

Валентина ПІДГІРНА

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Розглянуто сутність моделей публічного управління у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі напрямки діяльності держави у туристичній сфері. З'ясовано важливість упровадження міжнародного досвіду щодо практики державної політики у сфері туризму. Визначено, що державна сфера туризму (в регіональному розрізі) розвивається не системно, реактивно використовуючи певні елементи та впроваджуючи дані локально. На основі досліджень з'ясовано, що механізм державного управління потребує удосконалення.

Ключові слова: *моделі публічного управління, туристична сфера, адаптація міжнародного досвіду, механізм державного управління.*

Аналіз наукових публікацій останніх років за цією тематикою засвідчує про відсутність ідеальної структури щодо ступеню впливу держави на розвиток туризму. Адже впровадження в Україні існуючих в світі моделей публічного управління супроводжується впливом таких факторів, як: соціально-економічний розвиток держави, політична ситуація, рівень освіти та освіченості населення, фінансовий добробут, транспортне сполучення та ставлення людей до сфери туристичної індустрії.

На основі досліджень, проведених науковцями, можна сказати, що традиційними у світі є три моделі публічного управління сферою туризму.

Перша цілком охоплює державне регулювання сферою туризму, друга передбачає здійснення цих функцій через регіональні центральні органи виконавчої влади, а діяльність третьої покликана делегувати такі повноваження центральним туристичним адміністраціям, що тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Однак останнім часом в більшості досліджень на міжнародному туристичному ринку

вирізняють чотири моделі, які кожна країна адаптує під свої суспільні вимоги, що проявляється через ступінь державного втручання у сферу туризму^{1,2}.

Розглянемо більш детально характеристику сучасних моделей публічного управління сферою туризму, беручи до уваги критерії політичного устрою, географічну складову, наявність структурних елементів та силу взаємозв'язку і впливу між ними. Так, перша – державна (кейнсіанська, або латиноамериканська); друга – приватно-партнерська (європейська, або змішана, або африкансько-європейська); третя – структурно-логічна; четверта – автономна (або модель ліберального ринку, або американська)³.

Перший тип моделі, державний («децентралізоване управління»), передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації серед урядових органів виконавчої влади, а усі питання щодо розвитку туризму вирішують на місцях на засадах та принципах ринкової «самоорганізації». До країн, що використовують цей тип моделі, належать: Арабська Республіка Єгипет, Турецька Республіка, Китайська Народна Республіка, Французька Республіка, Туніська Республіка, Хорватія, Республіка Мальта, Республіка Куба, Королівство Марокко, Держава Ізраїль та інші⁴.

Другий тип, «модель пріоритетності туризму» або приватного партнерства, навпаки, передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, яке контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі у країні, де туризм є однією із важливих сфер економіки. Для нього характерно використання засад публічно-приватного партнерства у вирішенні питань розвитку туризму, наявність міністерства туризму з суміжними сферами (матеріальної

¹ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіз. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

² Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

³ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіз. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

⁴ Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

чи нематеріальної) та чіткий розподіл повноважень між центром і регіонами. Країни, що використовують цей тип моделі: Швейцарська конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина, Словаччина, Королівство Іспанія, Республіка Австрія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Сербія, Республіка Північна Македонія, Республіка Словенія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща та інші⁵.

Третій тип, «європейська модель управління», «модель міжгалузевого регулювання», де туризм – складова сфера національної економіки, переважає у розвинених європейських державах, у «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. Для нього характерно те, що вплив держави послаблюється, а сферу регулює Національна туристична адміністрація в складі багатопрофільного міністерства або в складі державної структури, що не є центральним органом виконавчої влади у відповідній сфері. До країн, що використовують цей тип моделі, відносять: Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Королівство Бельгія, Фінляндська Республіка, Корейська Народнo-Демократична Республіка, Федеративна Республіка Сомалі, Держава Кувейт та інші⁶.

Четвертий тип моделі — це автономна, або модель ліберального ринку, де туризм – вторинна сфера економіки. Для неї характерно пасивна державна політика, де всі суб'єкти господарювання в туризмі самостійно вирішують питання на основі принципів ринкової економіки. У цій моделі активно впроваджується маркетингова туристична політика. Країни, що використовують цей тип моделі: Сполучені Штати Америки, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Сомалі, Гвінея-Бісау та інші.⁷

⁵ Там само.

⁶ Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020. Вип. 25. URL: <https://bit.ly/41EM4Qc>

⁷ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

Необхідно наголосити на тому, що не має чіткого єдиного підходу до визначення ключових ознак тієї чи іншої моделі. Науковці групують їх за власними переконаннями, враховуючи те, що найголовнішим є визначення міри впливу держави на туризм. Не має єдності і з приводу ідеального варіанту використання моделі. Так, досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від того, як на державному рівні сприймається ця галузь, наскільки вона користується державною підтримкою. При цьому світова практика свідчить, що ідеальної формули, яка дала б можливість державі створити оптимальну структуру управління туристичною сферою, не існує.

Узагальнюючи представлені наукові погляди щодо моделей публічного управління сферою туризму, можна зазначити, що особливості моделювання в країнах відбуваються на основі визначення пріоритетності туризму для економіки країни із застосуванням жорсткого авторитарного управління всіма напрямками туристичної політики держави через відповідне міністерство туризму (перша модель); через взаємодію сфери туризму і діяльність міністерства туризму та суміжних сфер матеріального чи нематеріального виробництва (друга модель); із використанням ліберальних засобів регулювання та координації через діяльність національної туристичної адміністрації при багатогалузевому міністерстві або уряді країни (третья модель); із невтручанням держави в розвиток туристичної сфери, окрім ринкового саморегулювання (четверта модель).

Кожна наступна модель демонструє зменшення впливу держави на туризм аж до повного нівелювання. Щодо впровадження запропонованих моделей в систему публічного управління сферою туризму в Україні варто зазначити, що як показує досвід, у різні періоди розвитку слід використовувати й відповідні моделі.

Дослідження, яке проводилось Українською Маркетинговою групою на основі даних 194 країн світу, що стосувалось використання найкращої моделі публічного управління, показало, що найбільш розповсюдженою є друга модель, яка передбачає створення комбінованого міністерства, яке поєднує туризм із суміжними галузями – 45% країн світу обирають саме її. Четверть держав (28%) дотримуються тре-

твої моделі, при якій центральним органом виконавчої влади у сфері туризму може бути або багатопрофільне міністерство, або державна структура (адміністрація, комітет, департамент тощо), що прямо підпорядкована уряду. Майже кожна п'ята (23%) країна світу має окреме міністерство туризму, тобто знаходиться на першій моделі, і лише 4% держав не займаються регулюванням туристичної галузі на рівні центральної державної влади.

Так, на самостійних етапах вітчизняного державотворення туризм не перебував у центрі уваги національного розвитку країни й не вимагає відповідної організаційної структури.

Для ефективного впровадження розглянутих моделей необхідно, щоб процес вироблення державної політики в туристичній сфері співпадав з певними векторами розвитку країни, відображав суспільні потреби й запити, був соціально орієнтованим та мав конкретні цілі. Важливим є також врахування пріоритетів у розвитку внутрішнього та зовнішнього туризму, залучення громадськості до проєктів просування території, надання податкових пільг та преференцій для представників туристичного бізнесу, активне публічно-приватне партнерство тощо.

Регулювання сфери туризму на макрорівні є процесом, необхідним для успішного розвитку туристичної діяльності в будь-якій країні світу. Якщо ж зупинитись детальніше на рівні нашої країни, то державну політику в туристичній сфері провадить Державне агентство розвитку туризму України, яке є центральним органом виконавчої влади⁸. Тобто йдеться про використання окремих елементів, характерних для другої моделі державного регулювання сфери туризму, де частина повноважень зазвичай передається на регіональний (мезоекономічний) рівень.

У цьому контексті функції центрального органу виконавчої влади у сфері туризму зазвичай спрямовані на збільшення обсягів туристичного руху; рекламу національного туристичного продукту на зовнішніх ринках; підвищення конкурентоспроможності вітчизняної індустрії туризму шляхом ініціювання запровадження сприятливої для туризму податкової політики, політики у сфері зайнятості населення, політики

⁸ Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

розвитку малого та середнього туристичного бізнесу з одночасною інтеграцією функцій органів регіонального впливу.

У свою чергу регіональний аналіз міста Чернівці та Чернівецької області показує, що регіон є мультикультурним, має значну кількість об'єктів історико-архітектурної спадщини та релігійного туризму. Розвинута мережа заповідників, національних парків, велика кількість пам'яток природи, пам'яток садово-паркового мистецтва та інших об'єктів ПЗФ (природно-заповідний фонд області включає 331 об'єкт площею 101,231 тис. га, та становить 12,8% території області, що удвічі більше, ніж у середньому по Україні) вабить потенційного туриста. Окрім того, цей мальовничий куточок України на час воєнного стану став прихистком для багатьох людей, що змушені втікати з окупованих територій.

Регіон здатний запропонувати туристам відпочинок на будь-який смак та бюджет – від пізнавального до активного, від комфортного до екстремального туризму.

У 2020 році, попри ситуацію з захворюваністю на COVID-19, кількість туристів, які відвідали Чернівецьку область, склала 265,7 тис. осіб, у тому числі внутрішніх – 224,7 тис. та іноземних понад 41 тис., що значно менше, ніж у 2019 році, проте проблемним залишається питання обліку туристів, адже методологія збору статистичних даних є застарілою.

Пріоритетним напрямом екологічно збалансованого туризму на Буковині є розвиток сільського зеленого туризму. Свої послуги туристам пропонують більш як 90 приватних садиб сільського, екологічного (зеленого) туризму.

Варто зазначити про вплив на туризм фото локацій, які стають потужним туристичним двигуном, котрий спонукає до подорожей. Зростає кількість тюльпанових полів, в цьому році було висаджено лавандове поле, фото з яких надзвичайно популярні в соціальних мережах. Також варто згадати про гастрономічний потенціал нашої області, адже буковинська кухня увібрала в себе найкраще з кухонь різних регіонів. Цей напрямок зараз популярний в усьому світі.

З метою розвитку та промоції найбільш привабливих туристичних локацій в Чернівецькій області було визначено 6 туристичних магнітів.

Це дасть можливість зосередити організаційні та фінансові можливості для популяризації зазначених туристичних об'єктів шляхом проведення системної інформаційної та маркетингової роботи:

1. Історичне середмістя Чернівців.
2. Державний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця».
3. Великий Гук та буковинські водоспади.
4. Гірськолижний комплекс «Мигово» на Буковині.
5. Урочище Лужки з унікальним мінеральним джерелом (79 км від Чернівців).
6. Центр світового старообрядництва в Білій Криниці.

Для подальшого підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі регіону та досягнення оперативної цілі 1.3 Розвиток туризму та рекреації, визначеній Стратегією розвитку Чернівецької області на період до 2027, розроблено комплексну Програму розвитку туризму в Чернівецькій області на 2021-2023 роки (далі – Програма)⁹.

Проте існує ряд перешкод для освоєння потенціалу регіону. Так, матеріально-технічна база туристично-рекреаційних об'єктів, зокрема туристичних магнітів, не відповідає сучасним вимогам і потребує значних капіталовкладень для модернізації та переоснащення. Наразі питання збільшення туристичних потоків в область прямо пов'язане з проблемою організації розміщення туристів і будівництвом сучасних закладів сервісного обслуговування.

Недостатнім є рівень забезпеченості автомобільних доріг туристичною, сервісною та інформаційною структурою (відсутність рекламних щитів та єдиної системи вказівників на автошляхах до об'єктів туризму).

Також недостатня кількість облаштованих місць короткочасного відпочинку туристів, незадовільний стан доріг, відсутність під'їздів до багатьох популярних туристичних об'єктів, незадовільний стан більшості пам'яток культурної спадщини, недостатня забезпеченість туристичної галузі висококваліфікованими спеціалістами, відсутність

⁹ Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

системного рекламного та інформаційного забезпечення, руйнація об'єктів історико-культурної спадщини гальмують розвиток туризму в області. Програма покликана стати концептуальною базою розвитку туризму в області як високорентабельної галузі економіки, покращити рівень туристичної інфраструктури області та привабливості серед гостей краю і забезпечити становлення Чернівецької області як регіону із сучасною індустрією гостинності.

Таким чином, як свідчить регіональний розріз упродовж останніх років, практично у всіх галузях діяльності в Україні характерними були кризові явища, які стримували орієнтири розвитку бізнесу та піддавали його інерційній залежності від зовнішніх чинників, виходячи з цього, доцільно запропонувати проєкт моделі централізованого регулювання туризму на чолі з Міністерством.

Організаційна структура проєкту Міністерства туризму України має складатися з Генерального секретаріату, департаментів та незалежної служби. Міністрові туризму мають бути доручені управлінські, й адміністративні функції в рамках міністерства. Департамент туристичного ринку та міжнародного співробітництва має здійснювати: регулювання туристичного ринку країни на основі реалізації заходів державної туристичної політики; відстеження й аналіз політики в галузі туризму на регіональному та місцевому рівнях¹⁰.

Департамент розвитку та конкурентоспроможності туризму має забезпечувати: координацію діяльності, пов'язану з прийняттям і здійсненням стратегії розвитку українського туризму, та розроблення генерального плану розвитку туризму; проведення досліджень і формування планів окремих сегментів туризму та контроль за їх виконанням. Департамент зв'язків із громадськістю має виконувати завдання, пов'язані з плануванням, керуванням і контролем інформації та зв'язків із громадськістю в Міністерстві, а також редагуванням веб-сторінок міністерства, публікацією інформації про діяльність Міністерства тощо.

¹⁰ Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020. Вип. 25. URL: <https://bit.ly/3IL6LRN>

Незалежний департамент внутрішнього аудиту має проводити внутрішні аудиторські перевірки в Міністерстві й забезпечувати експертизу його фінансової діяльності тощо.

При впровадженні централізованої моделі державного регулювання туризму необхідно враховувати, на наш погляд, стратегію регіонального розвитку регіонів та стратегію розвитку соціальної відповідальності. Саме створення умов для об'єднання зусиль на рівні бізнесу, держави та суспільства визначатиме передумови для формування колективної довіри та створення інновацій у галузі туризму.

Стратегія розвитку соціальної відповідальності у сфері туризму має охоплювати: напрями з консолідації інтересів та поліпшення рівня співпраці підприємств у регіональному контексті; конкретних механізмів матеріального стимулювання бізнесу щодо підвищення екологічної відповідальності; зменшення адміністративного тиску органів влади; поширення позитивного досвіду впровадження програм із соціальної відповідальності; подальшого наукового опрацювання проблеми утвердження системної соціальної відповідальності; конкретизації заходів щодо соціальної відповідальності держави¹¹. З урахуванням зазначеного й запровадженням централізованої моделі державного регулювання зрушення в туризмі будуть суттєвими і сприятимуть поліпшенню економічної ситуації в країні.

Висновки

Отже, вибір моделі публічного управління туристичною сферою та ефективність її впровадження в Україні залежить від значення туризму для економіки країни, історичного та регіонального контенту. Таким чином, аналіз світових моделей державного регулювання туризму дав змогу обґрунтувати доцільність використання в Україні моделі централізованого державного регулювання туризму, яка, на наш погляд, у сучасних реаліях розвитку української держави забезпечить (використовуючи зарубіжний досвід) розв'язання проблем розвитку вітчизняного туризму, що залежить від механізму функціонування

¹¹ Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

його управлінської системи, рівня системи матеріально-технічного забезпечення, ролі державних та громадських інституцій, ефективності економіко-правового регулювання. Саме така модель притаманна країнам під час кризового стану галузі туризму чи перехідного періоду в економіці, коли ситуація потребує застосування певних адміністративних механізмів регулювання. Надалі, за умов покращення ситуації у вітчизняній економіці, вона має бути замінена на модель, яка передбачає та містить неоліберальні підходи (децентралізована, змішана моделі тощо).

Valentyna PIDGIRNA

CHARACTERISTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN THE SPHERE OF TOURISM: GLOBAL EXPERIENCE AND UKRAINE

The essence of public management models in the field of tourism is considered. The main legislative directions of the state's activity in the tourism sphere have been analyzed. The importance of the implementation of international experience in the practice of state policy in the field of tourism has been clarified. It was determined that the state sphere of tourism (in the regional section) is not developing systematically, reactively using certain elements and implementing data locally. On the basis of research, it was found that the mechanism of public administration needs improvement.

Keywords: *models of public administration, tourism sphere, adaptation of international experience, mechanism of state administration.*

Список джерел

1. Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.
2. Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.
3. Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020.

Вип. 25. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41805/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

4. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

References

1. Balabanov Gh. V., Sajchuk V. S. Dynamika i struktura naukovogo poshuku v ghaluzi turyzmu i rekreaciji v Ukrajinі: analit. dop. Kyjiv: NAU, 2017. 100 s.

2. Krutij Gh. Modeli publichnogho upravlinnja u sferi turyzmu: svitovyj dosvid dlja Ukrajinu. Mekhanizm derzhavnogho reghuljuvannja. #1(82). 2021. S.118-121.

3. Karpenko A., Ghurbyk Ju. Suchasni modeli derzhavnogho reghuljuvannja turyzmu. Reghionaljni aspekty rozvytku produktyvnykh syl Ukrajinu. 2020. Vyp. 25. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41805/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

4. Pro turyzm: Zakon Ukrajinu vid 15.09.1995 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Pro skhvalennja Strateghiji rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporjadzh. Kabinetu Ministriv Ukrajinu vid 16.03.2017 r. #168-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>