

УДК 351.85.072: 338.431(477)

DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.4>**Потравка Л.О.**

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,
Херсонський державний аграрно-економічний університет

Пічуря І.О.

аспірант,
Херсонський державний аграрно-економічний університет

Potravka Larysa

Kherson State Agrarian and Economic University

Pichura Ivan

Kherson State Agrarian and Economic University

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

PUBLIC MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF THE TOURIST INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATIONS OF THE NATIONAL ECONOMY OF UKRAINE

У статті публічне управління визначено ефективною системою управління розвитком туризму. Встановлено стан розвитку туристичної галузі національної економіки. Досліджено відповідність напрямів розвитку туризму цілям сталого розвитку. Визначено практичні проблеми розвитку туризму в частині інформатизації, стандартизації та сертифікації послуг. Акцентовано на проблемах управління розвитком туристичної галузі, які пов'язані з відсутністю системи стимулів туристської діяльності, туристичного менеджменту, управління якістю послуг та управлінням екологізацією туристичної галузі. Доведено ефективність системи управління туристичною діяльністю у напрямках реформування публічного управління. Визначено векторність публічного управління туризмом та актуальність проектного підходу у контексті пошуку інвестиційних ресурсів для туристичної галузі регіонів.

Ключові слова: національна економіка, туризм, публічне управління, державне регулювання, сталий розвиток, проект.

В статье публичное управление определено как эффективная система управления развитием туризма. Установлено состояние развития туристической отрасли национальной экономики. Исследовано соответствие направлений развития туризма целям устойчивого развития. Определен круг практических проблем развития туризма в части информатизации, стандартизации и сертификации услуг. Акцентировано на проблемах управления развитием туристической отрасли, связанные с отсутствием системы стимулов туристической деятельности, туристического менеджмента, управления качеством услуг и управлением экологизацией туристической отрасли. Доказана эффективность системы управления туристической деятельностью в направлении реформирования публичного управления. Определена векторность публичного управления туризмом и актуальность проектного подхода в контексте поиска инвестиционных ресурсов для туристической отрасли регионов.

Ключевые слова: национальная экономика, туризм, публичное управление, государственное регулирование, устойчивое развитие, проект.

The article defines public administration as an effective management system for tourism development. The state of development of the tourism industry of the national economy has been established. The correspondence of the directions of tourism development to the goals of sustainable development was studied. The range of practical problems of tourism development in terms of informatization, standardization and certification of services has been determined. It is focused on the problems of managing the development of the tourism industry associated

with the lack of a system of incentives for tourism activities, tourism management, quality management of services and management of the greening of the tourism industry. The efficiency of the tourism management system in the direction of public administration reform has been proved. The vectoriality of public tourism management and the relevance of the project approach in the context of the search for investment resources for the tourism industry of the regions are determined. The reason for the restrained development of the tourism industry in Ukraine is the unsatisfactory condition of historical and cultural heritage sites, transport infrastructure and utilities. Determinants of development are considered to be the ecological condition of territories, the level of pollution of water bodies and air. Therefore, the transition of the development of the tourism industry of Ukraine to the principles of sustainable development is becoming relevant. The development of the tourism industry through a project approach becomes strategic provided that regulation is carried out at the state and regional levels through the adoption of targeted programs, the implementation of which will increase the socio-economic efficiency of tourism. The application of the project approach to the development of tourism reveals the possibilities of applying public administration mechanisms, as the implementation of projects involves taking into account the views of citizens, consistency with the development of the community, public administration and administration. Despite the advantages of design, the disadvantage of such an approach to the management of the tourism industry is the certainty of the life of the project, its isolation and partial isolation.

Key words: national economy, tourism, public administration, state regulation, sustainable development, project.

Постановка проблеми. На сучасному етапі трансформацій національної економіки України необхідно розробити та впровадити ефективні механізми публічного управління розвитком динамічних галузей національного господарства, що набуває актуальності в умовах децентралізації влади. На сьогодні підприємства туристичної галузі потерпають від масштабних збитків через необхідність обмежувальних протиепідеміологічних заходів на фоні стрімким поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конкурентоспроможність галузі туризму тісно пов'язана з її сталістю, позаяк якість та інтенсивність туристичної діяльності істотно впливають на природне й культурне середовище, соціальний розвиток місцевих громад. Проблематику механізмів публічного управління та регулювання розвитку туризму досліджено в працях таких науковців, як: Т.М. Безверхнюк, Н.І. Ведмідь, В.Г. Грановська, С.В. Захарін, Ю.Є. Кирилов, В.М. Крикунова, М.В. Субота, Т.І. Ткаченко.

У межах вивчення зазначеної проблематики автором проаналізовано наукові праці В.М. Вакуленка, К.О. Ващенко, Р.В. Войтович, В.В. Голубь, І.О. Дегтярьової, О.С. Ігнатенка І.В. Козюри, В.М. Князева, Т.О. Лукиної, В.В. Мамонової, О.А. Машкова, П.І. Надолішнього, Н.Р. Нижник, Н.І. Олійник, Н.Г. Плахотнюк, Ю.П. Шарова та інших учених, які досліджують різні аспекти теорії, історії та методології публічного управління, які допомогли сформуванню бачення розвитку туристичної галузі.

Формулювання цілей статті. Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо розвитку туризму в Україні, актуальним залишається пошук ефективних методів управління розвитком туристичної галузі, що набуває особливої важливості в умовах трансформацій національної економіки в частині її структурної перебудови. Публічне управління визначено ефективною системою управління туристичною діяльністю, яка базується на основних векторах реформування публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Провідним напрямом позиціонування держави на світовій арені та реалізації національних інтересів є розвиток туристичної галузі національної економіки, що дозволяє створити та закріпити імідж держави, який є базовим елементом її стратегічного капіталу. Саме імідж є найвпливовішим елементом результативності міжнародних відносин, який формує уявлення про країну як економічний суб'єкт в системі глобальної конкуренції, як об'єкт для інвестиційних відносин та

політичного гравця на світовій арені. Туризм є однією з стратегічно важливих галузей економіки більшості країн світу, оскільки туристи є незалежними утворювачами іміджу та джерелом поширення інформації про країну.

Роль туризму почала активно зростати разом із посиленням глобалізації, оскільки саме потоками туристів поширюються соціальні, політичні і економічні заходів, долаючи кордони, реалізуються транс регіональні зв'язки, розширюються мереж соціальної активності і влади. Здобуття країною іміджу туристичної дестинації набуло конкретну цінність, а підтримку цього іміджу слід вважати складником національних інтересів і вважати визначальним напрямом міжнародної інформаційної політики держав світу. Набуття туризмом стратегічного значення визначає його ключовим фактором соціально-економічного прогресу країни.

Наукові дослідження виникнення та розвитку туризму доводять його належність до соціально-культурного середовища, що еволюціонує під впливом держави, культури, науки, економіки. На сьогодні актуальним є науковий пошук статусу туризму у суспільстві; вивчення впливу розвитку туризму на процес децентралізації влади, розбудову сільських територій та розвиток об'єднаних територіальних громад. У контексті публічного управління туризм слід розглядати з позиції аксіології, що передбачає обов'язкове врахування духовних, моральних і гуманітарних аспектів виміру туризму та його зв'язок з формуванням ідеалів, норм та цінностей.

Ця підсистема охоплює розроблення та обґрунтування таких пріоритетних аспектів, як ціннісні орієнтації особистості туриста; базові засади саморозвитку особистості користувача туристських послуг; концепція моделі «сервісного мислення» фахівця галузі туризму; гуманізація та гуманітаризація туристської діяльності; перспективне втілення ціннісних пріоритетів при підготовці фахівців для туризму та у процесі туристської діяльності. Праксеологічна складова туризму передбачає проектування розвитку цієї галузі у межах об'єднаних територіальних громад на основі програмно-цільового підходу.

Актуальними залишаються практичні проблеми розвитку туризму в частині інформатизації, стандартизацію та сертифікацію туристських послуг. Управлінські проблеми стосуються розробки системи стимулів туристської діяльності, туристичного менеджменту, управління якістю туристських послуг та управління екологізацією туристичної галузі. Функціонування туристичної галузі здійснюється у відповідності Цивільного кодексу України, Господарського Кодексу України, Закон України «Про туризм», Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Закон України «Про страхування».

Свідченням динамічного розвитку галузі туризму є постійне збільшення її частки у світовому валовому продукті, обсяг якої на сьогодні становить 10%. Також у світовій галузі туризму зайнято майже 10% загальної чисельності зайнятих осіб у світі, а прогностичні показники очікуваного обсягу доходу до кінця 2020 року становлять 2000 млрд дол. США [1]. Туризм набирає особливого значення у розвитку національних економік країн та стає рушійною силою трансформаційних перетворень їх структур, стимулюючи розвиток понад 50 суміжних галузей, зокрема, харчової та текстильної промисловості, транспорту, зв'язку, торгівлі, будівництва та ін.

Дослідженнями доведено, що в Україні на регіональному та місцевому рівнях зосереджено потенціал розвитку туристичної і курортної галузі, насамперед, на сьогодні Україна посідає 78 місце у рейтингу привабливості для туристів, також зареєстровано близько 3,6 тис. підприємств, які є суб'єктами туристичної діяльності, налічується 1,5 тис. готелів та 3 тис. санаторно-курортних і оздоровчих закладів [7]. У цьому контексті туризм має стати основою довгострокового місцевого економічного розвитку, але слід враховувати факт чутливості до змін внутрішньополітичної та економічної ситуації у країні, стан міжнародних відносин із сусідніми країнами, вразливість території до кліматичних чинників та природних катаклізмів. Основною причиною стри-

маного розвитку галузі туризму в Україні є незадовільний стан об'єктів історико-культурної спадщини, транспортної інфраструктури та комунального господарства. Серед визначальних факторів розвитку слід виокремити екологічний стан територій, рівень забруднення водних об'єктів та повітря. Тому, актуальності набуває перехід розвитку туристичної галузі України на засади сталого розвитку.

У 2015 р. на Саміті ООН було затверджено Цілі сталого розвитку на період до 2030 року, а Урядом України 15 вересня 2017 року представлено Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна 2020» з визначенням індикаторів досягнення 17 цілей сталого розвитку. Встановлено, що туризм можна вважати інструментом досягнення чотирьох із них, зокрема: Ціль 8 «Достойні робочі місця та економічне зростання» може бути досягнуто за умови переходу підприємств туристичної галузі на засади сталого розвитку до 2030 року, за рахунок створення нових робочих місць на основі підтримки місцевої культури і поширення локальних продуктів [2; 4]. Досягнення цілі 11 «Міста та спільноти, що живуть відповідно до принципів сталого розвитку» передбачає пряму участь підприємств туризму у розробці та реалізації стратегій місцевого економічного розвитку, в частині розвитку поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості з обов'язковим збереженням культурної і природної спадщини.

В інтересах туристичних підприємств прийняття активної участі у охороні довкілля міст, поселень та територій. Участь туристичної галузі у досягненні глобальної цілі 12 «Відповідальне споживання» є беззаперечним, оскільки використання сучасних технологій виробництва та надання послуг підприємствами туристичної галузі направлене на раціональне використання наявних ресурсів з збереженням стану навколишнього середовища, яке є основним ресурсом розвитку. Реалізація цілі 17 «Партнерство заради досягнення цілей» передбачає участь туристичних підприємств з підприємствами інших галузей на засадах партнерства в межах співробітництва задля розв'язання регіональних екологічних проблем та розвитку соціальної сфери, комунікацій, освіти, науки і культури [5].

Необхідність та перспективність спрямування розвитку туризму у напрямку сталих засад доведено європейським досвідом в частині ініціативи Європейської комісії щодо зобов'язань туризму Європейських країн до сталого туризму. Зокрема, було впроваджено схеми екологічного управління й аудиту ЄС (EMAS) та екологічної екосистеми ЄС; механізм звітування щодо туризму та навколишнього природного середовища (TOUERM); ініціативи з корпоративної соціальної відповідальності (CSR) [3; 5]. Реалізація політики сталого туризму в Україні почалася після укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з введення в дію економічної частини Угоди, якою передбачено гармонізацію національних стандартів з міжнародними та європейськими нормативними документами.

Співробітництво у напрямку розвитку туризму направлено на зміцнення туристичної галузі як елемента міжнародних відносин та генератора економічного зростання [6]. Головними принципами сталого туризму є раціональність, оптимальність, ефективність, планування, компліментарність, єдність, системність [7]. Впровадження та їх реалізація можлива за умови впровадження заощадливого використання ресурсів; зниження рівня споживання та шкідливих викидів; збереження природної та культурної спадщини; стратегічне планування розвитку туризму для місцевого економічного розвитку шляхом активізації місцевих громад. Встановлено, що досягнення цілей сталого розвитку за посиленням позитивного впливу туристичної галузі можливе на умови взаємодії бізнесу, влади та громади.

Пошук ефективної системи управління туристичною діяльністю слід зосередити на основних векторах реформування публічного управління у сфері туризму. Перший з них – інституціональний вектор, яким передбачається удосконалення та імплемен-

тація нормативно-правової бази, розробка стратегій розвитку туристичної галузі на національному та регіональному рівнях, якими передбачено реалізацію програм розвитку туризму з обов'язковим зазначенням відповідності стандартам ЄС. Другим вектором визначено інформаційне забезпечення, що передбачає формування Державного кадастру природних туристичних ресурсів та курортних територій, а також розробку органами публічної влади шкали оцінювання впливу туризму на економічний, екологічний та соціальний розвиток об'єднаних територіальних громад. Економічний вектор передбачає розробку та реалізацію механізму державного стимулювання розвитку туризму та рекреації, вжиття заходів грантової підтримки та різних видів інвестиційних ресурсів.

За умови необхідності досягнень цілей сталого розвитку України актуальності набуває екологічний вектор публічного управління, який передбачає обов'язковість узгодження програм розвитку туризму, інвестиційних проектів туристичного підприємства зі стратегією сталого розвитку регіону [8]. Даний вектор передбачає здійснення стратегічного екологічного оцінювання території та врахування його результатів у програмах регіонального розвитку туристичної галузі. Туризм є невід'ємною інтегрованою частиною соціально-економічного розвитку території, розвиток якого обумовлюється особливостями дестинації, яка є комплексним простором з туристичними пам'ятками, інфраструктурою та туристичною спільнотою.

Узагальнення наукових досліджень та практичного досвіду туристичної індустрії доводить, що дестинації посідають центральне місце в системі управління туризмом. У зв'язку з тим, що іноді території дестинації та фактичні межі територіально-адміністративних одиниць не співпадають має бути утворено стратегічно-орієнтовану державну політику у напрямку визначення туризму одним з основних пріоритетів держави. В умовах децентралізації влади та посилення повноважень місцевих громад, туристична діяльність на регіональному рівні стає консолідуючим фактором та фактором у сталому розвитку території [6].

У цьому контексті завданням Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. Було визначено зростання конкурентоспроможності регіонів, подолання надмірних соціально-економічних диспропорцій, реформування системи державного управління регіональним розвитком. Але, відсутність цільового планування туризму в Україні має наслідками фрагментарність формування, нечіткість визначення пріоритетних напрямів, часову невизначеність етапів реалізації Стратегії розвитку туризму і курортів. Посилення структурних диспропорцій в умовах трансформацій національної економіки актуалізує проектний підхід розбудови галузі туризму, перевагами якого є зосередження на оптимізації та перерозподілі наявних ресурсів, обов'язковості контролю та мінімізації ризиків. на думку фахівців проектний підхід вважається одним із найефективніших у період фінансово-економічної кризи та обмеження бюджетного фінансування.

З позиції публічного управління туризмом проектування є особливим видом управлінських технологій, коли проект розглядається як керована зміна початкового стану системи туристичної галузі, що пов'язана з витратами ресурсів та часу. Таким чином, під проектом галузі туризму слід розуміти комплекс логічних завдань і визначених заходів, з чітко встановленими часовими межами та джерелами фінансових ресурсів. Унікальність проектного підходу полягає у конкретиці методики, яка визначається ДСТУ ISO 10006:2005 «Системи управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах» та чіткою орієнтацією на отримання результату від конкретного обсягу та виду продукту.

Розвиток туристичної галузі за допомогою проектного підходу набуває стратегічності за умови здійснення регулювання на державному і регіональному рівнях шляхом ухвалення цільових програм, реалізація яких забезпечить підвищення соціально-економічної ефективності туризму. У цьому контексті на макроекономічному рівні

розвиток туристичної діяльності передбачає виявлення закономірностей та тенденцій сфер економіки, пов'язаних з туризмом. Слід зазначити, що галузеве розмаїття зв'язків туристичної галузі характеризується тенденціями до розширення, що підтверджується диверсифікацією видів туристичної активності та появою нових його видів: оздоровчий туризм, туризм міст, бізнес і конференц-туризм, сільський туризм, екстремальний туризм, темний туризм, медичний туризм.

Застосування проєктного підходу до розвитку туризму розкриває можливості застосування механізмів публічного управління, оскільки реалізація проєктів передбачає врахування думки громадян, узгодженість з напрямками розвитку громади, державне управління та адміністрування. Незважаючи на переваги проєктування недоліком такого підходу до управління галуззю туризму є визначеність терміну існування проєкту, його замкнутість та часткова відособленість. Тому, під час визначення напрямку проєкту туристичної галузі необхідно визначитися з подальшими перспективами його продовження та ступеня його важливості для реалізації стратегічних завдань у майбутньому.

Висновки. Отже, основою ефективного публічного управління є використання управлінських методів та інструментів проєктного підходу, спрямованих на розвиток туристичної галузі національної економіки через ініціацію та реалізацію проєктів. Першочерговою уваги потребує стандартизація проєктного управління в Україні та регламентування проєктної діяльності органів публічної влади. Також має бути чітко визначена інституціоналізація механізму публічного управління розвитком регіонального туризму в частині закріплення форм і способів взаємодії учасників проєкту розвитку туризму на умови інформаційної відкритості.

Список використаних джерел:

1. Статистичний щорічник України за 2019 рік. Київ: Держстат, 2019. 556 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2020).
2. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 10.10.2020).
3. Стратегія «Європа-2020». URL: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance> (дата звернення: 10.10.2020).
4. Цілі сталого розвитку: Україна. Нац. доп. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017> (дата звернення: 10.10.2020).
5. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri> (дата звернення: 10.10.2020).
6. Тимошенко Т.О. Напрями удосконалення публічного управління розвитком туризму на засадах державно-приватного партнерства. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. № 3. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15687143236118.pdf>. DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5193 (дата звернення: 10.10.2020).
7. Kyrylov Y.Y., Hranovska V.H., Kolokolchukova I.V. (2020) Regional diversification of rural territories with limited spatial location of green tourism objects (Article). *Journal of Environmental Accounting and Management*. Volume 8, Issue 4, pp. 351–363.
8. Pichura V., Potravka L., Skok S. (2020) Causal regularities of effect of urban systems on condition of hydro ecosystem of Dnieper river. *Indian Journal of Ecology*. Volume 47, Issue 2, 1 June 2020, pp. 273–280.

References:

1. Statistichnij shorichnik Ukrayini za 2019 rik. Kiyiv: Derzhstat, 2019. 556 s. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (accessed 10 October 2020).
2. Strategiyi stalogo rozvitku «Ukrayina–2020». Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (accessed 10 October 2020).
3. Strategiya «Yevropa-2020». Available at: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance> (accessed 10 October 2020).
4. Cili stalogo rozvitku: Ukrayina. Nac. dop. Available at: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017> (accessed 10 October 2020).
5. Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/

EC and 2006/32/EC. Available at: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri> (accessed 10 October 2020).

6. Timoshenko T.O. (2019) Napryami udoskonalennya publichnogo upravlinnya rozvitkom turizmu na zasadah derzhavno-privatnogo partnerstva. *Publichne administruvannya ta nacional-na bezpeka*, no. 3. Available at: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15687143236118.pdf>. DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5193

9. Kyrylov Y.Y., Hranovska V.H., Kolokolchikova I.V. (2020) Regional diversification of rural territories with limited spatial location of green tourism objects (Article). *Journal of Environmental Accounting and Management*. Volume 8, Issue 4, pp. 351–363.

10. Pichura V., Potravka L., Skok S. (2020) Causal regularities of effect of urban systems on condition of hydro ecosystem of Dnieper river. *Indian Journal of Ecology*. Volume 47, Issue 2, 1 June 2020, pp. 273–280.
