

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-138>

УДК 338.481.32:338.486.3](045)

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF TOURISM MANAGEMENT IN UKRAINE

Литвин Оксана Вікторівна

доктора філософії, старший викладач,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2616-468X>

Lytvyn Oksana

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University

Стаття присвячена питанням державної політики управління туристичною галуззю в Україні в сучасних умовах. Реалізації державної політики у сфері туризму полягає у підтримці досліджуваної галузі на усіх рівнях управління та задоволенні потреб суспільства, шляхом реалізації основних напрямків її діяльності. Проаналізовано та узагальнено структуру управління туристичною діяльністю в Україні та досліджено основні її складові. Відмічено, що діяльність в галузі туризму має базуватися на поєднанні інтересів розвитку туристичної галузі всіх ієрархічних рівнів і охоплювати кілька підсистем, які взаємопов'язані між собою та безпосередньо залежать один від одного. У статті визначені складові державної політики у галузі туризму, які безпосередньо впливають на ефективність її управління сприяють розвитку та популяризації туристичних територій на регіональному і місцевому рівнях.

Ключові слова: державне управління, державна політика управління, туристична діяльність, туристична галузь, туризм.

Management of tourism activities in Ukraine determines the purposeful influence of state authorities on the development of the tourism industry and the creation of favorable conditions for its development. State regulation of tourism activities includes a system of actions and measures of the state to select and apply a set of tools by which a direct or indirect impact on objects and subjects of tourism activities is carried out and a favorable environment for the development of this type of activity is created. The state policy of tourism management in Ukraine occupies an important place in the context of maintaining the economic state of the country and meeting the needs of society. russia's full-scale invasion of Ukraine led to the forced relocation of a large number of people to other regions or outside the country, which in turn increased the demand for recreational tourist services for physical and psychological recovery. The article is devoted to the issues of state policy of management of the tourism industry in Ukraine in modern conditions. The implementation of state policy in the field of tourism is to support the studied industry at all levels of management and meet the needs of society by implementing the main directions of its activities. It analyses and generalises the structure of management of tourist activity in Ukraine and examines its main components. It is noted that activities in the field of tourism should be based on a combination of interests of development of the tourism industry of all hierarchical levels and cover several subsystems that are interconnected and directly dependent on each other. The article identifies the components of state policy in the field of tourism, which directly affect the effectiveness of its management contribute to the development and popularization of tourist territories at the regional and local levels. The structure of the management mechanism, which is formed at the expense of state and non-state organizational structures at different levels, affects the development of tourism through the regulatory framework, tax policy, fiscal policy, informatization, etc. Ukraine's membership in the European Tourism Commission helps to increase the rating of a tourist country by promoting Ukraine in the international market of tourism services, acquaintance of foreign citizens with the country's tourism resources, improving the quality of service provision, bringing the standardization and certification system to European standards and creating a positive tourist image.

Keywords: public administration, public administration policy, tourism activities, tourism industry, tourism.

Постановка проблеми. Туристична галузь України в умовах війни є однією із найбільш вразливих напрямків розвитку та діяльності.

Не оговтавшись від пандемії, Україна зіткнулася з новими викликами та загрозами, спричиненими російським вторгненням на свою

територію. Усі ці проблеми з одного боку, являються загрозою, а з іншого, відкривають можливості внеску туризму в економічне зростання окремих територій та перспективи місцевим громадам по всій країні знайти свій власний, унікальний шлях туристичного розвитку. Саме державна підтримка та реалізація ефективної політики управління туристичною діяльністю є перспективною складовою розвитку туризму в регіонах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти формування та реалізації механізму державного регулювання туристичної сфери, розробки та обґрунтування напрямів його вдосконалення досліджували у наукових працях вчені Ю. Алексєєва, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Вакуленко, А. Дегтяр, С. Домбровська, Л. Донченко, М. Корецький, О. Король, О. Лебединська, С. Майстро, О. Мельниченко, Г. Ситник, В. Федорченко, А. Чечель, та інші. Проте вітчизняна туристична галузь потребує вдосконалення структури державного управління з чітким підпорядкуванням органів управління та виконанням функцій, що зумовлює актуальність дослідження.

Постановка завдання. Аналіз розвитку і функціонування туристичної галузі в Україні здійснюється на основі державного регулювання, що забезпечує основні умови і напрямки її розвитку. Сучасні умови вимагають вдосконалення структури управління туризмом на державному, регіональному та місцевому рівнях для формування ефективного механізму впливу на туристичний ринок.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державна політика управління туристичною діяльністю в Україні займає важливе місце в контексті підтримки економічного стану країни та задоволення потреб суспільства. Повномасштабне вторгнення росії в Україну призвело до вимушеного переселення великої кількості населення в інші регіони або за межі країни, що в свою чергу підвищило попит на туристичні послуги рекреаційного характеру для фізичного та психологічного відновлення.

Основним документом, що забезпечує регулювання туристичної діяльності в Україні, є Закон України «Про туризм», прийнятий Верховною Радою у 1995 р. Він визначає основні правові, організаційні, соціально-економічні та виховні принципи реалізації державної політики України у сфері гостинності [7].

Важливо зазначити, що 29 квітня 2021 року Верховна Рада України ухвалила законопро-

ект за № 4162 про внесення змін до Закону України «Про туризм» [6], який визначає, що внутрішній та в'їзний туризм став пріоритетним напрямком розвитку вітчизняної економіки. Цим документом передбачено створення ЄТР – Єдиного туристичного реєстру, що має координувати взаємодію всіх учасників індустрії гостинності та формувати якісну комплексну статистичну інформацію. Основною метою прийняття цього Закону є виконання основних рекомендацій Всесвітньої туристичної організації, а також імплементація у вітчизняне законодавство головних положень Регламентів та Директив Європейського Союзу, які стосуються сфери гостинності.

Центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики в галузі туризму і курортів в Україні є Державне агентство розвитку туризму (ДАРТ), створене 4 грудня 2019 року згідно з постановою Кабінету Міністрів України за № 995 «Питання утворення деяких центральних органів виконавчої влади». Державне агентство з розвитку туризму підпорядковується Міністерству громад, територій та інфраструктури України.

ДАРТ у своїй діяльності покликане забезпечувати сталий розвиток туристичної галузі шляхом об'єднання досвіду, ресурсів і знань усіх учасників туристичного ринку України та міжнародних партнерів, реалізуючи єдину державну туристичну політику, використовуючи ефективні методи управління [1, с. 15].

Туристична діяльність має базуватися на поєднанні інтересів розвитку туризму всіх ієрархічних рівнів і охоплювати кілька підсистем:

1) підсистема цілей, яка поєднує цілі функціонування та розвитку системи менеджменту туризму, її структурних елементів та завдань, що розв'язується у ході досягнення сформульованих цілей;

2) об'єкти системи менеджменту туризму, до яких належать туристичні продукти, послуги, ресурси, ринки тощо;

3) суб'єкти системи менеджменту туризму, а це органи державного управління туризмом, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональні державні органи, неурядові організації (громадські організації), підприємства сфери туризму;

4) підсистема забезпечення управління у сфері туризму, що передбачає використання заходів та дій, необхідних у процесі формування, реалізації та розвитку системи менеджменту туризму [2, с. 23].

Усі зазначені чинники взаємопов'язані між собою та безпосередньо залежать один від одного. Економічна ефективність туристичного сектору залежить від туристичних потоків і витрат на придбання туристичних продуктів. Зростання надходжень від туристичної діяльності залежить від державної цінової політики та вартості туристичних продуктів.

Структура управлінського механізму, яка формується за рахунок державних і недержавних організаційних структур на різних рівнях, впливає на розвиток туризму через нормативно-правову базу, податкову політику, бюджетно-фінансову політику, інформатизацію тощо [9]. Членство України в Європейській туристичній комісії сприяє підвищенню рейтингу туристичної країни шляхом популяризації України на міжнародному ринку туристичних послуг, знайомства іноземних громадян з туристичними ресурсами країни, покращення якості надання послуг, приведення системи стандартизації і сертифікації до європейських стандартів та створення позитивного туристичного іміджу.

Найбільш взаємопов'язаними механізмом управління є загальнодержавний та регіональний рівні, які вимагають чіткого розподілу повноважень для забезпечення ефективного менеджменту туристичного сектору.

На рівні обласних, районних та місцевих рад мають визначати пріоритетні напрями розвитку туризму, затверджувати місцеві стратегії та програми розвитку туризму, визначати джерела фінансування і стимулювання суб'єктів господарювання з надання туристичних послуг.

У найбільш загальному вигляді регіональний туристично-рекреаційний комплекс можна визначити з двох аспектів: із позиції споживання, і з позиції виробництва. У першому випадку йдеться про особливий вид соціально-культурної діяльності в рамках усього вільного переміщення населення від місця свого проживання і роботи в інший регіон (у межах цієї країни або за кордон). У другому – про індустрію, що виробляє особливі послуги, необхідні для задоволення попиту споживачів, що виникають у час подорожей [4, с. 25].

Ефективність управління туристичною галуззю залежить від обраної моделі державного регулювання та розвиненими взаємозв'язками між окремими рівнями управління. Враховуючи підвищення значення міжнародної співпраці в галузі туризму для економіки держави, зростає відповідно і роль державного управління. На нашу думку структура управління туристичною діяльністю

в Україні має включати міжнародний, державний, обласний, регіональний і місцевий рівні (рис. 1).

Особливої уваги потребує місцевий рівень організації туристичної діяльності, на якому зосереджена робота значної кількості суб'єктів господарювання. Діяльність туристичних підприємств та інших суб'єктів господарювання безпосередньо залежить від прийнятих рішень та скоординованих дій вищих ланок управління, тому вони є найбільш вразливими до змін або інших загроз.

Децентралізація розширює роль адміністративних територій, у тому числі і туристичних комплексів, які мають рекреаційний, історико-культурний та природний потенціал і забезпечені відповідними інфраструктурними об'єктами. Українські громади мають великий туристичний потенціал, а реформа місцевого самоврядування спонукає використовувати його для залучення інвестицій і розвитку туризму [5].

Ефективність системи управління в умовах децентралізації влади можна довести шляхом аналізу структурних елементів на різних рівнях управління (державному, регіональному, місцевому) та їх взаємодії. Адже децентралізація передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зростання дохідної частини місцевих бюджетів на рівні ОТГ, що дозволяє впливати на управління розвитком туристичного сектору та сприяти розвитку на усіх рівнях – від місцевого до державного. У 2017 році Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [8], у якій сформовані умови сталого розвитку сфери туризму та курортів, що цілком відповідає зобов'язанням України в рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (глава 16 розділу 5 Угоди) [11] та включає поєднання галузевої, територіальної і секторальної складових (рис. 2).

Важливим вектором роботи державних установ та місцевих органів влади в галузі туризму на всіх рівнях є координація регіональних та місцевих програм із загальною стратегією розвитку туризму та курортів; якість реалізації проєктів та рівень кваліфікації державних службовців, які мають повноваження здійснювати реформи у сфері туризму [3]. Політика держави обласного рівня забезпечувалася профільними департаментами облдержадміністрацій, районного рівня – відділами райдержадміністрацій та представницькими органами місцевого самовряду-



Рис. 1. Структура управління туристичною діяльністю в Україні

Джерело: складено автором

вання, базові адміністративно-територіальні одиниці координувалися переважно із районного центру, за винятком міст обласного і районного значення, великих селищних та сільських громад.

У перехідний період поруч зі старими адміністративними одиницями почали діяти об'єднані територіальні громади (ОТГ), проявляючи власні туристичні ініціативи, пов'язані із їх іміджевим позиціонуванням, підтвердженням організаційно-економічної спроможності. У зв'язку із змінами в рамках децентралізації відбулося значне збільшення повноваження громад щодо туристичного зростання. Зараз субрегіональний рівень виконує переважно координаційно-організаційну функцію як сполучна ланка між локальним і регіональним рівнями [12].

Висновки. Розвиток туристичної галузі в Україні вимагає пошуку нових нестандартних форм регулювання цієї сфери діяльності, напрямів координації діяльності органів влади, територіальних громад та суб'єктів господарювання, які б формували туристичну привабливість, що є важливим напрямком стратегічного розвитку у регіонах та країні. Вони визначаються значним туристично-рекреаційним потенціалом та сприятимуть підвищенню ефективності його використання. Підтримка і сприяння розвитку туризму з боку держави з впровадженням у діяльність Державної стратегії регіонального розвитку України можуть допомогти вирішити проблеми фінансового забезпечення регіонів та територіальних громад, використовуючи платежі туристичної галузі.



Рис. 2. Складові державної політики у галузі туризму

Джерело: розроблено автором на основі [10]

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Akulov M. H., Kyryliuk I. M., Lytvyn O. V. Management strategy for the tourist and recreational complex of the region. *Економічні горизонти*. 2019. № 3(10). С. 11–22.
2. Байда Б. Ф. Системний підхід до розвитку менеджменту туризму. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2019. Т. 30(69). № 2. С. 22–25.
3. Задворний С. І. Управління розвитком туризму в локальних спільнотах (досвід територіальних громад Хмельницької області). *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 46. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2017/1946> (дата звернення: 02.03.2024).
4. Литвин О.В. Регіональний туристично-рекреаційний комплекс, його становлення та значення у сучасній індустрії туризму. *Формування і розвиток регіонального туристично-рекреаційного комплексу*: кол. монографія / за ред. І. М. Поворознюк. Умань : Візаві, 2019. С. 7–44.
5. Литвин О. В., Кирилюк І. М. Нормативно-правове регулювання туристичної галузі в Україні. *Економічні горизонти*. 2024. № 1(27). URL: <http://eh.udpu.edu.ua/> (дата звернення: 15.03.2024).
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4162&skl=10 (дата звернення: 15.03.2024).
7. Про туризм: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 31. Ст. 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.03.2024).
8. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249826501> (дата звернення: 04.03.2024).
9. Стоян К. С., Ришова К. І., Копилова А. О. Європейський досвід державного управління туристичною сферою. *Право і суспільство. Серія: «Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право»*. 2018. № 6. С. 175–181.
10. Стройко Т. В., Прокоф'єв Д. І., Лазаренко В. О. Фіскальні механізми регулювання сфери туризму в умовах децентралізації влади в Україні. *Держава та регіони*. 2020. № 6(117). С. 138–143.
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована із заявою Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 02.03.2024).

REFERENCES:

1. Akulov M. Kh., Kyryliuk I. M., Lytvyn O.V. (2019) Stratehiia upravlinnia turystychno-rekreatsiynym kompleksom oblasti [Management strategy for the tourist and recreational complex of the region]. *Ekonomichni horyzonty – Economic horizons*, vol. 3(10), pp. 11–22.
2. Baida B. F. (2019) Systemnyi pidkhid do rozvytku menedzhmentu turyzmu [Systematic approach to the development of tourism management]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Ekonomika i upravlinnia – Scientific notes of TNU named after V.I. Vernadsky. Series: Economics and Management*, vol. 2, 30(69), pp. 22–25.
3. Zadvornyi S. I. (2022) Upravlinnia rozvytkom turyzmu v lokalnykh spilnotakh (dosvid terytorialnykh hromad Khmelnytskoi oblasti) [Management of tourism development in local communities (experience of territorial communities of Khmelnytsky region)]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economy and society*, vol. 46. Available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2017/1946> (accessed March 02, 2024).
4. Lytvyn O. V. (2019) Rehionalnyi turystychno-rekreatsiinyi kompleks, yoho stanovlennia ta znachennia u suchasniy industrii turyzmu [Regional tourist and recreational complex, its formation and importance in the modern tourism industry]. *Formuvannia i rozvytok rehionalnoho turystychno-rekreatsiinoho kompleksu: kol. monohrafiia [Formation and development of the regional tourist and recreational complex: col. monograph]*. Uman: Vizavi, pp. 7-44 (in Ukrainian)
5. Lytvyn O. V., Kyryliuk I. M. (2024) Normatyvno-pravove rehuliuвання turystychnoi haluzi v Ukraini [Legal regulation of the tourism industry in Ukraine]. *Ekonomichni horyzonty – Economic horizons*, vol. 1(27). Available at: <http://eh.udpu.edu.ua/> (accessed March 15, 2024).
6. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro turyzm» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv shchodo osnovnykh zasad rozvytku turyzmu [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Tourism" and some other legislative acts on the basic principles of tourism development]. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4162&skl=10 (accessed March 15, 2024).
7. Pro turyzm: Zakon Ukrainy (1995) [On tourism: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (BBR)*, vol. 31, p. 24. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed March 12, 2024).
8. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku [On approval of the Strategy for the development of tourism and resorts for the period up to 2026] *rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy – order of the Cabinet of Ministers of Ukraine* Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501> (accessed March 04, 2024).
9. Stoian K. S., Ryzhova K. I., Kopylova A. O. (2018) Yevropeyskyi dosvid derzhavnogo upravlinnia turystychnoiu sferoiu [European experience in public administration of the tourism sector]. *Pravo i suspilstvo. Serii: «Administratyvne pravo i administratyvnyi protses, informatsiine pravo» – Law and society. Series: "Administrative law and administrative process, information law"*.
10. Stroiko T. V., Prokof'iev D. I., Lazarenko V. O. (2020) Fiskalni mekhanizmy rehuliuвання sfery turyzmu v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Fiscal mechanisms for regulating the tourism sector in the context of decentralization of power in Ukraine]. *Derzhava ta rehiony – State and regions*, vol. 6(117), pp. 138–143.
11. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony (2014) [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand], vol. 1678-VII Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (accessed March 02, 2024).