

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ PROGRAM-TARGET METHOD OF MANAGING TOURISM DEVELOPMENT

Програмно-цільове планування сферою туризму можна визначити як управління на системній основі, орієнтоване на досягнення конкретного кінцевого результату у вирішенні проблеми розвитку суб'єктів господарювання, а також всієї туристичної сфери, території у заздалегідь встановлені терміни із застосуванням заходів, методів, прийомів та інструментів політичного, нормативно-правового, фінансового, економічного, соціального, екологічного, виробничого, дослідницького, інформаційного та іншого характеру, сформованих за ресурсами та виконавцям. Використання програмно-цільового методу в управлінні туристичною діяльністю обумовлено необхідністю скорочення структурних диспропорцій в економіці; сукупністю соціально-економічних, природно-екологічних та науково-технічних проблем; неможливістю досягнення необхідних цілей розвитку; потребою в скоординованому використанні ресурсів.

Ключові слова: туристична діяльність, програмно-цільове управління, сільський розвиток, суб'єктно орієнтований підхід, гнучке управління.

Program and target planning of tourism in rural areas can be defined as management on a systematic basis, focused on achieving a specific end result in solving the problem of development of business entities, as well as the entire tourism sector, territory in a pre-established time frame with the use of measures, methods, techniques and tools of political, regulatory, financial, economic, social, environmental, production, research, information and other nature, formed in a certain sequence and agreed on resources and performers. The use of the program-target method in the management of tourism activities in rural areas and ensuring the development of problem areas is due to the following circumstances: 1) the need to reduce structural imbalances in the economy and unfavorable trends in the development of the socio-economic sphere; 2) a set of socio-economic, natural, environmental and scientific and technical problems that require interregional and intersectoral coordination of program activities; 3) the inability to achieve the necessary Development Goals on the basis of established relationships between management levels, business entities, etc.; 4) the need for coordinated use of material and financial resources of various territorial, sectoral departmental and other affiliations. The use of the program-target method for the sustainable socio-economic development of rural green tourism is an important organizational and economic mechanism for managing territories, which is aimed at solving priority system-forming and capital-intensive problems of both the industry and the region, requiring significant amounts of material, information and other resources, labor costs carried out with the participation of many enterprises and organizations. The programs are convenient for recording and monitoring the progress of work and the use of resources and allow you to organize a clear interaction between participants in their development and implementation. At the same time, program-target management is one of the most complex management methods. This is due to the fact that managed objects, as a rule, belong to different branches of the national economy, are not subordinate to each other, have different own goals of functioning and development, differ in the level of economic development, technical equipment and provision of material and financial resources. Accordingly, the success of the rural tourism development program depends on intermediate results. Therefore, the use of programs in the management of economic and social processes requires organizational work during their entire life cycle and strengthening control over both the industry, the business entity, and the processes accompanying their development. Thus, the use of the program-target method in managing the economy of tourism activities is the management of social development of the region, which becomes a decisive organizational factor.

Key words: tourism activity, program-Target Management, Rural Development, subject-oriented approach, flexible management.

УДК 351.82

DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastructure72-32>

Валінкевич Н.В.

д.е.н., професор,
завідувач кафедри економіки,
підприємництва та туризму,
Поліський національний університет

Горєва М.

бакалавр,
Поліський національний університет

Valinkevych Nataliia

Polissya National University

Goryeva Maryna

Polissya National University

Постановка проблеми. Наразі населення України проживає у територіальних громадах, третина з яких розміщені на сільських територіях. Сільські поселення – найбільш багаточисельний вид муніципальних утворень в країні (за даними Державного комітету статистики на 1 січня 2022 р. їх налічувалося 26376 або 94,6% від всіх муніципалітетів країни). Територіальні громади, зокрема на сільських територіях є базою для розвитку виробництва, забезпечення продовольчої безпеки, відіграють найважливішу роль у сталому розвитку країни в цілому, її регіонів та локальних структур. Одним з перспективних напрямів активізації

життєдіяльності та господарювання є розвиток туристичної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вченими, хто особливо багато уваги приділив питанням нормативно-правового та організаційно-економічного характеру функціонування територіальних громад є Вакуленко В., Гуркула Т., Гончарук Н., Дацій О., Дацій Н., Дрешпак В., Дробот І., Куц Ю., Мамонова В., Скупченко Д., Серьогіна С., Якобчук В. та інші. У працях дослідників значна увага приділена багатоаспектному характеру розвитку територій, потребі врахування комплексного системного підходу, етапності та

субсидіарності управління змінами та створенню центрів, розвитку, зокрема через ініціювання туристичної діяльності. Узагальнення досвіду досліджень засвідчило, що питання теорії, методології та практики оцінки впливу програм на локальний розвиток ще не отримали вичерпної наукової інтерпретації.

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління розвитком туристичної діяльності територіальних громад на основі програмно-цільового методу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних складних, швидко мінливих умовах стабільний розвиток територій (стабільний, динамічний, такий, що забезпечує задоволення потреб населення без шкоди для майбутніх поколінь) можливий лише за максимально ефективного використання потенціалу та залучення зовнішніх ресурсів, у тому числі фінансових, а також наявності результативного механізму взаємодії (партнерства) органів влади, бізнесу та населення, спрямованого на системний розвиток різних сфер територій (економічної, соціальної, інфраструктурної, інституційної тощо). У зв'язку з цим важлива наявність механізмів управління, спрямованих на створення умов для розвитку базових видів економічної діяльності та диверсифікації економіки, забезпечення сприятливих фінансових, інституційних умов розвитку місцевості, комфортних умов життя населення [2–3]. Вказані процеси найбільш повно знайшли свій всебічний прояв через практику туристичної діяльності.

Теоретичним основам розвитку проблемних регіонів та програмно-цільового управління соціально-економічними процесами присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, на думку авторів програмно-цільовий метод – це спосіб виділення основоположних цілей і завдань державного, економічного, соціального, екологічного, культурного, територіального розвитку, розробки взаємоузгоджених заходів щодо їх реалізації у встановлені терміни [1–2]. Дослідники вважають, що використання програмно-цільового методу включає виявлення бачення бажаного майбутнього соціально-економічної системи, вибір цілей і напрямків її розвитку, визначення стратегії, що забезпечує конкурентоспроможність території як місця для життя, господарської діяльності та тимчасового перебування, а також конкурентоспроможність окремих сегментів економіки та соціальної сфери [8]. На думку класиків економічної науки, програмно-цільовий метод планування – це спосіб вирішення великих і складних проблем за допомогою формування та забезпечення ефективного функціонування системи програмних заходів, орієнтованих на вирішення наявних проблем [7].

Науковці вважають, що сутність програмно-цільового методу полягає в тому, що він дозволяє побудувати цільну систему управління виходячи з конкретної мети і кінцевих господарських результатів, формувати для вирішення кожної економічної, виробничої, науково-технічної проблеми через сформовану комплексну цільову програму [5].

Природа програмно-цільового управління за допомогою ідентифікації методологічного підходу, який реалізується під час реалізації такого управління, забезпечує цільове узгоджується учасників та ресурсів з посиленням значення цільової стадії, програмного – з появою особливих проблем міжгалузевого і міжрегіонального плану, системного і комплексного – із забезпеченням організаційної повноти і цілісності в умовах дії факторів різного рівня і природи (економічних, соціальних, організаційних) [2]. В іноземній літературі, зокрема американській, застосовується ряд термінів, які позначають програмно-цільове управління: *system management*, *weapon system management*, *project management*. У зв'язку з цим відзначимо загальний характер програмно-цільового управління як явища – інтегрованого управління певною програмою на системній основі [2–7].

У сфері туризму програмно-цільовий метод планування традиційно реалізується за допомогою цільових комплексних програм, що розробляються в процесі планування на рівні громади, регіону чи держави у цілому. Цілісні господарсько-майнові комплекси, призначені для ведення туристичної діяльності в межах програмно-цільового управління вибудовуються за наступною схемою – «проблема – цілі – шляхи – способи і засоби – результат». На початковому етапі намічаються цілі, які планується досягти, далі визначаються шляхи їх реалізації, а потім – більш конкретизовані способи і засоби [2–4]. Процедура формування програми можна представити у вигляді алгоритму (табл. 1), заснованого на таких принципах: 1) цільова спрямованість і системність заходів програми; 2) комплексність і синхронність цілей і завдань на всіх стадіях виконання програми; 3) варіативність розроблених заходів програми з урахуванням невизначеності умов її реалізації; 4) ресурсна забезпеченість програми; 5) забезпечення керованості програми на основі правових, організаційних, фінансових механізмів.

Головне в програмно-цільовому методі – це органічна цілісність чітко структурованого основного змісту програми з розробкою і застосуванням організаційного і фінансового механізмів реалізації і контролем виконання (останнє одночасно являє собою елемент активно функціонуючого зворотного зв'язку). Даний підхід спрямований не на суб'єкт управління і його складові частини і сформовану організаційну структуру, а на складові програми і програмні дії [2–4]. Дослідження

Алгоритм програмно-цільового планування у туризмі

Етап	Характеристика етапу
1	Опис стану проблеми та обґрунтування її вирішення програмним методом
2	Визначення комплексу пріоритетних цілей Визначення задач, які досягаються у процесі безпосередньої реалізації комплексної програми
3	Визначення напрямів досягнення поставлених цілей Конкретизація генеральних цілей майбутньої цільової програми Деталізація майбутньої цільової програми та її підцілі Складання дерева цілей Оцінка ризиків, пов'язаних з реалізацією проєкта Прогнозування майбутнього стану системи
4	Розробка деталізованих способів досягнення намічених цілей Оцінка ресурсів (засобів), необхідних для реалізації цільової програми Визначення складу учасників, які делегують певні завдання з ієрархії підцілей Розробка послідовності етапів виконання завдань Поєднання їх за цілями та ресурсами
5	Контроль реалізації Корегування

Джерело: власні дослідження

практики використання програмно-цільового методу в управлінні туристичною діяльністю дозволило виявити складності в його реалізації, що викликаються рядом причин. По-перше, виникає необхідність врахування і ув'язки інтересів власників та суб'єктів підприємництва, держави та її територій, громадян, в той час як раніше пріоритет віддавався загальнодержавним інтересам. По-друге, потрібно довести всім стейкхолдерам потребу в тих чи інших видах послуг та пропонуваної продукції і виявити формальний термін окупності капіталовкладень. Важливо врахувати кон'юнктуру ринків інвестицій, послуг, товарів тощо, оцінити конкурентні переваги інших суб'єктів господарювання, сформувати систему заходів, реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності функціонування регіональної економіки [3]. Програмно-цільовий метод має принципи

особливості, які визначають його переваги, а також недоліки (табл. 2).

Досвід застосування програмно-цільового методу в управлінні туристичною діяльністю у взаємодії з регіональними соціально-економічними системами дозволив визначити коло проблем, що проявляються при розробці і реалізації регіональних програм розвитку: 1) формальне використання таких методів, як системний підхід, ситуаційний аналіз, мережеві моделі тощо; 2) недостатнє аналітичне обстеження стану економіки території, що веде до нечіткості під час формулювання проблем і пріоритетів; 3) слабка ув'язка між собою цілей, завдань і програмних заходів; 4) використання декларативних положень, визначення нереальних завдань; 5) недофінансування заходів програм у зв'язку з відсутністю реальних джерел фінансового забезпечення ключових заходів програм або

Таблиця 2

Переваги та недоліки програмно-цільового планування у туризмі

Переваги	Недоліки
Системний характер основних цілей програми, спрямованих на вирішення складних комплексних проблем	Відсутність єдиної методологічної та методичної бази щодо розробки регіональних програм
Єдність методологічних підходів до вирішення завдань розвитку всіма суб'єктами управління	Недостатній інформаційний супровід реалізації програм соціально-економічного розвитку
Ефект мультиплікатора за умови використання обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів	Відсутність системного підходу до формування нормативно-правових засад, а також адекватної складності проблеми організаційної інфраструктури реалізації програмних заходів
Індикативний характер програм	
Здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішенні принципових питань розвитку економіки	Недостатнє використання зовнішніх джерел фінансування можливостей державно-приватного партнерства
Можливість забезпечення громадського контролю за формуванням цілей та завдань програмного розвитку та використання фінансових ресурсів	Недооцінка інноваційних процесів в економіці регіону як системоутворюючої ланки стратегічного пану та його програм

Джерело: власні дослідження

незадовільною роботою каналів фінансування; 6) неефективність управління і слабкий контроль виконання програмних заходів; 7) недостатність залучення до розробки програм наукової громадськості. В якості основних заходів, спрямованих на вдосконалення використання програмно-цільового методу управління туристичної діяльності на регіональному рівні можна виділити наступні: 1) розподіл цілей і завдань в програмах за рівнем значущості і послідовності здійснення, узгодження з макроекономічними показниками розвитку регіональної економіки і соціальної сфери території; 2) поліпшення наукової опрацьованості програм, наукова експертиза, облік витрат на формування програми винагороди консультацій науково-дослідних і проектних інститутів, вчених; 3) зосередження коштів на системному вирішенні проблем розвитку соціально-економічної сфери території; 4) використання в програмах інноваційної складової. 5) відхід від практики недостатнього фінансування цільових програм; 6) виключення програмних заходів, незабезпечених фінансовими засобами або приведення їх у відповідність з бюджетними можливостями; 7) формування ефективно системи моніторингу в процесі реалізації цільової програми.

Висновки з проведеного дослідження.

Отже, програмно-цільове планування сферою туризму можна визначити як управління туристичною діяльністю на системній основі, орієнтоване на досягнення конкретного кінцевого результату у вирішенні проблеми розвитку суб'єктів господарювання, а також всієї туристичної сфери, території у заздалегідь встановлені терміни із застосуванням заходів, методів, прийомів та інструментів політичного, нормативно-правового, фінансового, економічного, соціального, екологічного, виробничого, дослідницького, інформаційного та іншого характеру, сформованих у певній послідовності і узгоджених за ресурсами та виконавцям. Використання програмно-цільового методу в управлінні туристичною діяльністю та забезпечення розвитку проблемних територій обумовлено наступними обставинами: 1) необхідністю скорочення структурних диспропорцій в економіці і несприятливих тенденцій розвитку соціально-економічної сфери; 2) сукупністю соціально-економічних, природно-екологічних та науково-технічних проблем, які потребують міжрегіональної та міжгалузевої координації програмних заходів; 3) неможливістю досягнення необхідних цілей розвитку на базі сформованих взаємозв'язків між рівнями управління, суб'єктами господарювання тощо; 4) потребою в скоординованому використанні матеріальних і фінансових ресурсів різної територіальної, галузевої відомчої та іншої приналежності.

Використання програмно-цільового методу з метою сталого соціально-економічного розвитку

туризму є важливим організаційно-економічним механізмом управління територіями, який спрямовано на вирішення пріоритетних системоутворюючих і капіталомістких проблем як галузі, так і регіону, що вимагають значних обсягів матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, витрат праці, здійснюваних за участю багатьох підприємств і організацій. Програми зручні для обліку і контролю ходу робіт і використання ресурсів і дозволяють організувати чітку взаємодію учасників їх розробки і реалізації. У той же час програмно-цільове управління – один з найбільш складних методів управління. Це пов'язано з тим, що керовані об'єкти, як правило, відносяться до різних галузей суспільного сектору, не підпорядковані між собою, мають різні власні цілі функціонування, розрізняються за рівнем економічного розвитку, технічної оснащеності і забезпеченості матеріальними і фінансовими ресурсами. Відповідно, успіх реалізації програми розвитку туризму залежить від проміжних результатів. Тому використання програм в управлінні економічними і соціальними процесами як на території, так і у туристичній сфері у цілому, вимагає організаційної роботи під час всього їх життєвого циклу суб'єктів господарювання, посилення контролю як галузі, так і процесів, що супроводжують розвиток. Таким чином, використання програмно-цільового методу в управлінні туристичною діяльністю є управлінням соціальним розвитком регіону, що стає вирішальним організаційним фактором.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Debonne, N., Bürgi M., Diogo V., Helfenstein J., Herzog F., Levers C., Mohr F., Swart R., Verburg P. Geography of megatrends affecting European agriculture. *Global Environmental Change*, 2022. Vol. 75. P. 102551. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2022.102551>.
2. Susanna, L.K., Tuomas K. How Farmers Conceive and Cope with Megatrends: *The Case of Finnish Dairy Farmers, Sustainability* 2022. Vol. 14(4), P. 2265. DOI: <https://doi.org/10.3390/SU14042265>.
3. Берданова О.В., Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Колтун В.С., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. Київ : Інститут громадянського суспільства, 2017. 129 с.
4. Ando M. A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan: The Decay and Future Outlook of Rural Communities. *Japanese Journal of Agricultural Economics*. 2020. Vol. 22. P. 41–45.
5. Boudeville J. Problems of Regional Economic Planning. Edinburgh : Edinburgh University Press, 1966. 192. p.
6. Cei L., Defrancesco E., Stefani G. From Geographical Indications to Rural Development: A Review of the Economic Effects of European Union Policy. *Sustainability*. 2018. Vol. 10, issue 10. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10103745>.

7. Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M. Rural Development in European Union Policy. *Economic Science for Rural Development*. 2019. No. 50. P. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.22616/ESRD.2019.017>.

8. Solow R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1956. T. 70. № 1. С. 65–94. DOI: <http://doi.org/10.2307/1884513>.

REFERENCES:

1. Debonne, N., Bürgi M., Diogo V., Helfenstein J., Herzog F., Levers C., Mohr F., Swart R., Verburg P. (2022) Geography of megatrends affecting European agriculture. *Global Environmental Change*, vol. 75, pp. 102551. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2022.102551>.

2. Susanna, L.K., Tuomas K. (2022) How Farmers Conceive and Cope with Megatrends: *The Case of Finnish Dairy Farmers*, *Sustainability*, vol. 14(4), pp. 2265. DOI: <https://doi.org/10.3390/SU14042265>.

3. Berdanova O.V., Vakulenko V.M., Hrynchuk N.M., Koltun V.S., Kuibida V.S., Tkachuk A.F. (2017) Upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad na

zasadakh hromadskoi uchasti: navch. posib [Management of development of United territorial communities on the basis of public participation: textbook]. Kyiv: Instytut hromadianskoho suspilstva. 129 p.

4. Ando M. (2020) A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan: The Decay and Future Outlook of Rural Communities. *Japanese Journal of Agricultural Economics*, vol. 22, pp. 41–45.

5. Boudeville J. (1966) Problems of Regional Economic Planning. Edinburgh: Edinburgh University Press, 192. p.

6. Cei L., Defrancesco E., Stefani G. (2018) From Geographical Indications to Rural Development: A Review of the Economic Effects of European Union Policy. *Sustainability*, vol. 10, issue 10. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10103745>.

7. Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M. (2019) Rural Development in European Union Policy. *Economic Science for Rural Development*, no. 50, pp. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.22616/ESRD.2019.017>.

8. Solow R.M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1, pp. 65–94. DOI: <http://doi.org/10.2307/1884513>.