перешкоджають повноцінному впровадженню та реалізації туристичного та рекреаційного потенціалу нашої України. З одного боку — нерозвиненість вітчизняного туризму корелює із загальними проблемами політичного, соціального і економічного характеру, властивими країнам, що розвиваються на певному етапі їх розвитку. З іншого — відсутність необхідної методологічної бази і недостатність методичних розробок по пошуку належних механізмів здійснення регулювання органами публічної влади відносин у сфері туризму, що корелює з неможливістю практичного застосування законів про туризм, складання Програм розвитку туризму і формування структур регулювання туризму на загальнодержавному рівні, що прямо та опосередковано впливає на процес адаптації українського законодавства та державно-управлінської діяльності у відповідності до стандартів Європейського Союзу.



Теоретична та прикладні аспекти науково-теоретичного та практичного дослідження державного управління у сфері туризму досить часто привертала увагу не лише українських, але й закордонних вчених, зокрема таких як Т. М. Безверхнюк, Н. І. Ведмідь, С. В. Захарін, М. В. Субота, Т. І. Ткаченко та інших. Водночас, зазначені вчені, як правило розглядали проблематику державного управління сталого розвитку туризму й курортів в цілому, або намагалися виокремити лише окремі закономірності їх статусу чи державного регулювання. Проблематика ж становлення та пошуку дієвих концептуальних та прикладних аспектів державного управління у сфері туризму в умовах наближення та адаптації до стандартів Європейського Союзу ще не отримала належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

Внаслідок чого метою даної статті є наукове обґрунтування, пізнання та дослідження окремих аспектів проблематики державного управління у сфері туризму в умовах адаптації та наближення вітчизняної правової системи до стандартів Європейського Союзу.

На загальнонауковому рівні досить часто можна зустріти твердження, що система управління сферою туризму, серед іншого, є частиною цілісної системи публічного управління, сукупністю взаємопов'язаних та взаємообумовлених структурних елементів та компонентів, суб'єктів та об'єктів у сфері публічного управління, що в межах визначеної за ними компетенції та повноважень справляють організуючий вплив на суспільні відносини шляхом впровадження та реалізацію тих чи інших управлінських функцій та технологій стратегічного управління у сфері туризму, а також основоположні взаємовідносини між цими органами та інституціями з метою забезпечення комплексного розвитку територій та окремих регіонів, створення належних умов для забезпечення швидкого розвитку сфери туризму, реформування її на високоефективну та інтегровану галузь [1, с. 96–97]. Такий постулат в досить різних інтерпретаціях, зберігаючи свою сутність, є поширеним серед переважного кола науковців та управлінців, як в сфері державного управління, так і юриспруденції й інших сферах.

Натомість, процес здійснення і впровадження заходів у сфері туризму повинен корелюватися з виконанням функцій по виробленню і реалізації державної політики, нормативно-правовому регулюванню, контролю і нагляду в сфері культури і туризму з урахуванням міжнародно-правових засад та пріоритетів. У відповідності до норм шостої ст. 6 Закону України «Про туризм» основними цілями державного регулювання в галузі туризму є: забезпечення визначених та закріплених конституційованих прав громадян на відпочинок та свободу пересування, а також відновлення й зміцнення здоров'я, забезпечення довкілля, яке було безпечним для життя та здоров'я, задоволення окремих соціальних та духовних потреб й інших прав; безпека у сфері туризму, захист прав і законних інтересів осіб-туристів, інших суб'єктів державно-суспільної діяльності, в тому числі й туристичної, об'єднань таких установ, прав й інтересів власників та/або користувачів земельних наділів, ділянок, будівель і споруд; вжиття заходів до збереження цілісності туристичних ресурсів нашої України, їх раціональне та ефективне використання, охорона культурної спадщини і довкілля,



врахування державних та громадських інтересів під час здійснення планування та забудови територій; створення також сприятливих умов і для розвитку індустрії туризму, підтримка та надання допомоги пріоритетним напрямкам туристичної діяльності.

Основними пріоритетними та визначальними напрямками державної діяльності у галузі туризму є: удосконалення правових основ регулювання відносин, які виникають у галузі туризму; забезпечення та становлення туризму як високорентабельної сфери економіки нашої держави, захоочення інвестицій, наприклад національних та іноземних у розвиток нашої індустрії туризму, створення якісно-нових робочих місць; розвиток в'їзного і внутрішнього туризму, сільського та екологічного, так званого, «зеленого» туризму; розширення міжнародної діяльності та співробітництва, утвердження України на всесвітовому туристичному ринку; створення сприятливих умов для розвитку туризму, зокрема шляхом спрощення і гармонізації податкової, валютної та митної сфер, а також детермінантів та їх правового регулювання, а в окремих випадках й інших засад; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань таких категорій як діти, молодь, люди похилого віку, особи з інвалідністю та інші соціально-вразливі категорії, наприклад малозабезпечені громадяни у спосіб запровадження пільг щодо цих категорій осіб [2].

У той же час, варто зауважити, що туризм, як одна з важливих економічних галузей, що виникла в надрах приватного сектора, здатен стійко розвиватися при всебічній підтримці державних інститутів в особі правових, політичних, економічних та інших гарантій, оскільки в цілому, абсолютно і виключно розвивається за ринковими «законами». Як наслідок, на міжнародному рівні було виокремлено окремі моделі державно-управлінської діяльності та відносин у сфері туризму та туристичної діяльності, зокрема у першій моделі державного управління туризмом повністю відсутні будь-які загальнодержавні органи, а питання, що стосуються діяльності туристичної галузі, вирішуються цілком на місцях за принципом ринкової самоорганізації. Така модель діє, наприклад, у США [3, с. 64].

Друга модель передбачає, серед іншого, наявність сильного та авторитетного міністерства (відомства), що контролює діяльність всієї туристичної галузі в державі. Задля реалізації такої моделі вкрай необхідні певні умови, а саме: великі фінансові вкладення коштів в індустрію туристичної діяльності, рекламно-маркетингову складову, інвестиційну складову у туристичну інфраструктуру. Зокрема, така концепція є пануючою у тих державах, де туризм — є одним із провідних джерел наповнення державного бюджету та доходу країни, наприклад Туреччина, Єгипет, Туніс тощо [4, с. 308].

І, виділяють ще й третю модель, яка переважає в європейських державах і полягає в тому, що питання та проблеми у сфері розвитку та становлення туризму й туристичної діяльності держави вирішуються на рівні будь-якого багатогалузевого управління, тобто за допомогою різних органів публічного управління й державної влади, які мають певний спектр повноважень та функцій у сфері впровадження та реалізації державної політики у туризмі в цілому, яка є поєднанням синтезу двох граней: вирішення



глобальних питань державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності окремих туристичних регіонів, адміністративних одиниць, визначення ключових факторів міжнародного співробітництва тощо) та безпосереднє здійснення окремих видів туристичної діяльності. В даний час система управління туризмом в більшості країн носить переважно територіальний характер з можливостями впливу на галузевий загальнодержавний вектор розвитку держави, де взірцевою концепцією виступає англійська модель [5, с. 80].

З огляду на масштаби міжнародного туризму, а також способи організації туристичної галузі в Україні, очевидним постає той факт, що найбільш прийнятною для вітчизняного способу державного управління є остання модель, однак для ефективного її функціонування доцільним є державне регулювання галузі, що викликано необхідністю в участі держави у формуванні й просуванні національного туристичного продукту і туризму взагалі, здійсненні певних маркетингових досліджень, рекламної та інформаційної діяльності, проведенні міжнародних та вітчизняних виставок присвячених туризму, а можливо й конференцій та семінарів, формуванні фундаментального пакету інвестиційно-корпоративних проєктів у сфері розвитку туризму та туристичної інфраструктури.

Водночас, у відповідності до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. закріплено, що сторони співробітничать у сфері туризму як із метою зміцнення розвитку конкурентоспроможної туристичної галузі в контексті генератора економічного зростання та стимулювання й розвитку економіки, зайнятості населення і валютних надходжень. Співробітництво на таких рівнях як двосторонній, регіональний, європейський, очевидно повинне базуватися на таких принципах і засадах як: повага самобутності і інтересів місцевих громад, особливо в сільській місцевості; важливість вітчизняної спадщини, особливо культурної; чітка взаємодія між туризмом і захистом навколишнього природного середовища. В цілому ж, співробітництво буде зосереджуватися на таких напрямках як: здійснення обміну інформацією, найкращими практиками і досвідом, а також надання та передачі «ноу-хау», в тому числі й інноваційних технологій; встановлення стратегічного та надійного партнерства між державними, а також приватними і суспільними інтересами із метою забезпечення та впровадження сталого розвитку туризму та туристичної діяльності; просування і розвиток окремих продуктів та ринків, інфраструктури, людських та природних ресурсів й інституційних структур; розвиток і імплементація відповідних правових та адміністративних й фінансово-економічних аспектів; навчання спеціалістів у сфері туризму, а також нарощення потенціалу із метою підвищення стандартів якості у наданні туристичних послуг; розвиток та сприяння туризму на основі місцевих органів влади та управління [6].

Окрім того, на глибоке переконання окремих науковців до числа факторів, які впливають на туристичну політику, можна віднести: економічну політику, політику пасажирських перевезень, соціальну політику, територіальну політику, політику культури та дозвілля [7, с. 148]. Інші вказують,



що реалізація та впровадження туристичної політики — це надскладний й багатоаспектний механізм та процес, що вміщує не лише систему принципів чи завдань, а інколи й функцій, але й заходів відносно їх втілення, тому очевидно й пропонують використовувати термін «механізм реалізації туристичної політики» [8, с. 527].

Натомість, очевидним постає той факт, що в умовах адаптації вітчизняного законодавства та державно-управлінської діяльності до стандартів ЄС, доцільним є розроблення методики та плану заходів направлених на впровадження тих цілісних орієнтирів та принципів, що закріплені на загальноєвропейському рівні, адже з моменту підписання та втілення у життя Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, особливо значних кроків та реформ у цій сфері впроваджено не було.

Таким чином, в контексті сприяння у поступовому зближенні вітчизняного та європейського державно-управлінського середовища, посилення економічних та торгівельних відносин, які вестимуть та наближуватимуть до поступової інтеграції нашої держави до внутрішнього ринку Європейського Союзу, розширенні співробітництва на засадах верховенства права й поваги до прав особи, людини та основоположних свобод і гарантій, сфера туризму посідає один із ключових аспектів не лише на загальнодержавному рівні, але й на міжнародному. Водночас, в умовах адаптації вітчизняного законодавства та державно-управлінської діяльності до стандартів ЄС, доцільним є розроблення методики та плану заходів, направлених на впровадження тих цілісних орієнтирів та принципів, що закріплені на загальноєвропейському рівні.

Список використаних джерел

1. Гончарук Н., Коледа Г. Система управління сферою туризму в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 95–103.
2. Про туризм. Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
3. Бартошук О. В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). *Держава і регіони. Серія «Економіка та підприємництво»*. 2011. № 2. С. 62–68.
4. Квартальнов В. А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления. Москва : Финансы и статистика, 1999. 496 с.
5. Близнюк А. М., Давиденко Л. І., Коніщева Н. Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ. Серія «Економіка, організація і управління підприємствами (у туристичній сфері)»*. 2007. № 11. С. 76–84.
6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16.09.2014 р. № 1678–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2843.
7. Кабушкин М. Менеджмент туризма. Минск : Эко-Перспектива, 1999. 303 с.



8. Язіна В. А. Державне регулювання галузі туризму: сутність і шляхи вдосконалення. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 526–529.

Надійшла до редакції 12.05.2021

Nataliia HRABAR,
Nelli LEONENKO
National University of Civil Protection of Ukraine

Theoretical and Applied Aspects of Public Governance in the Field of Tourism in the Conditions of Adaptation to EU Standards

The article is devoted to the study of public administration in the field of tourism in terms of adaptation to the standards of the European Union. Emphasis placed on the fact that the state of domestic policy in the field of tourism does not meet modern world standards of industry management at the state level. In connection with the transition from a planned to a market model of state development in the last two decades, there have been clear problems that prevent the full use of the tourist and recreational potential of Ukraine. On the one hand, the underdevelopment of domestic tourism correlates with the general problems of political, social and economic nature inherent in developing countries at a certain stage of their development. On the other hand — the lack of the necessary methodological framework and lack of methodological developments for state regulation of tourism correlates with the impossibility of practical application of tourism laws, tourism development programs and the formation of tourism regulation structures at the national level, which directly and indirectly affect the adaptation of Ukrainian legislation and state-management activities in accordance with the standards of the European Union. Based on the results of doctrinal and comprehensive research, it concluded that in the context of promoting the gradual convergence of domestic and European public administration environment, strengthening economic and trade relations that will lead to Ukraine's gradual integration into the EU internal market, expanding cooperation based on the rule of law and respect for the rule of law. Human rights and fundamental freedoms, the sphere of tourism occupies one of the key aspects not only at the national level but also at the international level. At the same time, in the context of adaptation of domestic legislation and public administration to EU standards, it is advisable to develop a methodology and action plan aimed at implementing the holistic guidelines and principles enshrined at the European level.

Keywords: public administration, tourism management, tourism, public administration mechanisms, EU standards.