

М.М. Біль,
аспірант ЛРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ КРАЇНИ

Визначено зміст поняття організаційно-управлінського механізму, його завдання, принципи, важелі впливу. Враховуючи сучасні умови глобалізації та європейської інтеграції, виділено та охарактеризовано основні рівні організаційно-управлінського механізму, які потрібно враховувати для побудови оптимальної організаційної структури з метою забезпечення розвитку туристичної галузі.

Ключові слова: організаційно-управлінський механізм, туристична галузь, державне регулювання туризму.

Важливою умовою забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні є формування дієвого регуляторного механізму, який би поєднував у собі державне управління та ринкове саморегулювання.

Організаційно-управлінський механізм є центральною складовою державного механізму регулювання галузі туризму, адже саме через його важелі впливу реалізуються основні управлінські рішення, що визначають рівень розвитку галузі в країні загалом та окремих її регіонів.

У більшості випадків із підвищенням значення туризму в економіці країни збільшується участь держави в регулюванні туристичної галузі. В Україні туризм визнано як одну з провідних галузей національної економіки, що регламентовано в нормативно-правових документах. 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 [1]. Відповідно це вимагає особливих підходів до управління туристичною галуззю. З цією метою в Україні протягом останніх років здійснено низку суттєвих змін в організаційній структурі регулювання галузі туризму. Такі зміни потребують комплексного аналізу та досліджень з метою оцінки ефективності діяльності органів державного управління, удосконалення та побудови оптимальної організаційної моделі управління туризмом, яка б

враховувала світові інтеграційні процеси та умови адміністративної реформи в Україні.

Організаційно-управлінський механізм регулювання туристичної галузі досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Ю. Алексєєва, І. Валентюк, В. Венгеров [4], Л. Давиденко, М. Жукова, М. Мальська, Л. Томаневич, А. Чечель та ін. Автори аналізували функції та важелі впливу, ефективність організаційних структур, що функціонують у сфері туризму.

Основною метою статті є побудова загальної структури організаційно-управлінського механізму регулювання туризму в Україні з Урахуванням сучасних інтеграційних процесів, що дозволить проводити ефективну політику забезпечення розвитку галузі. Для досягнення мети необхідно:

- вивчити зарубіжний досвід функціонування організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі;
- дослідити основні напрямки діяльності організаційних структур, що утворені в результаті транскордонного та міжнародного співробітництва з метою сприяння розвитку туризму;
- проаналізувати ефективність діяльності органів державної влади, що здійснюють регулювання туристичної галузі в Україні.

Організаційно-управлінський механізм галузі туризму формують державні та недержавні організаційні структури, які утворені на різних рівнях механізму та реалізують свої рішення через важелі впливу, що належать до їхніх повноважень, а саме через нормативно-правове регулювання, податкову політику, бюджетно-фінансову політику, інформаційно-промоційне забезпечення тощо. Зазначені важелі можуть бути ефективними та сприяти досягненню основної мети організаційно-управлінського механізму у випадку чіткого розподілу повноважень на різних рівнях управління та з чітким контролем дотримання норм законодавства і визначених стратегічних цілей.

Ефективний організаційно-управлінський механізм повинен діяти на принципах прозорості, ефективності, економічності, оперативності та

активно співпрацювати з іншими, у т.ч., недержавними структурами, які зацікавлені в розвитку туристичної галузі. Основним завданням такого механізму повинно бути створення сприятливих умов для розвитку туристичної галузі. Сучасні умови розвитку світової глобалізованої економіки вимагають особливих підходів щодо побудови організаційно-управлінського механізму. Такий механізм повинен враховувати регіональний, загальнодержавний, транскордонний, євроінтеграційний, світовий рівні.

Оптимальна організаційна структура управління туристичною галуззю України повинна поєднувати в собі структури всіх зазначених рівнів, які б взаємодоповнювали один одного, та спрямовувати спільні зусилля на визначення та виконання стратегічних рішень.

Організаційно-управлінський механізм на загальнодержавному та регіональному рівнях найбільш взаємопов'язаний та вимагає чіткого розподілу повноважень з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики регулювання туризму. При побудові загальнодержавного організаційного механізму регулювання туристичної галузі можливі такі моделі:

I. Відсутність центрального державного органу регулювання туризму, усі питання вирішуються на місцях на принципах ринкового саморегулювання. Така модель застосовується в країнах, де туризм не відіграє велику роль для національної економіки або ж навпаки – туристична галузь досягла найвищого розвитку, що не потребує державного втручання. Приклад країни, що використовує дану модель, – США.

II. Наявність державного центрального органу регулювання галузі 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. Таку модель використовують

країни, для яких туризм є важливою галуззю, що приносить значні доходи у державний бюджет – це Єгипет, Мексика, Туніс, Греція та ін.

III. Так звана європейська модель, що передбачає функціонування спеціалізованої структури регулювання туризму 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, підлеглий Міністерству економіки.

При виборі однієї із зазначених моделей важливий чіткий розподіл функціональних повноважень між центральними та місцевими органами регулювання туризму, що дозволить розвивати галузь на регіональному рівні. Особливо актуальною проблемою це є для України. У Державній програмі розвитку туризму на 2002 – 2010 рр. одним з 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 [3].

Певні зрушення в даному напрямку сьогодні все ж спостерігаються. У 2005 р. Міністерство культури і мистецтв України та Державну туристичну адміністрацію України було реорганізовано, в результаті чого утворено Міністерство культури і туризму України [2]. Такому рішенню передували тривалі дискусії щодо того, до якого міністерства доцільно приєднувати Державну туристичну адміністрацію. Світовий досвід показує, що зі 147 країн – членів Всесвітньої туристичної організації одна половина країн мають органи державної влади регулювання туризму в економічному блоці, друга – в гуманітарному. Багато експертів вважають недоцільним поєднувати туризм як галузь прибуткову і культуру як галузь видаткову. В

Україні за рекомендаціями Президента було прийнято рішення про приєднання туризму до культури, оскільки перспектива приєднання Державної туристичної адміністрації до Міністерства економіки не передбачала внесення змін до назви міністерства, де б вказувалось слово “туризм”, а також можливості створення окремого департаменту. Також стимулював до такого рішення досвід сусідніх країн Туреччини, Болгарії та Молдови, де було створено міністерства культури і туризму.

У складі Міністерства культури і туризму створено Державну службу туризму і курортів, що безпосередньо займається питаннями туризму. Багато фахівців вважають, що доцільніше створити самостійний орган регулювання туризму, проте, на нашу думку, функціонування такого органу в складі Міністерства в даних умовах цілком достатнє, оскільки певні зрушення щодо розвитку туризму вже спостерігаються. У державному бюджеті на 2007 р. на розвиток туризму були використані кошти в сумі 23,3 млн грн, що порівняно з попередніми роками є значно вищою сумою, зокрема вперше здійснено фінансування промоції вітчизняного туристичного продукту, а також участі в міжнародних виставках [5]. Розробляється туристична символіка країни, лібералізуються умови ведення туристичного бізнесу. Незважаючи на існування великої кількості проблем розвитку туристичної галузі, Державна служба туризму і курортів при виваженій та послідовній державній політиці має всі можливості для того, щоб усунути існуючі проблеми та підтримувати сталий розвиток туристичної галузі в країні.

Розглядаючи організаційну структуру управління галузі туризму на регіональному рівні, важливо зазначити ефективність діяльності відповідних структур. В обласних державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування у складі департаменту гуманітарної політики функціонують управління культури і туризму, в їх складі відділи туризму. На жаль, в окремих регіонах штат таких управлінь дуже обмежений, що не відповідає туристичним можливостям регіону. Умови адміністративної реформи та особливості галузі диктують необхідність передачі основної

частини повноважень у державній політиці регулювання туризму органам місцевої влади, проте самі місцеві органи поки не володіють необхідними трудовими та фінансовими ресурсами, в тому числі й досвідом, щоб прийняти на себе відповідальність за розвиток галузі на визначеній території. Особливо це стосується маленьких містечок і сіл, які в більшості випадків володіють значними рекреаційно-туристичними ресурсами для розвитку зимового відпочинку, екстремального та інших видів туризму, проте у структурі їх міських і сільських рад немає спеціалізованих підрозділів та фахових державних службовців, що могли б виконувати покладені на них зобов'язання.

Транскордонний рівень побудови організаційно-управлінської структури 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 єврорегіонів, виконання програм, проектів, угод про співпрацю. Прикладом таких органів може виступати Українсько-польська Міжурядова Координаційна Рада з питань міжрегіональної співпраці, що утворена 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, але й залучити фінансові капіталовкладення в розбудову туристичної інфраструктури в рамках програм та проектів міжнародного співробітництва.

Євроінтеграційний рівень набуває все більшої вагомості для країн, які вже є членами ЄС, та країн, які задекларували своє бажання ними стати. Більш того, для багатьох країн членство в ЄС розпочиналось саме через співпрацю в туристичній сфері. Основними структурами, що здійснюють регулювання туристичної галузі в країнах ЄС, є Комітет з регіональної політики при Раді міністрів ЄС та Європейський фонд регіонального розвитку, що діє в межах бюджету ЄС. Особливістю європейської політики регулювання туризму в тому, що пріоритетна роль у вирішенні питань розвитку галузі туризму в окремих регіонах належить державам [4, с. 85]. Відповідно управлінські структури ЄС не встановлюють директиви для національних структур, а лише допомагають у вирішенні поточних і стратегічних завдань.

Важливим органом, що відображає євроінтеграційний рівень, виступає Європейська туристична комісія. Україна є членом даної структури з 2005 р. Дана організація включає понад 30 держав, що об'єднані з метою популяризації туризму в країнах-учасниках. Членство в даній організації дає можливість Україні значно підняти свій рейтинг країни-туристичної, дозволяє іноземному туристу краще ознайомитись з туристичними приладами нашої країни, оскільки організація володіє потужними інформаційними системами в мережі Internet, які є дуже популярними серед іноземних громадян.

Світовий рівень організаційно-управлінської структури враховує органи міжнародних організацій, насамперед, Всесвітньої туристичної організації – провідної міжнародної організації у сфері туризму, яка спрямовує свої зусилля на створення оптимальних умов розвитку туризму в усіх країнах-учасниках. Україна стала дійсним членом Всесвітньої туристичної організації з 1997 р., а з 1999 р. є членом Виконавчої ради Всесвітньої туристичної організації.

Таким чином, розуміючи важливість співробітництва з наднаціональними організаційними структурами, при проведенні державної політики регулювання туризму центральні органи повинні

враховувати не лише інтереси регіонів, проте й визначені пріоритети міжнародного співробітництва. Враховуючи всі вищезазначені рівні, загальна структура організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі в Україні матиме наступний вигляд (рис. 1):

<i>Світовий рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи міжнародних організацій, що функціонують в сфері туризму (Всесвітня туристична організація)
<i>Євроінтеграційний рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи ЄС, інші організаційні структури, що функціонують у сфері туризму
<i>Транскордонний рівень</i>	Виконавчі, дорадчі органи євро регіонів, 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>Регіональний рівень (державні структури)</i>	Управління культури і туризму обласних державних адміністрацій, Управління культури і туризму районних державних адміністрацій, Управління культури і туризму міст, селищ, сіл

Рисунок. Структура організаційно-управлінського механізму регулювання туристичної галузі в Україні

Отже, сучасні умови світових інтеграційних процесів і важливість забезпечення розвитку туристичної галузі вимагає врахування управлінських рішень організаційних структур не лише на загальнодержавному та регіональному рівнях, але й тих, що створені в рамках транскордонного співробітництва та участі в європейських та світових організаціях. Такі органи здебільшого мають недержавний статус, проте ефективна співпраця з ними дозволяє здійснювати обмін досвідом, реалізовувати спільні проекти, розвивати туристичну інфраструктуру. Напрямок подальших наукових досліджень буде вивчення механізмів

співпраці державних та недержавних організаційних структур з врахуванням горизонтальних та вертикальних функціональних зв'язків, а також ефективності функціонування органів державного управління туризмом на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про туризм”. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>
2. Указ Президента України від 20 квітня 2005 року. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/>
3. Державна програма розвитку туризму на 2002 – 2010 р. / затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583 . – Режим доступу : <http://www.tourism.gov.ua>
4. Венгеров В.Ю. Основные направления совершенствования государственного регулирования въездного туризма в России : дис. ... к.е.н. : 08.00.05, 08.00.14. – М., 2003. – С. 85.
5. Украинская Туристическая Газета. Ежемесячное информационное издание. №3 (30) 12 марта – 9 апреля 2007 г.

Bill. M.M. Organizationally administrative mechanism of providing of development of tourist industry of country.

Maintenance of concept of organizationally administrative mechanism, his task, principles, levers of influencing, is determined in this article. Taking into account the modern terms of globalization and European integration, the basic levels of organizationally administrative mechanism, which need to be taken into account for the construction of optimum organizational structure with the purpose of providing of development of tourist industry, are selected and described.

Key words: organizationally-administrative mechanism, tourist industry, state adjusting of tourism.

Биль М.М. Организационно-управленческий механизм обеспечения развития туризма в стране.

Определенно содержание понятия организационно-управленческого механизма, его задания, принципы, рычаги влияния. Учитывая современные условия глобализации и европейской интеграции, выделены и охарактеризованы основные уровни организационно-управленческого механизма, которые нужно учитывать для построения оптимальной организационной структуры с целью обеспечения развития туристической отрасли.

Ключевые слова: организационно-управленческий механизм, туристическая отрасль, государственная регуляция туризма.