

Гаврилюк А.М.

Київський національний університет культури і мистецтв

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: СОЦІОГУМАНІТАРНИЙ КОНТЕКСТ

У статті охарактеризовано особливості використання програмно-цільового підходу до реалізації державної регіональної політики в сфері туризму. Проведено аналіз його застосування під час розроблення обласних програм розвитку туризму. Вказано на актуальність змістовного наповнення програмних документів базовими соціогуманітарними цінностями.

Ключові слова: державна регіональна політика, соціогуманітарні напрями розвитку туризму, програмно-цільовий підхід, програми розвитку туризму.

Постановка проблеми. Міжнародний досвід засвідчує, що держава здійснює регуляторний вплив на розвиток усіх суспільних сфер, зокрема туризму. Саме державні інституції опосередковано впливають на функціонування установ, які забезпечують надання туристичних послуг. Від рівня державної підтримки залежить загалом стан і перспективи розвитку туризму в країні. Вироблення та реалізація державної політики у відповідній сфері здійснюється через застосування механізмів, інструментів, принципів, методів регуляторного впливу. Зміст формується чітко виокремленими цілями, пріоритетами розвитку, поставленими завданнями, які розробляються та втілюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадськістю, іншими зацікавленими суб'єктами.

Нині в Україні досить активно та дієво застосовується програмно-цільовий підхід до регіонального розвитку туризму. Змістовне наповнення програм розвитку туризму спрямовується на врахування локальних ресурсних можливостей території, особливостей наявного економічного, соціального, інформаційного, кадрового потенціалу тощо. У більшості областей України на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування розміщуються відповідні рішення про затверджені програмні документи та заходи з їх реалізації.

Однак із науково-практичного погляду бракує комплексного аналізу чинних програм розвитку туризму в регіонах, залишається малодослідженим цей аспект у галузі науки «державне управління» та суміжних до туризму суспільних сферах; не застосовується принцип кооперації та координації під час розроблення програм у межах країни; в окремих випадках деструктивною є взаємодія між представниками місцевої влади, біз-

несу та громадськості, що не дає змоги задіювати наявні ресурсні можливості під час реалізації програмних документів; неефективно здійснюється інформаційний супровід виконання планів заходів; дуже вузьким є предметне поле соціогуманітарних цінностей розвитку туризму, що визначає можливість реалізації конституційних прав громадян, особливостей формування локальної туристичної ідентичності тощо. Ці та інші чинники вказують на затребуваність, актуальність і практичну спрямованість статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроб охарактеризувати сутність державної політики у сфері туризму та особливості її державного управління та державного регулювання є немало. Вони піднімаються вченими з різних галузей знань, серед них: Л. Бухаріна, П. Гаман, Ю. Гурбик, Ю. Гусякова, Л. Давиденко, Л. Донченко, О. Мельниченко, А. Чечель, С. Шаптала, В. Шведунта інші.

Однак думки вчених розділяються, коли йдеться про реалізацію державної політики у сфері туризму із застосуванням механізмів, інструментів, методів, принципів державного управління та державного регулювання.

Враховуючи те, що метод є засобом досягнення поставленої мети, ряд науковців, серед яких О. Воробйова, І. Дишловий, Е. Щепанський, С. Нездоймінов, С. Харічков та інші, вважають, що розвиток сфери туризму в Україні здійснюється через застосування програмно-цільового методу.

На думку Т. Чичкалюк, саме метод використовує сукупність прийомів і засобів дії на господарюючі суб'єкти сфери рекреації та туризму, а тому вони зорієнтовані на постановку цілей і завдань, конкретизацію виконавців і забезпечення контролю за кінцевим результатом [8, с. 135].

Зокрема, І. Щепанський вважає, що програмно-цільовий метод державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери здійснюється через використання як прямих заходів управління процесами та суб'єктами, так і побічних заходів регулювання ринкових відносин [9, с. 11].

Вчений І. Дишловий убачає в програмно-цільовому методі сукупність інструментів управління розвитком рекреаційно-туристичних регіонів, використання яких забезпечує формування державної політики сталого розвитку регіонів через реалізацію конкретних програм [1, с. 77].

Як бачимо, серед учених немає однакості щодо визначення чітких меж застосування програмно-цільового підходу до державного управління та державного регулювання сфери туризму. Більшість із них схиляється до того, що саме метод (у нашому дослідженні програмно-цільовий) є одночасно й інструментом, і механізмом розвитку та реалізації державної політики.

Як доказ цього Т. Сосова програмно-цільовий підхід вважає органічною єдністю чітко структурованої і змістовної частини програми як інструменту з формування і використання організаційного і фінансового механізмів її реалізації та контролю за виконанням [7, с. 73].

Спираючись на ці наукові позиції, схиляємось до думки, що програмно-цільовий підхід є значно ширшим у застосуванні, ніж програмно-цільовий метод. Він може використовуватися на різних організаційних рівнях і реалізується відповідно до пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку регіону, узгоджуватись із загальнодержавними пріоритетами і включає розроблення програм з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів та організаційних заходів їх досягнення.

Однак і досі науковий інтерес до виявлення особливостей застосування програмно-цільового підходу під час розроблення програм розвитку туризму є актуальним і потребує конкретизації та більш ретельного дослідження; виступає ефективним засобом розв'язання спектра локальних економічних і соціогуманітарних проблем регіону та є інструментом і механізмом реалізації державної політики з позицій галузі науки «державне управління».

Постановка завдання. З огляду на це **мета статті** полягає в критичному аналізі змістовного наповнення регіональних програм розвитку туризму в Україні та виявленні в них основних соціогуманітарних напрямів реалізації державної регіональної політики у сфері туризму з позицій програмно-цільового підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Відповідно до Закону України «Про туризм» держава регулює відносини у сфері туризму через формування державної політики та виконання державних програм, розроблених на основі показників розвитку. За більш як 27 років незалежності в Україні була реалізована лише одна цільова програма розвитку туризму на загальнодержавному рівні, яка фінансувалася упродовж 2002–2010 років.

Практичне втілення, зокрема, мали лише програми розвитку туризму на рівні окремих областей і районів. Вони враховували основні цілі державного регулювання, спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян України на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав; збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля; врахування державних і громадських інтересів під час планування та забудови територій; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів і малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг щодо цих категорій осіб [6].

Згідно зі ст. 119 Конституції України «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку <...>, підготовка та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів» покладається на місцеві органи влади [2].

Нині в Україні досить активно та дієво застосовується програмно-цільовий підхід до регіонального розвитку туризму. За слушним зауваженням І. Дишлового, це «сприяє методичній та практичній значущості під час вирішення економічних і соціокультурних проблем <...> в чітко окреслених географічних межах, де природні, економічні і соціальні компоненти утворюють певну цілісну систему» [1, с. 7].

Програмно-цільовий підхід у більшості наукових досліджень трактується як механізм державного управління розвитком різних сфер, що забезпечує застосування відповідних управлінських технологій: планування, прогнозування, програмування, моніторингу, оцінювання, а також методів і засобів досягнення цілей і вирішення програмних завдань на основі дотримання принципів і вимог до предметної сфери застосування.

Побудова програм здійснюється через дотримання окремих елементів її структури, яка складається зі вступу, характеристики актуальних проблем, паспорту, основних понять і термінів, мети

і завдань, основних шляхів вирішення, строків та етапів реалізації, системи програмних заходів та очікуваного соціально-економічного результату.

Серед науковців немає одностайної думки щодо трактування програмно-цільового підходу до формування регіональних програм соціально-економічного розвитку. Більшістю акцентується увага на взаємозв'язок цілей, завдань і ресурсів, необхідних для їх реалізації, що втілені в одному програмному документі. На практиці більшістю розробників здійснюється дотримання такої логічної схеми використання понять: «проблема – мета – система заходів (управлінських рішень) – цільовий розподіл ресурсів».

Змістовно програми варто розглядати як комплекс локалізованих у часі та просторі конкретизованих заходів, що зорієнтовані на досягнення чітко визначених цілей соціально-економічного розвитку території.

Ретельний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють розвиток сфери туризму в різних регіонах України, засвідчив те, що туризм є перспективним напрямом соціально-економічного зростання територій, інструментом покращення добробуту місцевих жителів, пріоритетом збалансованого розвитку територіальних громад, в окремих регіонах країни ще й проявом формування світоглядних засад локальної ідентичності тощо.

Під час пошуку в мережі Інтернет на офіційних веб-сторінках органів місцевого управління (обласних рад та обласних державних адміністрацій) не завжди виявлялися відповідні рішення про наявність у регіонах програмних документів. Це наводить на думку або про недотримання чинного законодавства про оприлюднення відповідних рішень, або про приховування результатів виконання плану заходів щодо їх реалізації та іншу професійну недобросовісність («не зробили», «не виконали», «не відслідкували» тощо).

Попри це, з урахуванням встановлених комунікативних контактів іншими засобами зв'язку (телефон, соціальні мережі, електронна пошта) вдалося проаналізувати наявний стан програмних документів в усіх областях України. Результати засвідчили про те, що умовно їх можна об'єднати в чотири групи.

Перша група складається з двох підгруп. Перша підгрупа першої групи – це цільові програми розвитку туризму, серед яких: обласна цільова програма розвитку туризму в Чернігівській області та комплексна регіональна цільова програма розвитку туризму в Івано-Франківській області. Контекст «цільова» означає планування місцевих бюджетів на середньострокову пер-

спективу, гнучкість у прийнятті управлінських рішень, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективних витрат бюджетів територіальних громад, задоволення суспільних і соціальних потреб споживачів послуг [3].

Друга підгрупа першої групи об'єднує програми: розвитку туризму (Вінницька, Дніпропетровська, Рівненська, Тернопільська, Черкаська, Чернівецька області), туризму та курортів (Закарпатська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Херсонська області), туризму та рекреації (Волинська обл.), рекреаційно-туристичного комплексу та туризму (Запорізька обл.), туризму та туристичної інфраструктури (Київська обл.); туризму, курортів і рекреації (Львівська обл.), сталого розвитку туризму (Сумська обл.); культури, туризму та охорони нерухомої культурної спадщини (Харківська обл.).

Друга група – це стратегії розвитку регіонів, в яких туризм визначено однією з операційних цілей стратегічного плану. Серед них: Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2020 р., Розділ 5. «Формування стратегічних напрямів туризму в Житомирській області», Операційна ціль 4.1. Розвиток внутрішнього туризму та Стратегія розвитку Кіровоградської області на період до 2020 р., Напрямок 2 В. «Розвиток сучасної індустрії послуг як основи постіндустріального поступу», Стратегічний пріоритет 2. «Забезпечення стабільного розвитку туристично-рекреаційного комплексу області».

Третя група вказує на відсутність в областях на поточний момент (березень 2019 р.) програм розвитку туризму (Хмельницька обл.) або їх термін дії завершено у 2018 р. (Донецька обл.).

Четверта група документів об'єднує програми, які відсутні на веб-сторінках органів місцевого управління, однак у мережі Інтернет є доступними плани заходів з їх реалізації (Луганська обл.) [4].

Представлений перелік засвідчує те, що органами публічної влади на місцях здійснюються заходи щодо розроблення та реалізації програм розвитку туризму. Їх назви та змістове наповнення визначаються ресурсними можливостями території та механізмами, інструментами, технологіями впровадження. Загалом, можна констатувати, що, попри відсутність загальнодержавної цільової програми розвитку туризму, нині стратегічний акцент зроблено на можливості регіонального забезпечення фінансовим, матеріальним, кадровим, інвестиційним, інноваційним, маркетинговим потенціалом території. Такі можливості туристичні регіони отримали завдяки децентралізації та багатовекторному публічно-приватному партнерству.

В основу методології розроблення програмних документів покладено міжнародну та вітчизняну правову базу. Бачимо, що під час побудови регіональних стратегій розвитку використовувалось законодавство Європейського Союзу, яке знайшло своє відображення в структурі та змістовному наповненні локальних нормативно-правових актів. Стратегія є основою для розроблення щорічних програм соціально-економічного розвитку територій, цільових галузевих програм, зокрема сфери туризму, а тому спрямовані на її цілі та завдання, гармонізацію, визначення потреб у фінансуванні тощо.

В основу розроблення програм розвитку туризму покладено закони України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, Стратегію розвитку туризму і курортів на період до 2026 року (далі – Стратегія), ряд інших нормативно-правових актів.

Базовим документом, в якому визначено основні напрями побудови регіональних програм, стала Загальнодержавна стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. Серед напрямів – «Безпека туристів», «Нормативно-правова база туризму та курортів», «Маркетингова політика розвитку туризму та курортів України», «Розвиток людських ресурсів». Для кожного з напрямів виокремлена стратегічна мета, яка узгоджується з основними цілями, завданнями та очікуваними результатами регіональних програмних документів, переліком визначених проблем (на розв'язання яких спрямовуватимуться необхідні ресурси), засобами контролю за виконанням.

Наразі програма розвитку сфери туризму в окремо визначеній місцевості (області, районі, місті, селищі, селі) є результатом сформованих цілей і завдань, які відповідно до ресурсних можливостей території спрямовані на розвиток дотичних сфер і галузей за кошти місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, дозволених чинним законодавством України упродовж чітко встановленого терміну.

За результатами проведених аналітичних досліджень виявлено такі ключові напрями змістовного наповнення програм, що концентрується в здатності вирішувати на рівні регіонів завдання щодо: формування в усіх без винятку областей стійких конкурентоспроможних туристичних продуктів; реалізації активної маркетингової політики їх просування, спрямованої на задоволення широкого спектра споживацьких туристичних послуг; розвитку та підтримки різних видів туризму залежно від

наявної ресурсної бази, особливо сільського зеленого; створення мережі туристично-інформаційних центрів та інших осередків промоції місцевості; розбудови туристичної інфраструктури та іншого.

Однак гостро в масштабах країни стоїть питання про підтримку на рівні регіону соціогуманітарних аспектів розвитку території засобами туризму. Це – своєрідний «гордіїв вузол» національного туризму, який намагаються розв'язати лише окремі регіони. І це не випадково, адже головний юридичний документ сфери туризму – вищезгадана Стратегія, – прийнятий у 2017 р., не заклав ціннісного бачення розвитку вітчизняного туризму. Тому доречно вказати на ключові соціогуманітарні пріоритети, які прописані в регіональних програмах розвитку туризму. Звернемося до них.

Серед усіх областей України лише у програмі розвитку туризму Чернівецької області туризм визнано соціальним інститутом держави, який з урахуванням його теоретико-практичного тлумачення варто розглядати як засіб формування духовно-моральних рис особистості, спосіб задоволення її соціальних потреб у пізнанні навколишнього світу, навчанні, відпочинку, оздоровленні, релаксації, лікуванні, розвагах тощо.

На особливу увагу заслуговують питання щодо виокремлення ціннісних засад туризму як фактора підвищення рівня суспільної свідомості, історико-культурної обізнаності, локальної ідентичності, патріотичних почуттів, національної пам'яті, консолідації та суспільної злагоди.

Ці аспекти знаходять своє відображення в програмних документах Харківської, Чернівецької, Івано-Франківської, Рівненської, Миколаївської областей. Враховуючи потреби сьогодення, Житомирщина сміливо пропонує в регіоні розвивати новий вид туризму – світоглядний.

Наведені вище аргументи в умовах війни з Російською Федерацією потребують доступних важелів впливу на формування прозорої, не викривленої суспільної свідомості, історико-культурної обізнаності та створюють ідеологічний захист населення на територіях, що знаходиться у зоні ризику.

Ключовою у цьому сенсі є можливість на рівні регіону забезпечувати належні умови для фінансування, розвитку та підтримки соціального туризму, як зазначено в програмі розвитку туризму та курортів Миколаївщини, та виділено для людей з особливими потребами в програмах Закарпатської, Харківської, Житомирської, Чернівецької, Івано-Франківської областей та планів заходів з їх реалізації в Луганській області.

Загалом, соціогуманітарний складник регіональних програм розвитку туризму потребує кон-

кретизованого прояву в межах всієї країни. Однак нині маємо лише поодинокі втілення серед регіональних програмних документів.

Висновки. За підсумками проведеного дослідження можемо говорити про те, що застосування програмно-цільового підходу до реалізації державної регіональної політики у сфері туризму є свідченням позитивних процесів децентралізації, які дають змогу визначати та використовувати можливі фінансові ресурси для розвитку локальних пріоритетів; розширювати права органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, сприяти активізації резервів економічного зростання територій.

Застосування програмно-цільового підходу до управління та розвитку сфери туризму в регіонах є свідченням використання комплексу методів, зорієнтованих на відбір і систематизацію цілей і завдань соціально-економічного, інноваційно-

інвестиційного, екологічного змісту, вирішення яких пов'язане з досягненням локальних ресурсних можливостей і видимих пріоритетів у чітко визначений час.

Однак у нагальній найближчій перспективі для всіх без винятку областей мають бути задіяні приховані та досі не використані локальні туристичні ресурси соціогуманітарного розвитку, які здатні закласти основи ментально-ціннісної парадигми виховання, просвіти та навчання місцевого населення й визначати стратегічні пріоритети державної регіональної політики у сфері туризму. Серед них – поглиблення історико-культурної обізнаності, поліетнічної згуртованості, внутрішньодержавної інтеграції, мандрівної активності, туристичної мобільності тощо. Це загалом і визначатиме майбутні перспективні напрями подальших наукових досліджень.

Список літератури:

1. Дишловий І. Програмно-цільовий метод як інструмент управління розвитком рекреаційно-туристичних регіонів : зб. наук. пр. Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2010. Вип. 41. С. 77–88.
2. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.04.2019).
3. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних територіальних громад: <https://decentralization.gov.ua/news/3906/> (дата звернення: 24.04.2019).
4. Місцеві органи влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog> (дата звернення: 24.04.2019).
5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. №168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80> (дата звернення: 24.04.2019).
6. Про туризм : Закон України, прийн. 15 верес. 1995 р. зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.04.2019).
7. Сосова Т. Застосування програмно-цільових підходів у сфері інноваційної діяльності в Україні. *Международный научный журнал*. 2016. № 5. С. 72–75.
8. Чичкалюк Т. Застосування програмно-цільового методу як ефективного інструменту управління розвитком рекреаційно-туристичного регіону. *Вісник Черкаського університету*. 2015. № 12 (345). С. 133–136.
9. Щепанський Е. Програмно-цільовий метод державного регулювання розвитком туристично-рекреаційної сфери. *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 10–22.

ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В УКРАИНЕ: СОЦИОГУМАНИТАРНЫЙ КОНТЕКСТ

В статье охарактеризованы особенности использования программно-целевого подхода к реализации государственной региональной политики в сфере туризма. Проведен анализ его применения при разработке областных программ развития туризма. Указано на актуальность содержательного наполнения программных документов базовыми социогуманитарными ценностями.

Ключевые слова: государственная политика в сфере туризма, социогуманитарные ценности, программно-целевой подход, программы развития туризма.

TARGET-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC REGIONAL POLICY IN THE SPHERE OF TOURISM IN UKRAINE: SOCIO-HUMANISTIC CONTEXT

The article describes the peculiarities of the use of the target-oriented approach to the implementation of the state regional policy in the field of tourism. An analysis of its application in the development of regional tourism development programs was conducted. It is indicated on the relevance of the content of the program documents with basic socio-human values.

Key words: state regional policy, socio-humanitarian directions of tourism development, program-targeted approach, tourism development programs.