

УДК 379.85

**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ ГАЛУЗІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

О.І. Зрайко

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

Розглянуто організаційно-правові засади державного управління розвитком туристично-рекреаційної галузі. Визначено зміст механізму державного управління розвитком туристично-рекреаційної галузі, який формують об'єкт, суб'єкт та форми управління, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення. Проаналізовано особливості реалізації складових такого механізму на місцевому рівні, зокрема у Івано-Франківській області.

Розкрито роль і значення органів державної виконавчої влади в розвитку туристично-рекреаційної галузі області, яка полягає передусім в створенні умов для реалізації муніципальної і державної політики в сфері туризму, здійсненні нормативно-правового забезпечення туристичної діяльності, реалізації регіональних і державних програм щодо розвитку туризму, впровадження заходів із підтримки та розвитку туризму на території області. Виокремлено недоліки муніципального управління в регіоні та запропоновано рішення в частині вдосконалення інформаційного забезпечення механізму.

Ключові слова: державне управління, органи державної виконавчої влади, регіональний розвиток, туристично-рекреаційна галузь.

Вступ. Сьогодні в Україні існує суспільний запит на ефективну державну регіональну політику, яка спроможна здійснити модернізацію на місцевому рівні і тим самим підвищити рівень та якість життя людини незалежно від місця її проживання на всій території України. Зміна парадигми регіонального розвитку в Україні передбачає перехід: від централізованої регіональної політики до політики врахування багатоієрархічних інтересів регіонів, враховуючи принципи вертикальної та горизонтальної координації управлінських заходів щодо стимулювання регіонального розвитку; від регіональної політики перерозподілу ресурсів до політики створення рівних можливостей та сприятливих інституційних умов для комплексного розвитку регіонів України, зростання їх конкурентоспроможності.

Об'єктивно визначений пріоритет регіонального розвитку (у т.ч. з урахуванням особливостей розвитку села, району, міста та області), підкріплений наявним на місцевому, регіональному рівні ресурсним забезпеченням, дасть змогу досягнути сталого розвитку регіону, зростання його конкурентоспроможності.

Пріоритет регіонального розвитку – це складова стратегічного

планування і водночас об'єкт консолідації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структур та громадськості на перспективу, запорука досягнення суспільного консенсусу на шляху розв'язання актуальних проблем місцевого, регіонального розвитку. Для кожного регіону існує своя специфіка визначення регіональних пріоритетів розвитку, яка потребує, окрім обов'язкового врахування впливу різноманітних факторів (насамперед, від стану економіки об'єкта регулювання), задіяння наявних управлінських, інституційних та організаційно-економічних механізмів розробки та впровадження державної регіональної політики.

Визначення стратегічного пріоритету регіонального розвитку потребує конструктивної взаємодії органів влади центрального та місцевого рівнів, місцевого самоврядування, представників бізнесу та громадськості. Обґрунтовання механізмів формування пріоритетів регіонального розвитку відкриває нові можливості для успішного управління регіональним розвитком.

Для Івано-Франківської області, яка володіє значним туристично-рекреаційним потенціалом, особливо значення набуває стратегічне планування розвитку туристично-рекреаційної галузі на даній території. За умови ефективного формування механізмів державного місцевого управління розвитком туристично-рекреаційної галузі відкриються нові можливості для успішного розвитку регіону. Туристично-рекреаційна галузь може стати економічно визна-

чальною для всього регіону.

Науково-обґрунтоване формування сприятливого фінансово-економічного, правового й інформаційного середовища для розвитку туризму в регіонах України набуває дедалі більшого значення. Вагомий внесок у дослідження особливостей сучасного стану державної туристичної галузі та проблеми регулювання туристичної діяльності здійснили такі вітчизняні фахівці, як В. Вакуленко, В. Квартальнов, М. Крачило Ю. Лебединський, В. Цибух та ін. Разом з тим, існує потреба у поглибленому науковому дослідженні теоретичних аспектів формування методики державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності управління комплексним використанням багатого рекреаційно-туристичного потенціалу регіонів України. Розуміння цього вимагає ефективних дій у напрямку формування та реалізації туристичної політики для забезпечення подальшого перспективного розвитку галузі, а також вимагає всебічних досліджень різноманітних аспектів державного управління її розвитком, особливо на регіональному рівні.

Актуальність теми даного дослідження обумовлюється необхідністю вивчення проблеми формування регіональної політики розвитку туристично-рекреаційної галузі на прикладі Івано-Франківщини та пошуку механізмів, підходів, моделей її практичної реалізації з урахуванням регіональних особливостей.

Метою наукового дослідження є обґрунтування організаційно-правових засад державного управління розвитком туризму на прикладі Івано-Франківської області та особливостей його реалізації і упровадження у діяльність місцевих органів державної виконавчої влади.

Мета дослідження зумовила необхідність вирішити такі завдання: – визначити зміст механізму державного управління розвитком туристично-рекреаційної галузі; – розглянути організаційно-правові засади державного управління розвитком туристично-рекреаційної галузі; – розкрити роль і значення органів державної виконавчої влади в розвитку туристично-рекреаційної галузі регіону.

За об'єкт дослідження взято туристично-рекреаційну галузь області.

Предметом дослідження виступає процес державного управління туристично-рекреаційною галуззю (на прикладі Івано-Франківської області).

Виклад матеріалу. Державне регіональне управління туристично-рекреаційною галуззю області відбувається на двох рівнях: обласне та районне управління та місцеве управління. Реалізація державної політики розвитку туристично-рекреаційної галузі на регіональному рівні здійснюється шляхом визначення стратегічного пріоритету напряму туристичної діяльності, яка спрямована на реалізацію рекреаційних послуг і створення та просування специфічних властивостей даного регіону, яка передбачає заходи щодо забезпечення соціальних

цілей розвитку території, підвищення економічного потенціалу регіону.

Потреба у цілісному підході до маркетингу туризму, сфери послуг та питань розвитку на муніципальному, регіональному та державному рівнях є очевидною, адже вплив уповноважених органів на розвиток туризму беззаперечний. Держава, визнаючи туристичну діяльність як одну із пріоритетних галузей економіки, сприяє розвитку сфери туризму та створює умови для її функціонування.

Регіональна політика – це діяльність держави, спрямована на забезпечення комплексного економічного, політичного, соціального та культурного розвитку окремих територій країни [1]. Науковими засобами реалізації регіональної політики виступають прогнози, схеми, програми та проекти регіонального розвитку. Це основні засоби реалізації довгострокової стратегії регіональної політики у сфері туризму.

Нині регіональна політика поєднує декілька різновидів державної політики:

- транспортну (інфраструктурну) політику (у т.ч. розвиток цифрової економіки, телекомунікацій);
- регуляторну політику, що передбачає підтримку розвитку підприємництва, активізацію економічної активності на місцевому, регіональному рівні;
- політику у сфері зайнятості, оптимізації розвитку регіональних ринків робочої сили, у т.ч. запровадження заходів щодо підвищення кваліфікації, зростання показників зайнятості населення тощо;

- політику у сфері наукових досліджень, освіти;
- екологічну політику (що тісно пов'язана з політикою сталого збалансованого регіонального розвитку);
- інноваційну політику, у т.ч. підтримку науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, впровадження інновацій;
- політику просторового розвитку, у т.ч. розвитку урбанізованих територій, малих, монофункціональних міст, сільських територій тощо.

Загалом слід зазначити, що нині в усьому світі спостерігається зміна парадигми регіонального розвитку. Новий підхід до реалізації регіональної політики ґрунтується на інноваційних принципах самоокупності та самофінансування. Зміна парадигми регіональної політики проявляється у зміні предмету аналізу, цілей, стратегій, інструментів її реалізації, суб'єктів та очікуваного результату реалізації політики регіонального розвитку. Це призводить до необхідності оновлення регіональних стратегій розвитку як основоположних документів, що унормовують визначення перспектив розвитку регіону. Базовою частиною регіональних стратегій є пріоритети розвитку регіону, що визначають напрямки розвитку соціально-економічної сфери регіону на середньострокову та довгострокову перспективу.

Як зазначається у проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики», «...регіональні стратегії розвитку повинні відповідати положенням Державної

стратегії регіонального розвитку України та визначають тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; стратегічні цілі, пріоритети розвитку регіону на відповідний період» [4].

На основі загальних пріоритетів у цій самій Державній стратегії визначаються пріоритети розвитку кожного регіону, а далі – на їх базі визначаються пріоритети у самих регіональних стратегіях.

В цілому в процесі визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку необхідно дотримуватись базових (вихідних) умов, що формують дієздатне інституційне підґрунтя розвитку цивілізованої демократичної держави:

1. узгодження інтересів – сприяння узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади в процесі реалізації державної регіональної політики, розробки регіональних стратегій, стимулювання комплексного розвитку територій;
2. децентралізація повноважень – забезпечення децентралізації державного управління регіональним розвитком у відповідності до інноваційних принципів самоокупності та самофінансування, підвищення управлінської та фінансової дієздатності територіальних громад;
3. ефективне господарювання на місцевому, регіональному рівні (у т.ч. ефективне використання ресурсів) – врахування інституційних особливостей, унікального ресурсного потенці-

алу територій, сприяння збереженню та примноженню культурно-історичної, етнічної, природно-ресурсної спадщини регіону у процесі стратегічного планування і визначення стратегічних пріоритетів та цілей регіонального розвитку;

4. Конкурентоспроможність – сприяння формуванню конкурентоспроможних регіональних соціально-економічних комплексів, у т.ч. шляхом налагодження вертикальної та горизонтальної взаємодії, формування регіональних, міжрегіональних кластерних об'єднань (у т.ч. на засадах державно-приватного партнерства);

5. консолідація зусиль – сприяння розвитку міжрегіонального співробітництва як основи формування місткого інтегрованого внутрішнього регіонального ринку;

6. інституційна підтримка регіонального розвитку – забезпечення інституційної підтримки розвитку різноманітних форм самоорганізації населення, налагодження дієвої взаємодії лінії «влада – бізнес-структури – громадськість», забезпечення підтримки різноманітних форм громадської активності з метою ефективного вирішення проблем регіонального розвитку на основі розвитку громадянського суспільства та досягнення суспільного консенсусу.

Досягнення вищезазначених цілей повинно базуватися на виконанні завдань:

- усунення проявів надмірної централізації системи державного управління регіонального розвитку, налагодження взаємодії по лінії

«центр – регіони – громада»;

- забезпечення активізації процесів горизонтального (міжгалузевго, секторального) та вертикального (всіх гілок влади та місцевого самоврядування) співробітництва;

- реформування системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади;

- удосконалення системи інституційно-правового забезпечення відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (з урахуванням європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування);

- забезпечення повноправної участі громадськості у процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

- сприяння інвестуванню у розвиток людського капіталу на місцевому й регіональному рівні, у т.ч. шляхом інвестування у підвищення професійної підготовки, підвищення кваліфікації спеціалістів центральних і місцевих органів влади, працівників органів місцевого самоврядування, фахівців, що спеціалізуються на роботі та впровадженні заходів щодо реалізації державної політики регіонального розвитку.

Розглядаючи організаційне забезпечення управління туристичною галуззю на регіональному рівні важливо відзначити ефективність доцільності відповідних структур. Слід підкреслити, що від організаційного забезпечення значною мірою залежить ефективність функціонування всього механізму державного управління

туристичною галуззю, тому для його побудови необхідно враховувати специфіку розвитку туризму в даному регіоні.

Ієрархічна структура організації забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні виглядає наступним чином: управління культури і туризму в обласних державних адміністраціях, відділи культури і туризму в районних державних адміністраціях, виконавчих комітетах міських рад областей. Діяльність органів державного управління на усіх рівнях декларується через розробку відповідних концептуальних положень діяльності даних органів. У своїй діяльності органи державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні керуються Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами відповідних Міністерств України (Міністерства інфраструктури України, Міністерства економіки України, Міністерства закордонних справ України), розпорядженнями обласних і районних державних адміністрацій, а також Положеннями про діяльність управлінь, відділів в складі обласних і районних державних адміністрацій, виконавчих комітетах міських рад, в яких затверджено їх завдання та функції.

Державне управління розвитком туристично-рекреаційною галуззю вбачає реалізацію управлінських рішень на місцях, що визначають рівень розвитку туристичної

галузі на визначеній території.

Органи державної виконавчої влади на місцевому рівні, відіграють значну роль у розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем. В першу чергу, вони повинні створювати сприятливі умови для реалізації державної політики в галузі туризму; забезпечити здійснення туристичної діяльності в нормативно-правовому полі; здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства з питань туристичної діяльності, а також щодо виконання намічених завдань і планів розвитку окремих видів туристичної діяльності; реалізовувати регіональні програми щодо розвитку галузі, соціально-економічного розвитку території; впроваджувати заходи для стимулювання суб'єктів господарювання; сприяти створенню структур підтримки та розвитку туризму на території, створенню сучасної ринкової інфраструктури в туристичній сфері.

Система управління та координації дій в галузі туризму з боку формування місцевого управління сьогодні потребує формування та удосконалювати, оскільки одна лише наявність потенціально-туристичних можливостей окремого регіону не призведе до його сталого розвитку.

Роль Івано-Франківської обласної ради. Відповідно до ст. 140 Конституції України, ст.ст. 1, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницьким органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад області, є Івано-Франківська обласна рада. Обласна

рада діє у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України а також повноважень, переданих їй сільськими, селищними, міськими радами області [8; 6].

Як зазначає ст. 8 Закону України «Про туризм», обласна рада відповідно до своїх повноважень:

- затверджує регіональні програми розвитку туризму, що, фінансуються з обласного бюджету;
- визначає кошти обласного бюджету для фінансового забезпечення регіональних програм розвитку туризму;
- контролює фінансування регіональних програм розвитку туризму за кошти обласного бюджету [9].

Обласна рада у межах своїх повноважень згідно із ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» приймає рішення, які є загальнообов'язковими на території області [6].

Основним регуляторним актом Івано-Франківської обласної ради у сфері туризму, як впливає із повноважень обласної ради, передбачених ст.ст. 8, 12 Закону України «Про туризм», є Програми розвитку туризму в області [9].

Діяльність Івано-Франківської обласної державної адміністрації. Місцевими органами виконавчої влади в областях відповідно до ст. 118 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» є обласні державні адміністрації [8; 7].

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-тери-

торіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною (в даному випадку обласною) радою.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», обласна держадміністрація забезпечує розвиток туризму в області [7].

Стаття 11 Закону України «Про туризм» застерігає за обласною державною адміністрацією такі повноваження:

- здійснення виконавчих та організаційно-розпорядчих функцій щодо організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму;
- розроблення проектів регіональних програм розвитку туризму та подання їх для затвердження обласній раді;
- вжиття заходів щодо виконання регіональних програм розвитку туризму;
- сприяння туристичній діяльності у своєму регіоні і створенню сучасної туристичної інфраструктури;
- розроблення і впровадження заходів для захисту місцевих туристичних ресурсів;
- видача дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- аналіз ринку туристичних послуг у межах області, подання відповідному Міністерству України необхідних відомостей про розвиток туризму в області;
- здійснення соціальної реклами туристичних ресурсів, утворення відповідних інформаційних центрів;
- сприяння дитячому та молодіжному туризму;

- участь у підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації кадрів у галузі туристичної діяльності, що фінансуються за рахунок коштів обласного бюджету;
- надання суб'єктам туристичної діяльності методичної і консультативної допомоги щодо організації їх діяльності;
- залучення підприємств, установ і організацій, розташованих на підпорядкованій їм території, до розв'язання проблем розвитку туризму в області;

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні ради делегують обласним держадміністраціям повноваження із забезпечення розвитку туризму в областях [6].

Важливим регуляторним актом облдержадміністрації є розпорядження. Питання, пов'язані з розвитком туристичної індустрії в області врегульовують деякі інші регуляторні акти обласної держадміністрації.

Розуміння необхідності активізації розвитку туристично-рекреаційної галузі, яка розглядається обласною і районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, як один з вагомих чинників економічної стабілізації регіону та отримання додаткових ресурсів та забезпечення здійснення ними ефективної політики управління цими процесами, дозволить ще більш сприяти розвитку туризму як високо-рентабельної галузі регіональної економіки.

Висновки. Таким чином,

механізми державного управління розвитком туристично-рекреаційною галуззю на регіональному рівні виступають формою управління з сформованою структурою та взаємозв'язками. Саме через таку форму правління реалізуються основні управлінські рішення та формується державна та регіональна туристична політика, в основу якої покладено стратегічне планування розвитку території, що передбачає здійснення комплексу заходів щодо формування на території області конкурентоспроможної туристично-рекреаційної галузі як однієї із провідних галузей економіки. З метою забезпечення виконання таких механізмів управління в області повинна стати розробка нових програм з розвитку туризму, що в свою чергу забезпечить комплексне розв'язання пріоритетних проблем розвитку туристичної галузі регіону. Завдяки якісному виконанню заходів таких програм в тій чи іншій мірі відбуватиметься розвиток туристично-рекреаційної галузі в регіоні. Розглядаючи організаційно-правові засади управління розвитком туристично-рекреаційною галуззю на прикладі Івано-Франківської області зазначимо, що органи місцевого управління у більшості випадків практично не здійснюють роль суб'єкта управління. Органам місцевого управління потрібно приділити значну увагу формуванню цілеспрямованої туристичної політики та удосконалити напрями та механізми підвищення ефективності управління туристично-рекреаційною галуззю області. Прогнози,

стратегічне планування розвитку туристичної діяльності, удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування дозволить ефективно використати туристично-рекреаційний потенціал області та сприяти розвитку туризму як високорентабельної галузі регіональної економіки.

Література

1. Біль М. Механізми державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) : Наук. розробка / М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
2. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні: Монографія / В.В. Шикеринець / [за наук. ред. д. держ. упр., проф. О.Я. Лазора] / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2010. – 184 с.
3. Шикеринець В.В. Актуальні проблеми управління і розвитку туризму на Прикарпатті / В.В. Шикеринець, Б.П.Савчук, Т.З. Маланюк / Зб. навч.-метод. мат. – Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2011. – 60 с.
4. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстраційний номер 3135 від 28 серпня 2013 р.), стаття 8, п. 4. : [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48085

5. ЗУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» / Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р.
6. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (Реєстраційний номер 3266-15 від 22 грудня 2005 р.), статті 1, 10, 44, 59 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dunrada.org.ua/mrada/z_samovr.html
7. ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» (Реєстраційний номер 763-18) від 23 лютого 2014 р.), статті 1, 10, 44, 59 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. Конституція України : [Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] / Верховна Рада України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
9. ЗУ «Про туризм» : [Електронний ресурс]: Закон України № 5316-VI (5316-17) від 02.10.2012. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/324/95-vr>.

Zrayko O.I. INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF FORMING MECHANISM FOR STATE MANAGEMENT BY THE DEVELOPMENT OF TOURISM RECREATIONAL INDUSTRY AT A LOCAL LEVEL. *Organizational and legal framework of public administration by the development of tourism and recreation industry was considered in the article. The content of mechanism for state management of tourism and*

recreational industry was determined, which includes the object, the subject and the form of administration, organizational, informational, personnel, scientific-methodic support. The component features of the implementation of this mechanism at the local level were analyzed, particularly in the Ivano-Frankivsk region.

The role and the importance of the executive state authorities in the development of tourist industry of the area was studied that primarily means providing of the conditions for the implementation of municipal and state policy in the field of tourism, the implementation of legal software in tourism, the implementation of regional and national programs for tourism development, the implementation of measures to support a development of tourism in the region.

The disadvantages of municipal administration in the region were determined and a solution in part of improving of informational support of the mechanism was offered.

Keywords: *state management, executive authorities, regional development, tourism and recreation.*

Зрайко О.И. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ ОТРАСЛИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ. Рассмотрены организационно-правовые основы государственного управления развитием туристско-рекреационной отрасли. Определено содержание меха-

низма государственного управления развитием туристско-рекреационной отрасли, который формируют объект, субъект и формы управления, организационное, информационное, кадровое, научно-методическое и материально-техническое обеспечение. Проанализированы особенности реализации составляющих такого механизма на местном уровне, в частности в Ивано-Франковской области.

Раскрыта роль и значение органов государственной исполнительной власти в развитии туристическо-рекреационной отрасли области, которая заключается, прежде всего, в создании условий для реализации муниципальной и государственной политики в сфере туризма, осуществлении нормативно-правового обеспечения туристической деятельности, реализации региональных и государственных программ по развитию туризма, внедрения мероприятий по поддержке и развитию туризма на территории области. Выделены недостатки муниципального управления в регионе и предложены решения в части совершенствования информационного обеспечения механизма.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной исполнительной власти, региональное развитие, туристско-рекреационная отрасль.