



## ЩОДО РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

С. В. Ковалівська керівник центру регіональних досліджень  
 Національного інституту стратегічних досліджень

А. О. Филипенко, завідувач сектору досліджень Південного регіону в  
 місті Одесі

центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

В. В. Химинець, д. е. н., доцент, завідувач сектору досліджень  
 Західного регіону в місті Ужгороді

центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

А. А. Головка, к. політ. н., головний консультант сектору досліджень  
 Західного регіону в місті Ужгороді

центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці визначено основні напрями та регіони України, які можуть стати драйверами розвитку внутрішнього туризму, та запропоновано заходи щодо міжсекторальної взаємодії, спрямованої на досягнення конкурентоспроможності українського туризму в довгостроковій перспективі.*

### **Висновки і рекомендації**

В умовах збереження значного рівня епідемічних ризиків та карантинних обмежень відновлення роботи галузі після коронавірусної кризи потребуватиме спеціальних заходів щодо забезпечення її протиепідемічної стійкості (відповідний комплекс рекомендацій наведено в аналітичній записці Інституту «Щодо розвитку туризму в Україні в умовах підвищених епідемічних ризиків»). Проте досягнення стратегічної мети – підвищення конкурентоспроможності України як туристичної держави та реалізація потенціалу туризму як драйвера економічного розвитку

багатьох регіонів, створення робочих місць в суміжних сферах та формування сталих доходів для місцевих громад потребуватиме цілеспрямованої та скоординованої політики органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях, для формування та реалізації якої пропонується:

**1. Міністерству культури та інформаційної політики (МКІП):**

- оновити посадовий та персональний склад Координаційної ради з питань туристичної діяльності, створеної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 року №388, та періодично проводити її засідання;

- у співпраці з Мінфіном розробити концепцію створення Українського туристичного фонду як окремої статті Державного бюджету (спецфонд), із застосуванням механізмів співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел, метою якого буде виділення на конкурсній основі коштів на розробку та впровадження нових туристичних продуктів. Розподіл коштів фонду за регіонами пропонується здійснювати відповідно до обсягів надходжень від туристичного збору до місцевих бюджетів. Джерелами наповнення фонду можуть бути визначені відрахування від зацікавлених в розвитку туристичної галузі підприємств (надавачі послуг харчування, організації з проведення масових та культурних заходів, організації культурного відпочинку, лотерей, грального бізнесу тощо), плата за видачу ліцензії туроператорам, відсоток від реалізації банками гарантій туроператорам та турагентам;

- розширити співпрацю з країнами Європи (в першу чергу, сусідніми) щодо сприяння участі регіонів та міст України в міжнародних організаціях, таких як Асамблея європейських регіонів, Конференція приморських регіонів Європи, Асоціація європейських прикордонних регіонів, з метою створення спільних туристичних маршрутів (у тому числі, тематичних) та спільного просування туристичного продукту;

- сприяти створенню та реалізації освітніх програм для представників громад, спрямованих на створення та популяризацію туристичного продукту, а також у сфері проєктного менеджменту, що полягає в написанні проєктів для залучення коштів донорів в рамках грантових програм та міжнародної технічної допомоги з метою розвитку інфраструктури та туристичної промоції регіонів, у т.ч. в рамках секторальних програм регіонального розвитку, програм транскордонного співробітництва;

- створити стимулюючі механізми використання коштів, отриманих до місцевих бюджетів від туристичного збору, на розвиток внутрішнього туризму, супутньої інфраструктури та покращення довкілля;

- створити мобільні додатки для Android та iOS з інформацією про туристичні об'єкти (пам'ятки культури, архітектури, природні об'єкти) України, їх логістичну доступність та вартість послуг для допомоги туристам, які організовують подорожі особисто;

- надавати підтримку виробникам української місцевої крафтової продукції за регіонами походження як додаткової туристичної атракції, а також з метою розвитку додаткових каналів збуту через онлайн-інструменти «marketplace»;
- впровадити податкові стимули (як для роботодавців, так і для працівників туристично-рекреаційної сфери) для легалізації неформальних трудових відносин;

## **2. Державній службі зайнятості:**

- скласти список вакансій тимчасової (сезонної) зайнятості в туристичній сфері на основі моніторингу розвитку регіональних та місцевих ринків праці для формування інформаційної бази прогнозування потреб роботодавців та пропозиції робочої сили;
- розробити і впровадити спільно з МКП, обласними державними адміністраціями навчальні програми (курси, он-лайн навчання) з підготовки працівників туристичної сфери щодо застосування технологій господарювання та управління, поліпшення доступу до фінансів, інвестицій, а також розвитку нових навичок для перепрофілювання та отримання навичок та компетенцій, необхідних для започаткування власної справи, у т.ч. шляхом впровадження безкоштовної он-лайн освіти у партнерстві з університетами та іншими навчальними закладами;
- забезпечити розроблення методики формування регіонального замовлення на підготовку кадрів професійно-технічної освіти на основі прогнозування потреб ринку праці у професійних кваліфікаціях для підвищення ефективності діяльності регіональних рад професійної (професійно-технічної) освіти;

## **3. Міністерству освіти і науки:**

- забезпечити проведення консультаційних заходів з представниками органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, місцевого бізнесу, регіональних навчальних закладів (передусім університетів та коледжів) для узгодження цілей реформування системи підготовки спеціалістів в сферах туризму (включно «зеленого» та культурного туризму), рекреації, готельно-ресторанного господарства, міжнародних комунікацій;

## **4. Міністерству інфраструктури:**

- сприяти розвитку внутрішнього авіаційного сполучення, у т.ч. через перегляд правил розподілу слотів аеропортів, надати обґрунтування для реалізації задекларованих намірів щодо скасування ПДВ на внутрішні пасажирські авіаперевезення;

## **5. Місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування за підтримки та методичної допомоги Міністерства розвитку громад та територій:**

- сприяти розвитку туристично-рекреаційних кластерів на основі природних зон та пам'яток культурної спадщини, що надасть стимул для розвитку відповідної інфраструктури та місцевого бізнесу;

- сприяти збільшенню мережі туристичних об'єктів, зокрема, через створення локальних музеїв в містах та селах (музеїв районів, мікрорайонів та вулиць, тематичних музеїв тощо), розробленню нових туристичних продуктів, що підтримують сільські регіони та громади, співвіднесення цієї мережі з визначеними основними туристичними атракціями регіонів («туристичними магнітами»);
- упровадити всебічну підтримку, у т.ч. консультації, правову та методичну допомогу, пільгове оподаткування для новостворених підприємств, які сприяють комплексному розвитку сільських територій як основи для поширення «зеленого туризму»;
- оптимізувати існуючі та створити нові маршрути міського та приміського, внутрішньообласного транспорту, спираючись на цілі локальної доступності для відвідування туристичних та рекреаційних об'єктів, природних зон та пам'яток архітектури;
- забезпечити комплексний розвиток супутньої інфраструктури в курортних місцях та на перспективних територіях, у т.ч. підвищення якості послуг зв'язку та доступності до Інтернету в місцях відпочинку, будівництво доріг до курортних місць, місць культурного відпочинку, забезпечення водопостачання, водовідведення, сортування та переробки сміття тощо;
- здійснювати активну популяризацію та просування на офіційному рівні брендів туристичних територій, ініціювати розробку мап регіональних туристичних маршрутів з урахуванням інформації про протиепідемічну підготовленість об'єктів, оптимальні та рентабельні в умовах обмежень туристичні маршрути, визначені на основі попередньо проведених консультацій із представниками підприємств туристичних послуг, та можливістю подальшої інтеграції цих мап в централізовану систему,;
- задіяти в туристичній та супутніх сферах потенціал трудових мігрантів, які повернулися до України, особливо в регіонах, охоплених масовою міграцією, співпрацюючи у цих питаннях з підрозділами Державної служби зайнятості;
- сприяти співпраці між агенціями регіонального та місцевого розвитку, науково-дослідними установами, відповідними підрозділами університетів, координаторами міжнародних програм з метою залучення фінансування та консолідації зусиль в створенні туристично-рекреаційних кластерів;
- заохочувати участь об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в операційних програмах транскордонного співробітництва, а також конкурсах грантів, міжнародної технічної допомоги, орієнтованих на розвиток співпраці у сфері туризму (у т.ч. подієвого, наукового, етнокультурного туризму);
- розробити місцеві та регіональні плани щодо сприяння інвестиційній діяльності в туристичній та рекреаційній сферах, в т.ч. розвитку закладів харчування та тимчасового розміщення, крафтових та ремісничих майстерень, які передбачатимуть аналіз ситуації в територіальних громадах, визначення їх потреб

та наявних ресурсів, розроблення інвестиційних проєктів на перспективних напрямках, із залученням коштів з різних джерел, у т.ч. коштів ДФРР та пільгового кредитування (передусім, в межах програми «доступні кредити 5-7-9 %»).

### Обґрунтування

Пандемія коронавірусу завдала жорсткого удару по туристичній галузі та готельно-ресторанному бізнесу. Основні втрати туристичної галузі України пов'язані із відкладенням відкриття сезону відпочинку та неминучим скороченням потоку іноземних туристів. Також обмеження торкнулися масових заходів – фестивалів, концертів, спортивних змагань, які зазвичай приваблюють гостей з різних міст та країн. У результаті одними із найбільш постраждалих внаслідок карантинних обмежень стали туристичні, курортно-рекреаційні та оздоровчі об'єкти (турбази, санаторії, пансіонати, оздоровчі комплекси), які практично повністю припинили свою діяльність. При цьому, негативні тенденції в секторі туризму (та, власне, карантинні обмеження) стали визначальними чинниками кризи в індустрії гостинності, враховуючи їх взаємопов'язаність. З огляду на це, істотних збитків зазнали об'єкти тимчасового розміщування й організації харчування – готельно-ресторанний бізнес, хостели, кемпінги, котеджі, «зелені садиби» тощо.

В попередні роки значна частка «організованих» українських туристів відпочивали за кордоном (88,3% у 2018 році, Додаток 1). Обмеження на пересування, які були впроваджені державами для запобігання поширенню захворювання на COVID-19, падіння доходів громадян внаслідок економічної кризи та рецесії потенційно зумовлюють зростання попиту на відпочинок в межах України. Враховуючи, що зовнішній туризм здійснювався переважно до країн, спільною характеристикою яких є наявність морських курортів, найбільша увага з боку туристів прогнозується для південних областей (Одеської, Херсонської, Миколаївської та Запорізької), де традиційним є пляжний відпочинок.

**В Україні виділяється група регіонів із яскраво вираженою туристичною специфікою, проте низка невирішених проблем гальмує розвиток внутрішнього туризму.** В середньому в Україні частка валової доданої вартості (ВДВ) за видом діяльності "тимчасове розміщення й організація харчування" у загальному обсязі ВДВ складає 0,8%, в той час, як для *Закарпатської області цей показник складає 1,7 %, Одеської - 1,6 %, Львівської - 1,5 %, Чернівецької, Івано-Франківської областей та м.Київ - 1,1 %*. Проте за наявності необхідного потенціалу (сприятливі кліматичні умови, рекреаційний потенціал, розвинена транспортна мережа, вагома історико-культурна та архітектурна спадщина тощо), існують чинники, які стримують розвиток туристичної галузі:

- *незадовільний стан доріг та під'їзних шляхів до об'єктів туристичного призначення, недостатній рівень розвиненості та висока вартість авіаційного сполучення;*

- *недостатня облаштованість рекреаційних територій та низький рівень*

туристичного сервісу, інтенсивна забудова прибережної смуги, що створює додаткове навантаження на комунальну інфраструктуру та веде до забруднення узбережжя та моря;

- *низький рівень інформаційного супроводження туристичної діяльності, недостатній рівень управління галуззю;*

- *незадовільний стан туристичних об'єктів, зокрема, архітектурної спадщини;*

- *відсутність системної державної підтримки розвитку туристичної галузі;*

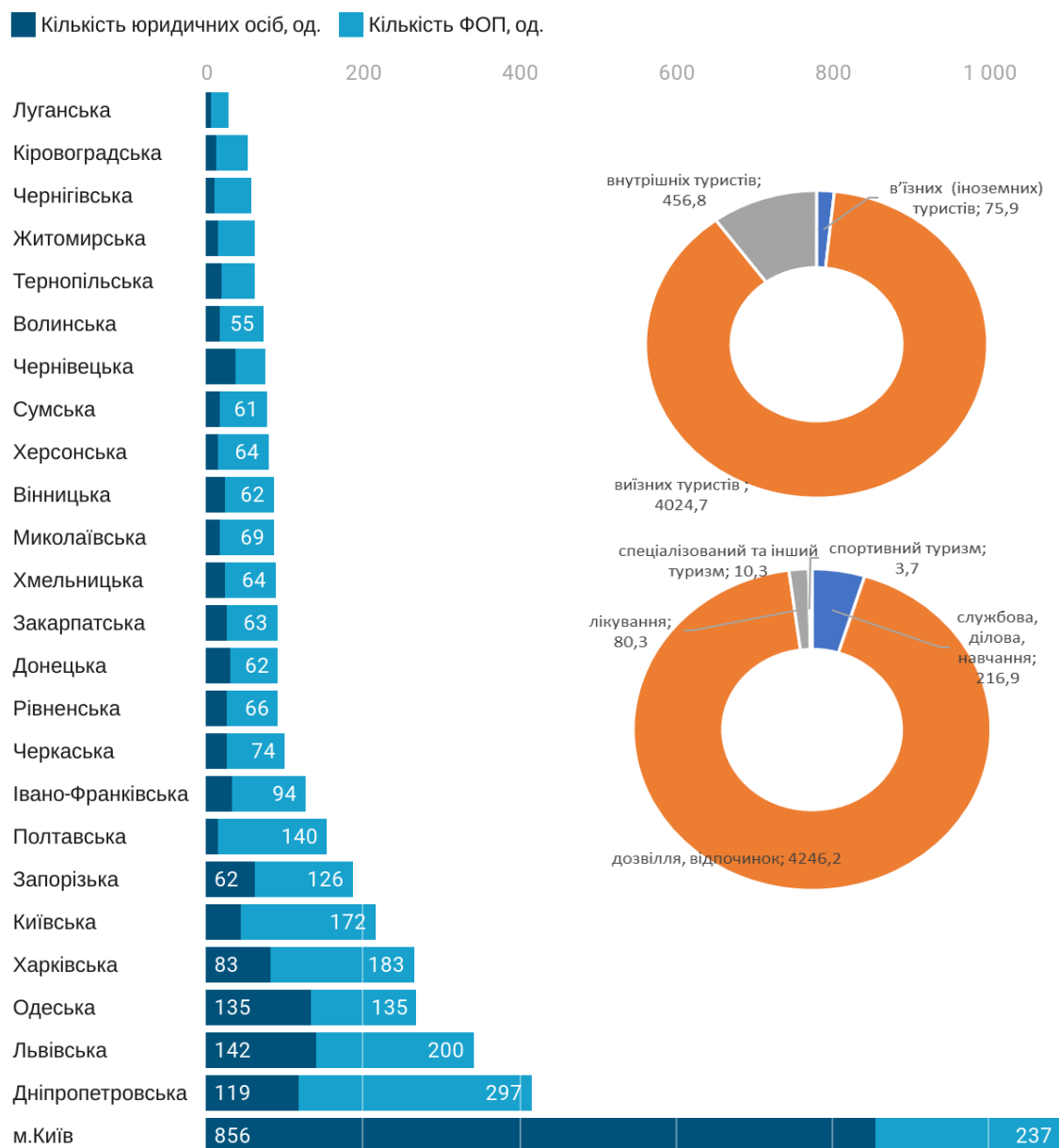
- *значний рівень мінізації сфери, що утруднюватиме протиепідемічний контроль, проте може спрацювати як певний компенсатор обтяжливості офіційних умов прийняття туристів у зареєстрованих суб'єктів діяльності;*

- *нецільове використання коштів від туристичного збору на місцях. У 2019 році завдяки зміні підходів до визначення ставок туристичного збору, надійшло до місцевих бюджетів 196,2 млн грн, що на 216,3% більше ніж у попередньому році (Додаток 2), проте, ці кошти «розчиняються» в загальному фонді місцевих бюджетів.*

Відповідно, для реалізації потенціалу туристичної галузі необхідними є узгоджені міжсекторальні дії щодо подолання зазначених перешкод. Зокрема, вони мають бути враховані при розробці відповідної операційної цілі Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, а також інтегровані в інші секторальні програми і стратегії.

Додаток 1

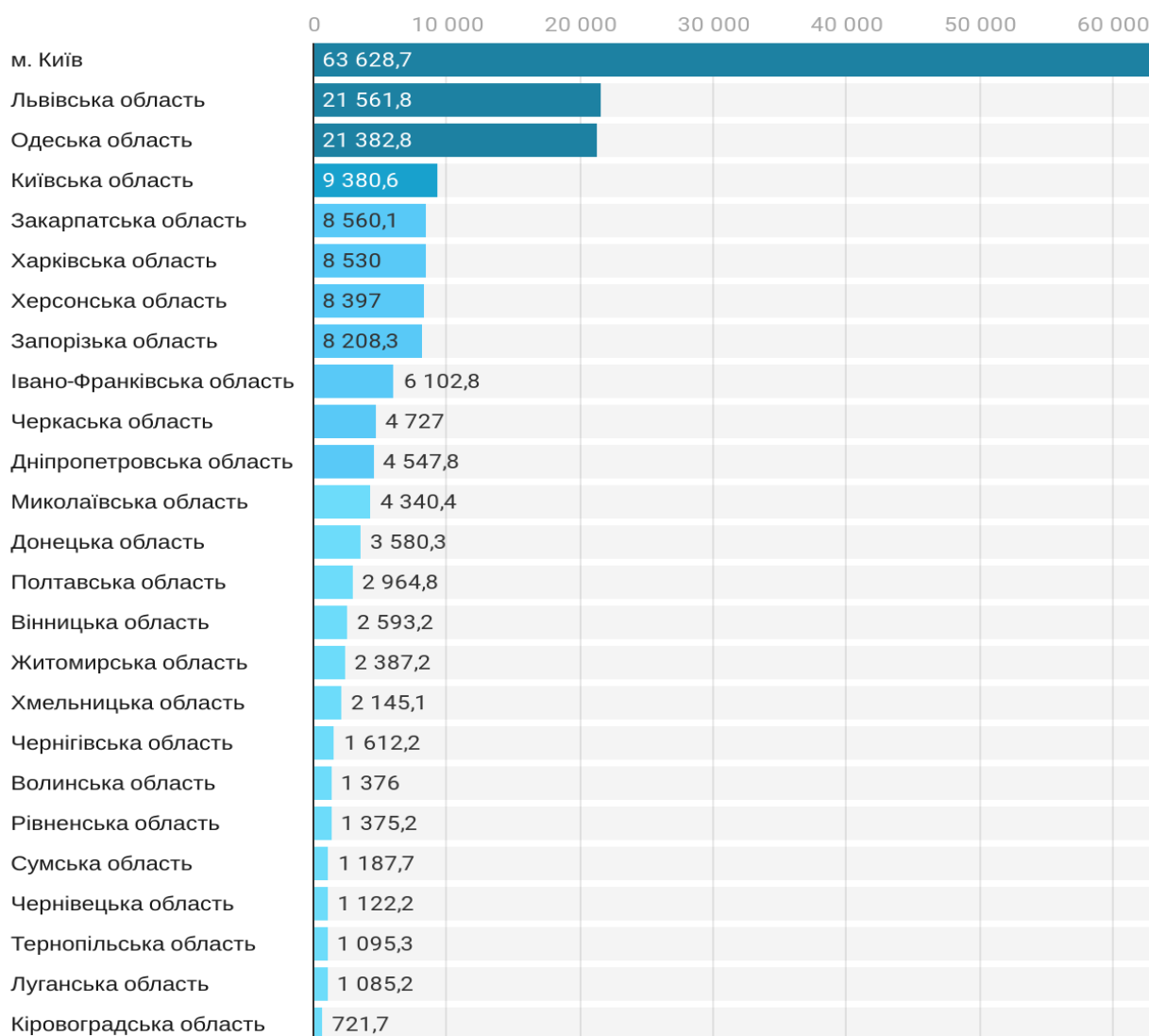
**Розподіл суб'єктів туристичної діяльності за регіонами та структура розподілу туристів за метою поїздки та видами туризму у 2018 році, тис осіб**



Додаток 2

**Аналіз надходжень від сплати туристичного збору у 2019 році  
в регіональному розрізі**

У 2019 році загальна сума надходжень від туристичного збору до місцевих бюджетів склала 196,2 млн грн., що на 216,3 % більше, ніж у попередньому році



(рис.1). **Рисунок 1. Обсяг надходжень від туристичного збору у зведеному бюджеті області, тис. грн<sup>1</sup>**

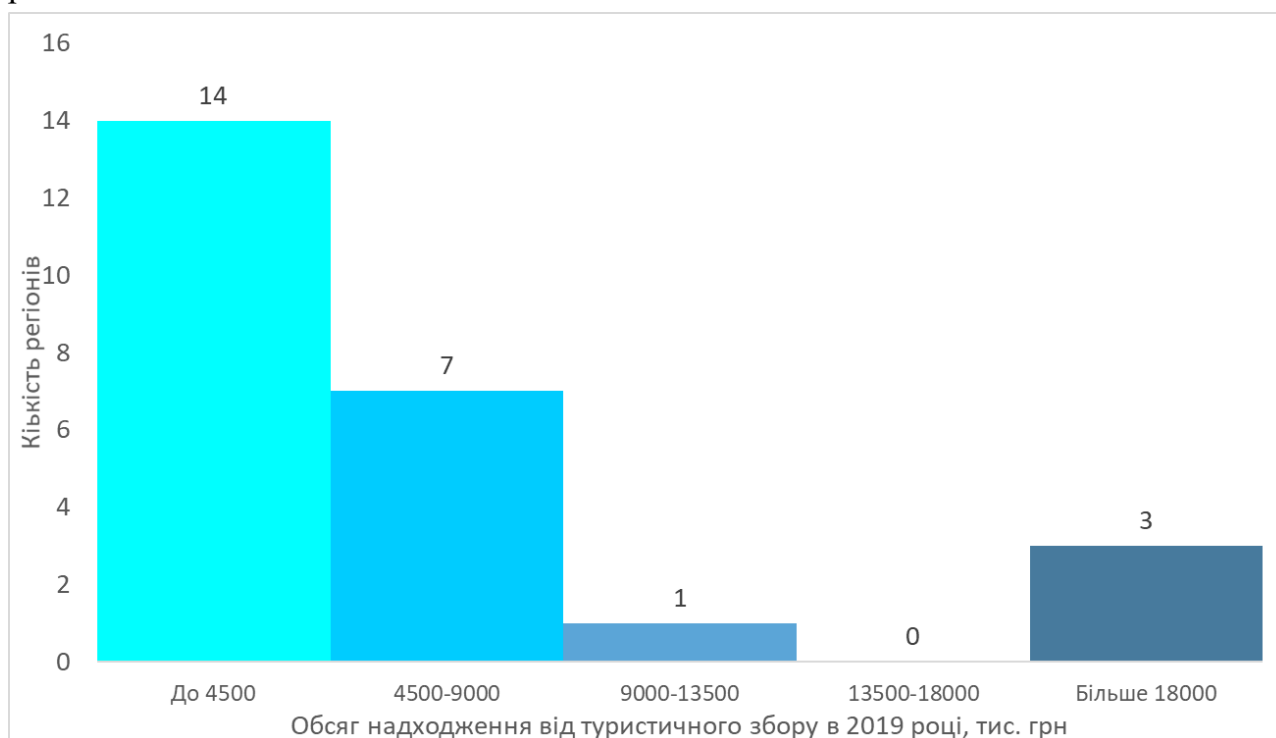
Зростання обсягів надходжень від сплати туристичного збору відбулось внаслідок зміни підходу до його нарахування на підставі Закону України від 23.11.2018 № 2628 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів», зокрема з 1 січня 2019 року граничні ставки збору встановлюються місцевими радами у розмірі до 0,5 % (для внутрішнього туризму) та до 5 % (для в'їзного туризму) від розміру мінімальної заробітної плати,

<sup>1</sup> Джерело даних: Державний веб-портал бюджету для громадян [openbudget.gov.ua](http://openbudget.gov.ua)



встановленої на 1 січня звітного (податкового) року для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення.

Аналіз даних на основі групування<sup>2</sup> регіонів за обсягом надходжень туристичного збору до зведених бюджетів регіонів України та м.Київ (рис. 2 та табл. 2) свідчить про суттєву диференціацію даного розподілу у регіональному вимірі та виокремлює найбільш та найменш туристично привабливі регіони України. Зокрема до групи з найбільшими обсягами залучення від туристичного збору, проте найменш чисельнішої (Група 5), віднесено м.Київ, Одеську та Львівську області. До найчисельнішої групи з найменшими обсягами залучення туристичного збору (від 721,7 тис. грн до 4340,4 тис. грн) (група 1) віднесено 14 регіонів.



**Рисунок 2. Групи регіонів за обсягом надходжень від туристичного збору до місцевих бюджетів**

Разом з тим, враховуючи високий рівень тінізації туристичної сфери, а також те, що ставки туристичних зборів в регіонах залежать від рішень місцевої влади та можуть суттєво відрізнятися між собою, це може суттєво впливати на обсяги надходжень до місцевих бюджетів. Тому до чинників зазначеної диференціації, серед яких привабливість регіону, яка залежить від якості надання туристичних послуг, інфраструктури, промоції регіону тощо, слід віднести й фактори впливу на рішення місцевої влади щодо розміру ставок, а також рівень та якість взаємодії влади з бізнесом та заходи щодо запобігання тінізації сфери.

Враховуючи зазначене, можуть бути виділені регіони, які мають розвинену туристичну інфраструктуру, проте не потрапляють до груп з високими обсягами

<sup>2</sup> Визначення кількості груп та величини інтервалу здійснювалося на основі формули Стерджеса  $m = 1 + 3,332 \cdot \lg n$ , де  $m$  - кількість інтервалів;  $n$  - обсяг сукупності.

сплати туристичних зборів, для вжиття відповідних заходів на державному та місцевому рівні щодо розвитку внутрішнього туризму. Так, до груп 1 та 2 входять за своїм потенціалом регіони, що є туристично привабливими, зокрема: Миколаївська (1 група), Івано-Франківська, Запорізька, Херсонська та Закарпатські області (2 група) – області, які мають суттєвий потенціал переходу відповідно до груп 3 – 5, з огляду на наявність в цих регіонах курортних зон, виходу до морів.

**Таблиця 2**

**Групування регіонів за обсягом надходження від туристичного збору у 2019 році**

<b>Групи регіонів</b>	<b>Регіони</b>	<b>Обсяг надходження від туристичного збору в 2019 році, тис. грн</b>	<b>Кількість регіонів</b>
<b>1 група</b>	Кіровоградська область; Луганська область; Тернопільська область; Чернівецька область; Сумська область; Рівненська область; Волинська область; Чернігівська область; Хмельницька область; Житомирська область; Вінницька область; Полтавська область; Донецька область; Миколаївська область	До 4500	14
<b>2 група</b>	Дніпропетровська область; Черкаська область; Івано-Франківська область; Запорізька область; Херсонська область; Харківська область; Закарпатська область	4500-9000	7
<b>3 група</b>	Київська область	9000-13500	1
<b>4 група</b>	-	13500-18000	0
<b>5 група</b>	Одеська область; Львівська область; м. Київ	Більше 18000	3
		<b>Разом</b>	<b>25</b>