

І. О. Парубчак, доктор наук
з державного управління, завідувач кафедри
публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

О. Я. Гримак, кандидат економічних наук, доцент,
декан факультету економіки та менеджменту
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Досліджено засади трансформації соціально-економічного розвитку держави в сенсі інноваційного підходу до становлення туристичної галузі. Проаналізовано державну політику у сфері туризму для забезпечення публічного інтересу та доступності наданих послуг для соціальних туристів. З'ясовано необхідність створення умов для масового відпочинку населення з можливістю вільного доступу громадян до об'єктів туристичної галузі. Обґрунтовано важливість державної політики комплексного розвитку туризму як однієї із пріоритетних галузей економіки України.

Ключові слова: державна політика, туризм, соціально-економічний розвиток, економіка, галузь, трансформація, публічний інтерес, послуги.

I. O. Parubchak, O. Ya. Grimak. Social and economic aspects of the state policy of complex development of tourism sphere in Ukraine

Countries in which the main world centers of tourism have formed, have turned tourism into state policy, placing it in the center of development of commodity-money relations, the main type of employment, development of national culture. Ukraine has a high tourist and recreational potential, its unique natural and recreational resources, national and world cultural heritage sites are concentrated on its territory. However, not always the tourist potential of our state is used to the full extent; in order to have the most effective development of tourist potential a number of cardinal measures are needed, among which the state occupies an important place.

In the narrow sense, tourism is a temporary travel of citizens in health care, recreation, cognitive, physical culture, sports, professional, business, religious and other purposes without engaging in activities related to receiving income from sources in a state of temporary residence. Tourism in the broadest sense is a sphere of tourism, a complex system, which, being part of the social sphere, at the same time, belongs to the complex inter-branch object of public administration.

The objectives of tourism policy include social, economic, cultural and ideological and educational, organizational, environmental trends. The role, goals, objectives, principles and directions of the state's activities in the field of tourism are in the state policy in the field of tourism. In its turn, tourism policy, being an integral part of the domestic and foreign policy of the state, is enshrined in program and strategic acts. The unity of the goals and objectives of the state's development will allow successful implementation of the program-specific tools for the growth of the cultural level, the spiritual potential and the well-being of society and of every citizen.

This requires the formation of an affordable and comfortable environment; improving the quality and competitiveness of the tourism product on the domestic and world markets; implementation and strengthening of the social role of tourism, including the development of social, health and recreation, children, youth and youth

© **І. О. Парубчак, О. Я. Гримак, 2018**

tourism; improvement of the system of management and statistical accounting in the field of tourism; ensuring the growth of the economy and quality of life of the population through the development of tourism; comprehensive security in the field of tourism-sustainable development of tourism services; promotion of tourism product in domestic and international tourist markets.

The principles of tourism development in Ukraine should be – the use of an integrated approach to the development of tourism; integration of tourism development into all spheres of economy and social life of society; innovative nature of tourism development; stimulation of entrepreneurial initiatives of participants of tourist business, creation of conditions for the growth of the number of small enterprises; providing intercultural communication and international cooperation in organizing tourist programs and balancing the interests of all participants in the tourism development process.

Public administration in the field of tourism should be aimed at ensuring public interest, which consists in the need to ensure the personal safety of tourists, the protection of their rights and legitimate interests; effective control over the quality and safety of tourism industry services, ensuring their availability for social tourists; reliability, stability and predictability of functioning of the national tourism market, presence of competition on it, protection of economic interests, including in foreign markets; the persistence and effectiveness of the functioning of the public administration system of tourism, providing citizens with quality and affordable public services.

In order to implement and finance these requirements, state programs are adopted with a system of state policy measures and instruments that ensure, within the framework of the implementation of key public functions, the achievement of the priorities and objectives of state policy in the field of socio-economic development and security. In choosing the programmatic mechanism of state financing and the implementation of public investment to ensure the development of domestic and foreign tourism in Ukraine, numerous models have been proposed.

Key words: state policy, tourism, socio-economic development, economy, industry, transformation, public interest, services.

Постановка проблеми. Держави, в яких сформовані основні світові центри туризму, перетворили туризм на державну політику, основний вид зайнятості населення, поставили його в центр розвитку товарно-грошових відносин. Україна має високий туристично-рекреаційний потенціал, на її території зосереджені унікальні природні та рекреаційні ресурси, об'єкти національної та світової культурної спадщини. Але не завжди туристичний потенціал нашої держави використовується повною мірою. Для більш ефективного розвитку туристичної галузі необхідна низка системних заходів державного значення та державного масштабу.

Відповідно до основних засад соціально-економічного розвитку, одним із головних напрямів трансформації держави до інноваційно-соціального орієнтованого типу є створення умов для покращення якості життя громадян. Важливий також розвиток інфраструктури відпочинку і туризму, забезпечення якості, доступності та конкурентоспроможності туристичних послуг [2]. У багатьох країнах світу туризм давно є одним з основних елементів життя суспільства, він приносить істотну частину національного доходу. Туризм не стільки самодостатня сфера, скільки стимулююча, бо розвиток туризму неможливий без комплексного розвитку транспорту, зв'язку, рекреаційних територій, готельного господарства, культурних споруд та інших об'єктів туристичної індустрії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі з державного управління пріоритетними напрямками державної політики в галузі туризму називають соціальний туризм, зокрема лікувально-оздоровчий, спортивний, етно-культурний та екологічний [4]. До розвитку туризму відносять соціальні, економічні, культурно-ідеологічні й освітні, організаційні, екологічні напрями зазначеної галузі.

Роль, цілі, завдання, принципи та напрями діяльності органів державної влади щодо розвитку туризму полягають у системній державній політиці. У свою чергу, туризм як складова частина внутрішньої та зовнішньої політики держави має бути регламентований програмно-стратегічними нормативно-правовими актами. Рівень розвитку держави залежить від ефективної реалізації цільових інструментів для зростання культурного рівня, духовного потенціалу і добробуту суспільства і кожного громадянина.

Наукова та навчальна література, як і нормативно-правові акти, містить багато дефініцій туризму, які зумовлені різними напрямками його дослідження [12]. На основі аналізу наукових визначень туризму, зокрема його обсягу, змісту і співвідношення зі суміжними категоріями, пропонуємо розглядати поняття туризму у відмінних категоріях. По-перше, як тимчасові подорожі громадян у лікувально-оздоровчих, рекреаційних, пізнавальних, фізкультурно-спортивних, професійно-ділових, релігійних та інших цілях без заняття діяльністю, пов'язаною з отриманням доходу. З позицій державного управління це складна система, яка, будучи частиною соціальної сфери, водночас належить до комплексного міжгалузевого об'єкта державного управління.

Мета статті – дослідження соціально-економічного впливу на розвиток туристичної сфери в Україні й обґрунтування необхідності ефективної діяльності органів державної влади в даній царині.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі завдання:

1. Дослідити засади трансформації розвитку держави в сенсі інноваційного підходу щодо становлення туристичної галузі.
2. Проаналізувати державну політику у сфері туризму щодо публічності та доступності послуг для соціальних туристів.
3. З'ясувати необхідність створення умов для масового відпочинку населення з можливістю вільного доступу громадян.
4. Обґрунтувати важливість державної політики комплексного розвитку туризму як однієї із пріоритетних галузей економіки України.

Виклад основного матеріалу. Державна політика комплексного розвитку туристичної галузі має стати різновидом соціального управління, реалізованого шляхом цілеспрямованого, організуючого і розпорядчого впливу держави на галузь туризму з використанням інститутів, що належать до різних гілок і рівнів публічної влади з метою надійного функціонування та стійкого розвитку туристичної галузі. У свою чергу, публічне управління у сфері туризму – це адміністративно-управлінська діяльність Президента України, уряду, а також державних і регіональних органів виконавчої влади у сфері туризму, їх посадових осіб, спрямована на виконання завдань, функцій, повноважень і забезпечення діяльності єдиної системи виконавчої влади України [10].

Публічне управління з розвитку туризму передбачає наявність цілей, завдань, суб'єктів, об'єкти, персоналу управління; правову регламентацію побудови і функціонування суб'єктів управлінської діяльності; компетенцію суб'єктів управління; функції; організаційну структуру; єдність, самостійність і взаємозалежність елементів системи; певні форми і методи діяльності; управлінські процедури. Механізми публічного управління у сфері туризму, як і в інших сферах життєдіяльності суспільства і держави, складається із суб'єктів управління, функцій, форм, методів управлінської діяльності.

Організація структури публічного управління має уособлювати відповідний управлінський процес, спрямований на формування й оптимізацію структури, сфер діяльності, завдань, функцій і повноважень органів виконавчої влади в галузі туризму, а також структури виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, визначення їхніх прав і обов'язків [8]. Невід'ємною частиною процесу організації управлінської діяльності є чітке розмежування сфер діяльності, функцій і повноважень між державними та місцевими органами виконавчої влади в галузі туризму, а також визначення характеру участі саморегулювальних організацій у реалізації окремих функцій публічного управління в туристичній галузі.

Поставлені завдання потребують формування доступного і комфортного середовища; підвищення якості та конкурентоспроможності туристичного продукту на внутрішньому і сві-

товому ринках. Реалізація та посилення соціальної ролі туризму, зокрема розвиток соціального, лікувально-оздоровчого, дитячого, юнацького та молодіжного туризму, неможлива без удосконалення системи державного управління в галузі туризму. Повинно забезпечуватися зростання якості життя населення завдяки розвитку туризму та комплексне забезпечення цієї галузі для сталого розвитку туристичних послуг, просування туристичного продукту на внутрішньому і міжнародному туристичних ринках.

Пріоритетними напрямками розвитку туризму в Україні мають стати: розвиток в'їзного туризму; уніфікація якості туристичних послуг у державі, узгодження їх із міжнародними стандартами; створення і розвиток комфортного інформаційного середовища, зокрема системи туристичної навігації, інформації про туристичні ресурси, посилення ролі туризму в освіті та формування культурно-громадянського потенціалу населення та координація зусиль щодо просування національного туристичного продукту [6].

Основними показниками ефективної діяльності органів державної влади щодо розвитку туризму варто вважати збільшення попиту на вітчизняний туристичний продукт, зокрема в результаті переорієнтації частини споживчого попиту з виїзних туристських напрямків на внутрішні; залучення більшої кількості іноземних туристів; збільшення кількості систематичних поїздок, розширення переліку послуг та пролонгація періоду перебування туристів на вітчизняних курортах, а особливо розвиток соціального туризму [11].

Принципами розвитку туризму в Україні повинні стати використання комплексного підходу; інтеграція розвитку туризму в усі сфери господарства і соціального життя суспільства; інноваційний характер; стимулювання підприємницьких ініціатив учасників туристичного бізнесу, створення умов для зростання кількості малих підприємств туристичної галузі; забезпечення міжкультурної комунікації та міжнародного співробітництва під час організації туристичних програм, збалансованість інтересів усіх суб'єктів розвитку туристичної галузі в Україні.

Логічним має стати дотримання законності та громадського порядку, ефективна протидія різноманітним проявам «тіньового права» у сфері туризму [9]. Повинно бути забезпечення адекватності законодавства щодо туристичної діяльності, що буде відповідати сучасному рівню розвитку туризму у світі. Формування сучасної інфраструктури туризму, належного інформаційного забезпечення галузі має поєднуватися з посиленням ролі та значення туризму для фізичного, інтелектуального і духовного розвитку громадян України.

Для реалізації і фінансування запропонованих принципів мають ухвалюватися державні програми із системою механізмів державного управління, що забезпечують в межах реалізації ключових державних функцій досягнення пріоритетів і цілей державної політики у сфері соціально-економічного розвитку [7]. Під час вибору системи механізмів державного фінансування і залучення державних інвестицій для забезпечення розвитку внутрішнього і зовнішнього туризму в Україні має бути запропоноване відповідне наповнення.

Серед них розвиток туристичної інфраструктури в усіх суб'єктах держави незалежно від рівня їхнього економічного розвитку, розвитку регіональної інфраструктури і рівня туристичного потенціалу відповідних територій; розвиток туристичної інфраструктури обмеженого числа суб'єктів держави, найбільш перспективних з погляду розвитку внутрішнього і в'їзного туризму, а також реалізація проектів, спрямованих на розвиток міжрегіональних туристичних можливостей та підвищення якості послуг.

Інформаційне забезпечення туристичної галузі має полягати у впровадженні та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державного управління і місцевого самоврядування з метою підвищення якості та доступності публічних послуг [5]. Потрібно передбачити необхідність створення та забезпечення функціонування державної

туристичної інформаційної системи, а також центрів, що здійснюють моніторинг туризму й інформування туристів, туроператорів.

Важливою інформаційно-пропагандистською функцією органів державної влади є сприяння розвитку туристично-інформаційних центрів, а також інформування населення з питань розвитку туризму в Україні. Прогнозування і моделювання туристичної галузі має полягати у визначенні пріоритетних напрямів розвитку туризму в Україні, зокрема розроблення концепцій, доктрин і стратегій розвитку туризму або його окремих напрямів. Розроблення і реалізація державних та регіональних цільових програм розвитку туризму також належать до інформаційно-комунікативної сфери.

Бюджетне планування у сфері туризму передбачає діяльність щодо розроблення доповідей про основні результати та напрями роботи державних органів влади, поточних і довгострокових планів здійснюваних заходів у встановленій сфері діяльності [3]. Крім того, передбачається планування бюджетних асигнувань на реалізацію цільових програм розвитку туризму, на державну підтримку соціального й інших пріоритетних видів туризму в Україні, забезпечення фінансування заходів.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій передбачає оперативне регулювання управлінських відносин у галузі туризму, розроблення й ухвалення адміністративних актів органів державного управління в цій галузі, спрямованих на ефективне виконання посадових обов'язків державними службовцями, ліквідацію дублювання адміністративних функцій. Система координації публічного управління має бути спрямована на забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів виконавчої влади у сфері туризму й інших державних органів, а також об'єднань громадян для досягнення спільних цілей публічного управління.

Контроль органів державної влади є встановленням відповідності або невідповідності фактичного стану галузі туризму, системи публічного управління туризмом необхідному стандарту і рівню, вивчення й оцінка результатів загального функціонування туристичної галузі, встановлення співвідношення планованого і виконаного в системі публічного управління. Державна політика розвитку туризму має включати встановлення суб'єктами публічного управління загальнообов'язкових вимог і процедур для об'єктів управління з метою стійкого розвитку галузі туризму.

Наявність офіційного статистичного обліку у сфері туризму має забезпечувати інформаційні потреби держави і суспільства щодо повної, достовірної, науково обґрунтованої та своєчасно наданої офіційної інформації про стан і розвиток туризму, туристичної індустрії й оцінки її внеску у валовий внутрішній продукт, а також про оцінку потоків, навантаження на туристичні ресурси, об'єкти туристичної індустрії та навколишнє середовище, про рівень задоволення туристичного попиту і відповідності потребам [1].

Організаційно-фінансовий облік галузі туризму повинен передбачати фіксування в кількісному вираженні всіх чинників, що впливають на організацію, функціонування і розвиток публічного управління в цій сфері. Зміни в політичному, соціально-економічному житті нашого суспільства, досвід функціонування українського і світового туристичних ринків потребують нових підходів до реалізації державної політики розвитку туристичної галузі.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного аналізу нами обґрунтовано публічний інтерес до галузі туризму, який полягає в необхідності гарантування особистої безпеки туристів, захисту їхніх прав та законних інтересів в Україні та за кордоном; здійснення ефективного контролю за якістю і безпекою послуг туристичної індустрії, забезпечення їхньої доступності для соціальних туристів; стабільності та передбачуваності функціонування національного туристичного ринку, наявності на ньому конкуренції, захищеності економічних інтересів держави.

Держава повинна сприймати туристичну діяльність як одну із пріоритетних галузей розвитку, сприяти даній сфері, визначати і підтримувати пріоритетні напрями туристичної діяльності, формувати уявлення про Україну як державу, сприятливу для туризму, здійснювати підтримку і захист туристів. Органи місцевого самоврядування повинні відповідати за створення умов для масового відпочинку мешканців і організацію облаштування місць масового відпочинку населення, зокрема, забезпечення вільного доступу громадян до об'єктів загального користування. Органи державної влади на місцях в установленому чинним законодавством порядку мають бути наділені окремими повноваженнями створення умов для розвитку туризму.

Список використаних джерел:

1. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). Держава і регіони. Серія «Економіка та підприємництво». 2011. № 2. С. 62–68.
2. Внутрішній туристичний ринок України виявився під загрозою. 2011. URL: http://www.turkrajina.info/news/vnutrishnij_turistichnij_rinok_ukrajini_vijavivsja_pid_zagrozoju/2011-11-24-2065.
3. Войтушенко О.П. Управління якістю як невід'ємна частина діяльності туристичних та авіаційних підприємств. Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права. 2011. Вип. 9. С. 307–315.
4. Гоцій Н.М., Яремко Л.А. Проблеми та перспективи розвитку туристичних послуг в умовах глобалізації. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. № 1. С. 105–109.
5. Колесник О.О. Оцінка інвестиційного забезпечення розвитку туризму в Україні. Економіка. Управління. Інновації. 2011. № 2 (6). URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2011_2/11kootvy.pdf.
6. Криховецький І.З. Туристична індустрія: стан, проблеми та перспективи розвитку. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького. 2011. № 3. С. 158–166.
7. Парубчак І.О. Роль засобів масової інформації у взаємодії органів публічної влади із суспільством на засадах відкритості та прозорості. Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління». Вип. № 2 (7). 2017. С. 239–249.
8. Станіславська Г.А., Пробоїв О.А. Передумови та перспективи розвитку туристичної галузі України в контексті політики державного регулювання. Науковий вісник Ужгородського університету. 2011. Вип. 33. Ч. 3. С. 164–169.
9. Стручок Н.М. Вплив державного регулювання на ринок туристичних послуг в Україні. Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць. 2011. Вип. 21.5. С. 93–98.
10. Стойка В.О. Актуальні проблеми та перспективи розвитку туристичної галузі як пріоритетного напрямку інвестування соціальної сфери. Науковий вісник ЧДІЕУ: зб. наук. праць. 2011. № 1 (9). С. 93–101.
11. Темник І. О. Соціокультурні аспекти реалізації макропроектів міжнародного туризму як інструмент підвищення туристичної конкурентоспроможності України. Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць. 2011. Вип. 21.6. С. 39–45.
12. Телетов О.С., Косолап Н.Є. Особливості та перспективи маркетингу туристичних послуг в Україні. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2012. № 1. С. 21–34.