

УДК 338.48 : 338.246(477)

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

**В. Монастирський**

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Дорошенка 41, м. Львів, 79000 Україна, тел.: (032) 239-46-03*

Висвітлені проблеми державного регулювання туристичної діяльності, туристичної політики України та їх вплив на розвиток туристичної індустрії загалом. Проаналізовано діяльність центральних виконавчих органів влади у туризмі. Описана сучасна структура Державного агентства з туризму та курортів.

*Ключові слова:* туризм, туристична політика, туристична індустрія державне регулювання, Україна, центральні виконавчі органи влади.

Туризм є складною системою, в якій тісно переплетені інтереси багатьох галузей економіки, екології, культури, безпеки, зайнятості населення, розвитку туристської інфраструктури. Саме туристична індустрія є тим потужним соціально-економічним і політичним чинником, який визначає розвиток економіки і політику багатьох країн і регіонів світу, їх міжнародну інтеграцію [7, с. 8].

Згідно з оприлюдненими Міжнародним всесвітнім економічним форумом відомостями, за туристичною конкурентоспроможністю Україна посідає 38-ме місце серед 42-х європейських країн. У першу п'ятірку рейтингу ввійшли традиційно привабливі для туристів країни: вкотре список очолила Швейцарія, друге місце – за Німеччиною, далі розташувалися Франція, Австрія та Швеція відповідно. Найнижче у рейтингу, разом з Україною, розташувалися Сербія, Вірменія, Боснія та Герцеговина і Молдова.

У рейтингу турконкурентоспроможності країн світу Україна опинилася на 85-ій позиції, тоді як у попередньому звіті країна займала 77-е місце. У 2011 році Україна опинилася на одному рівні з Намібією (84) і Гватемалою (86) [8]. Піднятися на вищу позицію нашій країні не дало насамперед законодавство, що регулює туристичну галузь України.

Різні українські та іноземні експерти пояснюють туристичну реальність у нашій країні по-різному. Здебільшого ж причиною такого становища вони вважають недосконалість нормативно-правової бази. Практично за останні роки влада нічого не зробила для розвитку туристичної галузі як на рівні законодавства, так і на рівні інфраструктури, крім об'єктів, що зводились до Євро-2012.

Підтвердженням цього є особлива увага до туристичних процесів науковців, зокрема, О. Александрової, В. Євдокименка, В. Кифяка, В. Стафійчука та ін. Безпосередньо особливості регулювання туристичної діяльності та функціонування туристичного ринку, його окремих складових у просторово-часовому аспекті досліджували такі науковці як, О.О. Бейдик, О.О. Любіцева, Н.П. Крачило, М.М. Біль, В.М. Мацука,

О.Д. Король, В.К. Бабарицька, П.В. Мельник, Г.Г. Старостенко.

Основними завданнями цієї статті є такі:

- проаналізувати роботу центральних виконавчих органів влади у туристичній індустрії;
- дати оцінку сучасній туристичній політиці в Україні;
- визначити проблеми розвитку туризму та окреслити можливі шляхи їх вирішення.

Попри програми у туристичній політиці та законодавчі суперечності, туризм на низинних ланках все ж розвивається. Як зазначає В.М. Мацька, туризм як соціально-економічне явище набирає дедалі більше ознак самостійної галузі національної економіки: по-перше, його суб'єктами є досить однорідні за призначенням і технологією виробництва товарів і послуг підприємства (туристичні бази, готелі, фірми, транспорт, зв'язок тощо); по-друге, поступово вдосконалюється система управління туризмом; по-третє, незважаючи на значну диверсифікацію, у туристичній індустрії виробляється однорідна за цільовим призначенням продукція [5].

Якщо з першим і третім пунктом ми погоджуємося, то другий заперечує сама реальність. Почнемо з того, що сьогодні в Україні нема окремого міністерства, яке б відповідало за туристичну індустрію.

За даними Всесвітньої туристичної організації (UNWTO), у більш як 80 країн світу туризм віднесено до компетенції міністерств і відомств економічного блоку, у решті – до міністерств і відомств соціального блоку (міністерства культури, екології, освіти, інформації, археології) [3, с. 20]. Лише в поодиноких країнах сфера туризму віднесена до транспорту чи інфраструктури (в Ірландії – міністерство транспорту та туризму і спорту та в Японії – міністерство землі, інфраструктури, транспорту і туризму). Сьогодні цей список поповнила Україна.

У чинному Законі “Про туризм” від 1995 року з доповненнями різних років держава проголосила туризм “одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки й культури” [1]. Виходячи з цього, в Україні повинно було б функціонувати єдине відомство, яке б поступово рік за роком, формувало законодавчу основу для розвитку туризму. Протягом останніх кількох десятиліть такого єдиного органу в Україні не створено. Досліджуючи історію назв, розташувань та діяльності центральних виконавчих органів з туризму відзначимо, що з кінця 80-х років ХХ ст. до тепер центральними виконавчими органами в галузі туризму в Україні були такі: до 1988 р. – Головне управління Української РСР з іноземного туризму; 1989-1993 рр. – центральної державної структури не було.

З 1993 по 1999 рік – Державний комітет України з туризму (підпорядкований Кабінету Міністрів України). Ним виведено з тіньового сектору діяльність туристичних підприємств, розширено асортимент та підвищено якість туристичних послуг. Україна в 1997 році стала Дійсним членом Всесвітньої туристичної організації.

Наступним центральним виконавчим органом з туризму (1999-2001 рр.) був Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму. Молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну сферу на третій план. Сумарні показники туристичної галузі тоді були найгіршими за всі роки незалежності.

У 2001-2002 рр. – функціонував Державний департамент туризму який проісну-

вав лише півроку, протягом яких нічого визначного для туристичної сфери не було зроблено. Пізніше з 2002 по 2005 рр. утворена Державна туристична адміністрація, при якій відбулися зміни в національному законодавстві щодо регулювання інвестиційної діяльності, функціонування туристичних підприємств та організацій, готельного бізнесу. Адміністрацією розробляється нормативна база для інвентаризації ресурсів туристично-рекреаційної сфери та розвитку сільського туризму, розбудовується договірно-правова база двостороннього співробітництва з країнами ЄС (Європейського Союзу), ухвалено нову редакцію Закону України “Про туризм” (2003 р.), розроблено Державну програму розвитку туризму на 2002-2010 рр. та Програму розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 роках.

З 2006 по 2010 рр. центральним органом управління галуззю стає Міністерство культури і туризму з Державною службою туризму та курортів. Нею здійснюється адаптація законодавства України до відповідних Директив Європейського Союзу. Перш за все це переклад та аналіз національного законодавства у сфері туризму країн-лідерів світового туризму, в тому числі базових законів про туризм і нормативно-правових документів по напрямках туристичної діяльності, а також актів міжнародних організацій, що регулюють світовий туризм. Державною службою проведені робочі візити до міністерств і відомств, інших організацій, підприємств і установ сфери туризму провідних туристичних країн світу для ознайомлення з законодавчими, організаційними та економічними засадами функціонування високорентабельної індустрії туризму. Держтуризмкурортом розроблено Державну програму розвитку туризму на 2002-2010 рр. та Програму розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004-2010 рр.

У грудні 2010 р. внаслідок реорганізації центральних та урядових органів державної влади України (відповідно до указів Президента від 09.12.2010 р. № 1085/2010 та від 06.04.2011 р. № 370/2011, постанови КМУ від 28.03.2011 р. № 346) утворилось Міністерство інфраструктури України з функціями з реалізації державної політики у сфері туризму. Як і раніше, основною функцією міністерства є управління транспортом і зв'язком, а Державне агентство з туризму та курортів “причеплене” до нього. Отже, центральний виконавчий орган у туризмі не є постійним, а часті реорганізації не сприяють розвитку галузі.

Крім того, на сучасному етапі немає структури управління туризмом і при Президентіві України. На цьому недоліку акцентують увагу багато вітчизняних науковців та експертів, і обґрунтовують необхідність створення консультативно-дорадчого органу з питань туризму при Президентіві України. Деякі дослідники вважають за доцільне відновлення діяльності Ради з туризму і курортів при Кабінеті Міністрів України [2].

Структура сьогоднішнього Державного агентства з туризму та курортів така:

Управління розвитку туризму і курортів:

- Відділ туристичних ресурсів і регіонального розвитку
- Відділ туристичної інфраструктури
- Сектор готелів та аналогічних засобів розміщення

- Відділ регуляторної політики, стандартизації та ліцензування
- Сектор захисту прав та безпеки туристів
- Відділ роботи з персоналом та організаційно-аналітичного забезпечення
- Голови, діловодства та контролю
- Сектор міжнародних відносин та протоколу
- Сектор правового забезпечення
- Відділ економіки, бухгалтерського обліку та звітності
- Сектор з питань доступу до публічної інформації та звернень громадян

Як бачимо у цій структурі нема таких важливих відділів як рекламної промоції, інвестицій, популяризації туристичних об'єктів і багатьох інших. Але існують відомства діловодства, відділ економіки, відділ роботи з персоналом та інші, які варто об'єднати в один загальний відділ управління.

Основними завданнями впровадження Закону України “Про туризм” було створення законодавчої бази для становлення туризму як високоефективної галузі економіки, забезпечення зайнятості населення, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності. Щоб виконати ці завдання, необхідно насамперед створити окреме міністерство з більш конкретною структурою управління та повноваженнями або, принаймні, повернутись до попередньої структури – міністерства культури та туризму. Розвиток туристичної індустрії не можливий без регулювання та управління з боку держави.

Голова Державного агентства з туризму та курортів О. Шаповалова вважає, що перш ніж просувати Україну як туристичну державу на міжнародному туристичному ринку, необхідно сформувані національний туристичний продукт, під яким вона розуміє не конкретний тур на продаж, а точну інформацію про всі наші туристичні ресурси, їх переваги і недоліки [6]. Сьогодні такої інформації немає, підкреслює О. Шаповалова, є лише окремі, дуже приблизні уявлення про те, якою є Україна туристична. Оперувати припущеннями при створенні і просуванні національного туристичного продукту – нашого туристичного обличчя – неприпустимо. Державне агентство України з туризму та курортів спільно з обласними державними адміністраціями вже розпочало роботу з ідентифікації, інвентаризації, паспортизації і комплексної оцінки туристичних ресурсів [6].

Згідно з позицією ВТО, на сучасному етапі розвитку туризму тільки держава й уряд відіграють у ньому першорядну, якщо не єдину роль, а всі інші учасники лише долучаються. У всіх туристично розвинених державах існують спеціальні організації, підпорядковані як правило, міністерствам, і називаються вони по-різному: у Великій Британії – BTA (British Tourist Authority), в Ірландії – Irish Board, в Іспанії – Turespana, в Італії – ENIT, в Норвегії – NORTRA. Отже, крім центрального виконавчого органу з туризму в Україні слід також створювати організації з функціями координації дій між практиками туристичної індустрії і виконавчо-законодавчими органами держави. Вони забезпечують потік туристичної інформації, займаються розробкою національних програм розвитку туризму програми стимулювання в'їзного туризму, які передбачають пільги в оподаткуванні, провадження спрощеного прикордонно-митного режиму, створення умов, сприятливих для інвестицій, збільшення бюджетних асигнувань на розвиток інфраструктури, рекламу на зару-

біжних ринках, підготовку кадрів.

Туризм – найдинамічніший сектор сфери послуг, особливий вид споживання матеріальних і духовних благ, послуг і товарів, що поступово виокремлюється в самостійну галузь господарства [4]. Враховуючи реалії в Україні час створити оптимальні, раціональні та вигідні для туристичного бізнесу нормативно-правові акти, постанови та закони для ведення туристичного бізнесу.

Отже, всі зміни в суспільстві та економіці сьогодення повинні знаходити відображення у законодавстві України і втілюватись в життя через управлінські дії окремого міністерства туризму, або іншого спеціального органу управління при міністерствах економічного чи соціального блоку, який необхідно створити вже сьогодні. Державне управління туристичною галуззю повинно спрямовуватись не лише на досягнення позитивного ефекту від реалізації функцій туризму та усунення можливих загроз для галузі, а й на оцінку рівня впливу відповідних чинників зовнішнього середовища, які в сукупності повинні створювати умови, сприятливі для розвитку туризму в Україні.

Під державним управлінням туристичною галуззю слід розуміти вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив на галузь чи окремі її складові через дієвий механізм державного управління з метою досягнення визначених стратегічних завдань. Тільки в такому випадку можна сподіватись на розвиток туристичної індустрії в Україні.

Сучасні умови господарювання вимагають зважених управлінських рішень органів виконавчої влади не лише на загальнодержавному чи регіональному рівнях, а й на локальному. Органи, що повинні їх ухвалювати, можуть мати як державний так і недержавний статус, проте ефективна співпраця з ними допоможе здійснювати обмін досвідом, реалізувати спільні проекти, удосконалювати туристичну інфраструктуру. Від дієвості центрального виконавчого органу у туризмі, його організаційного забезпечення та туристичної політики, безпосередньо залежить ефективність функціонування туристичної галузі. Удосконалювати управління слід з урахуванням світового досвіду та специфіки розвитку туризму як у регіонах, так і в Україні загалом.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. // Відомості ВР – 1995. – № 325.
2. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) / М. Біль, Г. Третяк, О. Крайник. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
3. Герасименко В.Г. Управління національним туризмом у контексті міжнародного досвіду / В.Г. Герасименко, С.С. Галасюк // Вісник ДІТБ. Серія: Економіка, організація і управління підприємствами (в туристичній сфері). – 2008. – № 12. – С. 19–24.
4. Мальська М.П., Худо В.В., Цибух В.І. Основи туристичного бізнесу: Навчальний посібник. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2003. – 360 с.
5. Мацука В.М. Державне регулювання розвитку туризму в Україні // Матеріали доповідей III наук-практ. конф. “Інформаційні технології в управлінні туристичною та курортно-рекреаційною економікою”. – Бердянськ: АУІТ “АРІУ”, 2007.
6. Шаповалова О. Євро скерує туристів в Україну / Україна 2012. – 2012. – С. 29–30.
7. Юрченко С.А. Інфраструктура мира: Учебное пособие.– Х.:ХНУ им. В.Н. Каразина, 2006.– 328 с.

8. Електронний ресурс : Україна увійшла до п'ятірки найбільш непривабливих країн для туризму в Європі / *За матеріалами – Компаньон* : <http://novynar.com.ua>.

*Стаття: надійшла до редколегії 29.05.2012  
прийнята до друку 08.06.2012*

## STATE REGULATION OF TOURISM IN UKRAINE

**V. Monastyrskiy**

*Ivan Franko National University of Lviv, 41 Doroshenko str., Lviv,  
79000, Ukraine, phone: (032) 239-46-03*

The problems of state regulation of tourism and tourism policy of Ukraine and its influence on the development of tourism industry in general are considered in the article. Temporal administration of the central executive authorities in tourism is analyzed. The modern structure of the State Agency for tourism and resorts has been opened.

*Keywords:* tourism, tourism policy, tourism industry, state regulation, Ukraine, central executive authorities.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

**В. Монастырский**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко, ул. Дорошенко 41,  
г. Львов, 79000 Украина, тел.: (032) 239-46-03*

Рассматриваются проблемы государственного регулирования туристической деятельности, туристической политики Украины и их влияние на развитие туристической индустрии в целом. Проанализирована деятельность центральных исполнительных органов власти в туризме. Освещена современная структура Государственного агентства по туризму и курортам.

*Ключевые слова:* туризм, туристическая политика, туристическая индустрия, государственное регулирование, Украина, центральные исполнительные органы власти.