

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-2>

УДК 338.486

ТУРИСТИЧНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ

TOURISM POLICY IN TODAY'S CONDITIONS: THE EXPERIENCE OF UKRAINE

Дащук Юлія Євгеніївнакандидат економічних наук, доцент,
Луцький національний технічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6394-017X>**Матвійчук Людмила Юріївна**доктор економічних наук, професор,
Луцький національний технічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1694-6178>**Dashchuk Yuliia, Matviychuk Liudmyla**
Lutsk National Technical University

У статті розглянуто сучасний стан та перспективи реалізації туристичної політики в Україні, виокремлено пріоритетні напрямки її трансформації, проведено аналіз суб'єктів, які забезпечують її розробку та досягнення на різних рівнях, а також характер комунікацій між ключовими зацікавленими сторонами в контексті розвитку туристичної галузі регіону. У процесі дослідження проведено аналіз трансформації державних управлінських структур в туристичному секторі України та їх підпорядкованості окремим відомствам та Міністерствам. Представлено пріоритетні напрямки роботи ДАРТ, як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику в галузі туризму та курортів України. Проведено систематизацію суб'єктів громадського сектору, які мають найбільш вагомий вплив на розвиток туристичної сфери в Україні.

Ключові слова: туристична політика, розвиток туризму комунікації в туризмі, управління регіональним розвитком туризму, туристична сфера.

The article considers the current state and prospects of tourism policy in Ukraine, highlights the priority areas of its transformation, analyzes the subjects that ensure the implementation of tourism policy at various levels, as well as the nature of communication between key stakeholders in the context of tourism. The methodological basis of the study were the works of Ukrainian and foreign scholars in the field of public administration, tourism, as well as materials from open sources, Internet resources, the opinions of leading practitioners. Special attention is paid to the processing of materials of scientific collections and journals. In the process of preparing the scientific publication, research methods such as logical generalization, systematic approach and theoretical search were used. In the course of the research the analysis of the transformation of state administrative structures in the tourism sector of Ukraine and their subordination to separate departments and Ministries was carried out. The priority directions of DART's work as a central body of executive power, which implements the state policy in the field of tourism and resorts of Ukraine, are presented. It is noted that an important task of tourism policy in the digitalization of society is a quality information policy in the tourism sector. The paper also considers the institutional capacity of local governments, in particular regional state administrations to implement tourism policy, as well as an analysis of tourism authorities in some cities of Ukraine. The article focuses on the review of existing public associations, in particular public organizations and public unions of tourism, which operate in Ukraine and are important for the formation of tourism policy. The obtained results can be used in the work of authorities implementing policy in the field of tourism, tourism business and hospitality industry, as well as other stakeholders involved in the tourism industry and interested in its strategic development.

Keywords: tourism policy, tourism development, communication in tourism, management of regional tourism development, tourism.

Постановка проблеми. В умовах трансформації ринкової економіки і перерозподілу полюсів росту, під впливом пандемії COVID-

19, національні економічні системи все частіше звертають увагу на інструменти стимулювання та активізації тих чи інших галузей

господарства. Враховуючи, що за результатами пандемії, індустрія гостинності отримала найбільше втрат, доцільним, на наш погляд, є проаналізувати існуючі інструменти туристичної політики в Україні і окреслити їх ефективність в кризових умовах. Мова йде не лише про суб'єктів політики, але й інструменти управління, характер заходів, які були прийняті відповідними інституціями для стабілізації та підтримки туристичної галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед вітчизняних та зарубіжних вчених, які у своїх працях торкалися питання управління сферою туризму, державного регулювання сфери туризму, туристичної політики заслуговують на увагу публікації М. Біль, В. Бирковича, О. Бойко, М. Боруцака, А. Буркарта, О. Василів, М. Веласко, І. Вахович, Г. Коледи, В. Кицяка, Є. Козловського, А. Левицького, О. Малишева, М. Мальської, С. Медліка, П. Мерфі, А. Сейтона, Т. Тимошенко, А. Чудновського, О. Шаптали, Е. Щепанського та ін. У своїх працях вони досліджували принципи та пріоритети туристичної політики, поряд з цим додаткової уваги потребує розгляд існуючих структур державного апарату у сфері туризму, а також важливості громадського сектору у процесі формування і реалізації туристичної політики, механізмів комунікації між ключовими стейкхолдерами.

Мета статті: дослідити сучасний стан туристичної політики в Україні, провести аналіз суб'єктів, які забезпечують її формування та реалізацію на різних рівнях управління, а також розглянути характер комунікацій між ключовими зацікавленими сторонами в контексті розвитку туристичної галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пандемія COVID-19 спричинила вагомий вплив на існуючий стан та подальший розвиток багатьох сфер світового господарства. Не виключенням став і туристичний бізнес, який за оцінками експертів протягом 2020–2021 років втратив близько 5 трільйонів доларів у світовому ВВП.

Поряд з цим будь-яка криза – це не лише втрати, але й нові можливості, які формуються за рахунок антикризових, нестандартних рішень з боку як приватних підприємців, так і органів державного управління. Правильні дії та ефективні інструменти дозволяють виявити невикористаний потенціал окремого підприємства, регіону чи цілої країни й за умови продуманої політики призводять до економічного зростання, відкривають нові горизонти росту і розвитку.

Перш ніж перейти до розгляду базових аспектів туристичної політики в Україні та інструментів, які використовуються для активізації туристичного бізнесу, слід зрозуміти, які інституції реалізують цю політику. Власне, перш, ніж узагальнити «що робити?», слід зрозуміти «хто це має робити?».

Варто зазначити, що практикою світового співтовариства є формування окремих спеціалізованих державних управлінських структур, які реалізують політику в галузі туризму на регіональному та національному рівнях. Серед базових напрямків їх роботи слід виокремити заходи направлені на проєкти щодо підтримки іміджу країн, розвитку туристичної інфраструктури, підтримки окремих видів туризму тощо. Зазначимо, що усі вищевказані структури є сталими, самостійними і протягом тривалого періоду реалізують покладені на них функції, згідно стратегічних документів у галузі туризму в межах одного відомства чи Міністерства. Такий підхід до управління сектором туризму в Україні дещо порушений.

Якщо просліджувати історію трансформації центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику в галузі туризму та курортів України, в структурі виконавчих органів влади, то спостерігаємо більше 10 змін інституції не лише з позиції назви та функції, але й підпорядкування окремому Міністерству (таблиця 1).

Такий підхід, на наш погляд, вносить дещо деструктивні корективи в роботу відомства й, відповідно, реалізацію туристичної політики нашої країни. Практики державного управління в один голос говорять, що будь-яка зміна підпорядкування чи функціонального призначення органу управління потребує часу і ресурсів та організаційного супроводу, ротації кадрів, налагодження внутрішніх комунікацій. Відповідно, ресурси і можливості, які мали б бути направлені на розробку та реалізацію довгострокової стратегії та політик в сфері туризму в Україні, гальмуються через незгодженість та зміну векторів розвитку керівного апарату країни.

На сьогодні центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику в галузі туризму та курортів України є Державне агентство розвитку туризму (ДАРТ). Ключовою місією якого є реалізація державної політики в сфері туризму і забезпечення сталого розвитку галузі, шляхом об'єднання досвіду, знань і ресурсів усіх учасників туристичного ринку України та міжнародних партнерів.

Таблиця 1

**Етапи трансформації державних управлінських структур
в туристичному секторі України**

Назва органу	Підпорядкування	Період роботи
Державний комітет України по туризму (Держкомтуризму)	Кабінету міністрів України	1993–2004
Державний департамент туризму	Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту	2001–2002
Державна служба туризму та курортів (Держтуризмкурорт)	Міністерстві культури та туризму	2006–2010
Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України)	Міністерстві інфраструктури України	2011–2015
Департамент туризму та курортів	Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України	2016–2019
Департамент туризму та курортів	Міністр культури, молоді та спорту	2019–2020
Державне агентство розвитку туризму	Міністерство культури та інформаційної політики України	2020–2021
Державне агентство розвитку туризму	Міністерство інфраструктури	2021 – дотепер

Джерело: сформовано автором

Ефективність реалізації туристичної політики залежить не лише від діяльності найвищих ланок управління, фінансових ресурсів, але й професіоналізму та конструктивності роботи осіб на місцях. Тим не менше, останні вибудовують систему управління сферою туризму, яка склалася в центральних органах влади. З цих позицій часто спостерігається ситуація за якої зміна профільних департаментів, в рамках яких діють структури щодо управління сферою туризму, приводить і до змін на регіональному рівні відповідно.

Так, до 01.01.2020 р., сфера туризму підпорядковувалась Міністерству економіки і торгівлі України і більшість структурних підрозділів ОДА з питань розвитку туризму були створені у відповідних департаментах економічного спрямування. Після створення Державного агентства розвитку туризму України (ДАРТ), майже всі підрозділи було перенесено до органів управління культурою [4]. 8 вересня 2021 року на засіданні Кабінету Міністрів України було ухвалено рішення, що подальша координація діяльності Державного агентства розвитку туризму України здійснюватиметься Міністром інфраструктури. З цих позицій слід очікувати відповідних трансформацій в управлінських структурах і на регіональному рівні.

Поряд з цим для реалізації туристичної політики на місцях найважливішим, на наш погляд є кадрова наповненість відповідних інституцій. Як показує існуючий стан справ у кількості працівників у відповідних структурних підрозділах (сектор, відділ, управління, департамент) обласного та місцевого рівня

коливається від 1 до 4 осіб. В окремих областях від 8 до 15. Загальна чисельність державних службовців (відповідно до штатного розкладу), які здійснюють функції управління сферою туризму на рівні обласних державних адміністрацій представлена на рис. 1.

Якщо розглядати інституційну спроможність органів управління на місцях, зокрема обласні державні адміністрації (далі – ОДА), то можна виокремити наступні проблеми [4]:

- обмежений штат працівників та бюджет;
- функції ОДА, комунальних підприємств та комунальних закладів часто перетинаються (далі – КП та КЗ);
- відсутність комунікації та узгодженості дій між ланками;
- з децентралізацією та переходом повноважень і ресурсів на місця зник «важіль» спілкування з територіальними громадами;
- складний процес затвердження та використання бюджетних коштів;
- невідповідність компетенцій співробітників та функцій, які потрібно виконувати, велика ступінь бюрократизації;
- великий відсоток робочого часу займають відповіді на запити та листи;
- довгий час між прийняттям рішення та його реалізацією;
- слабка спроможність швидко реагувати на зовнішні зміни; багато осіб що впливають на рішення (голова, радник голови, заступник голови);
- співробітники відділів туризму часто долучають до вирішення питань, не пов'язаних з туризмом (залежить від департаментів та відділів, в яких вони працюють);

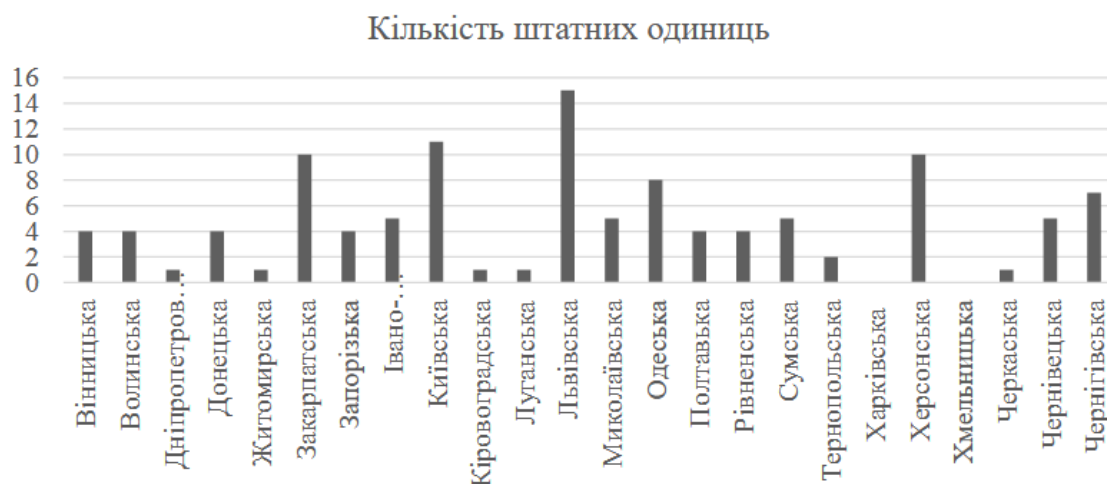


Рис. 1. Загальна чисельність державних службовців, які здійснюють функції управління сферою туризму на рівні обласних державних адміністрацій

– через статус державний, конкурси «Прозорро» та вибір за ціною а) неможливо обрати за якість послуг (особливо при виконанні завдань, з творчою складовою, наприклад, зйомка відео-ролику); б) подвоюється загальна вартість реалізації проєктів;

– слабкі зв'язки зі стейкхолдерами.

Важливим завдання формування туристичної політики в умовах цифровізації суспільства є якісна інформаційна політика в туристичному секторі. Так за останні роки влучними, з точки зору розширення обізнаності у світі про Україну, стали:

– створення цифрового англомовного порталу UKRAINE.UA, де представлено численні матеріали та публікації про історію, культуру, сучасність, можливості для бізнесу і туризму тощо;

– запуск першого англомовного онлайн-курсу про Україну «Ukraine: History, Culture, and Identities»;

– залучення до найбільшої у світі онлайн бази TransArtists 14 мистецьких резиденцій з України.

– проєкт «Мандруй Україною», спрямований на популяризацію внутрішнього туризму серед українців.

Впродовж пандемічного періоду року Верховною Радою та Урядом неодноразово ухвалювалися нормативно-правові акти, спрямовані на підтримку українських підприємців та підприємств у цілому, в т.ч. шляхом надання пільг зі сплати податків, орендних та інших обов'язкових платежів, відтермінування строків погашення кредитів та інших зобов'язань. Також були внесені зміни до низки законодавчих актів щодо

державної підтримки – сфери культури, туризму, креативних індустрій. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби COVID-19» (від 16 червня) були внесені зміни до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу, які передбачили, зокрема, запровадження пільг щодо плати за користування нерухомим майном, можливість надання грантів інституційної підтримки юридичним особам усіх форм власності для забезпечення конкурентоспроможності та створення робочих місць з боку Українського культурного фонду, а також підтримку проєктів у сфері книговидавничої справи з боку Українського інституту книги.

За повідомленням Міністерства фінансів, із 66 млрд. грн. Фонду боротьби з COVID-19, станом на 30 грудня 2020 р., було витрачено 57 млрд. грн. (79% загальної суми). Так, сфера культури і туризму була профінансована на 6 млн. грн. (передбачено 1 млрд. грн.) [5]. Однак, слід зазначити, що масштаб таких пільг не стають у є порівняння з пільгами, які отримали підприємці в розвинутих країнах Європи та Америки. Такий підхід виглядає, скоріше, як символічний жест, ніж реальна допомога.

Що стосується правління сферою туризму на місцевому рівні в Україні, то тут ситуація дещо краща. З реалізацією процесів децентралізації в структурі управління територіальних

громадах почали з'являтися посади проектних менеджерів, спеціалістів з туризму тощо. Що стосується великих міст та обласних центрів, то поряд із діяльністю управлінь чи профільних департаментів з туризму часто створюються додаткові комунальні заклади, які підсилюють спроможність владних інституцій реалізувати туристичну політику на місцях. Аналіз органів управління сферою туризму окремих міст України представлено в таблиці 2.

Недостатня кількість та якість кадрового потенціалу відділів туризму не дозволяє повноцінно займатись цими питаннями, адже ця робота потребує комунікації зі стейкхолдерами, налагодження зв'язків, переходу до проектного менеджменту тощо.

Останній пункт, в умовах сьогодення є надважливим. Власне, підхід до управління туристичною сферою, який враховує роботу із різними категоріями стейкхолдерів представлено в роботі [3]. Підходи до державного управління та власне формування туристичної політики дедалі частіше мають виходити за межі технічних складових врядування, й залучати недержавних партнерів для спільного вирішення проблем та викликів, що постають у сфері туризму.

З цих позицій доцільним, на наш погляд, є провести огляд існуючих громадських

об'єднань, зокрема громадських організацій та громадських спілок туристичного спрямування, які здійснюють свою діяльність в Україні та мають вагоме значення для формування туристичної політики (таблиця 3).

Варто зазначити, що саме по собі існування державного та громадського сектору не забезпечує конструктивних комунікацій та співпраці між ключовими зацікавленими сторонами в туристичній сфері. Так, на сьогодні, численні, закулісні конфлікти між окремими органами влади та потужними громадськими спілками в секторі туризму не дозволяють цілям туристичної політики стати вище людських амбіцій. Власне, про синергію, спільне бачення розвитку туристичного бізнесу, єдині підходи до туристичної політики з боку усіх зацікавлених сторін мова взагалі не ведеться.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Туристична політика є важливою складовою сталого економічного розвитку нашої країни. Враховуючи постійні динамічні зміни, одним із завдань туристичної політики має бути гнучкість та можливість реагувати на виклики сьогодення, що забезпечується лише за умови комплексної співпраці між усіма зацікавленими сторонами, на усіх рівнях управління.

Таблиця 2

Аналіз органів управління сферою туризму окремих міст України

Територіальна громада	Повна назва органу управління туризмом	Вид структурного підрозділу	Інші дотичні органи та організації підпорядковані міській раді
Вінниця	Департамент маркетингу міста та туризму Вінницької міської ради	Департамент	КП «Подільський туристично-інформаційний центр» КП «Офіс туризму Вінниці»
Дніпро	Відділ туризму та ребрендингу	Відділ	КП «Агентство розвитку Дніпра» КП «Туристичний Інформаційний Центр»
Київ	Управління туризму та промоцій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)	Управління	КП «Київський міський туристично-інформаційний центр»
Львів	Управління туризму	Управління	Громадська рада, ЛКП «Центр розвитку туризму м. Львова», КП «Львів Конвеншн бюро
Одеса	Департамент культури та туризму,	Відділ	КП «Туристичний інформаційний центр
Луцьк	Управління туризму та промоції міста	Управління	КП «Центр туристичної інформації та послуг»
Чернігів	Управління культури та туризму, відділ туризму та промоції міста	Управління	Комунальна установа "Туристичний інформаційний центр" Чернігівської міської ради

Джерело: сформовано автором за даними офіційних сайтів міських рад

Таблиця 3

Суб'єкти громадського сектору туристичної сфери в Україні

Назва	Місія	Логотип
ГС «Національна Туристична Організація України»	Консолідація національної туристичної сфери, органів державної влади, місцевого самоврядування та академії, створення і розвиток мережі ДМО з метою сталого розвитку туризму в Україні.	
ГС «Асоціація Індустрії Гостинності України»	Розвиток внутрішнього та в'їзного туризму в Україні. Робимо індустрію гостинності України вигідним і престижним бізнесом	
ГС «Візит Юкрейн»	просування та популяризація українського туризму на внутрішньому та зовнішньому ринках шляхом використання сучасних та потужних інструментів інформаційної політики.	
ГС «Всеукраїнська асоціація гідів»	об'єднання гідів на засадах створення сприятливих умов для розвитку національного туристичного ринку шляхом розробки та просування якісного екскурсійного продукту, підвищення рівня професійної майстерності гідів.	
ГО «Гільдія професійних екскурсоводів та гідів-перекладачів»	об'єднання професійних екскурсоводів та гідів-перекладачів, сприяння професійній діяльності, захисту їх економічних, юридичних і професійних прав та інтересів	
ГО «Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні»	об'єднати господарів садиб та туристів на найпотужніших комунікаційних та маркетингових платформах, створити туристам привабливу та якісну альтернативу при виборі відпочинку у вигляді сільського зеленого туризму і допомогти господарям садиб досягти сталого розвитку.	
ГО «Асоціація в'їзних туроператорів України»	консолідація зусиль активних учасників сектору для ефективного промо України, як привабливого туристичного напрямку для всього світу.	
ГО «Дорога вина та смаку Української Бессарабії»	забезпечення збереження історико-культурного, етнографічного та еногастрономічного середовища Української Бессарабії, їх популяризація, підтримка локальних виробників, запровадження європейських стандартів якості крафтової продукції, а також підвищення туристичної та інвестиційної привабливості регіону.	

Джерело: систематизовано автором

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ніколайчук О.А. Оцінка дієвості національних моделей розвитку туризму в країнах центрально-східної Європи. *Modern Economics*. 2019. № 18. С. 114–123. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V18\(2019\)-18](https://doi.org/10.31521/modecon.V18(2019)-18)
2. Офіційний сайт Державне агентство розвитку туризму України. URL: <https://www.tourism.gov.ua/> (дата звернення: 20.12.2021).
3. Вахович І., Дащук Ю. Особливості узгодження інтересів стейхолдерів та механізми їх співпраці у туристично-рекреаційній галузі регіону. *Економічний форум*. 2021. № 1(2). С. 19–28. DOI: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2021-2-3>
4. Колєда Г.І. Реформування публічного управління сферою туризму на регіональному рівні в умовах децентралізації в Україні : дис. доктора філософії : 281. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2021. 322 с.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 20.12.2021).

REFERENCES:

1. Nikolaychuk O. (2019) Assessment of the Activity of National Models of Tourism Development in Central-Eastern European Countries. *Modern Economics*, 18, 114–123. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V18\(2019\)-18](https://doi.org/10.31521/modecon.V18(2019)-18) (in Ukrainian)
2. Official site of the State Agency for Tourism Development of Ukraine. Available at: <https://www.tourism.gov.ua/> (accessed 20 December 2021).
3. Vakhovych I., Dashchuk Yu. (2021) Features of harmonization of stakeholders' interests and mechanisms of their cooperation in the regional tourist and recreational industry. *Economic Forum*, 1(2), 19–28. DOI: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2021-2-3> (in Ukrainian)
4. Kolieda H.I. (2021) Reforming Public Administration of the tourism at the regional level under the decentralization of Ukraine: Doctor's philos. Dnipro: Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. (in Ukrainian)