## ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

### Державні органи регулювання туристської діяльності в Україні

Наявність потужного туристсько-рекреаційного потенціалу є важли- вою, але далеко недостатньою умовою перетворення туризму на прибуткову галузь економіки. Будь-які потенційні можливості не будуть повною мірою реалізовані, якщо введення ринкових механізмів у сфері туристського обслу- говування комплексно не поєднуватиметься із заходами державного регулю- вального впливу у вигляді необхідних юридичних, політичних, економічних та інших гарантій.

Вітчизняна туристська галузь відіграє надзвичайно важливу роль у соціа- льно-економічному житті країни. Зростає її статус і зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив туризму практично на всі сфе- ри життя і діяльності людини. Прийнятий Верховною Радою України Закон “Про туризм” констатує: “Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристської діяльності”.

Що особливо важливо, це визначення повністю відповідає рекомендаціям Гаазької міжпарламентської конференції з туризму (10–14 квітня 1989 р.) – найавторитетнішого туристського форуму сучасності, де зазначено: “Країни повинні визначити свої національні пріоритети та роль туризму в “ієрархії” та- ких пріоритетів, а також оптимальну стратегію розвитку туризму в рамках цих пріоритетів”.

Рекомендації конференції містять також тези, що мають винятково важ- ливе значення для розвитку туризму. Вони стосуються ролі парламентських, урядових та інших державних інституцій в організації туристської діяльності, а також планування розвитку туризму: “Необхідно, щоб державна влада на всіх рівнях у всіх країнах, особливо парламенти, відігравали активну роль у справі створення сприятливих умов для туризму і, зокрема, надавали фінансові та інші ресурси для реалізації всеохоплюючих програм, присвячених туризму”.

**Основними цілями державного регулювання** в галузі туризму є:

* забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на від- починок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;
* безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших су- б'єктів туристської діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів влас- ників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;
* збереження цілісності туристських ресурсів України, їх раціональне ви- користання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні й забудові територій;
* створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтрим- ка пріоритетних напрямів туристської діяльності.

### Концептуальні завдання державного регулювання туристського

**бізнесу** на сучасному етапі розвитку економіки полягають у:

* розробленні національної концепції туризму, в якій повинен бути вста- новлений рівний пріоритет внутрішнього туризму і послуг іноземним туристам; на внутрішньому ринку перевага повинна віддаватися масовим видам туризму для українських громадян, доступних широким прошаркам населення; при об- ґрунтуванні регіональної політики доцільно стимулювати активізацію пропози- ції послуг культурного й історичного туризму;
* сприянні розвитку туризму, що забезпечує відтворення та охорону при- родних і культурних ресурсів країни;
* створенні умов для формування адресного туризму соціально незахи- щених верств населення;
* створенні можливостей для погодженого розвитку всіх численних еле- ментів сектора туризму;
* оптимальному поєднанні політичних, економічних, екологічних і соціа- льних вигод від туризму і розподілу їх усередині суспільства, зводячи при цьо- му до мінімуму проблеми, пов'язані з туризмом;
* формуванні на національному рівні необхідних координаційних струк- тур у сфері вивчення ринку; оцінюванні можливостей розміщення, вибору типів і ступеня розвитку визначних об'єктів, послуг і інфраструктури в туристському секторі;
* досягненні інвестиційної привабливості туризму; забезпеченні орієнти- рів для постійного контролю за ходом і напрямами розвитку туризму.

Доцільність функціонування державних органів управління зумовлюється існуванням широкого кола управлінських рішень, прийняття та практичне вті- лення яких перебуває поза можливостями і компетенцією окремих підприємств і організацій. Однак коли йдеться про визначення ролі державного регулюван- ня, слід мати на увазі, що туризм як одна з найдинамічніших складових націо- нальної економіки вимагає у вирішенні цього питання особливого підходу. Справа в тому, що, являючи собою багатогалузевий комплекс, туристська сфера потребує координації та регулювання більшою мірою, ніж жодна інша. Водно- час надмірна державна присутність і регламентація загрожує суттєвим обме- женням прояву підприємницької ініціативи, яку покладено в основу становлен- ня ринкової моделі господарювання.

Можливо, саме з цієї причини, незважаючи на визнання за індустрією ту- ризму величезного економічного, політичного та соціально-культурного зна- чення, формування державних органів управління нею – національних турист- ських адміністрацій – як в Україні, так і у більшості інших країн відбувалося доволі складно. Світова практика свідчить, що ідеальної формули, яка дала би змогу державі створити оптимальну структуру управління туристською галуз- зю, не існує. Намагання ж її винайдення насамперед стикаються з проблемами організації ефективної міжвідомчої взаємодії і досягнення необхідного рівня децентралізації.

Історично склалося так, що в Україні регулюванням туризму постійно за- ймається цілий ряд державних установ. За радянських часів ними були Україн- ська рада професійних спілок, у складі якої діяла Республіканська рада з туриз-

му, пізніше перейменована на Українську республіканську раду з туризму та екскурсій; Державний комітет СРСР з іноземного туризму; Бюро міжнародного молодіжного туризму „Супутник”, Міністерства освіти, культури, оборони та ін., що мали підвідомчі туристські заклади.

Після проголошення незалежності країни подібна структура управління туристською індустрією в цілому збереглася, безумовно, маючи певні позитив- ні сторони. В умовах ринкових перетворень рекреаційна сфера вимагала для свого розвитку чималих інвестиційних ресурсів, і капіталовкладення різних мі- ністерств і відомств забезпечували значну частину її фінансування. Втім, все очевиднішими ставали недоліки такої організації управління на макрорівні, по- в'язані насамперед з ігноруванням системного підходу до його здійснення.

Відсутність протягом 1989–1993 рр. структур і важелів державного регу- лювання туризму призвела до руйнування важливих складових інфраструктури галузі, погіршення балансу в'їзного і виїзного туристських потоків, фактичного розпаду системи соціально орієнтованого внутрішнього туризму. У цей період держава втратила майже 80% очікуваних валютних прибутків від обслугову- вання іноземних туристів.

Першим кроком на шляху виправлення ситуації стало створення у серпні 1993 р. Державного комітету України з туризму, що почав діяти як вищий ін- ституційний орган системи управління вітчизняною туристською сферою, без- посередньо підпорядкований КМУ, та його ліквідація згідно з Указом Президе- нта України „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р.

Як було відмічено раніше, утворений після цього єдиний Державний ко- мітет молодіжної політики, спорту та туризму на базі Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Державного комітету України з фізичної ку- льтури і спорту та Державного комітету України з туризму був реорганізований в Державну туристську адміністрацію України (ДТАУ). До числа основних її завдань, поряд з координацією діяльності міністерств, відомств та організацій, робота яких пов'язана з прийманням і обслуговуванням іноземних і вітчизняних туристів, віднесені визначення перспектив розвитку внутрішнього й міжнарод- ного туризму, вимог до його якісного та кількісного рівнів, формування і роз- міщення державних контрактів, збір галузевих статистичних даних, розробка деяких правових аспектів функціонування туристської сфери тощо. Проте поза її компетенцією залишилися питання інвестицій, кредитів, бюджетного фінан- сування проектів. Позбавлена вона також можливості скасовувати рішення не- підвідомчої їй туристської структури, що суперечить державній політиці.

16 грудня 2002 р. була створена Всеукраїнська координаційна рада керів- ників туристських і суміжних об'єднань як координаційний та представницьким орган громадських організацій в Україні. Координаційна рада уповноважена ві- дстоювати і брати активну участь у визначенні основних засад і пріоритетів державної політики в галузі туризму, а також у вирішенні питань розбудови ту- ристської галузі відповідно до Указу Президента України “Про підтримку роз- витку туризму в Україні” № 127/201 від 2 березня 2001 року.

Логічною спробою подолання розосередженості регулюючого впливу держави на функціонування туристської галузі стало створення позавідомчої Національної ради з туризму, на яку додатково покладаються завдання розгляду пропозицій щодо перспектив і напрямів розвитку усіх видів туристської діяль- ності, запровадження системи з управління та розробки заходів із захисту інте- ресів держави в цій сфері. Однак обсяг реальних повноважень, якими наділений цей колегіальний орган, обмежений і не відповідає його місцю у загальногалу- зевій управлінській ієрархії.

У 2006 р. відбулися зміни в системі керування туризмом в Україні. Функ- ція керування туризмом була передана Міністерству культури і туризму. У цьому міністерстві було створено структурний підрозділ – Державну службу туризму і курортів, яка безпосередньо і займається керуванням туристської дія- льності в Україні.

Сучасну схему керування туристською діяльністю в Україні наведено на рис. 4.1.

Орган державної виконавчої влади в галузі туризму бере участь у підго- товці проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань туризму. У межах своїх повноважень він:

– розробляє і затверджує нормативні акти, узагальнює практику застосу- вання законодавства і вносить пропозиції щодо його вдосконалення;

– визначає перспективи й напрями розвитку внутрішнього й міжна- родного туризму, його матеріально-технічної та соціальної бази, забезпе- чує їх виконання;

– координує діяльність міністерств і відомств, туристських підприємств та організацій незалежно від форм власності у питаннях, пов'язаних з прийомом та обслуговуванням туристів в Україні та організацією туристських поїздок за кордон;

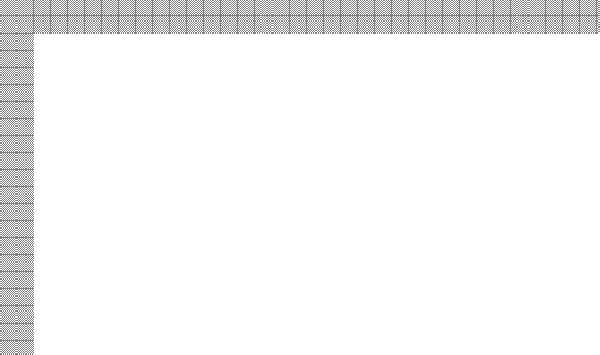
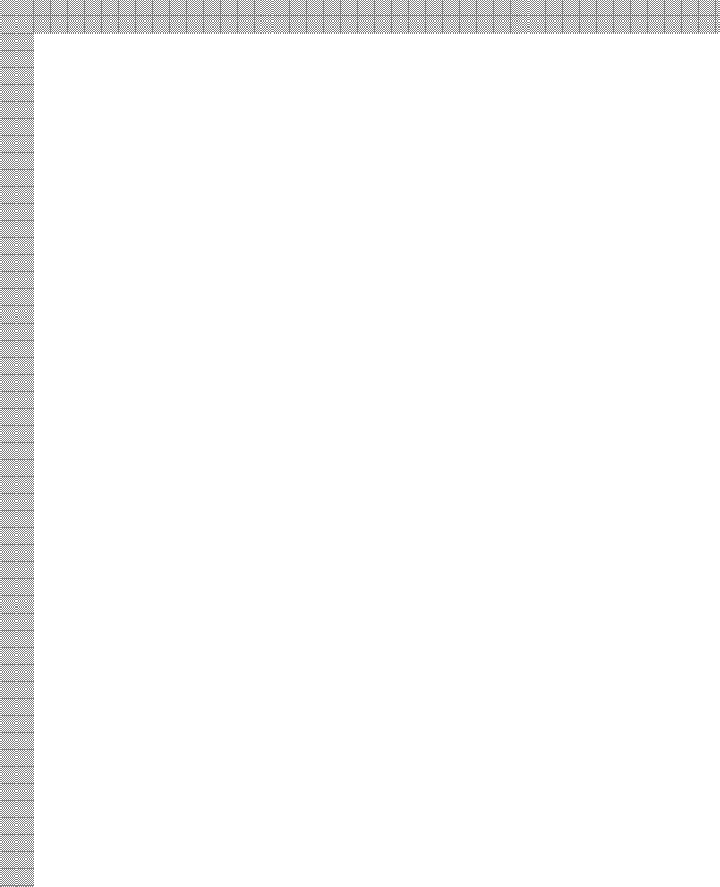
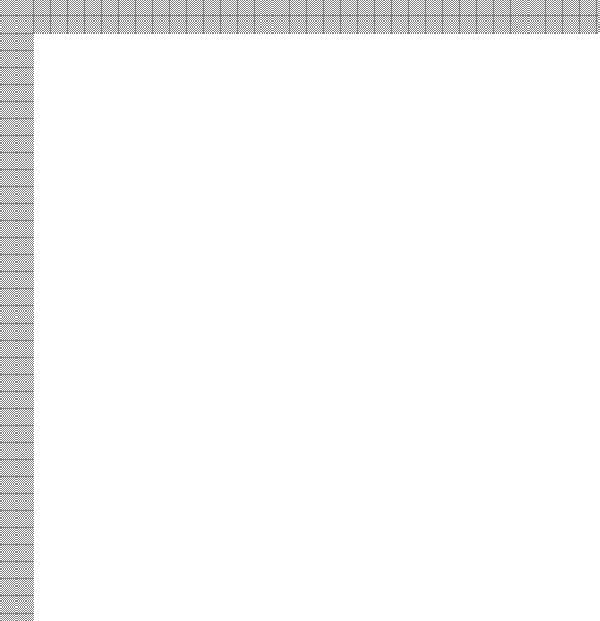
– організовує інформаційну, рекламну й видавничу роботу з питань тури- стської діяльності;

– сприяє розвитку конкуренції на ринку туристських послуг, створює рів- ні можливості на ньому для всіх суб'єктів підприємництва незалежно від форм власності;

* здійснює ліцензування (позбавляє ліцензій) діяльності суб'єктів під- приємництва незалежно від форм власності, які надають туристські послуги.
* разом із Державним комітетом України з стандартизації, метрології та сертифікації встановлює державні стандарти у сфері туристських послуг, про- водить сертифікацію та атестацію туристських підприємств, контролює вико- нання ними умов та правил прийому і обслуговування туристів;
* організує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації тури- стських кадрів, проведення науково-дослідних робіт у галузі туризму;
* бере участь у зовнішньоекономічній діяльності в галузі туризму, пред- ставляє інтереси України з питань туризму в інших країнах та міжнародних ор- ганізаціях, укладає відповідно до чинного законодавства міжнародні угоди, від- криває туристські представництва за кордоном.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

ВЕРХОВНАРАДА УКРАЇНИ



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

**МІНІСТЕРСТВО КУЛЬТУРИ ТА СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ**

ІНШІ ГАЛУЗЕВІ МІНІСТЕРСТВА І ВІДОМСТВА

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТУРИЗМУ І КУРОРТІВ**

МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ, МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ, НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК,

МИТНИЙ КОМІТЕТ

та інші

ЗАГАЛЬНОГАЛУЗЕВІ МІНІСТЕРСТВА

І ВІДОМСТВА

**ВІДДІЛИ З КЕРУВАННЯ ТУРИЗМОМ У СКЛАДІ ОБЛАСНИХ І РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ**

**ТУРИСТСЬКІ ПІДПРИЄМСТВА, ЗАСОБИ РОЗМІЩЕННЯ, САНАТОРНО-КУРОРТНІ ПІДПРИЄМСТВА, ГРОМАДСЬКІ ТУРИСТСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Рис. 4.1 - Схема керування туристською діяльністю в Україні

Рішення органу державної виконавчої влади в галузі туризму, що регу- люють питання туризму та видані в межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, місцевих органів державної виконавчої влади, су- б'єктів підприємництва незалежно від форм власності, туристів.

Організаційна структура Міністерства культури та стратегічних комунікацій наведено на рис. 4.2.

[Міністерство культури та стратегічних комунікацій України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B8_%D1%82%D0%B0_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8)

Відділ організаційно- аналітичного забезпечення

Управління діловодства та господарства

Державна служба кіно- мотографії

Державна служба ту- ризму і ку- рортів

Управління нормативно- правової та кадрової роботи

Департамент мистецтва і регіональної політики

Управління міжнародних зв’язків

Управління оплати праці та бюджетних програм

Державна служба

з питань на- ціональної культурної спадщини

Державна служба кон- тролю за переміщен- ням культу- рних цінно- стей через державний кордон

Управління фінансування, обліку й звітності

Управління технічної полі- тики та інвестування

Рис. 4.2 Організаційна структура Міністерства культури та стратегічних комунікацій

Діяльність Міністерства культури та стратегічних комунікацій визначена Положенням про відповідне міністерство.

Основними завданнями Міністерства культури та стратегічних комунікацій України є:

1. участь у формуванні й забезпечення реалізації державної політики у сферах культури, туризму, діяльності курортів, а також державної мовної політики;
2. участь у формуванні й реалізації державної політики у сфері захисту суспільної моралі;
3. координація здійснення центральними органами виконавчої влади за- ходів з питань, віднесених до його відення;
4. сприяння створенню умов для задоволення національно-культурних потреб громадян України та українців, які проживають за межами України, збе- реженню і популяризації культурних надбань Українського народу; здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції МКТ України.

Безпосередньо організацією туристської діяльності в Україні займається Державна служба туризму і курортів, діяльність якої визначена Положенням про відповідну службу.

Державна служба туризму і курортів (Держтуризмкурортів) є урядо- вим органом державного управління, який діє у складі МКТ і йому підпо- рядковується.

Держтуризмкурортів у своїй діяльності керується Конституцією і закона- ми України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, цим Положенням і наказами МКТ.

Основними завданнями Держтуризмкурортів є:

* участь у реалізації державної політики в туристській і курортній галузі;
* здійснення в установленому порядку управління у туристській галузі, зокрема в межах, визначених МКТ, управління майном підприємств, установ та організацій, що провадять діяльність у туристській галузі і належать до сфери управління МКТ;
* узагальнення практики застосування законодавства у туристській і ку- рортній галузі, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;
* виконання відповідно до законодавства контрольно-наглядових функцій;
* здійснення регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій у турист- ській і курортній галузі щодо фізичних та юридичних осіб.

Здійснення державної туристської політики на регіональному й місцевому рівнях забезпечується діяльністю управлінь з питань туризму обласних, Київсь- кої і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Повноваження місцевих органів державної виконавчої влади в галузі ту- ризму визначаються положеннями про них, які затверджуються місцевими ор- ганами державної виконавчої влади за погодженням з центральним органом державної виконавчої влади в галузі туризму.

Інструментами реалізації державної політики галузевого розвитку повинні стати державні цільові програми, розроблювальні і реалізовані на регіональному та місцевому рівнях.

У період ринкової трансформації економіки саме адміністрування відіграє визначальну роль і сприяє виходу туристської індустрії з кризового становища.

Нинішній і майбутній розвиток туризму потребує активнішої підтримки з боку урядів у плані інформації та просування туризму, а також забезпечення ін- фраструктури; необхідно освоювати нові ринки, робити кроки щодо забезпе- чення співпраці в усіх сферах – державних і приватних – в інтересах максима- льного заохочення сектора туризму.

### Туристська політика в Україні, її основні положення

Туризм необхідно планувати на комплексній основі, брати до уваги всі аспекти законодавства, що стосуються інших секторів, таких як транспорт, за- йнятість, охорона здоров'я, сільське господарство, зв'язок та ін.

**Туристська політика** є системою соціально-економічних, правових, зов- нішньополітичних, культурних та інших методів і заходів, що використовують- ся парламентами, урядами, державними та приватними організаціями, асоціаці- ями і установами, відповідальними за туристську діяльність, з метою регулю- вання та координації туристської галузі й створення умов для її розвитку.

Правову базу діяльності туристської галузі країни закладено Законом України “Про туризм”. Він є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реаліза- ції державної політики в галузі туризму, всебічно регламентує туристську дія- льність в Україні, створює умови для стимулювання ділової активності суб'єктів туристського підприємництва, забезпечує оптимальний рівень державного регу- лювання процесу розвитку вітчизняного туризму. Закон України “Про туризм” став правовим підґрунтям для розробки цілого комплексу галузевих норматив- но-інструктивних документів, що регламентують конкретні аспекти туристської діяльності.

У цілому ж державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України.

Згідно із Законом України “Про туризм” основними напрямами державної політики в цій сфері є:

* залучення громадян до раціонального використання вільного часу, про- ведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщи- ною, природним середовищем, організація оздоровлення населення;
* забезпечення раціонального використання та збереження туристських ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристської 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; запровадження пільгових умов для організації туристської та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення;
* заохочення національних та іноземних інвестицій в розвиток туристсь- кої індустрії;
* встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в га- лузі туризму;
* впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристської діяльності;
* визначення порядку управління державною власністю в галузі туризму;
* створення рівних можливостей на ринку туристських послуг для суб'єк- тів підприємництва незалежно від форм власності, сприяння розвитку конкуре- нції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства;
* забезпечення безпеки туристів, захист їх прав, інтересів та майна;
* підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристських центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристсь- кої індустрії;
* організація і розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації туристських кадрів;
* розвиток співробітництва із зарубіжними країнами та міжнародними ор- ганізаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі тури- зму й визначення механізму їх реалізації.

**Реалізація державної політики** в галузі туризму здійснюється шляхом:

* визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
* визначення порядку класифікації та оцінки туристських ресурсів Украї- ни, їх використання та охорони;
* спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм роз- витку туризму;
* визначення основ безпеки туризму;
* нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристського, го- тельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
* ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристських послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристського су-

проводу, видачі дозволів на право здійснення туристського супроводу;

* встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
* організації і здійснення державного контролю за дотриманням законо- давства в галузі туризму;
* визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
* участі в розробці й реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Законом України “Про туризм” визначено, що для забезпечення охорони туристських ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального ви- користання, забезпечення безпеки туризму, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами держа- вної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень за- тверджуються державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму. Програми розвитку туризму затверджуються з метою реалізації довго- строкових пріоритетів країни в галузі туризму і становлять комплекс взаємопо- в'язаних правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на реа-

лізацію конституційних прав громадян, розвиток туристської галузі.

Державні цільові, регіональні та інші програми розвитку туризму повинні передбачати заходи щодо забезпечення безпеки в галузі туризму.

Порядок формування, фінансування і реалізації регіональних та місцевих програм розвитку туризму визначається законом.

В Указі Президента України “Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року” № 973/99 від 10 серпня 1999 р. зазначено: „Пріоритетним видом туризму для України залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та ство- рення додаткових робочих місць”. Отже протекціонізм іноземному туризму в Україні є складовою державної туристської політики.

У 2002 р. було розроблено й затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 583 від 29 квітня 2002 р. СХВАЛЕНО розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р СТРАТЕГІЯ розвитку туризму та курортів на період до 2026 року .

Метою реалізації Стратегії є формування сприятливих умов для активізації розвитку сфери туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та з урахуванням європейських цінностей, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок конкурентоспроможну сферу, що забезпечує прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому, сприяє підвищенню якості життя населення, гармонійному розвитку і консолідації суспільства, популяризації України у світі.

### Державна програма розвитку туризму в Україні до 2026 року перед- бачає:

Основними стратегічними цілями розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2026 року є:

створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів;

забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв’язання проблеми рекреаційного природокористування і охорони навколишнього природного середовища та удосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів з метою розвитку туристичних територій, брендингу територій;

системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;

удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів під час провадження ярмаркової, фестивальної та виставкової діяльності;

забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів шляхом створення умов для оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб’єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму і розроблення національних стандартів надання туристичних послуг відповідно до міжнародних стандартів;

організація системи якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу та обслуговування, інших професій сфери туризму та курортів.

Основними завданнями Стратегії є:

здійснення комплексу заходів з підтримки розвитку туристичної індустрії, зокрема створення привабливого інвестиційного клімату у сфері туризму та курортів;

забезпечення належного рівня міжгалузевої координації та міжрегіональної кооперації, що сприятиме раціональному використанню туристичних ресурсів і дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення заходів у сфері туризму та курортів;

об’єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників туристичного бізнесу, інших галузей економіки та інститутів громадянського суспільства для популяризації України у світі і формування іміджу України як країни, привабливої для туризму;

гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених стратегічними документами розвитку держави.

Стратегія визначає інтегрований підхід до формування і реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, який передбачає поєднання таких складових:

галузевої (міжгалузева координація та системний розвиток складових сфери туризму та курортів), а саме:

- туристична діяльність (туроператори, турагенти; екскурсійне обслуговування);

- послуги з розміщення (колективне розміщення; індивідуальне розміщення);

- транспорт (повітряний; залізничний; автомобільний; водний: морський та річковий; міський громадський);

- туристичні інформаційні центри;

- музеї та галереї;

- театри, арени, клуби;

- конгрес-холи і конференц-центри;

- заклади громадського харчування;

- спортивні арени;

- торгові центри, магазини, сувенірні лавки;

- ІТ-компанії;

- страхові компанії;

- медіа-компанії;

територіальної (міжрегіональна кооперація, досягнення рівномірного та збалансованого розвитку туристичних регіонів, територій, зон), а саме:

- північ, південь, схід, захід, центр;

- області;

- райони;

- територіальні громади;

- курорти;

- туристичні території;

секторальної (створення системи стратегічного планування розвитку видів туризму на основі їх чіткої класифікації та визначення пріоритетних на державному та регіональному рівні), а саме:

- міський туризм;

- екологічний (зелений);

- етнічний;

- сільський;

- культурно-пізнавальний;

- подієвий;

- медичний, лікувально-оздоровчий;

- гастрономічний;

- релігійний;

- гірський, спортивний, велосипедний;

- пригодницький та активний;

- науковий та освітній;

- круїзний та яхтовий;

- шопінг та розважальний туризм;

- інші пріоритетні види туризму.

Для досягнення цілей Стратегії у рамках визначених пріоритетних напрямів необхідно забезпечити ефективну взаємодію правового, організаційного, економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку сфери туризму та курортів.

Правовий механізм орієнтований на дотримання учасниками процесу реалізації Стратегії принципів конституційності, законності та прозорості. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Організаційний механізм спрямований на забезпечення принципів партнерства та співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесових та наукових кіл, громадських організацій. Чітке визначення завдань учасникам реалізації Стратегії дасть змогу розподілити відповідальність за прийняття рішень та їх виконання.

Основними складовими організаційного механізму є:

план заходів з реалізації Стратегії, який дасть змогу із застосуванням установлених показників розвитку провести оцінку досягнення цілей Стратегії шляхом проведення моніторингу та визначення ефективності впливу заходів, що здійснюються на державному, регіональному та місцевому рівні;

цільові та регіональні програми розвитку сфери туризму та курортів;

договори, що укладаються, в тому числі на засадах державно-приватного партнерства.

Економічний механізм забезпечує дотримання принципів сталого розвитку територій та утримання високого рівня конкурентоспроможності шляхом:

використання інструментів для формування сприятливих умов для залучення інвестицій у туристичну галузь;

надання підтримки вітчизняному виробнику туристичної продукції;

сприяння фінансовому оздоровленню підприємств туристичної галузі;

впровадження сучасних інформаційних та маркетингових технологій.

Фінансовий механізм забезпечує реалізацію принципів прозорості та передбачуваності дій органів державної влади з розподілу коштів державного бюджету, інвестицій, грантів міжнародних організацій, залучення кредитів банків та небанківських установ, коштів недержавних цільових фондів, лізингових компаній.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється у межах коштів державного та місцевих бюджетів, суб’єктів туристичної діяльності, коштів міжнародної технічної допомоги, інших міжнародних донорів, фінансових організацій (установ), коштів інвесторів та інших джерел, не заборонених законом.

Обсяг фінансування Стратегії визначається з урахуванням конкретних завдань та у межах коштів, передбачених державним бюджетом на відповідний рік.

Головним напрямом розвитку матеріальної бази туристської інфраструк- тури в першому десятиріччі XXI ст. має стати її модернізація та реконструкція відповідно до міжнародних стандартів. До 2026 р. передбачається реконструю- вати засоби розміщення туристів і відпочиваючих місткістю близько 28 тис. місць і побудувати нові на 20,5 тис. місць.

З метою відповідності матеріальної бази вимогам Всесвітньої туристської організації проведена сертифікація туристських, готельних послуг і послуг хар- чування.

Важливе значення для розвитку туризму мають також транспортні шляхи й комунікації.

Більшість фізичних осіб, які подорожують автомобілем, тобто автоту- ристи, є користувачами сервісної туристської інфраструктури, розташованої вздовж і поблизу автошляхів. Облаштуванню автошляхів комплексною ін- фраструктурою туристського обслуговування суттєво сприятиме реалізація програми створення і функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів.

Стратегічна мета розвитку туристської індустрії в Україні полягає у ство- ренні конкурентоспроможного на світовому ринку туристського продукту, зда- тного максимально задовольнити туристські потреби населення країни, забезпе- чити на цій основі комплексний розвиток територій та їх соціально-економічних інтересів при збереженні екологічної рівноваги та історико-культурного довкіл- ля. Програма дій, зорієнтована на досягнення цієї мети, має бути синхронізова- ною із загальними темпами становлення ринкових механізмів і співвіднесеною з політикою структурних реформ в економіці.

Розвиток туризму залежить від багатьох чинників політичного соціально- економічного, демографічного й культурологічного характеру. Тому прогнозу- вати процеси в туристській галузі на віддалену перспективу дуже важко. Най- доцільнішою є концепція дій у галузі туристського господарювання на період до 2026 р. у вигляді офіційно визнаної і законодавчо затвердженої Державної

програми розвитку туризму в Україні до 2026 року, що зумовлено актуалізацією організаційно-правових та економічних засад становлення туризму як високо- рентабельної галузі економіки, важливого засобу культурного й духовного ви- ховання громадян України. Комплексний підхід до цієї Програми дозволяє роз- глядати туризм як багатофункціональну соціально-економічну систему, що включає ресурсну й матеріально-технічну базу, інфраструктурне забезпечення, управління, які пов'язані між собою складними відносинами і взаємодіють з ін- шими структурними елементами господарського комплексу. Програмні заходи не тільки передбачають створення економічних умов для розвитку безпосеред- ньо туризму, а й повинні дати відчутний побічний ефект - стимулювати підне- сення соціальної сфери й рівня матеріального добробуту населення. Водночас Програма визначає стратегію управління розвитком туристської індустрії через запровадження ефективних механізмів економічного регулювання та відповід- них організаційних заходів, територіальних екологічних норм і регламентів то- що. Її метою є створення сприятливого організаційно-правового й економічного середовища для розвитку галузі туризму, формування конкурентоспроможного ринку туристських послуг на основі ефективного використання природного та історико-культурного потенціалу України, забезпечення її соціально- економічних інтересів та екологічної безпеки.

### Основні законодавчі й нормативно-правові акти у сфері туризму, що діють в Україні

Нормативно-правова база туристської діяльності представлена як спеціа- льним, так і загальним законодавством.

До норм загального законодавства належать: Конституція України, якою закріплені основні права й свободи людини, їх гарантії; Закони України “Про захист прав споживачів”, що є основою державного регулювання безпеки това- рів і послуг з метою захисту людини, її майнового та природного середовища; “Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України”; “Про по- рядок здійснення розрахунків в іноземній валюті”; “Про страхування”; “Про ре- кламу”; “Про державний кордон України”; “Про охорону навколишнього при- родного середовища”; “Про правовий статус іноземців”; “Про підприємництво”; “Про підприємства в Україні”; “Про охорону культурної спадщини” тощо. Пра- вове забезпечення підприємницької діяльності, в тому числі туристської, гаран- тується насамперед Господарським кодексом. Ключовими його розділами є:

* загальні положення щодо підприємництва (суб'єкти, свобода, обмежен- ня, принципи та організаційні форми);
* умови здійснення підприємництва (державна реєстрація, право най- мання працівників і соціальні гарантії, відповідальність суб'єктів, припи- нення діяльності);
* стосунки підприємця і держави (гарантії прав, державні підтримка та ре- гулювання, діяльність іноземних підприємств, міжнародні договори). З великої кількості юридичних актів, які регулюють всі напрямки діяльності ту-

ристського підприємства, визначальними є також Закон України “Про підпри- ємства в Україні”, статут підприємства, а також узгоджений з чинним законо- давством колективний договір, що регулює відносини трудового колективу з адміністрацією підприємства.

Закон “Про підприємства в Україні”, який регламентує діяльність різ- них видів підприємств, ухвалено сесією Верховної ради України 27 березня 1991 року.

Пізніше до нього вносилися окремі зміни. Цей Закон визначає види й ор- ганізаційні форми підприємств, правила їхнього створення і ліквідації, механізм здійснення ними підприємницької діяльності; створює однакові правові умови для функціонування підприємств незалежно від форм власності і системи гос- подарювання; забезпечує самостійність підприємств, чітко фіксує їхні права та відповідальність у здійсненні господарської діяльності, регулює відносини з ін- шими суб'єктами господарювання і державою.

Будь-яке підприємство діє на підставі власного статуту, тобто певного зі- брання обов'язкових правил, що регулюють його індивідуальну діяльність та взаємовідносини з іншими суб'єктами господарювання. Статут має відповідати основним положенням Закону України про підприємства; його затверджує вла- сник (власники) чи засновник (засновники) підприємства. У статуті підприємст- ва визначаються: його точне найменування та місцезнаходження; власник (вла- сники) або засновник (засновники); основна місія і цілі діяльності; органи управління та порядок їхнього формування; компетенція (повноваження) трудо- вого колективу та його виборних органів; джерела та порядок утворення майна; умови реорганізації і припинення існування.

У туристському підприємстві, як і в будь-якому іншому, важливу соціаль- ну роль відіграє колективний договір – угода між трудовим колективом та адмі- ністрацією, що укладається щорічно і не може суперечити чинному законодав- ству України. Колективним договором регулюються виробничі, трудові й еко- номічні відносини трудового колективу з адміністрацією (власником) будь- якого підприємства, яке використовує найману працю.

Таким чином до основних документів нормативно-правової бази туризму відносяться:

1. Конституція України;
2. Цивільний кодекс України;
3. Господарський кодекс України;
4. Кримінальний кодекс України;
5. Закон України “ Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців” від 15.05.2003 р. № 755 IV;
6. Закон України “Про захист прав споживачів” від 12.05.1991 р.

№1024-ХІІ;

1. Закон України “Про страхування” від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР;
2. Закон України “Про рекламу” від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР;
3. Закон України “Про аварійно-рятувальні служби” від 14.12.1999 р.

№1281-ХІV;

1. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16.04.1991 р.

№ 959-ХІІ;

1. Закон України “Про правовий статус іноземців” від

04.02.1994 р. № 3929-ХІІ;

1. Закон України “Про внесення змін до “Закону України про туризм” від

18.11. 2002 р. № 1282-IV;

1. Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльно- сті” від 01.06. 2000 р. № 1775-ІІІ;
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку ор- ганів ліцензування” від 14.11.2000 р. № 1698;
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 роки” від 29.04.2002 р. № 583;
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від

29.12. 1995 р. № 1074;

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження нового по- рядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну” від 20.02.1999

№227;

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України” від 28.01.1997 № 79;
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України” від 17,09,1997 № 1021;
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок і оздоровлення ” від 21.12.2005

№ 1251;

1. Положення про порядок видачі референсу суб'єктам туристичної дія- льності України, затверджене наказом Міністерства закордонних справ України та Держкомтуризму від 25.12.1996 № 164-09/61;
2. Положення про пошуково-рятувальні служби суб'єктів туристичної ді- яльності, що спеціалізуються на організації туристичних подорожей з викорис- танням активних форм пересування туристів, затверджене наказом Держкомту- ризму від 10.07.1996 № 33;
3. Положення про порядок видачі дозволу на право здійснення туристич- ного супроводу спеціалістам туристичного супроводу, затверджене наказом Державної туристичної адміністрації України від 24.09.2004, № 83.
4. Наказ Державного комітету статистики України від 04.03.1998 № 96 “Про затвердження форм державної статистичної звітності з питань туризму та інструкцій до їх заповнення”;
5. Наказ Міністерства освіти України від 06.04.1999 № 96 “Про затвер- дження Правил проведення туристських подорожей з учнівською та студентсь- кою молоддю України”;
6. Наказ Державного комітету лісового господарства України від 09.09.1999 № і 83 “Про затвердження Правил організації полювання та надання послуг іноземним туристам-мисливцям”;
7. Наказ Державного комітету України із стандартизації, метрології та сертифікації від 27.01.1999 № 37 “Про внесення доповнень до Переліку продук- ції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, до Термінів введення обо- в'язкової сертифікації окремих видів продукції в Україні та затвердження Пра- вил обов'язкової сертифікації готельних послуг та послуг громадського харчу- вання”;
8. Наказ Державного комітету з житлово-комунального господарства України і Державного комітету України з туризму від 10.09.1996 р. № 77/44 “Про затвердження Правил користування готелями і надання готельних послуг в Україні”
9. Методичні рекомендації з організації поїздок вітчизняних туристів за кордон. Затверджено постановою Колегії державного комітету України з туриз- му від 16.04.1996 р. № 96/8;
10. Методика розрахунку обсягів туристичної діяльності, затверджена на- казом Державної туристичної адміністрації України і Державним комітетом статистики від 12.11.2003 р. № 142/394;
11. Програма забезпечення захисту і безпеки туристів. Затверджено по- становою Колегії Державного комітету України з туризму від 08.10.1996 р.

№96/5;

1. Правила обов'язкової сертифікації послуг харчування / Затверджено наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології і сертифіка- ції від 27.01.1999р. №37;
2. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг / Затверджено на- казом Державного комітету України зі стандартизації, метрології і сертифікації від 27.01.1999 р. №37 та ін документи.

Специфіка туристського бізнесу полягає в комплектації турпродукту з різ- них видів сервісу – транспорту, харчування, розміщення, консульських служб і т. п. Звідси велика кількість правових і нормативних документів, що регулюють туристську діяльність. Наприклад, адміністративним законодавством регламен- тується питання одержання в’їзних віз, валютним законодавством – форма роз- рахунків, митним – порядок пропуску через кордон декларуючих товарів. Є но- рмативні акти Держстандарту України про сертифікацію туристських послуг, акти державних антимонопольних органів про застосування до туристських по- слуг законодавства у сфері прав споживачів і т. д.

Слід зазначити, що на діяльність туристського підприємства поширюється дія всіх законодавчих актів регламентуючих підприємництво в Україні взагалі.

* 1. **Основні важелі впливу держави на туристську діяльність Державний механізм управління** в туристській сфері розглядається як

виважена система прийомів, важелів та методів впливу державних органів влади на діяльність усіх суб'єктів туристського ринку, а також способів практичного

застосування їх за тієї чи іншої ситуації, якою обумовлюються цілі й завдання розвитку галузі.

Розвиток туризму впливає на національну економіку країни й окремих її регіонів. Він може бути короткочасним і тривалим. При короткочасному впливі за допомогою перерозподілу частини доходів населення в туристський сектор зростає попит на послуги відповідних сегментів ринку. Це дає підставу розгля- дати розвиток туризму як інструмент перерозподілу видаткової частини бюдже- тів домогосподарств.

Довгостроковий вплив туризму створює ширший мультиплікативний ефект, що виявляється в розвитку сполучених галузей: будівництва, промис- ловості, сільського господарства, народних промислів і т. ін. Унаслідок цьо- го збільшується зайнятість населення, зростають його доходи. Так, досвід розвинутих країн, зокрема Франції, Іспанії, свідчить про те, що будівництво

100 місць розміщення туристів викликає створення 20–25 нових робочих місць з їх обслуговування.

Держава сприяє розвитку туристської діяльності: допомагає готувати кад- ри, організовувати наукові дослідження у сфері туристської індустрії, забезпе- чує картографічною продукцією тощо. При підтримці держави українські тури- сти, туроператори, турагенти та їхні об'єднання беруть участь у міжнародних туристських програмах.

Відповідно до законодавства, з метою просування туристського продукту на світовому ринку орган виконавчої влади в сфері туризму створює представ- ництва за межами України. Правовою основою міжнародного співробітництва у сфері туризму є міжнародні договори України.

Іншою важливою метою державного регулювання є охорона навколиш- нього природного середовища. Підприємництво у сфері туризму пов'язане з ви- користанням природних рекреаційних туристських ресурсів у вигляді лікуваль- но-оздоровчих місцевостей, земель, лісів, водних ресурсів, природних заповід- ників, національних парків, курортів і т. ін. Оскільки природні ресурси, як це встановлено законодавством, знаходяться в державній власності, то в умовах змішаної ринкової економіки їх використання в сфері туризму ґрунтується на орендних відносинах.

Охорона навколишнього природного середовища повинна здійснюватися таким чином, щоб у ході туристської діяльності створювались умови для вихо- вання культури й оздоровлення туристів.

Держава ставить за мету, розвиток туристської індустрії, щоб забезпечити потреби громадян при здійсненні подорожей. Одночасне формування туристсь- кої індустрії повинне бути орієнтоване на створення нових робочих місць, збі- льшення доходів держави і українських громадян, збереження об'єктів турист- ського показу, раціональне використання природної, історичної, культурної спадщини, зміцнення міжнародних контактів.

Взаємини держави і ринку туристських послуг можна умовно розділити на відносини з приводу:

* стимулювання підприємництва у сфері туризму;
* охорони навколишнього середовища, в тому числі природних рекреа- ційних туристських ресурсів;
* охорони життя, здоров'я, захисту прав та інтересів споживачів туристсь- ких послуг.

Для ринку рекреаційних і туристських послуг характерна наявність вели- кої кількості невеликих і дрібних фірм, що спеціалізуються на безпосередньому постачанні різноманітних послуг туристам і відпочиваючим, суб'єктам, які за- ймаються діяльністю з організації турів.

Туризм – це капіталомісткий бізнес. Для створення індустрії туризму су- часного рівня необхідно залучати матеріальні й фінансові ресурси. У багатьох країнах індустрія туризму створювалась із залученням іноземного капіталу. Ви- користання іноземних інвестицій, як свідчить світова практика, припускає акти- вний державний вплив за допомогою податково-фінансової політики. Створен- ня сприятливих умов для інвестицій у туристську індустрію, надання пільгових кредитів, установлення податкових і митних пільг туроператорам і турагентам, які займаються туристською діяльністю на території України, приваблюючи іноземних громадян у цю сферу, скорочення податків і зборів або звільнення від них на початковій стадії створюваних разом із закордонними інвесторами ком- паній і фірм, допомога цільовими бюджетними субсидіями – це ті заходи, що повинні бути узгоджені з обов'язковими умовами щодо створення додаткових робочих місць і залучення місцевої робочої сили та інших ресурсів, що сприя- ють активізації економіки.

Надання послуг туризму і рекреації в умовах ринку повинне супроводжу- ватися захистом прав та інтересів споживачів, забезпеченням їхньої безпеки. Правову основу для цього створює Закон України “Про захист прав спожива- чів”, що визначає права споживача на безпеку послуг, на одержання необхідної інформації, гарантії і відповідальності постачальника (виконавця) послуг і т. ін.

Специфіка послуг туризму відбивається і на процесі їхнього ціноутворен- ня. Для них характерна висока еластичність цін у різних сегментах туристського ринку, що залежить від співвідношення попиту й пропозиції. Нематеріальна природа, незбереженість послуг зумовлюють особливості ринкового ризику, по- в'язаного з утворенням нереалізованих запасів туристського призначення, а та- кож імовірність того, що ціна на ці товари й послуги може бути збита конкурен- тами. Виникає небезпека “цінових війн” у різних секторах індустрії туризму, що загострюється сезонною диференціацією цін, їхньою залежністю від цін і тари- фів на товари й послуги сумісних галузей. Державне регулювання повинне вра- ховувати цю специфіку при здійсненні перегляду цін і тарифів на послуги галу- зей із природною монополією.

Найважливішим засобом державного контролю над підприємництвом у сфері туризму є ліцензування цієї діяльності, стандартизація в туристській інду- стрії, сертифікація туристського продукту. Це необхідно для захисту прав та ін- тересів туристів.

Поряд з прямими методами регулювання держава повинна використову- вати методи непрямого впливу.

Держава може суттєво впливати на розвиток туристської діяльності за допомогою таких важелів, як зовнішньоекономічна політика, митна політика, податкова політика та ін. Державне регулювання повинне будуватися так, щоб споживач був у центрі уваги, тільки тоді буде реалізоване його право на приступність послуг, право на відпочинок, на волю пересування. Зусилля держави мають бути спрямовані не тільки на обмеження монополії у сфері пропозиції туристських послуг, а й на підвищення соціальної відповідальності підприємництва.