

УДК

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Наталія Антонюк, Юрій Занько

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська 1, м. Львів 79000, Україна, (032)239-46-56*

Досліджено проблем функціонування туристичної галузі України, напрями державної політики у сфері туризму, стан нормативно-правової бази, перспективні види туризму.

Ключові слова: туризм, Україна, державна політика, нормативно-правова база, перспективні види.

Реалії часу змушують Україну шукати свого місця у світовій туристичній індустрії. Становлення масового туризму в Україні через його комунікативність є також важливим чинником формування громадянського суспільства, утвердження гуманітарних цінностей. Народна дипломатія у цьому процесі більш реальна, ніж сучасні часто неефективні закони.

Для обслуговування туристів в Україні сьогодні використовують можливості понад 3 000 закладів оздоровлення й відпочинку, майже 1 400 готелів, мотелів, кемпінгів різних форм власності, 3 500 транспортних засобів. Туристичною діяльністю займаються 2,5 тисячі підприємств, на яких працюють понад 100 тисяч осіб [1].

Внутрішній туризм в 2007 р. був пріоритетним видом туристичної діяльності в Україні. На нього припало 74,3% туристів, що обслуговуються туроператорами. Отже, в Україні спостерігається позитивна динаміка зростання внутрішнього туризму, що є значущим в розвитку туристичної сфери країни.

Водночас за кордон виїхало 17,3 млн українських туристів, що на 3% більше, ніж 2006 р. А кількість іноземних туристів, що відвідали Україну, збільшилася на 2%, або більше ніж на 4,2 млн осіб — до 23,14 млн осіб. Основний туристичний потік спостерігався з Росії, Польщі, Молдови, Білорусі, Угорщини, Румунії і Словаччини.

Обсяг туристичних послуг, що надаються суб'єктами туристичної діяльності, в 2007 р. виріс на 44% і становив 5,5 млрд грн. Усього турпідприємства обслужили 2,9 млн туристів і 2,4 млн екскурсантів [2].

Туристично привабливим вважається те місце, в якому є три складові: історичні об'єкти, розвинена інфраструктура та регіональна «родзинка». Наприклад, усе це зараз має Кам'янець-Подільський Хмельницької області. Туди їдуть дедалі активніше. Це місто – яскравий приклад того, як місцева влада йде назустріч підприємствам та просуває свій регіон. Там відбуваються цікаві заходи, як наприклад, фестиваль повітряних куль, споруджуються готелі [3]. Державна туристична адміністрація України бачить майбутнє галузі у розвитку транспортних коридорів та туристичної інфраструктури.

Головною проблемою туристичної галузі є неналежна якість послуг, відсутність чіткого контролю, недостатня популяризація внутрішнього українського туристичного

відпочинку. Зокрема, у Криму не створюються умови для появи недорогих готелів, а його південне узбережжя та Керченська протока перебувають на межі екологічної катастрофи.

Вітчизняним турфірмам вигідніше працювати на виїзний туризм, адже, коли туроператори продають путівки за кордон, вони сплачують податок на додану вартість (ПДВ). А фірми, які займаються внутрішнім туризмом та організують поїздки Україною, досі сплачують ПДВ на загальних умовах. Насправді повинно бути навпаки і завдання держави підтримувати саме внутрішній туризм.

Хоча з початком нового туристичного сезону кількість іноземних туристів, які відвідують Україну, збільшується кошти на проведення інформаційних кампаній, промоцію цікавих місць, нових туристичних проектів майже не виділяються. Нині український туризм рекламують або самі туристичні компанії, або громадські організації. І це незважаючи на те, що 2008-й рік указом Президента проголошено роком туризму та курортів в Україні.

Нині практично немає туристичних інформаційних центрів, в яких можна було б дізнатися про цікаві місця того чи іншого регіону. Бракує також пристойних готелів за доступними цінами. Існує й мовний бар'єр: якщо іноземець не розмовляє російською чи українською, йому важко порозумітися з обслуговуючим персоналом. Усе це значно знижує туристичну спроможність України. Водночас поменшало держав, куди можна їздити без віз. Певною мірою цей факт можна вважати позитивним для України, оскільки вітчизняні туристи вкладають гроші в розвиток українських регіонів, а не витрачають їх за кордоном [4]. Саме тому проблеми державного регулювання є винятково важливими.

Нормативно-правовою базою функціонування вітчизняного туризму є Конституція України, Закон України «Про туризм», інші законодавчі акти України, що їх доповнюють, міжнародних договорів і угод, в яких бере участь Україна. Основним документом, який регулює туристичну діяльність в Україні, є Закон України «Про туризм» (прийнятий лише 1995 р.), Закон про внесення змін до Закону України «Про туризм», прийнятий ВР у 2003 р., у якому визначені основні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні принципи реалізації політики України в галузі туризму [5].

Основними напрямками державної політики в галузі туризму є:

залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення та забезпечення прав громадян на відпочинок;

забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму;

створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил; захист прав та інтересів держави в галузі туризму;

створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму в Україні;

запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення;

заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії;

встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму;
впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності;
визначення порядку управління державою власністю в галузі туризму;
створення рівних можливостей на ринку туристичних послуг для суб'єктів підприємництва незалежно від форми власності;
сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства;
забезпечення безпеки туристів, захист їхніх прав, інтересів і майна;
підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії;
організація та розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів;
розвиток співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму та визначення механізму їх реалізації [6].

Державне регулювання в туристичній галузі здійснюється шляхом: прийняття нормативно-правових актів щодо процедур туристичної діяльності; ліцензування туристичної діяльності, сертифікації послуг і контролю за дотриманням вимог чинного законодавства в цій сфері; виділення бюджетних субсидій на розробку і реалізацію державних програм і фінансування заходів з пропагування туристичних можливостей України; сприяння просуванню національних туристичних послуг через участь вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності в міжнародних заходах.

Відповідно до законодавства, регулювання в галузі туризму здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі туризму, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також інші органи в межах своїх компетенції [7].

Державне управління в галузі туризму здійснює спеціалізований центральний орган виконавчої влади – Міністерство культури і туризму України, створене на підставі Указу Президента України від 24.04.2005р. №680/2005. У структурі міністерство, функціонує Державна служба туризму і курортів, яка є правонаступницею Державної туристичної адміністрації України.

Діяльність з реалізації державної туристичної політики у сфері міжнародних відносин Державна служба туризму і курортів провадить за такими основними напрямками: розбудова договірно-правової бази міжнародного туристичного співробітництва, укладання та виконання міжурядових і міжвідомчих угод про співробітництво в галузі туризму, інших міжнародних договірних актів, протоколів, періодичних планів і перспективних програм розширення міжнародної туристичної співпраці, розвиток інституційних зв'язків на двосторонньому рівні в межах відповідних органів (міжурядові комісії, міжвідомчі робочі групи по туризму тощо) та багатосторонньому рівні в межах міжнародних туристичних організацій, зокрема забезпечення дійсного членства України у Всесвітній туристській організації (ЮНВТО), у складі Ради з туризму СНД, робочих груп з туризму Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), Центральноевропейської ініціативи (ЦЄІ), Дунайського співробітництва, а також виконання євроінтеграційних завдань у сфері туризму, організація міжнародних заходів в Україні та за кордоном; інституційного, науково-практичного та інформаційно-рекламного характеру (зустрічі, засідання, візити, семінари, виставки та інші).[8]

Держадміністрація також займається організацією обліку туристичних ресурсів України, забезпеченням їх раціонального використання та охорони; організацією контролю за якістю наданих туристичних послуг; реалізує державну інвестиційну політику в галузі туризму та курортно-рекреаційній сфері; бере участь у розробці програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури; проводить дослідження туристичного ринку, готує і поширює інформацію про Україну і її туристичні можливості; надає суб'єктам туристичної діяльності методичну, консультативну та іншу допомогу.

Крім того, державне управління окремими сегментами туристичної індустрії здійснюють інші центральні органи виконавчої влади: Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державна податкова адміністрація України. Ці органи забезпечують реалізацію державної політики в галузі туризму; здійснюють підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики; беруть участь у створенні організаційно-правових та економічних механізмів реалізації державної політики в сфері туризму [9].

Окрім Закону України «Про туризм», діяльність суб'єктів туристичної індустрії регулюється такими нормативно-правовими актами: Закон України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» (від 01.06.2000); «Про захист прав споживачів» (від 12.05.91); «Про страхування» (від 07.03.96); «Про рекламу» (від 03.07.96); «Про зовнішньоекономічну діяльність» (від 16.04.91); «Про аварійно-рятувальні служби» (від 14.12.99); «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб - підприємців» (від 15.05.2003); «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» (від 21.01.94); Укази Президента України «Про основні напрямки розвитку туризму в країні до 2010 року» (від 10.08.99); «Про підтримку розвитку туризму в країні» (від 02.03.2001); «Про заходи щодо забезпечення реалізації Державної політики у галузі туризму» (від 14.12.2001); «Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України» (від 22.11.2001); Декрет Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про стандартизацію та сертифікацію» (від 10.05.93); Постанова КМУ «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002 – 2010 роки» (від 29.04.2002); «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги громадянам, які тимчасово знаходяться на території України» (від 28.01.97); «Про проведення нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну» (від 20.02.99); «Про затвердження Порядку організації направлення дітей за кордон з метою відпочинку та оздоровлення» (від 21.12.2005) [10].

Для забезпечення охорони туристичних ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки туризму, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень затверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму.

Програми розвитку туризму затверджуються з метою реалізації довгострокових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємопов'язаних правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян, розвиток туристичної галузі. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. №583 затверджено Державну програму розвитку туризму на 2002-2010 рр. У ній пріоритетними для України визначено в'їзний та внутрішній туризм. У ст. 24

зазначено, що необхідно створити сприятливі умови, відповідну інфраструктуру та нові туристичні маршрути для розвитку перспективних тематичних напрямів туризму, а саме: екстремального, культурно-пізнавального, мисливського та рибальського, підводного, релігійного, спортивно-оздоровчого, яхтового, круїзного та ін.

2008 р. Кабінет Міністрів України затвердив Проект Стратегії сталого розвитку туризму та курортів України, завдання якого полягає у створенні законодавчих, нормативно-правових, соціально-економічних, організаційно-управлінських умов для перетворення туризму на соціально та екологічно орієнтовану, економічно ефективну сферу діяльності, а також забезпечення сталого розвитку туризму. У цьому проекті перспективними напрямами туризму для України визнані в'їзний та внутрішній туризм, а також сільський, екологічний туризм [10].

Організацію, функціонування та пріоритетність туристичної галузі в Україні вивчає міжнародна консалтингова організація Horwarth Consulting Ukraine, яка є мережею консалтингових компаній і лідером сфери туристичного консалтингу.

Найбільш перспективними туристичними напрямами, на думку експертів цієї організації, є такі:

- пляжний і лікувальний відпочинок – рекреаційні ресурси Криму, Карпат, Причорномор'я;
- унікальна історична спадщина – Київ, Львів, Тернопільщина, Запоріжжя, Крим;
- релігійний туризм – Києво-Печерська лавра, Софіївський собор, Почаїв, Умань;
- зелений туризм – Карпати, Волинь, Поділля, Київщина;
- екстремальний туризм – Чорнобиль, Сольові шахти Артемівська, спуски карпатських рік, унікальні підводні печери Криму;
- яхтовий туризм [11].

Проаналізувавши національну політику України у сфері туризму, доходимо висновку, що низка законів, прийнятих урядом України, значно прискорила розвиток туризму в країні, сприяла налагодженню зв'язків та співробітництву з іноземними державами, входженню України у низку міжнародних організацій. Це свідчить про визнання туристичного потенціалу України на світовому туристичному ринку, сприйняття її світовою спільнотою як великої європейської держави з багатими природно-рекреаційними та історико-культурними ресурсами, потужною туристичною інфраструктурою. Водночас існує низка об'єктивних і суб'єктивних соціально-економічних і правових проблем, які заважають ефективному функціонуванню туристичної галузі в Україні.

1. Украина взялась за развитие туризма. – 2007. – [Цит. 2008, 4 травня] – Доступний з <http://www.lcc.aqua.com.ua/news/article.asp?LID=1&SNID=36>
2. Довідка про динаміку туристичних потоків в Україні, 2007 рік. – 2007 [Цит. 2008, 20 травня] – Доступний з <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=1387>
3. Українці вибирають Україну. – 2007. – [Цит. 2008, 25 квітня] – Доступний з <http://www.tourua.com/ru/tournews/info-33347.html>
4. Туристична Україна кульгає на обидві ноги. – 2006. [Цит. 2008, 5 червня] – Доступний з <http://www.forum.iv-fr.net/viewtopic.php?t=1521&start=OSpostdays=oSpostorer=asc&highlight=>
5. Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 р. №1282. – IV – ВР
6. Державне та муніципальне управління в галузі туризму – 2007. – [Цит. 2008, 5 червня] – Доступний з <http://www.tourism.if.ua/ua/tourism/doc/>

7. Качанівський В. С. Концепція розвитку туризму в Україні. – Львів: Брама. – С.213
8. Про туризм Закон України: від 18.11.2003 р. №1282. – IV – ВР
9. Рудик Ю., Кузнєцов В., Клименко А., Клименко Д. Все об учете и организации туристической деятельности. – Харьков: Фактор, 2007. – С.12.
10. Державне та муніципальне управління в галузі туризму – 2007. – [Цит. 2008, 5 червня] – Доступний з <http://www.tourism.if.ua/ua/tourism/doc/>
11. Президент оголосив 2008 рік роком туризму //Тур. експерт. – 2007. - №2(3). – С.18.

**UKRAINE'S STATE POLICY IN THE TOURISM SPHERE:
EXPERIENCE AND THE PROBLEMS OF REALIZATION**

Nataliya Antonyuk, Yuriy Zanko

*Ivan Franko National University of Lviv,
vul. Universytetska 1, Lviv, 79000, Ukraine, tel. (032) 239-46-56*

Problems of Ukraine's tourist sphere functioning, state policy's directions of tourism, the state of normative and legal basis, prospective types of tourism are considered.

Key words: tourism, Ukraine, state policy, normative and legal basis, prospective types.

Стаття надійшла до редколегії 21.02.2008

Прийнята до друку 22.06.2008