



Ірина Володимирівна РИЖУК

к.ю.н., доцент кафедри,

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5916-3774>

e-mail: irina.ryzhuk.vl@gmail.com



Олена Олександрівна ГАЛУС

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5474-3323>

e-mail: elenhalus@gmail.com



Олександр Олексійович БРИГІНЕЦЬ

д.ю.н., доцент, професор кафедри, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4058-7566>

e-mail: BriginetsO@meta.ua

МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті констатується поступове відродження туристичної діяльності. Визначено, що система управління туристичною галуззю в умовах децентралізації в Україні є невпорядкованою, побудованою на лобістських засадах, складається з різних за кількістю та якістю посадових осіб, має недостатнє фінансування та нецільове використання виділених коштів. Доведено важливість створення в умовах децентралізації такого механізму управління, який буде ефективним навіть за умови мінімального фінансування туристичної галузі, різної кількості працівників у даній сфері та забезпечуватиме високий рівень їх професіоналізму. Запропоновано створення туристичних відділів на регіональному та місцевому рівнях; здійснення підготовки та підвищення кваліфікації фахівців-управлінців, якими у зв'язку із займаною посадою будуть виконуватись покладені повноваження у сфері туризму.

Ключові слова: туризм, управління туристичною діяльністю, публічне управління, реформування туристичної діяльності, органи місцевого самоврядування, фінансова децентралізація

ВСТУП

В останні десятиліття туризм набув ознак масовості. Останні статистичні дані свідчать про поступове відродження туристичної діяльності після 2020 р., насамперед це відбувається на місцевому рівні. Вітчизняна туристична галузь відіграє надзвичайно важливу роль у соціально-економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави у подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфери життя й діяльності людини. Адже масовий розвиток туризму дозволяє мільйонам людей значно розширити знання з історії своєї держави та інших держав, зробити їх більш стійкими, конкретними, образними, краще зрозуміти хід і значення розвитку та життєдіяльності окремих держав та звичаїв інших народів. В окремих державах туризм стає все більш вагомою статтею державного доходу і входить у число найбільш перспективних галузей національної економіки.

МЕТА статті – визначення місця органів місцевого самоврядування у системі публічного управління туристичною діяльністю в умовах фінансової децентралізації.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ця робота базується на працях вітчизняних і закордонних вчених, а також на матеріалах періодичних видань, статистичних збірниках. У проведенні дослідження використовувалися методи аналізу й синтезу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Туристична діяльність, незважаючи на події 2020 р., продовжує залишатися однією з найбільш перспективних напрямів соціально-економічного розвитку держави та її територіальних утворень. До 2020 р. туризм акумулював значну частину валового продукту у світі, а в окремих державах даний показник перевищував 40%. Не є винятком і провідні європейські країни вже понад 20 років заробляють мільярди євро на туристичному бізнесі. Дані Світової ради з подорожей та туризму (WTTC) свідчать, що лише у 2017 р. частка туризму у світовій економіці склала 10,4%, а з кожним роком вона лише зростає, що має наслідком збільшення нових робочих місць для громадян. WTTC інформує, що кожна десята вакансія у світі пов'язана саме з туризмом, а загалом у галузі нараховується близько 313 млн робочих місць. Оцінюючи середні показники

у світі, констатується, що Україна отримує від туризму в десять разів менше прибутків. Отже, з одного боку, можна говорити про недосконалість туристичної галузі в Україні, а з іншого – про потенціал нашої країни у розвитку туристичної сфери. Наразі частка туризму в Україні складає 1,5 % ВВП, тоді як світ демонструє показник у 10 %. Наведений показник свідчить про те, що туристична галузь може стати одним із важливих факторів економічного розвитку України. Наша держава має чим зацікавити туристів як внутрішніх, так і іноземних, маючи «туристичні комплекси», які є унікальними та неповторними. Варто погодитися з О.В. Ключковським та В.О. Ключковською В.О., які стверджують, що формування ефективної системи туристичного бізнесу значною мірою залежить від ефективності державного та регіонального механізму управління цією сферою, зацікавленістю держави й окремо взятих регіонів у розвитку туризму [1, с. 278]. Тому в умовах проведення реформи з децентралізації публічної влади все більшої актуальності набуває питання наділення органів місцевого самоврядування, особливо об'єднаних територіальних громад, повноваженнями у сфері туризму та курортів.

Задля впровадження ефективних механізмів розвитку туристичної галузі є необхідним здійснення аналізу їх інституційної та правової складової. Так, основними суб'єктами регулювання туристичної діяльності виступають Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство культури та інформаційної політики України, у складі якого функціонує Державне агентство розвитку туризму України, обласні та районні державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування – обласні, районні, міські, сільські та селищні ради, об'єднані територіальні громади. Розглянемо функціонування вищезазначених суб'єктів системи управління туризмом на державному, регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади в Україні та їх взаємодію між собою. Так, Верховна Рада України здійснює законотворчу діяльність у сфері туризму, прийняття законів України про Державний бюджет України тощо. У складі парламенту зазвичай функціонував комітет, який спеціалізувався саме на питаннях туризму, але на сьогодні створення такого комітету законодавчо не передбачено. Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади України, який приймає постанови, розпорядження, що регулюють діяльність у всіх сферах державного управління, зокрема й у сфері туризму. Окрім того, уряд приймає рішення зі встановлення двосторонніх зв'язків з іншими країнами стосовно розвитку туризму. Важливим елементом системи управління сферою туризму на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади в Україні є обласні та районні державні адміністрації, які представляють центральну виконавчу владу в регіоні, яким рекомендовано створити підрозділи з питань туризму та курортів. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головною обласної чи районної державної адміністрації залежно від складності поставлених завдань.

Основну правову базу діяльності туристичної

галузі нашої держави було закладено Законом України «Про туризм» [2], який і донині являється основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики у галузі туризму, всебічно регламентує туристичну діяльність в Україні, створює умови для стимулювання ділової активності суб'єктів туристичного підприємництва, забезпечує оптимальний рівень державного регулювання процесу розвитку вітчизняного туризму. Важливим також є Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», за допомогою якого визначається порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлюється порядок розв'язання спорів у сфері туризму [3]. Вищезгадані нормативно-правові акти стали правовим підґрунтям для розроблення інших документів, що регламентують окремі аспекти чи напрями регулювання та розвитку туристичної діяльності. Також до таких можемо віднести Укази Президента України «Про підтримку розвитку туризму в Україні» [4] та від 14.12.2001 р. «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму» [5]. У перерахованих вище нормативно-правових актах основна увага приділяється регулюванню окремих напрямів функціонування туристичної діяльності. Аналіз їх змісту свідчить про те, що вони різняться залежно від ієрархічного рівня та охопленої території, методичними підходами до їх розроблення. Значна кількість діючих програм розвитку туризму носять декларативний характер, на чому акцентують увагу науковці [6; 7], містять загальну інформацію про стан туристичної галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, який може бути використаний з метою їх вирішення, сукупність запланованих заходів. Водночас негативним аспектом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, механізмів перевірки стану їх виконання. Окрім того, у чинних нормативно-правових актах не визначені напрями взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, що набуває більшої актуальності із врахуванням процесу децентралізації.

В умовах децентралізації влади в Україні значно зростає роль органів місцевого самоврядування як важливих інституцій у системі управління сферою туризму на місцевому рівні. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні одним з основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення розвитку туризму. Закон України «Про місцеве самоврядування» у ст. 44 закріплює за районними та обласними радами можливість делегувати місцевим державним адміністраціям повноваження відносно забезпечення розвитку туризму на відповідній території. Стосовно статей, що визначають повноваження місцевих рад та виконавчих органів місцевих рад, вони безпосередньо не закріплюють компетенцію муніципальних органів у сфері туризму та курортів [8]. На відміну від нього Закон України «Про туризм» закріплює за органами місцевого

самоврядування низку повноважень у сфері туризму та курортів. Зокрема, місцеві ради затверджують місцеві програми розвитку туризму, в яких визначають основні напрями освоєння та розвитку туристичних ресурсів. Сільські, селищні, міські ради також визначають кошти місцевих бюджетів для фінансового забезпечення цих місцевих програм розвитку туризму; дають доручення власним виконавчим органам з фінансування місцевих програм розвитку туризму за рахунок коштів місцевого бюджету; вживають заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність із надання туристичних послуг. Виконавчі органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями з розроблення проєктів місцевих програм розвитку туризму; вжиття заходів відносно виконання цих програм; залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій, які розташовані на відповідній території, до розв'язання проблем розвитку місцевого туризму та підтримки туристичних ресурсів; організації проведення інвентаризації туристичних ресурсів місцевого значення; сприяння охороні та збереженню туристичних ресурсів; залучення місцевого населення до туристичної діяльності, створюючи нові робочі місця; сприяння розвитку на відповідній території різних видів туризму. На органи місцевого самоврядування також покладено низку обов'язків із забезпечення безпеки у галузі туризму; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань туристичної діяльності, перевірки якості туристичних послуг, додержання ліцензійних умов, норм і правил стосовно здійснення туристичної діяльності; накладення відповідно до закону стягнення і вжиття інших заходів за порушення законодавства у галузі туризму. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи у галузі туристичної діяльності за порушення законодавства несуть відповідальність, яка передбачена законом [2].

Сьогодні повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері туристичної діяльності досить часто перетинаються, спостерігається відсутність узгодженості та координації запланованих заходів. Із врахуванням того, що Україна перебуває у процесі децентралізації влади, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні окреслено основні проблеми на регіональному та місцевому рівнях, і зазначено стосовно необхідності розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування, а також Конституції та законам України та якістю надання населенню публічних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [9]. Зазначені положення створюють підґрунтя для ефективної системи управління сферою туризму на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади в Україні.

Вкрай важливим є те, що туризм необхідно планувати на комплексній основі, брати до уваги всі ас-

пекти законодавства, що стосуються інших секторів, таких як транспорт, зайнятість, охорона здоров'я, сільське господарство, зв'язок тощо. На сьогодні система управління туристичною галуззю на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації в Україні залишається неупорядкованою, побудованою на лобістських засадах, має нерегульований нерівномірний склад штатних осіб, недостатнє фінансування, нецільове використання виділених коштів. Негативним чинником є те, що система управління сферою туризму на регіональному та місцевому рівнях залежить від людського фактору, що спричиняє її нестійкість перед впливом політичних сил. Зазначене обумовлює важливість створення в умовах децентралізації такого механізму управління, який буде ефективним навіть за умови мінімального фінансування туристичної галузі, різної кількості працівників у даній сфері та забезпечуватиме високий рівень їх професіоналізму. Задля реалізації зазначеного необхідно створити туристичні відділи на регіональному та місцевому рівнях; здійснювати підготовку та підвищення кваліфікації фахівців-управлінців для сфери туризму та розробити кваліфікаційні вимоги. Важливим напрямом є удосконалення чи зміна базового закону, що повною мірою не відповідає сучасним реаліям та потребує внесення комплексних змін, які б забезпечували інтереси та сучасні потреби суспільства. Необхідно закласти нові засади розвитку цієї галузі, враховуючи міжнародний досвід, світові тенденції та запити суспільства. Зміни мають стосуватися спрощення дозвільних процедур, понятійного апарату, необхідності створення єдиної електронної інформаційної системи суб'єктів туристичної діяльності, питань зайвого навантаження на бізнес та встановлення дієвого механізму державного нагляду, а також статистичної звітності.

ВИСНОВКИ

Туристична сфера в усьому світі зазнає збитків внаслідок заходів з протидії пандемії COVID-19. Однак ситуацію, що склалася, слід розглядати не лише як проблему, але й як можливості для виведення туристичної сфери в Україні на якісно новий рівень. Тобто для стрімкого та успішного розвитку туристичної галузі в Україні необхідно віднайти внутрішні резерви для збільшення попиту на вітчизняні туристичні продукти, зростання способів задоволення вимог споживачів до наповнення, різноманітності та якості туристично-рекреаційних послуг. Впровадження низки заходів, зокрема змін до чинного законодавства, надасть змогу зменшити до мінімуму корупційну складову у частині організації туристичної діяльності, створить рівні права для всіх суб'єктів, умови для ефективного функціонування ринку та його розвитку. У результаті чого реальним стане підвищення якості національного туристичного продукту до рівня міжнародних та європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Ключковський О.В., Ключковська В.О. Роль органів місцевого самоврядування в розвитку візного та внутрішнього туризму. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 277–281.
2. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/

ed_1995_09_15/Z950324.html

3. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857–XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857–12#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text)

4. Про підтримку розвитку туризму в Україні: Указ Президента України від 02.03.2001 № 127/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/2001#Text>

5. Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму: Указ Президента України від 14.12.2001 № 1213/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213/2001#Text>

6. Козловський Є.В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2008. 18 с.

7. Мельниченко О.А. Теоретико-методологічні основи державного регулювання туризму. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: https://tourlib.net/statti_ukr/melnychenko_o2.htm

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

References

1. Klochkovskiy O.V., Klochkovska V.O. The role of local governments in the development of inbound and domestic tourism. *Economics and organization of management*. 2016. № 2 (22), pp. 277–281. (in Ukrainian).

Iryna RYZHUK

PhD in Legal Sciences, Associate Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5916-3774>

e-mail: irina.ryzhuk.vl@gmail.com

Olena HALUS

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law. ORCID:

<https://orcid.org/0000-0002-5474-3323>

e-mail: elenhalus@gmail.com

Oleksandr BRYHINETS

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4058-7566>

e-mail: BriginetsO@meta.ua

THE PLACE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE OF TOURIST ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

The paper states the gradual revival of tourism, both in Ukraine and in the world. That is why we believe that tourism, especially in the western and southern regions of our country can become a significant driver of economic development of local communities. For the rapid and successful development of the tourism industry in Ukraine, it is necessary to find internal reserves to increase demand for domestic tourism products, increase ways to meet consumer demands for content, diversity and quality of tourism and recreation services. It is determined that the system of management of the tourism industry in the context of decentralization in Ukraine is disorganized, built on lobbying principles, consists of different in number and quality of officials, has insufficient funding and misuse of allocated funds. The importance of creating a decentralized management mechanism in the conditions of decentralization, which will be effective even with minimal funding of the tourism industry, different number of employees in this field and will ensure a high level of their professionalism. It is proposed to create tourist departments at the regional and local levels; training and retraining of specialists-managers, who in connection with the position will perform the assigned powers in the field of tourism. A separate area is the improvement or change of the law on tourism adopted in 1995, which does not fully meet modern realities and requires comprehensive changes that would meet the interests and modern needs of society. We believe that it is very important that tourism should be planned on a comprehensive basis, taking into account all aspects of legislation relating to other sectors that have a direct or indirect impact on it.

Keywords: tourism, management of tourist activity, public administration, reforming tourism activities, local governments, financial decentralization