

Недоліки інституціонального регулювання реалізації та розвитку туристичного потенціалу західних регіонів України

Розглянуто передумови віднесення туризму до пріоритетного напрямку розвитку західних регіонів України. Проаналізовано та виявлено недоліки інституціонального забезпечення реалізації та розвитку туристичного потенціалу західних регіонів України.

Ключові слова: туристичний потенціал західних регіонів України, інституціональне забезпечення, стратегія соціально-економічного розвитку регіону, програма розвитку туризму.

Постановка проблеми. Комплексне та скоординоване інституціональне забезпечення будь-якої сфери чи виду економічної діяльності визначає ефективність їх функціонування як на національному, так і регіональному, транскордонному та міжнародному рівнях. Туристична сфера не є винятком, а скоріше навпаки, саме комплексність заходів державної та регіональної туристичної політики підкріплена належним фінансуванням та узгодженістю програм розвитку туризму з програмами інших відомств і міністерств, міжнародними нормативно-правовими актами з регулювання туристичної діяльності створюють передумови для успішного та перспективного процвітання сфери туризму, збільшення обсягів реалізації туристичних послуг на внутрішньому та міжнародному туристичних ринках, формують позитивний туристичний імідж регіонів і країни на міжнародній арені.

Західні регіони України володіють унікальними туристично-рекреаційними та природними ресурсами та багатою екосистемою, проте наявний ресурсний потенціал для розвитку туризму й рекреації досі використовується неефективно. Відтак актуалізувалася потреба в реалізації механізмів державної та регіональної політики, спрямованих на формування ефективного інституціонального забезпечення реалізації та розвитку туристично-рекреаційного потенціалу зазначених територій, що створює дієві можливості для соціально-економічного розвитку, зростання ділової активності та підприємницької ініціативи, розвитку туристичного бізнесу, ділової та комунікаційної інфраструктури, збільшення зайнятості, надходжень до місцевих бюджетів і підвищення рівня і якості життя населення.

Головною проблемою та чинником низької ефективності використання туристичного потенціалу західних регіонів України залишається

© Ю. В. Мігущенко, 2014.

недосконалість і слабкість інституційного та нормативно-правового забезпечення розвитку туризму, що проявляється у відсутності науково обґрунтованого супроводу розвитку туристичної галузі, комплексної державної та відповідно й регіональних програм просування і інформаційного супроводу туризму; комплексних статистичних досліджень обсягів, структури, спрямованості туристичних потоків, тривалості туристичних візитів, обсягів та структури витрат туристів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вагомий внесок у дослідження ефективності туризму та посилення його конкурентоспроможності здійснили вітчизняні та іноземні науковці А. Азар, А. Александрова, М. Біржаков, В. Євдокименко, М. Жукова, В. Квартальнов, Т. Ткаченко, І. Школа. Формування механізмів державної туристичної політики висвітлені І. Винниченком, І. Валентюк, А. Дуровичем, В. Кафарським, В. Федорченком, В. Цибухом, В. Кифяком. Разом з тим недостатньо уваги приділено недолікам і питанню відсутності відомчої узгодженості державного та регіонального регулювання туристичною сферою в Україні, у тому числі в західних регіонах.

Метою статті є виявлення недоліків інституціонального забезпечення туристичної діяльності в Україні, зокрема в західних регіонах, та визначення шляхів подолання наявних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Об'єктивними передумовами віднесення туризму до пріоритетного напрямку розвитку західних регіонів України є:

1. Природні умови та особливості рельєфу для розвитку різноманітних активних видів туризму. Гірські райони західних регіонів України завдяки складному рельєфу мають потужний потенціал для розвитку різних видів активного туризму (гірськолижний туризм, рафтинг, спелеотуризм, альпінізм, пішохідний і спортивний кваліфікаційний туризм, велотуризм, дельтапланеризм, мото- та автотуризм тощо). Діють шість національних парків – Шацький, Яворівський, Бескиди Сколівські, Синевирський, Ужанський, Карпатський біосферний заповідник, які дозволяють розвивати спеціалізований туризм.

2. Вигідне географічне положення прикордонних територій західних регіонів України у центрі Європи та їх транспортна доступність. Територією Львівської області проходять три міжнародних транспортних коридори (далі – МТК) (МТК №3 Берлін-Дрезден-Вроцлав-Львів-Київ; МТК №5 Трієст-Любляна-Бухарест-Будапешт-Львів; МТК Європа-Азія). Через територію Закарпатської області пролягає МТК №5 (Критський) за маршрутом Лісабон-Трієст-Любляна-Будапешт-Київ-Волгоград. Щільна мережа транспортних шляхів, у тому числі й міжнародного значення,

міжнародне авіасполучення, державний кордон з п'ятьма країнами є сприятливими факторами для залучення не лише внутрішніх туристів, але й відпочивальників з багатьох країн світу, у тому числі з країн ЄС. Так, Закарпатська область межує з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією (облаштовано 16 пунктів пропуску та митних постів, з яких 9 зі статусом міжнародних, 6 – міждержавних і 8 пунктів спрощеного переходу; діє міжнародний повітряний пункт перетину кордону – аеропорт «Ужгород»); Львівська область межує з Республікою Польща (облаштовано 8 міжнародних пунктів перетину кордону, з них 4 автомобільні та 4 залізничні; діє міжнародний повітряний пункт перетину кордону – аеропорт «Львів»); Івано-Франківська область межує з Румунією (не має облаштованих автомобільних, залізничних чи пішохідних пунктів перетину кордону; діє міжнародний повітряний пункт перетину кордону – аеропорт «Івано-Франківськ»); Чернівецька область межує з Румунією та Молдовою (облаштовано 19 пунктів перетину кордону, з яких зі статусом міжнародних – 10, міждержавних – 1; діє міжнародний повітряний пункт перетину кордону – аеропорт «Чернівці») [1].

3. Безвізовий режим в'їзду (до 90 діб протягом 180 діб) в Україну для громадян країн ЄС та низки інших країн світу, у тому числі для тих, що безпосередньо межують з прикордонними районами західних регіонів України (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія). Це надзвичайно сприятливий фактор розвитку в'їзного туризму, тим більше що у цьому списку є країни, які є найбільшими постачальниками туристів у світі.

4. Успішний досвід реалізації спільних транскордонних проектів у сфері туризму в рамках Програми добросусідства Польща-Білорусь-Україна, у яких задіяні прикордонні регіони Західної України.

5. Наявність у західних регіонах України значної кількості пам'яток історії, культури та архітектури.

6. Потужний рекреаційний потенціал західних регіонів України, що створює можливості для розширення пропозиції рекреаційних послуг українським і іноземним споживачам.

В Україні діяльність у сфері туризму врегульована нормативно-правовими актами, а також державними, регіональними та місцевими стратегіями та програмами розвитку туризму. Прийнятий Верховною Радою України у 1995 р. Закон «Про туризм» [12] констатує: «Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності». Він є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, регулюючі, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в сфері туризму та спрямований

на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне довкілля, задоволення духовних потреб, всебічно регламентує та стимулює туристичну діяльність у країні, встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів і регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України. Про визнання вагомості туризму, його впливу на суспільний розвиток та посилення значення в зростанні економіки України свідчать Закони України «Про курорти» [7], «Про природно-заповідний фонд України» [10] та Укази Президента України «Про день туризму» [2], «Про основні напрямки розвитку туризму в Україні до 2010 року» [8], «Про підтримку розвитку туризму в Україні» [9], «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні» [6].

Важливим програмним документом у сфері розвитку туризму в Україні була Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 рр. [3], метою якої було створення конкурентоспроможного міжнародного ринку національного туристичного продукту, здатного задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечення на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини, посилення позицій України на міжнародному туристичному ринку, залучення більшої кількості іноземних і внутрішніх туристів до подорожей країною, збільшення надходжень до Державного бюджету. На основі Програми на регіональному рівні державними адміністраціями були розроблені та прийняті регіональні програми розвитку туризму. Програма передбачала значну кількість заходів, важливих для раціонального, збалансованого та ефективного розвитку туристичної сфери, які зумовлюють необхідність скоординованої співпраці між різними органами виконавчої влади, міністерствами та відомствами. Проте відсутність належного державного фінансування туристичної сфери в Україні протягом кількох років спричинили до невиконання передбачених заходів. Негативною рисою також є відсутність громадського моніторингу та публічного звітування органів управління про пророблену роботу та виконання програмних завдань. На жаль, по завершенню терміну цієї програми їй на зміну не було прийнято відповідного програмного документа. У 2013 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 р., проте вже у 2014 р. згідно з постановою Кабінету Міністрів України задля оптимізації державних цільових програм і національних проєктів та економії бюджетних коштів Концепція втратила чинність. Тому Україна знову залишилася без державної програми розвитку туризму – галузі, яка в усьому світі вважається економічно вигідною і прибутковою.

Беззаперечним досягненням 2008 р., Року туризму в Україні, стало погодження і схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України Стратегії розвитку туризму та курортів України [11]. Проте і ця стратегія є декларативним документом, який потребує детального плану (програми) реалізації заходів відповідно до означених напрямів розвитку туристичної сфери України.

В Україні на найвищому рівні державного управління розвиток туризму та курортів визначено одним з пріоритетних напрямів для активізації регіонального розвитку. Зокрема, у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. [4] розвиток туристично-рекреаційного комплексу як державний пріоритет був визначений для західних регіонів: Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. [5] пріоритетним визнано раціональне використання природно-ресурсного потенціалу, збереження культурної спадщини та найцінніших природних територій, а також активізацію розвитку зеленого туризму, створення якісного туристичного продукту, формування позитивного іміджу регіонів у сфері туризму на зовнішньому та внутрішньому туристичних ринках, створення загальнодержавної туристичної інформаційної мережі. Не менш важливим інструментом досягнення цілей стратегії є визначення доцільності удосконалення нормативно-правової бази розвитку сфери туризму, шляхом розроблення і затвердження Державної цільової програми розвитку туризму і курортів України на період до 2022 р. Проте чи буде в кризових умовах виділено належне фінансування не відомо.

У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. також окреслено пріоритетність транскордонного співробітництва та розвитку прикордонних територій, зокрема реалізація проєктів, спрямованих на підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій, поліпшення їх екологічного стану, розбудову прикордонної інфраструктури, розвиток туризму (у т. ч. для західних регіонів України – Львівської, Волинської, Івано-Франківської, Чернівецької областей).

У західних регіонах України пріоритетність розвитку туризму та рекреації визначена у регіональних програмах і стратегіях розвитку.

Пріоритетність розвитку туризму у Львівській області було визначено Стратегією розвитку Львівської області до 2015 р., однією з цілей якої встановлено: «Львівщина – регіон чистого та привабливого навколишнього середовища, культури, туризму та рекреації». Стратегічним планом розвитку Львівської області до 2020 р. однією з провідних цілей визнано

розвиток туризму з операційними завданнями формування нових туристичних продуктів, удосконалення рівня надання туристичних послуг і покращення туристичної промодії.

У проєкті Стратегії розвитку Львівської області на період до 2027 р. [20], яка була розроблена на підставі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року та з урахуванням досвіду реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2015 р. стратегічною ціллю також визначено розвиток туристичного і рекреаційного потенціалу. В основу досягнення цілей Стратегії покладено План реалізації Стратегії розвитку Львівської області на період 2015-2017 рр., який передбачає Програму «Розвиток туристичного і рекреаційного потенціалу» з операційними цілями розвитку туристичного потенціалу та екомереж і рекреаційних зон.

Визнання пріоритетності розвитку туризму та курортів для Львівської області окреслюється і у середньотривалих документах: Програма розвитку туризму та рекреації у Львівській області на 2011-2013 рр.; Програма розвитку туризму та курортів у Львівській області на 2014-2017 рр. [16]. На жаль, обласні програми чітко не окреслюють залучення прикордонних територій у планові завдання та заходи.

У Закарпатській області комплексно підійшли до стратегічного планування регіонального розвитку в туристичній сфері. У Регіональній стратегії розвитку Закарпатської області до 2015 р. [17], Стратегії розвитку екологічного туризму та еколого-освітньої діяльності на території Закарпатської області [19] та у Програмі розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на період 2011-2015 рр. [15] визначається не лише пріоритетність розвитку туризму та рекреації, але й необхідність активізації конкретних видів туризму («зеленого», санаторно-курортного, екстремального, екологічної освіти), які є складовими процесів соціально-економічного розвитку регіону. У Програмі розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області у 2011-2015 рр. [13] простежується усвідомлення широких можливостей реалізації туристичного потенціалу регіону в межах транскордонного співробітництва, так серед важливих заходів відзначається розвиток рекреаційної інфраструктури та організація транскордонних туристичних маршрутів, стимулювання розвитку інформаційної інфраструктури транскордонного туризму.

В Івано-Франківській області пріоритетність туризму визначена у Стратегії економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2020 р. [18], Регіональній програмі розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011-2015 рр. та Стратегії розвитку та

маркетингу туризму Івано-Франківської області (таку стратегію має лише Івано-Франківська область).

У Чернівецькій області пріоритетність туристичного комплексу для розвитку регіону визначена у Стратегії розвитку області на період до 2015 р. [21] та Програмі розвитку туризму в Чернівецькій області на 2013-2015 рр. [14].

Таким чином, головними проблемами та чинниками низької ефективності використання туристичного потенціалу західних регіонів України залишаються:

1. Недосконалість і слабкість інституційного та нормативно-правового забезпечення розвитку туризму, що проявляється у відсутності науково обґрунтованого супроводу розвитку туристичної галузі, комплексної державної та регіональних програм просування та інформаційного, маркетингового супроводу туризму; деталізованих комплексних статистичних досліджень обсягів, структури, спрямованості туристичних потоків, тривалості туристичних візитів, обсягів і структури витрат туристів.

2. Відсутність комплексної інформаційно-маркетингової та рекламної підтримки розвитку туризму та залучення інвестицій.

Висновки та пропозиції. Зважаючи на об'єктивні передумови та негативні аспекти розвитку туризму у західних регіонах України, пріоритетами державної регіональної політики та вдосконалення інституціонального забезпечення мають стати покращення планування та ефективніше використання туристично-рекреаційного та природно-ресурсного потенціалів цих територій шляхом: довгострокового комплексного науково-обґрунтованого стратегічного програмування та фінансування розвитку туризму і рекреації; рекламно-інформаційного та маркетингового забезпечення туристично-рекреаційної сфери у межах країни та за її кордоном; економічного стимулювання розвитку туризму та рекреації; реалізації механізмів державно-приватного партнерства та концесійних угод у сфері інфраструктурних і туристичних проєктів; покращення кадрового забезпечення розвитку туристичної галузі та готельного господарства, оптимізації загальної інфраструктури та інфраструктури туризму і культури; формування привабливого інвестиційного клімату для реалізації проєктів у сфері туризму та рекреації.

Список використаних джерел

1. Перелік пунктів пропуску (пунктів контролю) через державний кордон [Електронний ресурс] / Державна прикордонна служба України. – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/activities/skipping/skipping_18.htm
2. Указ Президента України «Про день туризму» від 21.09.1998 р. №1047/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1047/98>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки» від 29.04.2002 р. №583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583-2002-п>
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. №1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п>
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. №385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>
6. Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні» від 21.02.2007 р. №136/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136/2007>
7. Закон України «Про курорти» від 05.10.2000 р. №2026-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>
8. Указ Президента України «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» від 10.08.1999 р. №973/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/973/99>
9. Указ Президента України «Про підтримку розвитку туризму в Україні» від 02.03.2001 р. №127/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/127/2001>
10. Закон України «Про природно-заповідний фонд України»: від 16.06.1992 р. №2456-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів» від 06.08.2008 р. №1088-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1088-2008-р>
12. Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 р. №324/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>
13. Розпорядження голови Закарпатської державної адміністрації «Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2011-2015 роки» від 10.12.10 р. №827 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.carpathia.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/7360/101012_rozp_827_programa_rozviku_tks.pdf
14. Програма розвитку туризму в Чернівецькій області на 2013-2015 роки [затверджено рішенням Чернівецької обласної ради від 25.12.2012 р. №178-14/12] [Електронний ресурс] / Чернівецька обласна рада. – Режим доступу : http://oblrada.cv.ua/document/regional_program/
15. Програма розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2011-2015 роки [затверджено рішенням Закарпатської обласної ради від 16.12.2010 р. №72] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennyia/6/2_session_1/rish_72.pdf

16. Програма розвитку туризму та курортів у Львівській області на 2014-2017 рр. [Електронний ресурс] / Львівська обласна рада. – Режим доступу : http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4985&Itemid=48
17. Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua/ua/135.htm>
18. Стратегія економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2020 року [затверджено рішенням сесії Івано-Франківської обласної ради від 17.10.2014 р. №1401-32/2014] [Електронний ресурс] / Івано-Франківська обласна рада. – Режим доступу : <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=19310>
19. Стратегія розвитку екологічного туризму та еколого-освітньої діяльності на території Закарпатської області [затверджено розпорядженням голови Закарпатської державної адміністрації від 28.02.07 р. №83] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/776.htm>
20. Стратегія розвитку Львівської області на період до 2027 року (Проект). [Електронний ресурс] / Львівська державна адміністрація. – Режим доступу : http://loda.gov.ua/strategiya_rozvytku_2027
21. Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2015 року [Електронний ресурс] / Чернівецька державна адміністрація. – Режим доступу : <http://oda.cv.ua/page/strategiya-rozvitku-chernivetskoj-oblasti-na-period-do-2015-roku>

Mihushchenko Y. V. Disadvantages of institutional regulation implementation and development of the tourist potential of the western regions of Ukraine.

The prerequisites for classification of tourism to the priority development direction of the western regions of Ukraine described in the article. Analyzed and identified deficiencies institutional support implementation and development of the tourist potential of the western regions of Ukraine.

Keywords: tourism potential of the western regions of Ukraine, institutional regulation, strategy of socio-economic development of region, tourism development program.

Мигущенко Ю. В. Недостатки институционального регулирования реализации и развития туристического потенциала западных регионов Украины.

Рассмотрены предпосылками отнесения туризма к приоритетному направлению развития западных регионов Украины. Проанализированы и выявлены недостатки институционального обеспечения реализации и развития туристического потенциала западных регионов Украины.

Ключевые слова: туристический потенциал западных регионов Украины, институциональное обеспечение, стратегия социально-экономического развития региона, программа развития туризма.