

**Ганна Крутій**

аспірант кафедри політології та філософії  
ХРІДУ НАДУ при Президентові України  
ORCID ID: 0000-0003-2848-8792

## МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто сутність моделей публічного управління у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі напрями діяльності держави в туристичній сфері. З'ясовано важливість впровадження міжнародного та європейського досвіду щодо практики державної політики у сфері туризму. Визначено, що вітчизняна сфера туризму розвивається не системно, реактивно використовує міжнародний досвід та неефективно адаптує його до національних реалій. Встановлено, що механізми державного управління потребують удосконалення.

**Ключові слова:** моделі публічного управління; туристична сфера; адаптація міжнародного досвіду механізми державного управління.

**Anna Krutii**

PhD student of the Department of Political Science and Philosophy,  
KRIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID ID: 0000-0003-2848-8792

## PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN TOURISM: WORLD EXPERIENCE FOR UKRAINE

Under the modern conditions, the tourist industry is a driving force for the development of economic potential, regional integration and welfare growth of the population. Ukraine occupies a leading position in Europe in terms of natural, historical and cultural resources. This is of interest to home and foreign tourists. However, national tourism has low competitiveness. To increase competitiveness, a new strategy for public policy development is needed, taking into account international experience and models.

**Recent research and publications analysis.** Research of theoretical bases and practical directions of realization of the state policy in the field of tourism is based on works of such scientists: J. V. Alekseeva, V. K. Babarytska, O. Y. Malynovska, H. V. Balabanov, V. S. Saichuk, V. H. Voronkova, A. M. Havrylyuk, V. K. Fedorchenko, V. S. Pazenok, O. A. Kruchek, T. I. Tkachenko.

**The paper objective.** The purpose of this article is to substantiate the need to study the nature and possibilities of applying global models of public management in the field of tourism in Ukraine.

**The main paper body.** The development of tourism in different countries of the world is in accordance with international law, which is adapted to national economic, social, humanitarian and other factors. States, taking on the responsibilities of membership in the world tourism community, develop and implement public policy, determined by the models of public administration in the tourism sector. Public administration in the field of tourism is conceptually considered as a multilevel system. The state influences the economic facilities that provide tourist services. Public administration in the field of tourism should be considered at three different levels – legislative, administrative and economic. Article 6 of the Law of Ukraine “On Tourism”, which identifies the main objectives of state regulation in the field of tourism. This Law also defines the bodies that regulate the field of home tourism. From our point of view, considering public administration in the field of tourism, it is important to conceptually distinguish such levels as political, environmental and marketing and communication, covering the system of relevant mechanisms of public administration. The international tourism market uses four main models that each country adapts to its social requirements, which is manifested through the degree of government intervention in tourism. Thus, the first is state-owned, where tourism is a priority area of the economy and there is a premium ministry; the second is a partnership, where a public-private partnership is used in addressing tourism development issues and there is a Ministry of Tourism with related authorities; the third is structurally independent, where the influence of the state is weakened, and the sphere is regulated by the National Tourism Administration within the multidisciplinary ministry; the fourth is autonomous, which is characterized by a passive state policy and all actors decide issues independently on the basis of market economy principles. Periodization of institutional aspects of the use of models in the system of public management of tourism in Ukraine is based on the application of three of them. However, tourism for all the time of Ukraine’s development did not meet the strategic goals of the country’s development; was not really a priority area of government.

**Conclusions and prospects for further research.** Thus, the choice of the model of public management in the tourism sector and the effectiveness of its implementation in Ukraine depends on the importance of tourism for the country’s economy, historical and national content. At the same time, based on international experience, it is important for the state to activate the system of relationships between different social groups and individuals, which are aimed at developing goals and relevant government decisions and actions. With this in mind, it is mandatory to develop appropriate tools using forms, methods, principles, mechanisms of influence of government (state, regional, local) on the field of tourism (as a business environment) for its development.

**Key words:** models of public administration; tourism; adaptation of international experience; mechanisms of public administration.

© Крутій Г. М., 2021.

## Постановка проблеми

В сучасній Україні актуальним є пошук ресурсів відновлення економічного потенціалу країни, регіональної інтеграції та поліпшення добробуту населення. Україна посідає одне з провідних місць у Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та історико-культурними ресурсами, що викликає інтерес у вітчизняних та зарубіжних туристів. Тому туристична галузь є однією з рушійних сил відновлення економічного потенціалу та поліпшення добробуту населення в країні. Однак національний туризм має низьку конкурентоспроможність, для підвищення якої необхідна нова стратегія розвитку та вдосконалення існуючої державної політики з урахуванням міжнародного досвіду та існуючих моделей її розвитку.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження теоретичних основ та практичних напрямків реалізації державної політики у сфері туризму базується на працях таких вчених: Ю. Алексєєва, В. Бабарицька, Г. Балабанов, В. Воронкова, А. Гаврилюк, О. Кручек, Я. Любимий, О. Малиновська, В. Пазенок, В. Сайчук, В. Федорченко та ін. [1; 2; 3; 4; 5; 8; 9].

## Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Використання міжнародного досвіду у сфері туризму знаходиться на етапі розвитку та становлення. Сутність та можливості застосування сучасних підходів публічного управління у туристичній сфері ще залишається недостатньо вивченим та потребує подальшої теоретичної та практичної деталізації. Актуальним залишається вивчення та впровадження світових моделей публічного управління сферою туризму.

## Мета

Метою даної статті є обґрунтування необхідності дослідження сутності та можливостей застосування світових моделей публічного управління сферою туризму в Україні.

## Виклад основного матеріалу

Головною метою державної політики у сфері туризму є управління процесами створення соціально-економічного розвитку країни. Розвиток туризму в різних країнах світу відбувається у відповідності до міжнародного законодавства, яке адаптується до національних економічних, соціальних, гуманітарних та інших чинників. Держави, беручи на себе обов'язки членства у світовому туристичному співтоваристві, виробляють та реалізують державну політику, визначаючись із моделями публічного управління в туристичній сфері. Україна, як повноправний член міжнародних туристичних організацій, вивчає та запроваджує досвід туристичної політики, яка успішно реалізується в значній кількості держав світу.

Як зазначає А. Гаврилюк, публічне управління в сфері туризму концептуально розглядається як багаторівнева система впливу держави на господарюючі об'єкти, що забезпечують надання туристичних послуг та здійснюють координацію і сприйняття туризму у глобальному масштабі, узгодження та реалізацію туристичної політики на міжнародному рівні через міжнародні туристичні організації, а на національному і регіональному рівнях – через спеціальні органи влади та туристичні асоціації [5, с. 12].

Публічне управління в сфері туризму варто розглядати на трьох різних рівнях: на законодавчому, адміністративному та економічному [5]. Щодо законодавчого, важливо зупинитися на Статті 6 Закону України «Про туризм», яка виокремлює основні цілі державного регулювання в галузі туризму, як забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав. Крім того, створення умов для безпеки туризму, захисту прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд. А також збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій. І зрештою, створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності тощо [6].

Закон також визначає органи, що здійснюють регулювання в галузі вітчизняного туризму. До них належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері туризму та курортів, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах їх компетенції, що в цілому, формують систему державного управління сферою туризму [7].

Таким чином, ключовими аспектом публічного управління в сфері туризму є застосування багаторівневого управління та комплексу механізмів, що передбачають застосування інструментів, принципів, технологій, які реалізуються органами влади. Інструментарій державного регулювання реалізується через виокремлення інституцій за рівнями прийняття державно-управлінських рішень. Зокрема, до законодавчих інструментів відносять закони, постанови Верховної Ради України, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України, постанови місцевих рад та регуляторні акти. Адміністративні інструменти формують сукупність розпоряджень, доручень Президента України, уряду, голів місцевих державних адміністрацій та ін. До інституційних заходів та дій відносять утворення нових інституцій. Фінансові інструменти – це прийняття бюджетів всіх рівнів. Маркетингові інструменти та комунікативні технології – виступи, інтерв'ю, публікації тощо [5].

З нашої точки зору, розглядаючи публічне управління у сфері туризму, важливо концептуально виділити ще такі рівні, як політичний, екологічний та маркетингово-комунікаційний, що охоплюють систему відповідних механізмів державного управління. Характеризуючи комплексно вище вказані механізми, принципи та технології публічного управління у сфері туризму, можна побудувати національну модель публічного управління сферою туризму з урахування напрацьованого зарубіжного досвіду, що передбачає вивчення моделей публічного управління сферою туризму та визначення можливостей адаптації зарубіжного досвіду в Україні.

Аналіз наукових публікацій останніх років, за цією тематикою, засвідчує про відсутність ідеальної структури щодо ступеню впливу держави на розвиток туризму. На впровадження в Україні існуючих в світі моделей публічного управління сферою туризму беззаперечно впливають такі фактори, як соціально-економічний розвиток держави, політична стабільність, рівень освіти та освіченості населення, фінансове забезпечення, транспортне сполучення та ставлення до туризму.

Дослідники доводять, що традиційними в світі є три моделі публічного управління сферою туризму, серед яких: перша охоплює державне регулювання сферою туризму, друга передбачає здійснення цих функцій через профільний центральний орган виконавчої влади, а третя – делегує такі повноваження центральним туристичним адміністраціям, що тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Однак, останнім часом, в більшості досліджень на міжнародному туристичному ринку виокремлюється чотири моделі, які кожна країна адаптує до своїх суспільних вимог, що проявляється через ступінь державного втручання в сферу туризму [3; 4; 5; 9].

Розглянемо більш детально характеристику сучасних моделей публічного управління сферою туризму, визначаючи їх за політичним, географічним, структурним конструктом та системою взаємозв'язків. Так, перша – державна (кейнсіанська, або латиноамериканська); друга – партнерська (європейська, або змішана, або африкансько-європейська); третя – структурно-самостійна; четверта – автономна (або модель ліберального ринку, або американська) [5].

Перший тип моделі це державний, де туризм є пріоритетною сферою економіки. Для неї характерно жорсткий державний контроль та наявність відокремленого авторитарного міністерства. До країн, що використовують цей тип моделі, належать: Арабська Республіка Єгипет, Турецька Республіка, Китайська Народна Республіка, Французька Республіка, Туніська Республіка, Хорватія, Республіка Мальта, Республіка Куба, Королівство Марокко, Держава Ізраїль та інші. За С. Галасюк – 21 % проаналізованих країн використовують цей тип моделі [5].

Другий тип моделі це партнерський, де туризм є однією із важливих сфер економіки. Для неї характерно використання засад публічно-приватного партнерства у вирішенні питань розвитку туризму, наявність міністерства туризму з суміжними сферами (матеріальної чи нематеріальної) та чіткий розподіл повноважень між центром і регіонами. Країни, що використовують цей тип моделі: Швейцарська конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Австрія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Королівство Іспанія, Португальська Республіка, Республіка Сербія, Республіка Македонії, Словаччина, Республіка Словенія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща та інші (за С. Галасюк – 41 % країн) [5].

Третій тип моделі це структурно-самостійний, де туризм – складова сфера національної економіки. Для неї характерно те, що вплив держави послаблюється, а сферу регулює Національна туристична адміністрація в складі багатопрофільного міністерства або в складі державної структури, що не є центральним органом виконавчої влади у відповідній сфері. Країни,

що використовують цей тип моделі: Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Королівство Бельгія, Фінляндська Республіка, Корейська Народна-Демократична Республіка, Федеративна Республіка Сомалі, Держава Кувейт та інші (за С. Галасюк – 31 % країн, які досліджено) [5].

Четвертий тип моделі це автономна або модель ліберального ринку, де туризм – вторинна сфера економіки. Для неї характерно пасивна державна політика, де всі суб'єкти господарювання в туризмі самостійно вирішують питання на основі принципів ринкової економіки. В цій моделі активно впроваджується маркетингова туристична політика. Країни, що використовують цей тип моделі: Сполучені Штати Америки, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Сомалі, Гвінея-Бісау та інші (за С. Галасюк – 7 % країн, які досліджено) [5].

Розглядаючи наведену класифікацію моделей публічного управління сферою туризму, необхідно наголосити на тому, що не має єдиного підходу до визначення ключових ознак тієї чи іншої моделі. Науковці групують їх за власними переконаннями, враховуючи те, що найголовнішим є визначення міри впливу держави на туризм. Узагальнюючи представлені наукові погляди щодо моделей публічного управління сферою туризму, можна зазначити, що особливості моделювання в країнах відбуваються на основі визначення пріоритетності туризму для економіки країни із застосуванням жорсткого авторитарного управління всіма напрямками туристичної політики держави через міністерство туризму (перша модель); через інституалізацію сфери туризму і діяльність комбінованого міністерства туризму та суміжних сфер матеріального чи нематеріального виробництва (друга модель); із використанням ліберальних засобів регулювання та координації через діяльність національної туристичної адміністрації при багатогалузевому міністерстві або уряді країни (третя модель); із невтручанням держави в розвиток туризму, окрім ринкового саморегулювання (четверта модель). Кожна наступна модель демонструє зменшення впливу держави на туризм аж до повного нівелювання.

Щодо впровадження запропонованих моделей в систему публічного управління сферою туризму в Україні, важливо розглянути запропоновану А. Гаврилюк періодизацію інституціональних аспектів їх використання в країні. Автор вказує на застосування у різні періоди розвитку туристичної галузі країни трьох із моделей: найбільш затребуваною була третя модель та здійснювалась спроба застосувати другу модель. На окремих етапах вітчизняного державотворення туризм не перебував в центрі уваги національного розвитку країни і не мав відповідної організаційної структури (четверта модель). Проте жодного разу не відповідав стратегічним цілям розвитку країни; не був реально пріоритетною сферою, як записано в чинному вітчизняному законодавстві [5].

Для ефективного впровадження розглянутих моделей необхідно щоб процес вироблення державної політики у туристичній сфері співпадав з певними векторами розвитку країни, відображав суспільні потреби і запити, був соціально орієнтованою та мав конкретні цілі. Важливим є також врахування пріоритетів у розвитку внутрішнього та зовнішнього туризму, залучення

громадськості до проектів просування території, надання податкових пільг та преференцій для представників туристичного бізнесу, активне публічно-приватне партнерство тощо.

#### Висновки

Отже, вибір моделі публічного управління туристичною сферою та ефективність її впровадження в Україні залежить від значення туризму для економіки країни, історичного та національного контенту. Водночас, виходячи з міжнародного досвіду, важливим є те, що держава активізує систему взаємовідносин між різними соціальними групами і індивідами, які спрямовані на вироблення цілей та відповідних державно-управлінських рішень і дій. З огляду на це, обов'язковим є процес розробки відповідного інструментарію із застосуванням форм, методів, принципів, механізмів впливу органів влади на сферу туризму задля її розвитку. Вивчення міжнародного досвіду і його впровадження впливає на розробку та реалізацію державної політики в сфері туризму на засадах інноваційності та співпраці влади з громадськістю. Представлені наукові розвідки складають основу для проведення подальших науково-практичних досліджень в сфері туризму із застосуванням міжнародного досвіду та вироблення механізмів публічного управління.

#### Література.

1. Алексеева Ю. В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2005. 20 с.
2. Бабарицька В. К., Малиновська О. Ю. Менеджмент туризму. Туропереїтинг. Понятійно-термінологічні основи, сервісне забезпечення турпродукту. Київ: Альтапрес, 2004. 228 с. URL: <https://tourism-ok.com/pbooks/book32/ua/chapter-1608/> (дата звернення: 05.08.2019).
3. Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.
4. Воронкова В. Г. Розвиток туризму як соціального і культурного явища в умовах глобалізації та крос-культурної комунікації. *Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права. Серія: філософські науки*. 2010. Вип. 8. С. 23–35.
5. Гаврилюк А. М. Соціогуманітарні засади формування та реалізації державної політики у сфері туризму в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : Київ, 2019. 40 с.
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
7. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.
8. Ткаченко Т. І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу. Київ: КНТЕУ, 2009. 462 с.
9. Федорченко В. К., Пазенок В. С., Кручек О. А. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 368 с.

#### References.

1. Alekseeva, J. V. (2005). «State regulation of the development of the tourist industry of Ukraine in the context of the experience of France», Ph. D. Thesis for candidate degree in public administration. Odessa 2005. 20. [in Ukrainian].
2. Babarytska, V. K., Malynovska, O. Yu. (2004). *Menedzhment turyzmu. Turoperejtynh. Poniatijno-terminolohichni osnovy, servisne zabezpechennia turproduktu* [Tourism management. Touring. Conceptual and terminological bases, service of the tourist product]. Kyiv: Altpres. 228 p. URL: <https://tourism-book.com/pbooks/book-32/ua/chapter-1608/> [in Ukrainian].
3. Balabanov, H. V., Saichuk, V. S. (2017). *Dynamika i struktura naukovooho poshuku v haluzi turyzmu i rekratsii v Ukraini: analitychna dopovid*. [Dynamics and Structure of Scientific Search in Tourism and Recreation in Ukraine: an analytical report]. Kyiv: NAU. 100 p. [in Ukrainian].
4. Voronkova, V. H. (2010). Development of tourism as a social and cultural phenomenon in the context of globalization and cross-cultural communication. *Naukovi zapysky Kyivskoho universytetu turyzmu, ekonomiky i prava. Seriya: filosofski nauky*. Is. 8. P. 23–35 [in Ukrainian].
5. Havrylyuk A. M. (2019) *Sotsiohumanitarni zasady formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi turyzmu v Ukraini*. [Socio-humanitarian bases of formation and realization of the state policy in the sphere of tourism in Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). The order «On Approval of the Strategy for the Development of Tourism and Resorts for the period up to 2026. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995). The Law of Ukraine «On tourism». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 10 August 2019).
8. Tkachenko, T. I. (2009). *Stalij rozvytok turyzmu: teoriia, metodolohiia, realii biznesu* [Sustainable Tourism Development: Theory, Methodology, Business Realities]. Kyiv, KNTEU [in Ukrainian].
9. Fedorchenko, V. K., Pazenok, V. S., Kruchek, O. A. and other (2013). *Turyzmolohiia: kontseptualni zasady teorii turyzmu* [Turmology: the conceptual foundations of the theory of tourism]. Kyiv: Akademia [in Ukrainian].