

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИЗМОМ ТА ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Розметова О.Г.

старший викладач Київського університету туризму, економіки та права

Анотація

Наведено пропозиції щодо вдосконалення теоретичних засад державного управління туризмом та охороною культурної спадщини.

Ключові слова

Державне регулювання, туризм, культурна спадщина.

I. Вступ

Сьогодні туризм належить до найпотужніших і найдинамічніших галузей економіки та регіонального розвитку, оскільки сучасна індустрія туризму – одна з найприбутковіших і найдинамічніших галузей світового господарства. Це стосується не тільки країн, де туризм становить основу господарської діяльності, а й найбільш розвинених індустриальних держав світу – США, Великої Британії, Франції, Італії, Іспанії, Мексики, Китаю. Частка туризму становить близько 10% світового валового національного продукту, 7% загального обсягу інвестицій, 11% світових споживчих витрат, 5% усіх податкових надходжень і третину світової торгівлі послугами. Для України туризм також стає однією із найважливіших галузей економіки. Особливо це стосується Автономної Республіки Крим – регіону, для якого найбільш актуальним стає історичний туризм, оскільки його діяльність пов'язана з використанням та організацією охорони культурної й історичної спадщини України.

II. Постановка завдання

На даному історичному етапі розвитку світового й українського туризму велика увага приділяється науковим розробкам у галузі туризму. В цьому напрямі вагомий внесок у наукове обґрунтування питань державного регулювання туризму, розвитку галузевої науки, підготовку кадрів зробили Ф. Франжіаллі (Іспанія), Ф. Штатфельд (ФРН), С. Перро (Франція), Я. Ембле (Бельгія), Е. Ауербак (Австрія), В. Квартальмов (РФ), Я. Фечко, М. Борушак (Польща), О. Дурович (Білорусь), В. Федорченко, В. Євдокименко, В. Мацола (Україна) та ін. Наукові праці Г. Алейнікової, В. Дорофійенко, В. Гуляєва, Е. Левицької, І. Осипенко, О. Поважного, Є. Сердюка, І. Черніної, А. Чечель [21] та інших учених присвячені питанням державного управління туризмом. У статтях І. Абрамової [1], О. Береговського [4], М. Кучерук [14], Р. Гуцулак [8; 9], Ю. Стріленко, Р. Шавинського [8], О. Платицької [17] та інших [6; 7; 18; 19; 20] розглянуті питання

формування державної політики щодо охорони культурної спадщини країни, механізму її впровадження тощо.

Аналіз цих праць, по-перше, довів, що в літературних джерелах відсутні наукові праці, які б комплексно розглядали проблеми державного управління туризмом та охороною культурної спадщини. По-друге, дослідження свідчать про недосконалість теоретичного обґрунтування системи державного управління із формуванням механізмів його впровадження розвитком туристичних послуг та охороною пам'яток культури. Як визначає А. Чечель, особливо це стосується вдосконалення організаційно-економічних механізмів регулювання економіки на основі взаємодії органів місцевого управління і суб'єктів підприємницької діяльності окремих галузей економіки [21]. Є. Ліньова підкреслює, що "принципово важливе значення в охороні культурної спадщини має організаційне забезпечення, оскільки його стан великою мірою залежить від ефективності системи управління й контролю з боку держави" [16].

Отже, жодна наукова праця не розглядає проблеми державного управління історичним туризмом та охороною культурної спадщини у сукупності, що, на наш погляд, є найбільш актуальним для АР Крим. Це пояснюється ще й тим, що цей регіон має багато історичних пам'яток, а коштів державного і республіканського бюджетів для їх реставрації та охорони виділяється недостатньо. Тому поєднання двох напрямів господарської діяльності дає змогу визначити спільні механізми щодо їх розвитку. Крім того, для формування ефективної системи державного управління туризмом та охороною культурної спадщини доцільно визначити механізми державного управління, їх взаємодію та забезпечення.

III. Результати

На підставі проведеного аналізу законодавчих актів [11–13], наукових статей визначимо основні поняття щодо системи державного управління туризмом та охороною культурної спадщини України. Перш за все в основі системи державного управління лежить державна політика з цих питань, яку розробляє уряд.

Побудова системи державного управління здійснюється на рівні законодавчої влади, а її впровадження – виконавчої влади. При цьому, на наш погляд, на підставі по-

треби та можливостей суспільства у формуванні відповідної політики визначається головна мета, завдання, принципи політики та функції, які вона повинна виконувати в довгостроковому та короткостроковому періодах. Розробка концептуальних підходів до цього процесу, повинна здійснюватися на рівні законодавчої влади, а саме: у відповідних комітетах Верховної Ради. Під потребами суспільства щодо організації туризму та охорони культурної спадщини розуміється необхідність країни здійснювати охорону історичних та культурних пам'яток з метою збереження історичних та культурних основ нації, а також впровадження туризму, який базується на використанні цих пам'яток. Треба зазначити, що можливості суспільства щодо реалізації потреб, на наш погляд, визначаються за рахунок наявності відповідного забезпечення. Для їх формування доцільно розробити конкретні завдання, що постають перед урядом для реалізації державної політики в цих питаннях. Для цього доцільно класифікувати потреби та можливості. Перші розподіляються на потреби, які стосуються охорони культурної спадщини (реставрація та охорона) та туризм (організація та поширення). Другі – це правове, матеріально-ресурсне (у тому числі фінансове), інформаційно-облікове та економічне забезпечення.

Формування державної політики щодо охорони культурної спадщини та туризму, на наш погляд, повинно здійснюватися на основі таких принципів:

- рівноправності визначення культурної спадщини народів та народностей України;
- рівноправності релігійних віросповідань народів та народностей країни та їх об'єктів культурної спадщини;
- сприяння реабілітації культурних та функціональних властивостей об'єктів культурної спадщини;
- дбайливого ставлення до нерухомих та рухомих об'єктів культурної спадщини як історичного, так і сучасного характеру;
- своєчасне здійснення реставраційних робіт зі збереження історичних пам'яток країни;
- дбайливого ставлення до предметів та зон культурної спадщини;
- визначення стратегічних та поточних заходів по здійсненню культурного виховання населення щодо дбайливого ставлення до культурної спадщини країни;
- економічна доцільність історичного туризму;
- рівноправного розподілу доходів від історичного туризму у двох напрямках – на охорону культурної спадщини та розширення туристичного бізнесу.

Виходячи із проведеного дослідження, можна визначити поняття "державна політи-

ка з питань організації туризму та охорони культурної спадщини" як стратегію та тактику діяльності органів виконавчої влади, яка ратифікована Верховною Радою України, з розроблення та впровадження заходів щодо охорони національного надбання, що є об'єктами культурної спадщини, для побудови умов для зберігання культурної спадщини нації та організації туристичної діяльності на базі використання об'єктів культурної спадщини.

Таким чином, політика України з питань організації туризму та охорони культурної спадщини спрямована на збереження пам'яток та виховання в населення національної поваги до культурної спадщини країни. Для її впровадження необхідні певні механізми, під якими автори статті розуміють сукупність методів, способів, прийомів та інструментів, за допомогою яких здійснюється ліквідація суперечностей, що виникають у процесі координації та регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності у сфері туризму органами виконавчої влади, з метою забезпечення охорони культурної спадщини, досягнення соціально-економічному зростання країни в умовах ринкової економіки та підвищення культурного рівня населення. В основу тлумачення цього поняття покладено термін "механізм управління", що визначено у навчальному посібнику за загальною редакцією Г. Одінцової [10]. Відмінність цього поняття від розглянутих раніше, на наш погляд, полягає в тому, що в основі (меті) управління лежить: по-перше, розв'язання суперечностей, які виникають у процесі управління, а по-друге – використання послідовних дій для досягнення цієї мети, які базуються на принципах, цільовій орієнтації, методах та інших елементах управління. Цей термін вдосконалено тим, що поняття "механізм державного управління з питань організації туризму та охорони культурної спадщини" враховує особливості сучасної політики, діяльності уряду та відповідних органів виконавчої влади щодо суб'єктів охорони культурної спадщини та туризму в умовах ринкової економіки в Україні.

На сьогодні в Україні існують деякі ознаки цього механізму, а саме:

- нормативно-законодавча база з проблем організації туризму в Україні та охорони культурної спадщини, але, як показує її аналіз, вона потребує вдосконалення щодо врахування взаємодії туризму та охорони культурної спадщини, тобто доцільно сформувати спільний законодавчий акт щодо організації історичного туризму в Україні;
- інструменти, важелі державного управління щодо фінансування заходів з охорони культурної спадщини, оподаткування туризму як комерційної діяльності

тощо, але ці економічні важелі державного управління розглядаються окремо і не взаємодіють, що теж потребує вдосконалення;

- формується державний реєстр історичних та культурних пам'яток, складаються плани заходів з їх реставрації, але чітко не визначається механізм їх використання як об'єктів туристичної діяльності тощо.

На підставі проведеного аналізу існуючої в Україні системи державного управління з питань організації туризму та охорони культурної спадщини зроблено висновок про доцільність розробки напрямів удосконалення механізмів впровадження (реалізації) державної політики щодо туризму та охорони культурної спадщини, але для їх формулювання необхідно визначити: по-перше, теоретичні засади, на яких будується сам механізм, а по-друге – цей механізм повинен бути комплексним, оскільки він охоплює різноманітні напрями впливу держави на діяльність суб'єктів організації та проведення історичного туризму й охорони культурної спадщини, які мають певні особливості щодо використання кожного з них.

Механізм державного управління щодо організації туризму та охорони культурної спадщини складається із методів, способів, прийомів та інструментів державного управління. Він є комплексним механізмом державного управління, тому складається з сукупності декількох механізмів, які повинні вирішувати завдання щодо формування певного забезпечення:

- правового – щодо здійснення заходів з охорони культурної спадщини та організації історичного туризму;
- організаційного, за допомогою якого впроваджується система державного управління туризмом та охороною культурної спадщини;

- інформаційно-аналітичного – щодо формування Державного та місцевих (регіональних) реєстрів з обліку та стану об'єктів культурної спадщини та суб'єктів підприємницької діяльності з проведення історичного туризму;

- економічного – з визначення фінансових джерел щодо охорони культурної спадщини та туризму.

На наш погляд, для використання правового, організаційного, інформаційно-аналітичного та економічного забезпечення доцільно визначити окремі механізми державного управління, оскільки кожен з них базується на використанні власних методів, способів, прийомів та інструментів щодо їх впровадження. Так, наприклад, впровадження правового механізму потребує використання економічних методів державного управління пов'язаних із накладенням адміністративних штрафів за його порушення, а економічного та інформаційно-аналітичного – використання правових методів щодо формування джерел фінансування туризму й охорони культурної спадщини та організації обліку суб'єктів підприємницької діяльності, яка пов'язана з туризмом. Тоді ці механізми класифікуються на:

- правовий механізм нормативно-законодавчого забезпечення впровадження державної політики;
- організаційно-управлінський механізм державного управління з питань організації туризму та охорони культурної спадщини України;
- інформаційно-аналітичний механізм державного управління;
- економічний механізм державного управління з питань організації туризму та охороною культурної спадщини України (див. рис.).

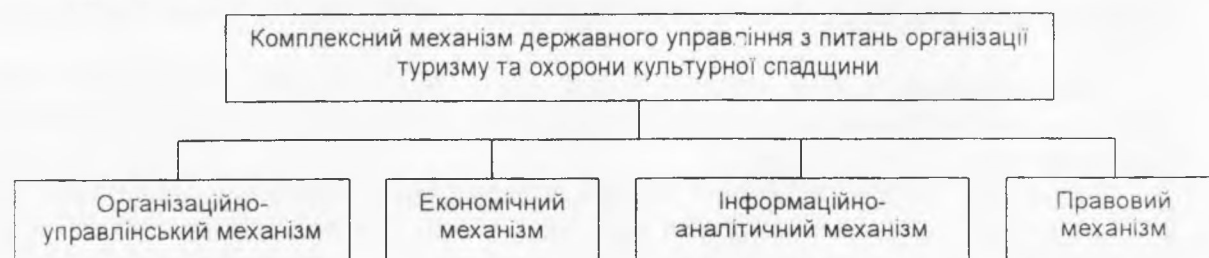


Рис. Комплексний механізм державного управління з питань організації туризму та охорони культурної спадщини

IV. Висновки

Таким чином, у цій статті визначено сутність державної політики з питань організації туризму та охорони культурної спадщини, а також механізму щодо її впровадження, який є комплексним і складається із організаційно-управлінського, економічного, інформаційно-аналітичного та правового механізмів державного управління. Викори-

стання цього комплексного механізму дасть змогу органам виконавчої влади чітко обґрунтовувати методи, способи, прийоми та інструменти кожного з механізмів державного управління, що входять до його складу.

У подальшому дослідженні доцільно розробити взаємодію кожного із механізмів та запропонувати ключові параметри їх

елементів (методів, способів, прийомів та інструментів державного управління).

Література

1. Абрамова І.В. Критерії визначення категорії пам'яток та порядок внесення їх до Державного реєстру нерухомих пам'яток України // Міжнародний досвід охорони культурної спадщини та пам'яткоохоронне законодавство України: Матер. конференції 18–19 квітня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 20–26.
2. Антропова А.А. Разработка механизма управления финансово-инвестиционными потоками в туристическом бизнесе Донецкого региона // Вестник Херсонского государственного технического университета. – 2001. – № 1(10). – С. 107–110.
3. Антропова А.А. Формирование системы управления развитием туристического бизнеса в Донецком регионе // Междунар. научно-практ. конф. студентов и молодых ученых. – Донецк: ДИТБ, 2002. – С. 128–131.
4. Береговський О.Б. Окремі аспекти організації та збереження культурної спадщини. Порівняння вітчизняного та зарубіжного досвіду // Міжнародний досвід охорони культурної спадщини та пам'яткоохоронне законодавство України: Матер. конференції 18–19 квітня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 41–47.
5. Бондаренко І.А. Правові аспекти взаємодії органів охорони культурної спадщини облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування (з досвіду роботи відділу охорони культурної спадщини Миколаївської міської ради) // Міжнародний досвід охорони культурної спадщини та пам'яткоохоронне законодавство України: Матер. конференції 18–19 квітня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 49–54.
6. Винниченко І. Как подтолкнуть туристический локомотив // Зеркало недели. – 2004. – № 38 (513). – С. 23.
7. Воронов С.О. Пропозиції по створенню правового механізму охорони історичних пам'яток за висновками гідроархеологічних експедицій Північного Причорномор'я // Міжнародний досвід охорони культурної спадщини та пам'яткоохоронне законодавство України: Матер. конференції 18–19 квітня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 55–62.
8. Гуцуляк Р.Б., Скляр С.В. До створення нормативної бази з наукової реставрації пам'яток // Міжнародний досвід охорони культурної спадщини та пам'яткоохоронне законодавство України: Матер. конференції 18–19 квітня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 63–71.
9. Гуцуляк Р.Б., Стріленко Ю.М., Шавінський Р.В. Про збереження культурної спадщини в Україні // 36. наукових праць по матер. Міжнародної науково-практичної конференції: Національний заповідник "Херсонес Таврійський", 3–5 червня 2004 р. – Сімферополь, 2004. – С. 43–50.
10. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Кол. авт.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
11. Закон України "Про охорону культурної спадщини" // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1112.
12. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про охорону культурної спадщини" // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 54.
13. Закон України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
14. Кучерук М.М. Державна політика у сфері охорони культурної спадщини в Україні // 36. наукових праць по матер. Міжнародної науково-практичної конференції: Національний заповідник "Херсонес Таврійський", 3–5 червня 2004 р. – Сімферополь, 2004. – С. 14–20.
15. Кулиш В. Метаморфоза економіки: от парадоксов – к развитию // Зеркало недели. – 2004. – № 17(492). – С. 7.
16. Ліньової Є.А. Стан та перспективи розвитку охорони культурної спадщини України // 36. наукових праць по матер. Міжнародної науково-практичної конференції: Національний заповідник "Херсонес Таврійський", 3–5 червня 2004 р. – Сімферополь, 2004. – С. 12–18.
17. Платеницька О.А. Державна програма збереження і використання замків України: методологічні основи // 36. наукових праць по матер. Міжнародної науково-практичної конференції: Національний заповідник "Херсонес Таврійський", 3–5 червня 2004 р. – Сімферополь, 2004. – С. 50–54.
18. Самар В. Какой ценой нам обустроить Крым? // Зеркало недели. 2005. – № 30(558). – С. 4.
19. Семена Н. Структурная революция. Крымский пролог // Зеркало недели. – 2004. – № 47 (522). – С. 22.
20. Штрубель Н.А. Досвід залучення інвестицій у сферу охорони культурної спадщини Одеської області // 36. наукових праць по матер. Міжнародної науково-практичної конференції: Національний заповідник "Херсонес Таврійський", 3–5 червня 2004 р. – Сімферополь, 2004. – С. 153–164.
21. Чечель А.А. Пути реформирования механизма правления туристическим бизнесом в Донецком регионе // Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції "Державне регулювання економіки та місцевого самоврядування". – Дніпропетровськ, 2003. – С. 78–79.