

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

*Управління організації фундаментальних
та прикладних досліджень*

Львівський регіональний інститут державного управління

М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ
(РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

Наукова розробка

**Київ
2009**

УДК 353:338.48

Б61

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол №154/1-9 від 29 січня 2009 р.)*

Авторський колектив : М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник.

Рецензенти :

О. Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри управління персоналом Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ;

Г. І. Башняний, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної теорії Львівської комерційної академії.

Біль М.

Б61 **Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) : наук. розробка / М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник. - К. : НАДУ, 2009. - 40 с.**

Визначено зміст механізму державного управління туристичною галуззю, який формують об'єкт, суб'єкт, методи та форми управління, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення. Проаналізовано особливості реалізації складових такого механізму на регіональному рівні, зокрема у Львівській області. Виділено недоліки державного управління в регіоні та запропоновано основні рішення в частині вдосконалення інформаційного забезпечення механізму.

Наукова розробка виконана в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”. В основу розробки наукового продукту покладено результати науково-дослідної роботи кафедри економічної політики і фінансів Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ “Регулювання економічного розвитку на регіональному рівні”.

Основне призначення наукового продукту - підвищення кваліфікації державних службовців з управління туристичною галуззю.

Для слухачів спеціальності “Державне управління”, а також усіх зацікавлених учасників основних і допоміжних процесів надання освітніх послуг у вищих навчальних закладах.

УДК 353:338.48

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2009

ВСТУП

Туристична галузь у сучасних умовах набуває особливого стратегічного значення для соціально-економічного розвитку територій та сприяє становленню країни на світовому ринку як повноправного партнера міжнародних відносин. Україна, володіючи величезним туристично-рекреаційним потенціалом, має всі передумови розвитку туристичної галузі, яка за умов ефективного державного управління може стати ефективним каталізатором соціально-економічного поступу країни та дозволить досягнути низки інших переваг.

У сучасній світовій економіці в умовах корпоративно-економічного глобалізму, глобального менеджменту, зростання ролі транснаціональних корпорацій, інформатизації суспільства, підвищення матеріального добробуту населення туризм виступає як справжній суспільний феномен, який розкриває іншу сторону людства - його духовність, бажання пізнання світу, історико-культурної спадщини інших народів, і посідає важливе місце у світовій економіці, оскільки за рахунок своєї високої рентабельності приносить значні прибутки країнам і підвищує соціально-економічний добробут населення. Саме туризм покликаний сьогодні сприяти інтеграції “розірваного світу”, посиленню тенденцій солідарності, людиноорієнтованої моделі суспільного розвитку.

Безумовним є значення туристичної галузі для України та більшості її регіонів, зокрема Львівської області. Неоднозначність проявів розвитку туризму зумовлює необхідність управління відповідними процесами, провідну роль у чому має відігравати держава, а в умовах реалізації адміністративної реформи - регіони. Тому визначення змісту механізму державного управління туристичною галуззю та його складових, які б у загальній своїй дії забезпечували його ефективність, є надзвичайно важливим завданням, що доводить цінність даної наукової розробки. Особливо актуальних рис таке дослідження набуває в умовах підготовки України та Львівської області до Євро-2012, де туризм визначено однією з провідних галузей розвитку. Також в умовах світової фінансової кризи туристична галузь може стати важливим джерелом доходів, оскільки вітчизняний туристичний продукт є дешевшим порівняно з європейським.

Метою наукової розробки є визначення змісту механізму державного управління туристичною галуззю та особливостей реалізації його складових на регіональному рівні.

Завданнями наукової розробки виступатимуть:

- з'ясування дефініцій державного управління та державного регулювання туристичної галузі;
- визначення структури механізму державного управління туристичною галуззю;
- аналіз особливостей реалізації відповідного механізму на регіональному рівні (на прикладі Львівської області);

- пропозиції з удосконалення механізму державного управління туристичною галуззю, зокрема в частині його інформаційного забезпечення.

Методика наукового дослідження цієї розробки базується на теорії туризму (туристиці, туризмології, туризмознавстві, туристичній логістиці), основною метою якої є системне відображення феномену туризму в контексті його впливу на соціально-економічний розвиток території. Використовувались методи критичного аналізу наукової, методичної літератури, нормативно-правової бази, методи статистичного аналізу, а також логіко-аналітичні методи.

Дана наукова розробка на відміну від вже існуючих у цьому секторі управління відзначається конкретизованістю та послідовністю аналізу згідно з визначеним механізмом державного управління, а використання її рекомендацій у практичній діяльності органами державної влади (загальнодержавними та місцевими) дозволить сприяти розвитку туризму як високорентабельної галузі національної економіки.

1. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ ЯК СПЕЦИФІЧНОГО ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

Туризм є справжнім феноменом сучасності, який свідчить про розвиток людської цивілізації. Це дивовижне соціально-економічне явище, що поєднує в собі комерційну діяльність, оскільки дозволяє отримувати значні доходи, а також духовність, оскільки показує іншу сторону країни, розкриває її історико-культурну сутність і неповторність.

Стрімкий розвиток туризму у світі обґрунтований значним соціально-економічним впливом галузі, який за ефективної державної політики набуває позитивних ознак. Роль туристичної галузі для соціально-економічного розвитку країни зумовлює необхідність державного управління туризмом. Разом з тим не варто переоцінювати роль туризму для соціально-економічного розвитку території, адже туристична галузь значною мірою належить до сфери послуг, надмірна залежність від якої є загрозою національній безпеці, оскільки в її основі практично завжди лежать вторинні потреби, які у кризових ситуаціях втрачають своє значення і на перше місце виходять первинні потреби, які продукуються матеріальним виробництвом. Тому при державному управлінні туристичною галуззю важливо чітко визначити місце туризму в галузевій структурі національної чи регіональної економік, щоб усунути надмірну залежність від галузі, яка характеризується високим ступенем мінливості внаслідок впливу екзогенних чинників.

Трактування поняття туризму в сучасній науковій думці є неоднозначним. Узагальнюючи визначення вітчизняних вчених, доходимо висновку, що туризм можна розглядати як процес тимчасового переміщення людей терміном від кількох годин до 1 року на значну відстань від постійного місця проживання з метою задоволення відповідних потреб, які мають здебільшого рекреаційне спрямування або є супутніми до основної потреби. Розгляд туризму як процесу передбачає виділення у ньому відповідних етапів, зокрема: 1) етапу виникнення потреби; 2) етапу збирання інформації про туристичний продукт; 3) етапу безпосереднього переміщення; 4) етапу повернення на постійне місце проживання; 5) етапу оцінки спожитого туристичного продукту. Рекреація - поняття ширше і передбачає відновлення фізичних та духовних сил людини як за місцем проживання, так і за його межами. Поняття туризму та рекреації взаємодоповнюють одне одного, а їхні прояви формуються у туристичну галузь як самостійний вид економічної діяльності. Тому при визначенні змісту державного управління туристичною галуззю доцільно оперувати поняттям “туристично-рекреаційний” (потенціал, ресурси, територія, регіон тощо).

Необхідність державного управління туристичною галуззю є наслідком наукових обґрунтувань такої необхідності в усіх сферах суспільного життя, а також зумовлена специфікою самої галузі.

Обґрунтуємо необхідність державного управління як такого. Проблемні аспекти виникають, насамперед, у процесі зіткнення інтересів ринку та його суб'єктів із загальнодержавними інтересами, направленими на суспільний поступ через зростання рівня економічного добробуту населення. Ця проблематика висвітлена у ряді праць вітчизняних учених. Так, за твердженням авторів, необхідність втручання держави в економіку зумовлена створенням умов для ефективного функціонування самого ринкового механізму, усуненням негативних наслідків ринкових процесів, захистом національних інтересів на світовому ринку, вирішенням проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх погано [21, с. 148]. На думку Є.Козловського, у взаємодії “державне регулювання - ринок” первинною ланкою є ринок, а державне регулювання виступає як інструмент, яке забезпечує загальні умови його існування, вирівнює стартові умови його суб'єктів та усуває, по можливості, негативні прояви ринкової стихії [23]. Первинність ринку у взаємодії з державою є наслідком його саморегулювання, яке забезпечує ефективний розподіл ресурсів за ідеальних умов. Проте практично завжди ринковий механізм не забезпечує оптимального використання ресурсів, оскільки один суб'єкт ринку не може поліпшити своє становище, не погіршивши при цьому становища іншого суб'єкта (так званий ефект Парето). У результаті таких взаємин виникають різні екстерналії і такі умови створюють недоліки ринку, які виникають через: неспроможність конкуренції, ринку забезпечити людей суспільними товарами; зовнішні ефекти, неповноту ринків; недосконалість інформації; економічну нестабільність [20, с. 4-6].

Необхідність державного управління туристичною галуззю обґрунтована також специфікою самої галузі. Туристична галузь є специфічним об'єктом державного управління, адже, з одного боку, туристичний продукт повинен задовольняти потреби споживача та сприяти формуванню позитивного іміджу країни у світі, проте, з другого боку, управління повинне спрямовуватись на досягнення позитивного соціально-економічного ефекту. На думку В.Герасименка та С.Галасюка, необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків є очевидною [17, с. 19]. За твердженням Ю. Гуменюка, основними особливостями туристичної галузі є: галузеві (сезонний характер, тяжіння закладів рекреаційно-туристичного комплексу до рекреаційних місцевостей, залежність асортименту рекреаційного продукту від виду рекреаційного попиту); особливості рекреаційного та туристичного продукту (високі вимоги до якості, залежність якості послуги від місткості територій, нерозривність процесу виробництва та споживання); особливості використовуваних ресурсів (комплексний характер рекреаційних ресурсів, велика кількість різновидів, значний термін використання); технологічні (значна диференціація тривалості рекреаційних послуг, безперервність рекреаційного процесу, індивідуальний характер продукування послуги, використання різних видів рекреаційних ресурсів, можливість негативного впливу на довкілля) [18, с. 9].

Визначальною рисою туризму, що актуалізує специфіку його прояву, є його поліфункціональний характер. Виділяємо наступні функції туризму:

- рекреаційна (у тому числі медико-біологічна) - відновлення фізичних та психоемоційних сил людини, що підвищує її продуктивність праці та заощаджує кошти на оплату лікування; розвиток спортивних напрямів туризму; можливість реалізації людиною права на відпочинок;

- соціальна - позитивний вплив на ринок праці через створення нових робочих місць (витрати на створення 1 робочого місця в інфраструктурі туризму у 20 разів менші, ніж у промисловості); можливість реалізації підприємницьких здібностей у туристичній галузі; зростання рівня освіти людини, підвищення її кваліфікації; розвиток інфраструктури;

- економічна - зростання основних макроекономічних показників, зокрема ВВП, вирівнювання платіжного (через надходження іноземної валюти від в'їзного туризму) та торговельного (туризм як "невидимий" експорт) балансів; податкові надходження до бюджетів різних рівнів; розвиток підприємництва (оборотність капіталу в галузі у 4 рази вища, ніж в інших галузях національної економіки); залучення інвестиційних ресурсів у галузь; розвиток господарської структури через стимулювання суміжних галузей;

- екологічна - охорона природи (підтримка особливо цінних природних територій, охорона рідкісних видів та екосистем), раціоналізація землекористування, ефективне використання біоресурсів;

- культурна - відродження та збереження народних промислів, традицій, охорона і реставрація культурно-історичної спадщини; розвиток об'єктів культурного призначення; стимулювання проведення фестивалів, концертів, конкурсів тощо;

- просвітницько-виховна - пізнання власної історії; виховання патріотизму, любові до рідного народу; формування екологічної свідомості, прагнення зберегти та передати майбутнім поколінням наявні туристично-рекреаційні ресурси; духовне збагачення;

- інтеграційна - сприяння входженню країни у світові інтеграційні процеси через участь у міжнародних організаціях, що займаються туристичною проблематикою; залучення іноземного капіталу у формі інвестиційних ресурсів; зближення культур і народів;

- політична - стимулювання політичних відносин між державами при укладанні різних документів про співпрацю в галузі культури і туризму.

При відсутності дієвого механізму державного управління галузь може справляти рецесивний вплив на соціально-економічний розвиток території. Найбільш поширеними проблемами, які здебільшого виникають внаслідок неконтрольованих (масових) туристичних потоків, є:

- у соціальному аспекті - вплив трудових ресурсів у туристичну галузь з інших галузей національної економіки, зокрема сільського господарства; виникнення надмірного подразнення між туристом та місцевим населенням;

посилення криміногенної ситуації; надмірне споживання туристами алкоголю та тютюну;

- в економічному аспекті - високий ступінь залежності від туризму; надмірний вивіз валюти через переважання обсягів виїзного туризму; тінізація підприємницької діяльності через відсутність ефективних механізмів відстеження факту надання туристичної послуги; вплив інвестиційного капіталу з інших галузей національної економіки в туризм як високорентабельну галузь;

- в екологічному аспекті - виникнення екологічних проблем через рекреаційну дигресію (негативний вплив туристів на природне середовище, надмірне туристично-рекреаційне навантаження на територію);

- у культурному аспекті - пристосування місцевих і національних особливостей до інтересів туристів; знищення об'єктів, що мають історичну чи архітектурну цінність, через надмірне туристично-рекреаційне навантаження;

- у просвітницько-виховному аспекті - захоплення туриста чужими культурами та звичаями, способом життя через переважання приймаючої країни в соціально-економічному розвитку, стимулювання виникнення міграційної мобільності;

- у глобалізаційному аспекті - нівелювання культурних відмінностей, мовних бар'єрів, етичних норм через періодичне перебування осіб на території зарубіжних країн у статусі туриста.

Негативні впливи туристичної галузі зумовлені надзвичайною чутливістю туризму до факторів зовнішнього (мезо- (прямої взаємодії) та макрооточення (непрямої взаємодії)) середовища, які, в свою чергу характеризуються низкою показників, що відіграють роль базису для формування стратегічних напрямів реалізації функцій державного управління. Екзогенними факторами мезооточення виступають: суб'єкти туристичної діяльності; посередники на ринку туристичних послуг; споживачі туристичних послуг; органи державної влади; громадські організації; наукові організації; освітні заклади. До екзогенних факторів макрооточення належать природні, соціально-економічні, демографічні, соціокультурні, політико-правові, екологічні, науково-технічні та міжнародні чинники.

Таким чином, державне управління туристичною галуззю повинне спрямовуватись не лише на досягнення позитивного ефекту від реалізації функцій туризму та усунення можливих загроз від впливу галузі, а й на оцінку рівня впливу відповідних чинників зовнішнього середовища, які в сукупній своїй дії повинні створювати сприятливі умови для розвитку туризму на відповідній території.

Під державним управлінням туристичною галуззю слід розуміти вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив на галузь чи окремі її складові через дієвий механізм державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань.

Державне регулювання туристичної галузі - це сукупність методів впливу суб'єктів управління на туристичну галузь як об'єкт, які мають практичний характер та функціональну спрямованість для досягнення визначених цілей. Особливістю державного регулювання, що відрізняє його від управління, є врахування законів ринку в ході реалізації управлінських функцій. Тобто державне управління є теоретичною оболонкою та концептуальною основою реалізації відповідного механізму, а державне регулювання відображене в практичному вимірі з обов'язковим включенням поточних процесів на ринку та їх прогнозів.

Державне управління туристичною галуззю реалізується через державну туристичну політику як цілеспрямовану діяльність державних, суспільних і приватних структур із розробки і реалізації методів, механізмів й інструментів дії правової, економічної, соціальної та іншого характеру з метою забезпечення ефективного розвитку туристичної галузі, задоволення внутрішнього і зовнішнього попиту на туристичні послуги і товари за раціонального використання наявного туристичного потенціалу [14, с. 223].

Основною метою державного управління туристичною галуззю є створення сприятливих умов для розвитку туризму безпосередньо та суміжних галузей.

Стратегічними завданнями державного управління туристичною галуззю є: досягнення позитивного соціально-економічного ефекту реалізації функцій туризму; недопущення або усунення (повне чи часткове) негативних впливів туристичної галузі на соціально-економічні процеси території; оцінка впливу чинників зовнішнього середовища на туризм з метою створення сприятливих умов розвитку галузі.

Отже, виходячи із значення туризму для соціально-економічного розвитку країни та окремих її регіонів підкреслюємо значення державного управління відповідними процесами. При цьому воно повинно бути налагоджене таким чином, щоб не допускати рецесивні впливи, а також сприяти реалізації функцій туризму, внаслідок чого можна забезпечити оптимальний соціально-економічний ефект за всіма кваліметричними показниками. Процес реалізації основних завдань державного управління туристичною галуззю здійснюється через дієвий механізм як складну системоутворюючу структуру, яка містить визначені елементи, що у взаємодії забезпечують ефективність управлінських рішень.

2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ ТА ЙОГО СКЛАДОВИХ

Визначаємо наступні складові механізму державного управління, які можуть бути адаптовані до управління в туристичній галузі: суб'єкт, об'єкт, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне, матеріально-технічне забезпечення.

Розуміння механізму державного управління практично у більшості визначень зводиться до виділення таких його первинних ознак, як: штучно створений організм; практичний характер функціонального призначення; системність, комплексність та взаємоузгодженість елементів, що його формують.

Концептуальне розуміння механізму державного управління передбачає його розгляд за підходами: 1) механізм як система; 2) механізм як сукупність елементів; 3) механізм як процес; 4) механізм як інструмент. При цьому кожне наступне розуміння є вужчим та включається у попереднє. Тобто найбільш досконале визначення механізму державного управління зводиться до його розгляду як системи елементів (суб'єкта, об'єкта, методів та форм їх реалізації, організаційного, інформаційного, кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення), які в своїй сукупній дії приводять до очікуваного результату протягом визначеного періоду.

Дефініція механізму державного управління туристичною галуззю у наукових працях вітчизняних учених має вибірковий, епізодичний характер та не відображає комплексно специфіку галузі як об'єкта управління. Є.Козловський визначає поняття механізму державного регулювання в галузі туризму, який, за його твердженням, необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення сталого розвитку туризму [22, с. 7-8]. М.Борушак виділяє державне регулювання регіональної туристичної політики як один із напрямів державної туристичної політики разом з розробкою концепцій розвитку туризму в регіонах, формуванням цільових програм щодо розвитку туризму на рівні адміністративного центру в цілому і на рівні окремого суб'єкта адміністрування [15, с. 12]. За визначенням Л.Давиденко, державне регулювання у сфері туризму - це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристично-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів і заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційних туристичних комплексів [19, с. 7]. У дослідженнях І.Валентюк знаходимо виділення складових механізму державного регулювання туристичної сфери України: 1) організаційних (програми розвитку туризму, створення єдиної інформаційної системи, нарощення туристичного потенціалу, формування позитивного туристичного іміджу); 2) економічних (ліцензування,

стандартизація, сертифікація, кредитування, митні та податкові пільги) [16, с. 12]. Проте нами було доведено, що розуміння поняття державного регулювання є вужчим за поняття державного управління, відповідно складові механізму державного регулювання мають більш деталізований, конкретний характер та повністю не відображають зміст державного управління туристичною галуззю.

На основі проаналізованих наукових джерел стверджуємо, що механізм державного управління туристичною галуззю - це складна, штучно створена система з чіткою структурою та взаємозв'язками, яка складається з підсистем (суб'єкт та об'єкт управління, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення), що в результаті своєї взаємодії справляють відповідний вплив як на галузь безпосередньо, так і на соціально-економічний стан відповідної території загалом.

Обмежуючий чи навпаки стимулюючий вплив на функціонування системи-механізму державного управління туристичною галуззю справляють принципи як визначальні характеристики, що розкривають його зміст та підтверджують функціональне призначення. Основними принципами механізму державного управління туристичної галузі виступають:

- системність - розподіл складових механізму державного управління за конкретними системами (підсистемами), які мають власну структуру;
- комплексність - ефективність механізму можлива лише за умов комплексної дієвості всіх складових (підсистем);
- компліментарність (принцип компенсації) - бездієвість одних підсистем гальмує дієвість інших підсистем, що в кінцевому результаті створює дефекти механізму; недоліки одних підсистем можуть бути компенсовані перевагами інших підсистем;
- функціональність - кожна підсистема має чітке функціональне призначення та повинна бути організована таким чином, щоб у сприятливих умовах реалізовувати свої можливості щодо виконання покладених на неї функцій;
- регламентованість - кожна підсистема реалізує своє функціональне призначення в межах чинного законодавства;
- галузева дотичність - урахування діяльності суміжних з туризмом галузей, які або суттєво впливають на галузь, або залежні від неї.

Розглянемо порядок дії механізму державного управління туристичною галуззю у загальному процесі державного управління (рис. 1).



Рис. 1. Дія механізму державного управління туристичною галуззю у загальному процесі державного управління

Охарактеризуємо основні складові механізму державного управління туристичною галуззю, які ми вважатимемо підсистемами, оскільки кожна із складових є певним чином самостійною системою з власною структурою та принципами функціонування.

Суб'єктом державного управління в туристичній галузі, як і в будь-якій іншій сфері, виступає держава. Якщо розглядати управління в цілому, то його можуть здійснювати також суб'єкти підприємницької діяльності, громадські та міжнародні структури.

Об'єктами державного управління туристичною галуззю можуть виступати:

- 1) за галузевою ознакою - туристична галузь загалом;
- 2) за географічною ознакою - туристично-рекреаційний регіон;
- 3) за напрямом туристичної діяльності - окремий вид туризму;
- 4) за напрямом впливу - потреби туристів (реальних та потенційних).

Об'єктами державного управління туристичною галуззю можуть також виступати окремі явища і ситуації (наприклад зменшення обсягів в'їзних туристичних потоків унаслідок стихійного лиха), а також відносини між конкретними суб'єктами - учасниками ринку туристичних послуг (наприклад між туристичними агентами і громадськими структурами з питань захисту

навколишнього середовища). Проте такі процеси виникають стихійно, а управління ними здійснюється на основі концептуальних основ реалізації механізму державного управління туристичною галуззю.

Розглядаючи методи як складові механізму державного управління туристичною галуззю, керуємось поняттям методу як способу практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта для досягнення поставлених управлінських цілей [24, с. 365]. Тобто це надзвичайно важлива складова механізму, яка дозволяє справляти керований вплив суб'єкта державного управління на об'єкт. Існує прямий зв'язок між функціями державного управління та методами, за допомогою яких держава може їх реалізувати. Тому при виділенні методів державного управління в галузі туризму важливо простежити їх зв'язок (наслідок) з функціями державного управління туристичної галузі, які конкретизовані з основних функцій управління - планування, організації, реалізації, регулювання, аналізу і контролю.

Науковцями здійснені різні підходи щодо виділення методів державного управління та їх груп. Визначимо основні методи державного управління туристичною галуззю з урахуванням результатів досліджень вітчизняних учених та нормативно-правових документів управління туризмом в Україні, при цьому відкинемо традиційний підхід поділу методів на прямі та непрямі через специфіку туризму як галузі, що тісно пов'язана з іншими галузями національної економіки, та визначимо їх зв'язок (наслідок) з функціями державного управління туристичною галуззю (рис. 2).

До механізму державного управління туристичною галуззю, крім суб'єктів та об'єктів, методів і форм їх реалізації, належить також організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення.

Під організаційним забезпеченням державного управління туристичною галуззю розуміємо систему державних та недержавних організаційних структур, які утворені на різних управлінських рівнях та реалізують свої рішення за допомогою методів та форм, що належать до їх повноважень.

Під інформаційним забезпеченням державного управління туристичною галуззю розуміємо комплекс різних видів етнокультурної, соціальної, природно-географічної, економічної інформації, що характеризує галузь, інструменти збирання відповідних первинних даних, їх систематизації, обробки, збереження, пошуку, актуалізації і поширення.



Рис. 2. Функції, цілі, методи державного управління туристичною галуззю та форми їх реалізації

Кадрове забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють професійну діяльність в органах державної влади різного управлінського рівня. Особливістю таких фахівців повинно бути володіння не лише навичками управління різних сфер суспільного життя, а й досконале орієнтування в специфіці розвитку туристичної галузі, розуміння її значення для соціально-економічного розвитку території та відстоювання на цій основі інтересів туризму серед інших галузей національної (регіональної) економіки.

Науково-методичне забезпечення державного управління туристичною галуззю включає науково-методичні та теоретико-методологічні напрацювання щодо державного управління туристичною галуззю конкретно, які можуть бути основою прийняття управлінських рішень і базуються на основі ціннісного, структурно-системного, раціонального, критичного, конструктивного, порівняльно-ретроспективного, логічного підходів та їх поєднань. Виділення науково-методичного забезпечення як самостійної складової механізму державного управління туристичною галуззю підтверджує роль науки для реалізації державою своїх функцій.

Матеріально-технічне забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає накопичення, зберігання та розподіл фінансових і матеріальних ресурсів, спрямованих на забезпечення виконання прийнятих управлінських рішень чи утримання відповідних організаційних структур, до повноважень яких належить реалізація туристичної політики на відповідному рівні.

Отже, механізм державного управління туристичною галуззю є складною управлінською формою з чітко сформованою структурою та взаємозв'язками. Такий механізм повинен створювати сприятливе середовище для розвитку туризму в регіонах країни. Лише за умов функціонування правильно побудованого механізму можливе забезпечення досягнення цілей державного управління туристичною галуззю. Для цього вкрай важливим є правильне та чітке визначення організаційного забезпечення як центральної складової механізму державного управління туристичною галуззю, адже саме через дану підсистему реалізуються основні управлінські рішення, що визначають рівень розвитку галузі на визначеній території, та формується державна туристична політика.

3. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ

З підвищенням значення туризму в економіці країни збільшується участь держави в управлінні туристичною галуззю. В Україні туризм визнано однією з ключових галузей національної економіки, що регламентовано у низці нормативно-правових документів. Так, у Законі України “Про туризм” зазначено, що держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності [4]. Відповідно це вимагає особливих підходів до управління туризмом.

Сучасні умови розвитку світової глобалізованої економіки вимагають особливих підходів щодо визначення структури організаційного забезпечення (рис. 3).

<i>Світовий рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи міжнародних організацій, що функціонують у галузі туризму (Всесвітня туристична організація)
<i>Євроінтеграційний рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи ЄС, інші організаційні структури, що функціонують у галузі туризму
<i>Транскордонний рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи єврорегіонів, органи, що створюються з метою виконання програм, проектів, дво- і багатосторонніх угод співробітництва в галузі туризму
<i>Загальнодержавний рівень (державні структури)</i>	Кабінет Міністрів України Міністерство культури і туризму Державна служба туризму і курортів
<i>Міжрегіональний рівень</i>	Організаційні структури, створені на основі договорів співробітництва в галузі туризму між окремими адміністративно-територіальними одиницями України (областями, районами, містами тощо). Асоціація органів місцевого самоврядування “Єврорегіон “Карпати - Україна”
<i>Регіональний рівень</i>	Управління культури і туризму обласних державних адміністрацій Відділи культури і туризму районних державних адміністрацій Управління культури і туризму міст, селищ, сіл
<i>Субрегіональний рівень</i>	Організаційні структури - асоціації місцевих рад, що об’єднують органи місцевого самоврядування і територіальні органи виконавчої влади в межах одного регіону. Обласна асоціація місцевих рад “Ради Львівщини”

Рис. 3. Ієрархічна структура організаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю в Україні

Організаційне забезпечення галузі туризму формують державні та недержавні організаційні структури, які створені на різних рівнях механізму та реалізують свої рішення через методи державного управління в туристичній галузі в межах своїх повноважень. Між цими організаційними структурами існують тісні субординаційні, реординаційні та координаційні взаємозв'язки.

Субрегіональний рівень відображає об'єднання територіальних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що здійснюють свою діяльність у межах однієї області як основної ланки територіальної організації суспільства і держави [26, с. 504]. В умовах адміністративної реформи в Україні поширюється практика створення різного роду таких об'єднань місцевих органів державної влади з метою вирішення спільних проблем та обміну досвідом. Прикладом такого органу є обласна асоціація місцевих рад "Ради Львівщини", створена 18 квітня 2003 р., засновниками якої виступили Львівська обласна рада, Жовківська, Миколаївська, Перемишлянська і Буська районні ради, а також Дрогобицька міська рада [28].

Організаційне забезпечення на загальнодержавному та регіональному рівнях найбільш взаємопов'язане та вимагає чіткого розподілу повноважень. При побудові загальнодержавного організаційного забезпечення управління туристичною галуззю можливі такі моделі:

I. Відсутність центрального державного органу управління туризмом, всі питання вирішуються на місцях на принципах ринкового саморегулювання. Така модель застосовується в країнах, де туризм не відіграє великої ролі для національної економіки або ж, навпаки, - туристична галузь досягла найвищого розвитку та не потребує державного втручання. Приклад країни, що використовує дану модель, - США.

II. Наявність державного центрального органу управління галуззю туризму. Це може бути міністерство, що здійснює контроль за діяльністю суб'єктів туристичної діяльності країни. Така модель вимагає значних фінансових вкладень у розбудову туристичної інфраструктури, промоцію вітчизняного туристичного продукту тощо. Дану модель використовують країни, для яких туризм є важливою галуззю, що приносить значні доходи у державний бюджет, наприклад Єгипет, Мексика, Туніс, Греція.

III. Так звана європейська модель, що передбачає функціонування спеціалізованої структури управління туризмом у складі багатогалузевого міністерства. Дану модель використовує більшість європейських країн, у тому числі Україна. Так, у Великобританії туристичну галузь регулює орган "VisitBritain", що перебуває у складі Міністерства культури, засобів масової інформації та спорту; у Франції питання регулювання туризму стосуються компетенції Міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують Державний секретаріат з питань туризму та Управління туризму; в

Іспанії питання туризму координує Державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підпорядкований Міністерству економіки.

При виборі однієї із зазначених моделей важливий чіткий розподіл функціональних повноважень між центральними та місцевими органами управління туризмом, що дозволить розвивати галузь на регіональному рівні. Для України це особливо актуальна проблема. У Державній програмі розвитку туризму на 2002-2010 роки одним із першочергових заходів визначено забезпечення удосконалення структури управління у туристичній галузі на державному та регіональному рівнях, координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з цього питання [1].

Певні зрушення в даному напрямі сьогодні вже спостерігаються. У 2005 р. Міністерство культури і мистецтв України та Державну туристичну адміністрацію України було реорганізовано, в результаті чого створено Міністерство культури і туризму України [6]. У складі Міністерства культури і туризму створено Державну службу туризму і курортів, що безпосередньо займається питаннями туризму [7].

Загалом з кінця 80-х рр. ХХ ст. до сьогодні центральними виконавчими органами в галузі туризму в Україні були наступні: до 1988 р. - Головне управління Української РСР по іноземному туризму; 1989-1993 рр. - центральна державна структура відсутня; 1993-2000 рр. - Державний комітет України з туризму; 2000-2001 рр. - Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму; 2001-2002 рр. - Державний департамент туризму; 2002-2006 рр. - Державна туристична адміністрація; з 2006 р. - Міністерство культури і туризму.

Багато фахівців вважають за доцільне створити самостійний орган управління туризмом, проте, на нашу думку, функціонування Міністерства культури і туризму України та в його структурі Державної служби туризму і курортів у даних умовах є цілком достатнім, оскільки від початку існування органу спостерігаємо значні зрушення в розвитку туризму. Зокрема, з 2007 р. розпочато виділення коштів державного бюджету на промоцію туристично-рекреаційних ресурсів України, розроблено туристичну символіку країни, лібералізуються умови ведення туристичного бізнесу. Незважаючи на існування великої кількості проблем туристичної галузі, Державна служба туризму і курортів має всі можливості для того, щоб усунути існуючі проблеми та підтримувати збалансований розвиток туризму в країні.

Державне управління туристичною галуззю на загальнодержавному рівні здійснює також постійна Комісія Верховної Ради України з питань молоді, спорту і туризму (з 1994 р.) [5]. На даному етапі відсутня структура управління туризмом при Президентові України. На цьому недоліку акцентують увагу багато вітчизняних науковців та фахівців, які вказують на необхідність створення консультативно-дорадчого органу з питань туризму при Президентові України. Окремі вчені доводять необхідність відновлення діяльності Ради з туризму і курортів при Кабінеті Міністрів України.

На нашу думку, створення додаткових органів призведе до необґрунтованого розширення дуже роздутого апарату державного управління. У контексті вдосконалення існуючого сьогодні організаційного забезпечення на загальнодержавному рівні важливо приділити більшу увагу чіткому розмежуванню повноважень Міністерства культури і туризму України і Державної служби туризму і курортів. Так, на основі аналізу функцій цих структур визначаємо окремі функції, що дублюють їх повноваження, зокрема щодо розроблення заходів удосконалення туристично-рекреаційної і курортної інфраструктур, забезпечення захисту і безпеки туристів, рекламної промоції туристично-рекреаційних ресурсів України, регулювання діяльності суб'єктів туристичного бізнесу та статистичного обліку. Незважаючи на підвідомчість Державної служби туризму і курортів Міністерству культури і туризму важливий чіткий розподіл владних повноважень з метою усунення їх дублювань і, як наслідок, зайвих витрат (матеріальних, фінансових, темпологічних) на реалізацію управлінських рішень.

Розглядаючи організаційне забезпечення управління туристичною галуззю на регіональному рівні важливо відзначити ефективність діяльності відповідних структур. В обласних державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування у складі департаменту гуманітарної політики функціонують управління культури і туризму, а в їх складі - відділи туризму (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. № 996 "Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міських державних адміністрацій" [8]). На жаль, в окремих регіонах штат таких управлінь дуже звужений, що не відповідає туристично-рекреаційним можливостям територій. Умови адміністративної реформи та особливості галузі диктують необхідність передачі основної частини повноважень у державному управлінні туризмом органам місцевої влади, проте самі місцеві органи поки не володіють необхідними трудовими та фінансовими ресурсами, у тому числі досвідом, щоб взяти на себе відповідальність за розвиток галузі на визначеній території. Особливо це стосується маленьких містечок і сіл, на території яких у більшості випадків зосереджені значні туристично-рекреаційні ресурси для розвитку зимового відпочинку, екстремального та інших видів туризму, проте в структурі їх міських і сільських рад немає спеціалізованих підрозділів та фахових державних службовців, які б могли виконувати покладені на них зобов'язання.

Міжрегіональний рівень відображає діяльність структур, створених для впровадження спільних заходів місцевих органів державної влади внаслідок їх міжрегіональної взаємодії. На даному етапі через слабкі міжрегіональні зв'язки регіонів України даний рівень для співпраці в туристичній галузі поки залишається не таким актуальним, як інші. Проте певні зрушення в даному аспекті спостерігаються через запозичення досвіду співпраці європейських регіонів. Так, згідно з рішенням Львівської обласної ради № 749 від 4 листопада 2008 р. Львівська область стала членом міжрегіонального об'єднання - Асоціації органів місцевого самоврядування "Єврорегіон "Карпати - Україна" - з метою вирішення

проблем розвитку гірського регіону Західної України, створення ефективного механізму покращення соціально-економічної ситуації в регіоні, об'єднання зусиль чотирьох областей, що входять до Асоціації для створення сприятливого економічного, соціального та інвестиційного клімату на території Українських Карпат, а також для підтримки Національного представництва України в Карпатському євро регіоні [10].

Транскордонний рівень організаційного забезпечення включає в себе можливість співпраці з регіонами сусідніх країн з метою розвитку туристичної галузі. Така форма співробітництва сприяє прискоренню регіонального розвитку, а також інтеграції у світовий простір. Організаційними структурами при транскордонному співробітництві можуть виступати спільно створені органи в рамках функціонування євро регіонів, виконання програм, проектів, угод про співпрацю. Прикладом таких органів може виступати Українсько-польська Міжурядова Координаційна Рада з питань міжрегіональної співпраці, створена на основі Угоди між урядами України та Республіки Польща. У структурі Ради діють такі спільні комісії, як Комісія в справах співробітництва в рамках програм ЄС Phare, Tacis, Interreg, Комісія з питань контрольно-пропускних пунктів і прикордонної інфраструктури, Комісія з питань міжрегіонального співробітництва, Комісія з питань облаштування прикордонних територій. Співпраця державних центральних та регіональних структур з такими організаціями дозволяє не лише отримати важливий досвід розвитку туристичної галузі, а й залучати додаткові фінансові капіталовкладення у розбудову туристично-рекреаційної інфраструктури в рамках програм міжнародного співробітництва.

Євроінтеграційний рівень набуває все більшої ваги для країн, які вже є членами ЄС, та країн, які задекларували своє бажання ними стати. Більше того, для багатьох країн членство в ЄС розпочиналось через співпрацю саме в туристичній сфері. Основними структурами, що здійснюють управління туристичною галуззю в регіонах країн ЄС, є Комітет з регіональної політики при Раді міністрів ЄС та Європейський фонд регіонального розвитку, що діє в межах бюджету ЄС. В Європейському парламенті серед 17-ти комітетів діє Комітет з питань регіональної політики, транспорту та іноземного туризму. Особливість європейського управління туристичною галуззю полягає в тому, що пріоритетна роль у вирішенні питань розвитку туризму в окремих регіонах належить державам, відповідно управлінські структури ЄС не встановлюють директиви для національних структур, а лише допомагають у вирішенні поточних та стратегічних завдань. Важливим органом, що відображає євроінтеграційний рівень, виступає Європейська туристична комісія, членом якої Україна є з 2005 р.

Світовий рівень організаційного забезпечення включає органи міжнародних організацій, насамперед Всесвітньої туристичної організації - провідної міжнародної організації в галузі туризму як міжурядової структури, створеної під егідою ООН на базі Міжнародного союзу офіційних туристичних організацій, яка

спрямовує свої зусилля на створення оптимальних умов розвитку туризму в усіх країнах-учасниках. Україна стала дійсним членом СОР з 1997 р., а з 1999 р. є членом її Виконавчої ради.

Отже, сучасні умови світових інтеграційних процесів та важливість забезпечення розвитку туристичної галузі вимагають врахування управлінських рішень організаційних структур не лише на загальнодержавному та регіональному рівнях, а й тих, що створені в рамках транскордонного співробітництва та участі в європейських та міжнародних організаціях. Такі органи здебільшого мають недержавний статус, проте ефективна співпраця з ними дозволяє здійснювати обмін досвідом, реалізовувати спільні проекти, розвивати туристичну інфраструктуру. Разом з тим слід підкреслити, що від організаційного забезпечення значною мірою залежить ефективність функціонування всього механізму державного управління туристичною галуззю, тому для його побудови потрібно врахувати кращий світовий досвід та специфіку розвитку туризму в регіонах України.

4. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Туризм цілком справедливо виступає стратегічною сферою регіонального розвитку Львівської області, що регламентовано низкою нормативно-правових документів. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року одним з пріоритетних напрямів розвитку Львівської області до 2015 р. є розвиток курортно-рекреаційної сфери [2]. У Стратегії розвитку Львівщини до 2015 року однією із стратегічних цілей визначено розвиток Львівської області як регіону чистого і привабливого навколишнього середовища, культури, туризму і рекреації (стратегічна ціль № 4).

Сучасний стан розвитку туризму у Львівській області є неоднозначним. Так, за розрахунками згідно з даними Державної служби туризму і курортів, на території області діє трохи більше 4% активних суб'єктів туристичної діяльності, які володіють ліцензією, від загальної кількості ліцензіатів в Україні. При цьому кількість туристів, яким були надані туристичні послуги, становить менше 3% від усіх туристів, що були в Україні (згідно з офіційними статистичними даними) [29]. Таке співвідношення є вкрай негативним, ураховуючи туристично-рекреаційний потенціал Львівщини. Також протягом останніх років спостерігаємо різке скорочення кількості екскурсантів, зменшення кількості іноземних туристів (рис. 4).

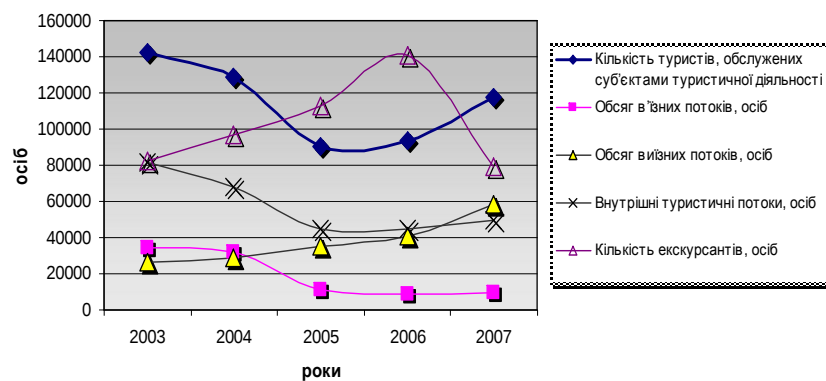


Рис. 4. Туристичні потоки у Львівській області (2003-2007 рр.)*

* Джерело: Стратегія розвитку Львівської області. Економіка. Суспільство. Середовище. Моніторинг за 2007 рік / Головне управління статистики у Львівській області. - Львів, 2008. - Вип. 6. - С. 326.

Упродовж 2007 р. Львівську область відвідало 9,5 тис. іноземних туристів та 49,5 тис. громадян України, які були обслужені туристичними фірмами, що свідчить про суттєве переважання обсягів внутрішнього туризму. За кордон подорожувало за путівками туристичних фірм 58,2 тис. жителів області (2,21% від усього населення регіону), що на 48,7 тис. осіб більше за обсяги в'їзного туризму.

Разом з тим спостерігаються значні обсяги неорганізованого (стихійного) туризму, через що фактичні дані в'їзних та виїзних туристичних потоків є значно вищими.

Проведемо аналіз особливостей реалізації механізму державного управління на регіональному рівні на прикладі Львівської області.

На територію Львівщини поширюється дія всіх нормативно-правових документів, що регулюють туристичну галузь в Україні, а також низки документів регіонального значення, серед яких: Стратегія розвитку Львівщини до 2015 року; Концепція розвитку санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку у Львівській області; Комплексна програма розвитку фізичної культури та спорту у Львівській області на 2007-2011 роки; Регіональна програма розбудови сфери охорони культурної спадщини Львівської області на 2007-2012 роки; Програма розвитку сільського зеленого туризму в гірських населених пунктах Львівської області у 2008-2009 роках; Регіональна програма розвитку заповідної справи у Львівській області на 2009-2020 роки; Регіональна програма з підготовки та проведення у Львові "Євро-2012"; Програма соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на поточний рік; Програма зовнішніх зв'язків, міжнародної та промоційної діяльності Львівської області на поточний рік та ін.

Стандартизація, яка передбачає визначення основних нормативних параметрів туристичної діяльності, регламентована Системою національних стандартів України, серед яких: ДСТУ 4268:2003. Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги; ДСТУ 4527:2006. Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення; ДСТУ 4269:2003. Послуги туристичні. Класифікація готелів; ДСТУ 4281:2004. Заклади ресторанного господарства. Класифікація; ДСТУ 3862-99. Ресторанне господарство. Терміни та визначення. Сертифікація і категоризація здійснюються стосовно окремих об'єктів туристичної галузі, зокрема закладів розміщення і харчування, відповідно до "Правил обов'язкової сертифікації готельних послуг" та "Правил обов'язкової сертифікації послуг харчування", затверджених Наказом Державного комітету по стандартизації, метрології та сертифікації України. Категоризація готелів дозволяє туристу визначити рівень якості пропонованих готельних послуг, їх асортимент та вартість. У 2007 р. кількість категоризованих готелів у Львівській області становила 30 одиниць, з них 1 - однозірковий, 6 - двозіркових, 18 - тризіркових, 5 - чотиризіркових. Згідно з прогнозом за степеневою лінією тренду (з величиною вірогідності апроксимації $R^2=0,7592$) до 2010 р. передбачаємо позитивні тенденції зростання кількості готелів за існуючими законами розвитку.

Необхідною умовою державного контролю за туристичною діяльністю є ліцензування. Видачу ліцензій на здійснення туropераторської діяльності здійснює Державна служба туризму і курортів (сектор ліцензування управління правової та ліцензійної політики), турагентської - обласна державна адміністрація. Нормативно-правовою базою ліцензування туристичної діяльності виступають Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня

2000 р. № 1775-III, постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування”, Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 “Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності”, наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства культури і туризму України від 11 вересня 2007 р. № 111/55 “Ліцензійні умови провадження туроператорської та турагентської діяльності”. Загалом у 2008 р. ліцензіями на туристичну діяльність у Львівській області володіли 244 суб’єкти підприємницької діяльності, з яких 146 турагентів, 88 туроператорів та 10 туроператорів внутрішнього туризму. Суб’єкти туристичної діяльності у 2007 р. обслужили 117,2 тис. туристів та 79,3 тис. екскурсантів. Обсяг наданих послуг становив 123685,5 тис. грн (витрати одного туриста в середньому складали близько 630 грн за весь період перебування (в більшості випадків це 1-2-денні поїздки)), а платежі до бюджету - 4024,9 тис. грн.

Фінансово-кредитне регулювання на обласному рівні включає такі інструменти, як мікро- і пільгове кредитування суб’єктів туристичної діяльності, державне субсидіювання, лізинг (у тому числі пільги за лізинговими платежами). Використання відповідного інструментарію є ефективним стосовно стимулювання розвитку пріоритетних видів туризму, а також для підтримки підприємницьких ініціатив на початку діяльності. У Львівській області з грудня 2008 р. передбачене відшкодування коротко- (до 1 року) і середньострокових (до 3 років) кредитів у національній валюті для суб’єктів, які займаються сільським (зеленим) туризмом у гірських територіях (Старосамбірський, Сколівський, Турківський райони повністю, Стрийський, Дрогобицький і Самбірський - частково) [11].

Інвестиційна діяльність місцевих органів державної влади визначається сукупністю інструментів, стратегій, заходів, що дозволяють створити сприятливі умови для залучення іноземних та внутрішніх інвестицій у розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури області. В умовах підготовки до ЄВРО-2012 на регіональному рівні прийнято низку нормативно-правових документів щодо стимулювання інвестицій, зокрема Обласну цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, Середньострокову інвестиційну Програму Львівської області на 2008-2011 роки, Програму сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області “Назустріч інвесторам” на 2006-2010 роки. Аналізуючи статистичні дані, спостерігаємо до 2007 р. неоднозначну ситуацію щодо інвестиційних капіталовкладень. Різке зменшення обсягів інвестицій у 2005 р., зумовлене складною політичною ситуацією в Україні, змінилось подальшим поступовим їх зростанням, проте в умовах світової фінансової кризи очікується різке зменшення інвестицій. Загалом у 2007 р. прямі іноземні інвестиції у готельні підприємства становили 7240,0 тис. дол., у санаторно-курортні заклади - 10623,1 тис. дол., бюро подорожей та

туристичні агентства - 2978,4 тис. дол., інші заклади для тимчасового проживання - 821,4 тис. дол. (рис. 5).

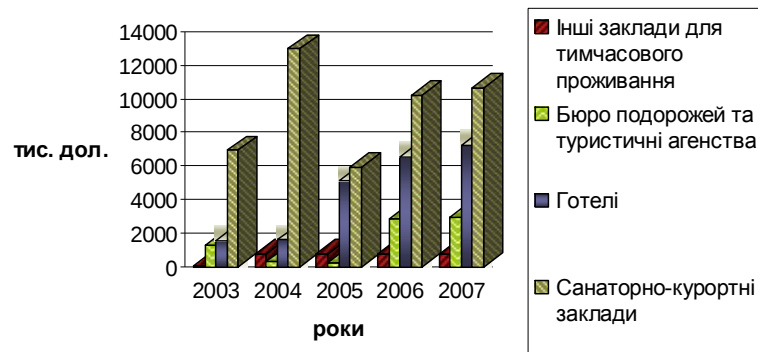


Рис. 5. Обсяги прямих іноземних інвестицій у туристичну галузь Львівської області (2003-2007 рр.)*

* Джерело: Готельне господарство та туризм у Львівській області : стат. зб. / відп. за випуск М. П. Пинда. - Львів : Голов. упр. статистики у Львів. обл., 2008. - 132 с.

Важливою формою механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні виступає податкове регулювання. До місцевого бюджету суб'єкти туристичної діяльності сплачують такі податки та збори: податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб (для суб'єктів туристичної діяльності - фізичних осіб), податок з реклами, комунальний податок, плата за землю, плата за користування надрами, збір за здійснення зарубіжного туризму, курортний збір, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг. Основними дискусійними питаннями податкового регулювання туристичної діяльності є зменшення ставки ПДВ для суб'єктів туристичної діяльності. Через податкову політику місцеві органи державної влади суттєво впливають на ціну туристичних послуг. Так, при збільшенні податку на землю, як правило, зростає вартість проживання в готелях.

Бюджетне фінансування передбачає витрати місцевого бюджету на розвиток культури і туризму в області, міжбюджетні трансферти, а також надання різного роду субвенцій, дотацій для суб'єктів туристичної діяльності. Згідно з бюджетом Львівської області на 2008 рік було здійснено фінансування статей: "Культура і мистецтво" в розмірі 45399,7 тис. грн (3,8% від усіх витрат); "Фізична культура і спорт" - 24978,6 тис. грн (2,05%); "Заходи з оздоровлення та відпочинку дітей, крім заходів з оздоровлення дітей, що здійснюються за рахунок коштів на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" - 7389,4 тис. грн (0,61%); "Збереження, розвиток, реконструкція та реставрація пам'яток історії та культури" - 500,0 тис. грн (0,04%).

Науково-технічні методи механізму державного управління на обласному рівні реалізуються через інноваційне регулювання, освітню і кадрову підготовку. Значення інноваційного регулювання в управлінні туристичною галуззю області

регламентовано Стратегією розвитку Львівщини до 2015 року, де однією із стратегічних цілей (стратегічна ціль № 3) Львівську область визначено як регіон високоосвічених людей, інноваційного потенціалу та технологічно розвинутих підприємств [13, с. 15-20]. Інноваційна політика в області реалізується у напрямі стимулювання введення суб'єктами підприємницької діяльності інновацій в туризмі. Пріоритетним завданням освітньої і кадрової підготовки є забезпечення галузі висококваліфікованими кадрами, які володіють відповідними теоретичними знаннями і практичними навичками для професійної діяльності не лише у туристичній галузі безпосередньо, а й у суміжних галузях.

Соціальне регулювання в туризмі спрямоване на окремі соціальні групи осіб, які в основному належать до соціально незахищених верств населення. Ефективність такої форми механізму державного управління значною мірою визначається кількістю оздоровлених осіб у санаторно-курортних закладах Львівщини. Так, у Львівській області у 2007 р. діяло 124 санаторії та заклади відпочинку (у тому числі заклади 1-2-денного перебування) із загальною кількістю ліжко-місць 19,1 тис. Усього було оздоровлено 261,3 тис. осіб, з них 106,3 тис. дітей.

Промоція області включає в себе широке коло заходів, спрямованих на поширення інформації серед туристів, інвесторів, інших зацікавлених суб'єктів про туристично-рекреаційний потенціал території з метою його ефективного використання, та здійснюється відповідно до програми зовнішніх зв'язків, міжнародної та промоційної діяльності Львівської області на поточний рік. Основними промоційними заходами є фестивалі, участь у міжнародних спеціалізованих виставках, поширення туристичної символіки.

Інформаційне регулювання здійснюється частково через інформаційне забезпечення як окрему складову механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні, а також являє собою одну з форм психологічних методів управління. Нормативно-правовою основою інформаційного регулювання на території Львівщини виступає Програма розвитку інформаційного простору Львівської області на 2007-2011 роки. Важливим інструментом інформаційного регулювання є консультування туристів протягом їх перебування на території області. Такі послуги найчастіше здійснюються через туристично-інформаційні центри. Так, при Львівській обласній державній адміністрації функціонує Туристично-інформаційний центр, а також його філії - Туристично-інформаційний пункт на митному переході Краковець і Туристично-інформаційний пункт в аеропорту міста Львова.

Високий ступінь залежності привабливості туристично-рекреаційної території від екологічної ситуації зумовлює важливість використання екологічних методів управління. Охорона навколишнього природного середовища передбачає раціональне використання природних рекреаційних ресурсів, розподіл земель для розміщення об'єктів туристично-рекреаційної інфраструктури, а також надання визначеним територіям статусу територій туристично-рекреаційного призначення, зокрема курортно-оздоровчих територій місцевого значення, реєстр яких відображено у Державному кадастрі природних територій курортів України. Розподіл земель під розміщення об'єктів туристично-рекреаційної інфраструктури

здійснюється згідно з нормами просторового планування територіальних суспільних систем та на основі Плану заходів з проведення земельної реформи, розвитку ринку земель, охорони та раціонального використання земель на поточний рік, що виконуються за рахунок коштів обласного бюджету [12].

Охорона історико-культурної спадщини у Львівській області здійснюється відповідно до низки регіональних нормативно-правових документів, зокрема Регіональної програми розбудови сфери охорони культурної спадщини Львівської області на 2007-2012 роки, Регіональної програми розвитку заповідної справи у Львівській області на 2009-2020 роки.

Митне регулювання як одна з форм зовнішньоекономічних методів механізму державного управління туристичною галуззю у Львівській області здійснюється відповідно до Програми забезпечення захисту інтересів громадянина, держави та суспільства на державному кордоні України в межах Львівської області на 2008-2010 роки та передбачає контроль за процедурою митного перетину кордону, зокрема щодо дотримання правил терміну перебування на території, перевезення відповідних матеріальних цінностей і валюти тощо. Головний орган, що здійснює митне регулювання у Львівській області, - Західне регіональне управління Державної прикордонної служби України, за даними якого ведеться статистичний облік туристичних потоків. Перетин кордону України в межах Львівської області здійснюється через 7 пунктів пропуску (станом на 1 січня 2008 р.).

Міжнародне і транскордонне співробітництво в туристичній галузі може здійснюватись у таких формах, як євро регіони, міжрегіональні агломерації, транскордонні туристичні кластери, стратегії, угоди, програми, проекти. Львівська область з 2007 р. є членом Асоціації Європейських прикордонних регіонів та Інституту Регіонів Європи, а також входить у Карпатський євро регіон і євро регіон "Буг" (Сокальський та Жовківський райони). На територію Львівської області поширюється дія програми CADSES в рамках INTERREG, а також реалізується низка проектів, які свідчать про високий інтерес європейських структур до регіону та перспективи подальшої співпраці.

Отже, сьогодні спостерігаємо певні зрушення в напрямі вдосконалення реалізації механізму державного управління туристичною галуззю в Львівській області. Проте низка гострих проблем гальмують розвиток туризму. Серед причин недостатніх обсягів туристичних потоків виділяємо: неналагоджений механізм співпраці органів державної влади з громадськими, науковими та бізнес-структурами; незадовільна участь області у програмах міжрегіонального і транскордонного співробітництва, низький рівень якості їх реалізації; нерозвинена туристична інфраструктура; невідповідність ціни якості пропонованих туристичних послуг; недостатній рівень матеріального добробуту населення для розвитку приватного туристичного бізнесу в регіоні, значні обсяги тінізації підприємницької діяльності тощо.

5. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ В РЕГІОНІ

Під інформаційним забезпеченням механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні розуміємо комплекс різних видів етнокультурної, соціальної, природно-географічної, економічної інформації, що характеризує регіон, інструменти збирання відповідних первинних даних, їх систематизації, обробки, збереження, пошуку, актуалізації і поширення.

При вивченні інформаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні першочерговим є визначення його джерел з метою оптимізації процесу для досягнення поставлених цілей. У науковій думці спостерігаємо різні класифікації джерел інформації. Цікавим є підхід І.Школи, який виділяє 4 групи таких джерел, а саме: персональні (сім'я, друзі, сусіди, знайомі тощо); комерційні (реклама, персонал фірми тощо); публічні (засоби масової інформації); емпіричні (досвід споживача) [27, с. 224]. Систематизація джерел інформації дозволяє провести комплексний аналіз поточного стану та тенденцій розвитку туристичної галузі в регіоні та визначити значення туризму для соціально-економічного розвитку території (див. таблицю).

Переваги і недоліки джерел інформаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні

Вид інформації	Джерела	Переваги	Недоліки
Інформація про туристично-рекреаційний потенціал регіону	- наукові розробки, публікації, дисертаційні дослідження, методичні рекомендації; - результати розробки та реалізації туристичних інвестиційних проектів	- різносторонній характер даних про туристично-рекреаційні ресурси регіонів; - можливість використання інформації у маркетинговій, підприємницькій туристичній діяльності	- недостатньо розроблені методики комплексної оцінки туристично-рекреаційного потенціалу з точки зору можливостей їх практичного використання; - неповний характер інформації про якість і обсяги туристично-рекреаційних ресурсів територій; - суб'єктивність оцінок
Рекламно-довідкова інформація про туристичні продукти (види, ціни, особливості)	- туристичні організації	- первинна інформація про конкретні туристичні продукти, які можуть зацікавити різні категорії споживачів	- рекламний характер інформації про турпродукти зацікавленої сторони

Рекламно-довідкова (систематизована) інформація про туристичні продукти різних зацікавлених суб'єктів туристичної діяльності	- посередницькі та інші організації (комерційні і некомерційні), які надають інформаційні послуги на туристичному ринку	- розробка інформаційних каталогів туристичних продуктів різних суб'єктів туристичної діяльності; - можливість розміщення відгуків споживачів про отримані туристичні послуги	- рекламний характер інформації про турпродукти; - каталоги, як правило, містять дані лише про турпродукти та суб'єкти туристичної діяльності, які виявили бажання розмістити інформацію про себе
Рекламно-довідкова інформація про туристично-рекреаційний потенціал території місцевих органів влади	- презентаційні (друковані, електронні) та аналітичні матеріали місцевих органів влади	- офіційний характер інформації, що може зацікавити інвесторів; - можливість використання інформації для розробки та реалізації конкретних інвестиційних проектів і бізнес-планів	- комерційно-реklamний характер; - недоліки у зовнішньому вигляді рекламної продукції; - більшість рекламно-інформаційної продукції оформлено українською мовою без англійського перекладу
Статистичні дані про суб'єктів туристичної діяльності та туристичні потоки. Аналітична інформація про туризм у регіоні	- відомча звітність туристичних організацій (форма 1-ТУР) до регіональних управлінь Міністерства культури і туризму; - статистична звітність готелів (форма 1-готель) до регіональних управлінь органів державної статистики; - дані Державної прикордонної служби України, Державної податкової адміністрації України; - дані обласного управління статистики щодо показників соціально-економічного розвитку регіону, у тому числі тих, що відображають тенденції розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури	- офіційний статус інформації; - періодичність її формування; - різносторонність даних	- обмежений перелік показників, що характеризують потенціал туризму; - публікації офіційних матеріалів через кілька місяців після звітного року; - неповна інформація про діяльність фізичних осіб-підприємців у сфері туризму; - невідповідність методики оцінки туристичних потоків європейській практиці

Основними суб'єктами (надавачами) інформації щодо туризму можуть виступати: 1) державні структури; 2) недержавні (громадські) структури; 3) суб'єкти

підприємницької діяльності; 4) міжнародні організації. Основним (офіційним) суб'єктом-державною структурою, що здійснює інформаційне забезпечення туристичної галузі у Львівській області, є Головне управління статистики, а також його управління та відділи у районах та містах обласного значення. Інформація управління має офіційний характер та відображає тенденції розвитку туристичної галузі в розрізі районів та окремих населених пунктів, динаміки за роками та включає міжрегіональні порівняння.

Користувачами інформації щодо туристичної галузі виступають органи державної влади, бізнес- та громадські, наукові, освітні структури, особи, які проживають на території області та інших територій, причому потреба в інформації кожного користувача буде іншою (рис. 6).



Рис. 6. Інформаційні потреби різних категорій користувачів у галузі туризму

Основою інформаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні є показники, які характеризують потенціал розвитку туризму в регіоні та рівень його використання. Такими групами показників є:

- показники, що характеризують туристично-рекреаційні ресурси регіону та забезпечують їх економічну та комплексну оцінку;
- показники загальної кількості та різновидів суб'єктів підприємницької діяльності в галузі туризму, умов її здійснення;
- показники внутрішніх та зовнішніх туристичних потоків;
- показники обсягів діяльності суб'єктів підприємництва на ринку туристичних послуг, економічної та соціальної ефективності розширення переліку

та обсягів таких послуг (зростання доходів місцевого населення та доходів бюджетів місцевих рад, зменшення безробіття, покращення благоустрою помешкань та інфраструктури регіону загалом).

Надзвичайно важливою складовою інформаційного забезпечення розвитку туризму в регіоні є моніторинг його туристично-рекреаційного потенціалу. Комплексна оцінка туристично-рекреаційного потенціалу регіону передбачає інтегральну оцінку не лише туристично-рекреаційних ресурсів, а й матеріально-технічної бази галузі, туристично-рекреаційної місткості.

Одну із найбільш ємних і зручних у користуванні методик комплексної оцінки туристично-рекреаційного потенціалу регіону пропонує В.Мацола [25, с. 74]. Складовими об'єктами такої оцінки потенціалу є: естетичні якості території; лікувальні води та грязі території; лісові рекреаційні ресурси території; водні ресурси території; кліматичні ресурси території; потенціал природоохоронних об'єктів території; історико-культурний фонд території; транспортна забезпеченість території; забезпеченість території санаторно-рекреаційними установами; оцінка території за показниками туристично-рекреаційного навантаження.

Індикаторами ефективності використання туристично-рекреаційного потенціалу регіону є соціальні та економічні показники, що характеризують розвиток туризму як складової регіональної економіки. Ключовими інструментами у розробці комплексу таких показників є: адміністративні і статистичні реєстри; групування та класифікації; звітність суб'єктів туристичної діяльності; спеціально організовані спостереження.

Повний і достовірний перелік усіх суб'єктів підприємницької діяльності у галузі туризму сьогодні важко отримати на основі даних одного відомства, зокрема Державної служби туризму і курортів. Такий перелік формується за рахунок ведення з 2004 р. органами державної реєстрації Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, але вони не формують бази даних про показники діяльності фізичних осіб-підприємців, оскільки останні ведуть спрощену систему обліку і звітуються лише в органи Державної податкової адміністрації України. Водночас органами державної статистики здійснюється ведення ЄДРПОУ, де наведені відомості лише про юридичних осіб, які здійснюють туристичну діяльність.

Проблема неповноти обліку фізичних осіб-підприємців, які здійснюють туристичну діяльність, значною мірою обумовлена невизначеністю у чинному законодавстві. Основну частину фізичних осіб-підприємців становлять особи, які надають послуги сільського зеленого туризму. Згідно із Законом України "Про туризм" фізичні особи-підприємці належать до суб'єктів туристичної діяльності, на право здійснення якої вони повинні володіти ліцензією [4]. У Законі України "Про особисте селянське господарство" не передбачено необхідності ліцензування такої діяльності [3]. Згідно з проектом закону "Про зелений туризм" діяльність з надання послуг у сфері сільського зеленого туризму не підлягає ліцензуванню [9].

Такі суперечності створюють труднощі у визначенні статусу суб'єкта туристичної діяльності та його статистичного обліку.

Для забезпечення повноти первинної інформації про перелік суб'єктів господарської діяльності у галузі туризму на певній території доцільними є, на нашу думку, розробка і ведення відповідного реєстру. Його методологічну базу може забезпечити Державна служба туризму і курортів, підтримку та актуалізацію інформаційного фонду реєстру у регіонах - місцеві органи державної влади за активної участі громадських та інших організацій у рамках відповідних проектів. Інформаційний фонд реєстру суб'єктів туристичної діяльності може служити первинною базою для маркетингу та реклами туристичних послуг регіону.

Загалом проблема статистичного обліку туристичної діяльності є актуальною для регіонів різних країн світу внаслідок міжгалузевого характеру туризму. У зв'язку з цим різні методики оцінки ситуації на туристичному ринку призводять до суттєвих відмінностей та неможливості адекватної оцінки тенденцій розвитку. Тому позитивним є процес впровадження уніфікованої системи статистичного обліку, розробленої Всесвітньою туристичною організацією, - Методики розрахунку обсягів туристичної діяльності, затвердженої в Україні з 2003 р. Важливим недоліком статистичного обліку також є його узагальнений характер, коли задовільний облік ведеться лише на загальнодержавному рівні та на рівні окремих областей. Для повної оцінки тенденцій розвитку галузі важливе ведення статистичного обліку щодо показників туристичної діяльності на рівнях: країна, область, окремий населений пункт, конкретний туристично-рекреаційний об'єкт.

Важливим джерелом інформаційного забезпечення туристичної галузі є рекламно-довідкова інформація органів місцевої влади, яка в своїй сукупній реалізації виражає промоцію як одну з форм (складову) механізму державного управління туристичною галуззю. Промоція регіонального туристичного продукту включає в себе широке коло заходів, спрямованих на поширення інформації серед туристів, інвесторів, інших зацікавлених суб'єктів про туристично-рекреаційний потенціал території з метою ефективного його використання. До інструментів промоції належать:

- реклама: відеоролики, фільми; реклама в пресі, реклама в Інтернеті, мобільна реклама; друкована реклама; сувенірна продукція; зовнішня реклама;
- виставкова діяльність: участь та організація виставок;
- робота з громадськістю: культурно-мистецькі, спортивні заходи, відзначення історичних, національних, релігійних дат; організація і проведення круглих столів, симпозіумів, конференцій, форумів; художня література; конкурси; робота із засобами масової інформації, прес-тури для зарубіжних та вітчизняних журналістів;
- знакування: розроблення, знакування, підтримка туристичних маршрутів та туристичних об'єктів у належному стані;
- туристична символіка: розроблення і затвердження марки, слогана.

Отже, на основі проведеного аналізу виділяємо наступні заходи, необхідні для удосконалення інформаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні:

1) удосконалення переліку показників, які характеризують розвиток туризму як складової регіональної економіки, організації їх збирання, зокрема:

- потребує оновлення формуляр 1-ТУР статистичного звіту туристичних організацій у частині такого показника, як “балансовий прибуток”, якого вже давно немає у чинних положеннях з бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

- для вивчення реальних результатів реалізації Болонського процесу у вітчизняній системі освіти щодо мобільності студентів доцільним було б у згаданій формі звітності 1-ТУР виділи в окрему графу “облік поїздок з метою навчання”;

- суттєві розбіжності виникають в обліку іноземних туристів в Україні та інших країнах світу. В Україні туристами вважаються практично всі, хто перетнув державний кордон, за даними Державної прикордонної служби України визначаються обсяги туристичних потоків в Україну іноземців та з України наших громадян. Мета поїздки визначається за інформацією заповненої декларації, яка не завжди є достовірною. Водночас за кордоном кількість туристів обліковують на підставі ліжко-днів ночівель у різних закладах розміщення. Отже, необхідною є розробка досконалішої вітчизняної методики обліку туристичних потоків, що забезпечує коректність міжнародних порівнянь;

- чітко регламентувати статистичний облік фізичних осіб-підприємців, які надають послуги з тимчасового проживання з метою захисту їх прав як підприємців, а також туристів як споживачів відповідних послуг;

2) затвердження на регіональному рівні методичних рекомендацій з комплексної оцінки туристично-рекреаційного потенціалу території з метою проведення досліджень з визначення фактичного потенціалу Львівської області, окремих районів та населених пунктів, розроблення на цій основі туристичного паспорта області з метою підвищення ефективності управлінських рішень щодо розвитку туризму (зокрема фінансового забезпечення);

3) удосконалення та комплексне використання інструментарію політики промоції регіонального туристичного продукту з метою ефективного використання туристично-рекреаційного потенціалу території.

ВИСНОВКИ

Державне управління туристичною галуззю - вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив на галузь чи окремі її складові через дієвий механізм державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань.

Державне регулювання туристичної галузі - це сукупність методів впливу суб'єктів управління на туристичну галузь як об'єкт, які мають практичний характер та функціональну спрямованість з метою досягнення визначених цілей.

Особливістю державного регулювання, що відрізняє його від управління, є врахування законів ринку в ході реалізації управлінських функцій. Тобто державне управління є теоретичною оболонкою та концептуальною основою реалізації відповідного механізму, а державне регулювання відображене в практичному вимірі з обов'язковим включенням поточних процесів на ринку та їх прогнозів.

Необхідність державного управління туристичною галуззю є наслідком наукових обґрунтувань такої необхідності в усіх сферах суспільного життя, а також обумовлена специфікою самої галузі. Туристична галузь є специфічним об'єктом державного управління, адже, з одного боку, туристичний продукт повинен задовольняти потреби споживача та сприяти формуванню позитивного іміджу країни в світі, проте, з другого боку - управління повинне спрямовуватись на досягнення позитивного соціально-економічного ефекту.

Основною метою державного управління туристичною галуззю є створення сприятливих умов розвитку туризму безпосередньо та суміжних галузей.

Стратегічними завданнями державного управління туристичною галуззю є: досягнення позитивного соціально-економічного ефекту реалізації функцій туризму; недопущення або усунення (повне чи часткове) негативних впливів туристичної галузі на соціально-економічні процеси території; оцінка впливу чинників зовнішнього середовища на туризм з метою забезпечення його збалансованого розвитку.

Механізм державного управління туристичною галуззю - це складна штучно створена система з чіткою структурою та взаємозв'язками, яка складається з підсистем (суб'єкт та об'єкт управління, методи та форми їх реалізації, організаційне, інформаційне, кадрове, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення), які в результаті своєї взаємодії справляють відповідний вплив як на галузь безпосередньо, так і на соціально-економічний стан відповідної території загалом.

Суб'єктом державного управління в туристичній галузі виступає держава.

Об'єктами державного управління туристичної галузі можуть виступати: 1) за галузевою ознакою - туристична галузь загалом; 2) за географічною ознакою - туристично-рекреаційний регіон; 3) за напрямом туристичної діяльності - окремий вид туризму; 4) за напрямом впливу - потреби туристів (реальних та потенційних).

Методи механізму поділено на програмно-нормативні, фінансово-економічні, науково-технічні, соціальні, психологічні, екологічні, зовнішньоекономічні.

Кадрове забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють професійну діяльність в органах державної влади різного управлінського рівня.

Науково-методичне забезпечення державного управління туристичною галуззю включає науково-методичні та теоретико-методологічні напрацювання щодо державного управління туристичною галуззю конкретно, які можуть бути

основою прийняття управлінських рішень і базуються на основі ціннісного, структурно-системного, раціонального, критичного, конструктивного, порівняльно-ретроспективного, логічного підходів та їх поєднань.

Матеріально-технічне забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю включає накопичення, зберігання та розподіл фінансових та матеріальних ресурсів, спрямованих на забезпечення виконання прийнятих управлінських рішень чи утримання відповідних організаційних структур, до повноважень яких належить реалізація туристичної політики на відповідному рівні.

Організаційне забезпечення галузі туризму формують державні та недержавні організаційні структури, які створені на різних рівнях механізму (субрегіональному, регіональному, міжрегіональному, загальнодержавному, транскордонному, євроінтеграційному, світовому) та реалізують свої рішення через методи державного управління в туристичній галузі у межах своїх повноважень. Між даними організаційними структурами існують тісні субординаційні, реординаційні та координаційні взаємозв'язки.

Туризм цілком справедливо виступає стратегічною сферою регіонального розвитку Львівської області, що регламентовано низкою нормативно-правових документів. У Стратегії розвитку Львівщини до 2015 року однією із стратегічних цілей визначено розвиток Львівської області як регіону чистого і привабливого навколишнього середовища, культури, туризму і рекреації (стратегічна ціль № 4). Сьогодні спостерігаємо певні зрушення в напрямі вдосконалення реалізації механізму державного управління туристичною галуззю в Львівській області. Проте низка гострих проблем гальмує розвиток туризму. Серед причин недостатніх обсягів туристичних потоків виділяємо: неналагоджений механізм співпраці органів державної влади з громадськими, науковими та бізнес-структурами; незадовільну участь області у програмах міжрегіонального і транскордонного співробітництва, низький рівень якості їх реалізації; нерозвинену туристичну інфраструктуру; невідповідність ціни якості пропонованих туристичних послуг; недостатній рівень матеріального добробуту населення для розвитку приватного туристичного бізнесу в регіоні, значні обсяги тінізації підприємницької діяльності тощо.

Під інформаційним забезпеченням державного управління туристичною галуззю розуміємо комплекс різних видів етнокультурної, соціальної, природно-географічної, економічної інформації, що характеризує галузь, інструменти збирання відповідних первинних даних, їх систематизації, обробки, збереження, пошуку, актуалізації і поширення.

В удосконаленні інформаційного забезпечення механізму державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні необхідні такі заходи: 1) удосконалення переліку показників, які характеризують розвиток туризму як складової регіональної економіки, організації їх збирання; 2) затвердження на регіональному рівні методичних рекомендацій з комплексної оцінки туристично-рекреаційного потенціалу території з метою проведення досліджень з визначення фактичного потенціалу Львівської області, окремих районів та населених пунктів, розроблення на цій основі туристичного паспорта області з метою підвищення ефективності управлінських рішень щодо розвитку туризму (зокрема фінансового забезпечення); 3) удосконалення та комплексне використання інструментарію політики промоції регіонального туристичного продукту з метою ефективного використання туристично-рекреаційного потенціалу території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2002 р. № 583 // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=583-2002-%EF>
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (Додаток 1) : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Закон України про особисте селянське господарство № 742 від 15 трав. 2003 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Закон України про внесення змін до Закону України “Про туризм” від 18 листоп. 2003 р. № 1282-IV // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1282-15>
5. Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань молоді, спорту і туризму : Постанова Верховної Ради України № 37/94-ВР від 3 червня 1994 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
6. Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1566 від 8 листоп. 2006 р. // Закони України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart08/idx08313.htm>
7. Про утворення Державної служби туризму і курортів : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 12 лип. 2005 р. // Закони України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart43/idx43183.htm>
8. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міських державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2007 р. № 996 // Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. Проект Закону України про сільський зелений туризм від 12 квіт. 2007 р. № 3467 // Законотворча діяльність / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30022
10. Про вступ до Асоціації органів місцевого самоврядування “Євро регіон “Карпати - Україна” : Рішення Львівської обласної ради XXX сесії V демократичного скликання № 749 від 4 листоп. 2008 р. // Рішення. Документи / Львів. обл. рада [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/arhivtext.php?send=rsn5&par=749&item>
11. Про затвердження Положення про порядок та умови отримання часткового відшкодування відсотків кредитів фінансових установ, використаних

для агроосель, за рахунок субвенції з обласного бюджету учасникам Програми розвитку сільського зеленого туризму в гірських населених пунктах Львівської області у 2008-2009 роках : Рішення Львівської обласної ради XXXIV сесії V демократичного скликання № 801 від 23 груд. 2008 р. // Рішення. Документи / Львів. обл. рада [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/arhivtext.php?send=rsn5&par=801&item=801>

12. Про внесення змін до Плану заходів з проведення земельної реформи, розвитку ринку земель, охорони та раціонального використання земель на 2008 рік, що виконуються за рахунок коштів обласного бюджету : Рішення Львівської обласної ради XXXII сесії V демократичного скликання № 768 від 2 груд. 2008 р. // Рішення. Документи / Львів. обл. рада [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/arhivtext.php?send=rsn5&par=768&item=768>

13. Стратегія розвитку Львівщини до 2015 року : затв. рішенням сесії Львівської обласної ради від 13 берез. 2007 р. № 193 / заг. керівництво : В. А. П'ятак ; наук. ред. : М. І. Долішній, С. О. Матковський ; Львів. обл. рада ; Львів. обл. держ. адмін. - Львів, б. р. - С. 15-20.

14. *Бойко М.* Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України / М. Бойко, Л. Гопкало // Регіон. економіка. - 2005. - № 1(35). - С. 222-229.

15. *Борушак М.* Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів : монографія / М. Борушак. - Львів : ІРД НАН України, 2006. - С. 12.

16. *Валентюк І. В.* Організаційно-економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / І. В. Валентюк. - К., 2005. - С. 12.

17. *Герасименко В. Г.* Управління національним туризмом у контексті міжнародного досвіду / В. Г. Герасименко, С. С. Галасюк // Вісн. ДІТБ / голов. ред. : д.е.н., проф., академік АЕН України М. М. Туріяньська ; Донец. ін-т турист. бізнесу. - 2008. - № 12. - С. 19-24. - (Серія "Економіка, організація і управління підприємствами" (в туристичній сфері)).

18. *Гуменюк Ю. П.* Організаційно-економічні механізми стимулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу (на прикладі Тернопільської області) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.10.01 "Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка" / Ю. П. Гуменюк. - Львів, 2005. - С. 9.

19. *Давиденко Л. І.* Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Л. І. Давиденко. - Донецьк, 2006. - С. 7.

20. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. - К. : КНЕУ, 2000. - С. 4-6.

21. *Дідівська Л.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. Дідівська, Л. Головка. - К. : Знання-Прес, 2000. - С. 23, 148.

22. *Козловський Є. В.* Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Є. В. Козловський. - К., 2008. - С. 7-8.

23. *Козловський Є. В.* Іноземний досвід регулювання міжнародного туризму та його використання в Україні // Державне управління: теорія та практика : Електрон. наук. фах. вид. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/KOZLOVSKIY.htm>

24. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - Вид. 2-ге, доп. та перероб. - К. : Атіка, 2003. - 576 с.

25. *Мацола В. І.* Рекреаційно-туристичний комплекс України : монографія / В. І. Мацола ; Ін-т регіон. дослідж. НАН України ; редкол. : М. І. Долішній (відп. ред.). - Львів, 1997. - С. 74.

26. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога ; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН Вищ. школи України І. Р. Михасюка ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. - Львів : Укр. технології, 1999. - С. 504.

27. *Школа І. М.* Менеджмент туристичної індустрії : навч. посіб. / І. М. Школа ; за ред. проф. І. М. Школи. - Чернівці : ЧТЕІ КНТЕУ, 2003. - С. 224.

28. Обласна асоціація місцевих рад: Структура облради: Львівська обласна рада [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/oamr.php>

29. Рейтинг регіонів за основними показниками ліцензіатів (туроператорами та турагентами) України за 2007 рік (ф. №1 Тур): Статистика: Державна служба туризму і курортів [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=1390>

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ ЯК СПЕЦИФІЧНОГО ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ	5
2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ ТА ЙОГО СКЛАДОВИХ.....	10
3. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ.....	16
4. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)	22
5. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ В РЕГІОНІ	28
ВИСНОВКИ.....	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	36

Наукове видання

**Біль Мар'яна Михайлівна, Третяк Галина Степанівна,
Крайник Ольга Петрівна**

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ
(РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

Наукова розробка

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор-коректор *М. В. Золотова*
Комп'ютерна верстка *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 15.10.2009.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 3,88. Ум. друк. арк. 3,32.
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Пот'є, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.