

**Царук В.В.**

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

## ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

*У статті досліджуються теоретичні засади державно-правового регулювання сферою туризму України в історичному аспекті, проведено системний аналіз завдань та повноважень центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у сфері туризму та процес їх трансформації від часів розпаду СРСР до сьогодення. У роботі проаналізовано особливості структури управління туристичною сферою на регіональному рівні та підходи до її формування у залежності від підпорядкування сфери туризму до того чи іншого центрального органу виконавчої влади.*

*Автором проаналізовані основні завдання і цілі ЦОВВ у сфері туризму у період від 1993р. до 2024 рр., що включені до Положень про їх створення. У роботі показано зміну державної політики щодо визнання пріоритетності розвитку окремих напрямів туризму та поступове визнання підтримки в'їзного та внутрішнього туризму як пріоритетних напрямів державної політики у сфері туризму України. Обґрунтовано важливість розробки та прийняття загальнодержавних та регіональних програм розвитку туризму щодо пришвидшення розвитку туризму у регіонах. У роботі проведено функціональний аналіз діяльності ЦОВВ у галузі туризму у різні роки їх існування та виявлено зміни у підходах держави до побудови системи управління сферою туризму в Україні.*

*У дослідженні показано еволюцію змін у державно-правовому регулюванні сферою туризму України у залежності від підпорядкування сфери туризму до того, чи іншого центрального органу виконавчої влади починаючи зі створення Державного комітету по туризму України у 1993 році.*

*У статті на основі системного аналізу та порівняння організаційних структур обласних державних адміністрацій відслідковано зміни функціональної ролі туризму та курортів у діяльності регіональних органів державної влади до і під час російського вторгнення в Україну.*

**Ключові слова:** туристична сфера, публічне управління, державне регулювання, регіональне управління, програми розвитку туризму.

**Постановка проблеми.** Згідно з міжнародно визнаним рейтингом «Конкурентоспроможності країн у сфері туризму» (The Travel & Tourism Competitiveness Index) (далі – TTCI), який публікується раз на два роки і відображає місце кожної держави за привабливістю подорожей та розвитку туризму, Україна посіла лише 78 місце зі 140 країн, які потрапили до рейтингу у 2019 році. Аналіз складових даного рейтингу (зокрема, оцінювалися «Політика в сфері подорожей та туризму» та «Сприятливе середовище» – охорона здоров'я та ведення бізнесу), показує, що успішність країни залежить від компетенції та функціональної ролі, яку відіграють органи державної та регіональної влади у сфері туризму, а також ефективності державної політики та управлінської моделі у туристично-курортній сфері.

За 23 роки Незалежності в Україні 9 разів змінювався центральний орган виконавчої

влади, що відповідав за реалізацію державної політики у сфері туризму і курортів. Така зміна підходів щодо управлінських моделей розвитком туризму негативно впливала на розвиток курортно-туристичної сфери України, що не давало можливості здійснювати системну роботу щодо реалізації державних програм розвитку туризму та положень Закону України «Про туризм». Лише у 2016 році у Положенні про створення Департаменту туризму і курортів Мінекономрозвитку України відображено завдання щодо сприяння розвитку в'їзного та внутрішнього туризму. Відсутність чіткої системи управління туристичною сферою на регіональному рівні, яка б передбачала створення у структурі облдержадміністрацій окремих структурних підрозділів, що відповідали за реалізацію державної політики у сфері туризму і курортів, унеможливила як залучення інвести-

цій у сферу гостинності, так і розкриття туристичного потенціалу регіонів України.

Чимало питань щодо державно-правового регулювання розвитком курортно-туристичної сфери України ще не знайшло достатнього відображення у науковій літературі і потребує додаткового вивчення. Зокрема, потребує розгляду проблематика формування державного управління туризмом на регіональному рівні у контексті запровадження воєнного стану в Україні, а також нової функціональної ролі Державного агентства розвитку туризму. Плани повоєнного відновлення України уже сьогодні змушують експертів шукати нові моделі управління сферою туризму і курортів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням державно-правового регулювання системи управління у сфері туризму України приділяли увагу чимало дослідників. Зокрема, ці питання знайшли відображення у роботах Ю.В. Алексеевої, О.О. Любіцевої, В.Ф. Кифяка, К.М. Манойленка, А.Т. Матвієнка, О.І. Угоднікової, В.К. Федорченка. Моделі державного управління сферою туризму знайшли відображення у працях вітчизняних науковців С.С. Галасюка, Н.А. Опанасюк, А.Г. Охріменко, О. Царука та А. Чечель. Чимало вітчизняних науковців досліджували і тематику системи управління туризмом на регіональному рівні – зокрема, ці питання висвітлені у роботах Є.О. Бойко, І.М. Григорчака та Л.О. Оніщук. Дослідженням використання в Україні можливостей міжнародного досвіду управління туристичною сферою присвячені роботи О.О. Ахмедової, В.Г. Герасименка та В.К. Кіптенко.

Водночас у сучасній вітчизняній науковій літературі спостерігається брак досліджень, які б комплексно розкривали нові аспекти, пов'язані з державним управлінням сфери туризму під час воєнного стану та повоєнної відбудови України.

**Постановка завдання. Метою статті** є теоретико-методологічний аналіз системи державного управління у сфері туризму, проблем становлення і розвитку державно-правового регулювання туристичної сфери України на загальнодержавному та регіональному рівнях з часу відновлення Незалежності України, а також дослідження функціональних змін в управлінні туристичною сферою на регіональному рівні в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Вітчизняна туристична сфера охоплює величезну кількість людей і ресурсів, а тому не може залишатися без

спеціальних правових, організаційних та економічних важелів впливу. У Конституції України невід'ємною її складовою записано право кожного громадянина України на відпочинок (стаття 45), а також свободу пересування (стаття 33) [1]. Безпосередньо через туризм сьогодні реалізується як право людини на свободу пересування, так і важлива соціальна мотивація для його здійснення – оздоровлення, відпочинок, ділова поїздка тощо [2, с. 14].

Правовою основою для здійснення туристичної діяльності в Україні є Конституція України, міжнародно-правові акти у сфері туризму, Закон України «Про туризм», а також підзаконні нормативно-правові акти у сфері туризму [3]. Реалізація державної політики України у сфері туризму здійснюється шляхом визначення і реалізації основних напрямів державної політики, пріоритетних напрямів розвитку туризму, визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони, спрямування коштів державного бюджету на розробку і реалізацію державних програм розвитку туризму, нормативного регулювання відносин у галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, встановлення системи статистичного аналізу і звітності [8, с. 26].

Україна визначила туристичну сферу як один із пріоритетних напрямів економічного розвитку країни, що знайшло своє відображення в урядовій програмі «Вектори економічного розвитку-2030», у якій поставлено стратегічну мету у сфері туризму є підвищення у рейтингу ТТСІ з 78 до 45 місця у період до 2030 року та забезпечити розвиток туризму як одного із драйверів соціокультурного та економічного розвитку регіонів» [24, с. 219]. Відповідно до цієї стратегії внесок сфери туризму до ВВП країни до 2030 року мав зрости до 10% (з існуючих станом на 2021 р. – 1,5–2%). Ще однією стратегічною ціллю, занесеною до урядової програми, є «стале зростання кількості, якості та конкурентноспроможності туристичних продуктів на національному, регіональному і локальному рівнях» [24, с. 221]. Задля цього система державного управління сферою туризму повинна була зазнати ряду суттєвих змін та трансформацій, змістивши акценти у бік посилення регіонального розвитку (йшлося, зокрема, про створення регіональних організацій з управління DESTINATIONAMI, Національної туристичної організації як єдиної державної маркетингової організації з просування вітчизняного турпродукту та регіональних туристичних фондів), що знайшло своє відображення

у положеннях нової редакції Закону України «Про туризм», прийнятого Верховною Радою України у першій редакції у лютому 2021 року [25].

За часів СРСР система управління туризмом була класифікована за декількома напрямками – в'їзний іноземний туризм, виїзний, а також внутрішній туризм, якими опікувалися різні відомчі управлінські структури [4, с. 10–12]. Зокрема, відома розгалужена система «Інтурист», яка мала свої представництва та засоби розміщення майже у кожній з областей України, відповідала за прийом виключно іноземних туристів. Бюро молодіжного міжнародного туризму (БММТ) «Супутник» займалося як внутрішнім туризмом (відпочинок молодіжних та студентських груп), так і виїзним – організацією групових поїздок молоді закордон (переважно до країн соцтабору). Організацією внутрішнього відпочинку громадян займалися переважно профспілкові організації – Укрпрофтур та Укрпрофоздоровниця. Така система дозволяла чітко сегментувати роботу на туристичному ринку та здійснювати тісну координацію з організаціями постачальниками туристів. Після розпаду СРСР для управління туристичною сферою України було створено державну корпорацію «Укрінтур». Але розрив налагоджених зв'язків щодо реалізації турпродукту, а також відміна державних преференцій для розвитку в'їзного туризму (уведення податку на в'їзний туризм) призвели до того, що на початку 90-х в Україні різко зменшилася кількість іноземних туристів (1992 р. – 120 тис.), хоча у середині та наприкінці 80-х їх кількість складала не менше 500 тис. за рік [7]. Внаслідок відсутності державної підтримки та зміни підходів до оподаткування в'їзного туризму, державний бюджет України на початку 90-х втратив майже 80% валютних надходжень від іноземного туризму, у той же час кількість виїзних туристів з України (переважно шоп-тури) зросла у декілька разів і склала майже 10 млн. осіб [9, с. 20]. Не змогла адаптуватися до нових ринкових умов і стати ефективною і регіональна структура управління вітчизняним туризмом, яка складалася з відділень «Укрінтуру».

У зв'язку з цим, для більш ефективного управління сферою туризму, впорядкування туристичної діяльності та налагодження міжнародних зв'язків 12 серпня 1993 року Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) було створено Державний комітет по туризму України (Держкомтуризм), який став першим центральним органом виконавчої влади у сфері туризму за часів відновлення незалежності України [5]. Його голо-

вними завданнями стали — участь у формуванні й реалізації державної політики у галузі іноземного та внутрішнього туризму, формування нової нормативно-правової бази туризму, забезпечення формування ринку туристичних послуг. На Держкомтуризм була також покладена важлива контролююча функція щодо проведення сертифікації готелів, мотелів, ресторанів та інших об'єктів туризму, що мало суттєво підвищити рівень якості надання послуг підприємств сфери гостинності України. Діяльність Держкомтуризму розпочалася з розробки основних нормативно-правових документів, що змогли унормувувати діяльність учасників туристичного ринку України. З 1994 року була введена обов'язкова система ліцензування туристичних підприємств різної форми власності, а 1995 року було затверджено державну статистичну звітність у галузі туризму і введено поняття звітності – «форми спостереження, згідно з якою кожний суб'єкт регулярно подає інформацію про свою діяльність до державних органів статистики у вигляді звітів спеціально затвердженої форми» [6, с. 22]. Це дозволило щороку збирати актуальну інформацію від туристичних фірм різної форми власності, готелів та санаторно-курортних закладів щодо кількості обслугованих туристів. Система збору статистичних даних від туристичних фірм (туроператорів та туристичних агентств) 1-Тур ще й до сьогодні є важливим чинником для подальшого формування напрямів ефективної державної політики у галузі туризму.

Держкомтуризм вперше з часу незалежності розпочав процес удосконалення системи регіонального управління туризмом України, створивши у регіонах систему регіональних представництв – генеральних агентств Держкомтуризму на базі діючої пострадянської системи «Інтурист» [22]. Вони, з одного боку, мали можливість займатися комерційною діяльністю, а з іншого – їх було наділено повноваженнями щодо видачі ліцензій іншим туристичним компаніям. Подібна модель системи управління туристичною сферою у регіонах, на жаль, не змогла вплинути на покращення розвитку туризму у регіонах, оскільки не було жодних важелів впливу на прийняття рішень на рівні областей, а також ці структури так і не отримали від Держкомтуризму фінансових ресурсів для здійснення своєї діяльності.

У 1997 році в Україні було прийнято «Програму розвитку туризму в Україні до 2005 р.», до якої було внесено завдання щодо створення структурних підрозділів з туризму у складі органів виконавчої влади в Автоном-

ній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, підпорядкувавши їх також Держкомтуризму [18]. Протягом 90-х років деякі з регіонів (Закарпатська, Львівська та Одеська області), розуміючи важливу роль і місце туризму і курортів у їх економічному зростанні, почали процес створення у складі обласних державних адміністрацій відповідних структурних підрозділів (відділів та управлінь), які відповідали за розвиток туризму у цих регіонах. У 1995 році у АР Крим було створено Міністерство курортів і туризму, що позитивно вплинуло на розвиток туристично-курортного сектору регіону. Але у більшості областей структурних підрозділів, які б відповідали за розвиток туризму, у системі виконавчої влади тоді створено так і не було. Саме тому в Указі Президента України від 19.08.1999 р. «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 р.» ще раз було наголошено про необхідність КМУ «вжити заходів щодо створення підрозділів з питань туризму в місцевих органах виконавчої влади» [19].

На жаль, реалізація цього положення Указу Президента була призупинена через серію реорганізацій, яка спіткала центральний орган виконавчої влади з управління туризмом, що відбувалися протягом 1999–2001 рр. І лише з утворенням Держтурадміністрації України (2001 р.) протягом 2001–2005 рр. окремі структурні підрозділи, що відповідали за реалізацію державної політики щодо розвитку туризму і курортів з'являються у Чернівецькій, Херсонській, Рівненській, Одеській та Тернопільській областях [20]. Завдяки напояганню Держтурадміністрації у 2003 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено «Типове положення про управління (відділ) з питань туризму і курортів обласних державних адміністрацій» [21]. До цього документу внесено важливий пункт, що свідчить про намір створити чітку вертикаль управління туризмом на загальнодержавному рівні – відтепер призначення керівників, відповідальних за розвиток туризму у регіонах, повинно було погоджуватися з ЦОВВ у сфері туризму. Чергова реорганізація органу управління у сфері туризму у 2005 році і утворення Державної служби туризму і курортів України у складі нового міністерства культури і туризму призвела до поступового переходу структурних одиниць (секторів та відділів туризму) облдержадміністрацій до складу управлінь культури. Результатом цього процесу стало розбалансування існуючої вертикалі управління туризмом у регіонах. У деяких з них туризм так і залишився у складі

економічного блоку (Івано-Франківська, Київська та Чернівецька області), або ж окремим структурним підрозділом (Львівська, Одеська області). Лише у 2009 році з'явилося Типове положення про управління культури і туризму облдержадміністрації [23].

2011 року туристичну сферу Указом Президента було передано до сфери управління міністерства інфраструктури України, що спричинило чергове переформатування структурних підрозділів, які відповідали за державну політику сфері туризму і курортів на регіональному рівні. Утім, регіональна влада тепер уже не поспішала знову перекроювати функціональні повноваження структурних підрозділів ОДА. Саме тому у більшості областей склалася парадоксальна ситуація з точки зору регіонального управління – на загальнодержавному рівні сфера туризму і курортів була віднесена до управління міністерства інфраструктури України, а на регіональному рівні структурні підрозділи продовжували залишатися у складі департаментів та управлінь культури.

Дещо покращилася ситуація зі структурою управління туризмом на регіональному рівні після передачі туризму та курортів у підпорядкування Міністерства економіки і торгівлі України (2015 р.) та створення у його складі окремої структурної одиниці – Департаменту туризму і курортів (2016 р.). До його Положення увійшло, що «метою діяльності Департаменту є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів)» [17]. Головними завданнями новоутвореної структури було визначені наступні: розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму, визначення основ безпеки туризму, нормативне регулювання відносин у сфері туризму, установа системи статистичного обліку та звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу. З нововведень варто відзначити, що вперше ЦОВВ у сфері туризму був позбавлений функції видачі ліцензій на туроператорську діяльність, хоча функція контролю за діяльністю суб'єктів господарювання продовжувала залишатись за Департаментом туризму і курортів.

У 2015–17 рр. активізувалась робота експертної групи з туризму та курортів при Комітеті молодіжної політики, спорту і туризму Верховної Ради України щодо внесення змін до Закону України «Про туризм». Серед основних нововведень пропонувалось змінити систему фінансових

гарантій для здійснення туроператорської діяльності та створити Реєстр суб'єктів туристичної діяльності, удосконалити та розширити понятійний апарат у галузі туризму відповідно до міжнародних визначень, а також визначити пріоритетність розвитку в'їзного та внутрішнього туризму над виїзним та ін. [28]. Більшість цих нововведень увійшли до Проекту змін до Закону України «Про туризм», який було прийнято у першому читання народними депутатами ВРУ IX скликання у лютому 2021 року [25].

Протягом 2017–19 рр. обласні державні адміністрації почали активно створювати окремі структурні підрозділи, які відповідали за реалізацію державної політики щодо розвитку туризму і курортів у регіонах. Станом на кінець 2019 року у 6 областях (Закарпатська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Тернопільська та Херсонська області) та місті Києві були створені окремі управління туризму, ще у 8 областях діяли окремі відділи у складі управлінь, чи департаментів і лише у 10 регіонах сфера туризму в управлінській вертикалі облдержадміністрацій була розмита і представлена відділами та секторами, до сфери відповідальності яких входили також культурна спадщина, музеї, чи інвестиції [27, с. 62]. Все це дало змогу прискорити розвиток туризму у регіонах та значно збільшити податкові надходження від туристично-курортної сфери до Державного бюджету України. Станом на початок 2022 р. деякі з вітчизняних експертів наводили цифру прямого внеску туризму до ВВП України на рівні 3,9% [30]. Варто зазначити, що у цей

період (2015–2019 рр.) у більшості областей України були розроблені та затверджені обласними радами довгострокові регіональні програми розвитку туризму і курортів, що давало можливість закласти до бюджету відповідні фінансові ресурси для реалізації цих програм [28, с. 5–6].

Утім, державне управління туризмом на регіональному рівні потребує суттєвого удосконалення. Організаційна структура облдержадміністрацій показує, що керівництво ОДА у багатьох випадках не помічає прямої залежності збільшення надходжень від туристично-курортної сфери від рівня управління розвитком туристичної сфери на регіональному рівні. Такі перспективні у плані розвитку курортно-туристичного потенціалу області як Вінницька, Полтавська та Хмельницька станом на 2021 рік так і не мали у складі ОДА окремих структурних підрозділів, до функціональних обов'язків яких належав би розвиток туристично-курортної сфери. Повномасштабне вторгнення росії в Україну спричинило оптимізацію управлінської вертикалі більшості облдержадміністрацій. Насамперед це торкнулося структурних підрозділів, які відповідали за розвиток туризму і курортів. З 6 областей, де у складі ОДА діяли управління туризму і курортів, станом на 1 січня 2024 року такі структури залишилися лише у трьох – Закарпатській, Львівській та Київській областях (див. Таблиця 1). Хоча у Київській області управління туризму у 2022 році втратило статус окремого структурного підрозділу, увійшовши до складу новоутвореного Департаменту культури і туризму ОВА.

Таблиця 1

**Зміни структурних підрозділів ОДА, що відповідають за державну політику у сфері туризму, під час дії воєнного стану (станом на 01.01.2024)**

№	Обласна державна адміністрація	Структурний підрозділ, що відповідає за розвиток туризму (до 2022 р.)	Структурний підрозділ, що відповідає за розвиток туризму (станом на 01.01.2024)
1	2	3	4
1.	Волинська	Відділ туризму (Департамент економіки та європейської інтеграції)	Відділ туризму та курортів (Департамент економічного розвитку, зовнішніх зносин та з питань туризму і курортів)
2.	Івано-Франківська	Відділ туризму (Управління міжнародного співробітництва, євроінтеграції, туризму та інвестицій)	Відділ туризму (Управління євроінтеграції громад і туризму)
3.	Київська	Управління туризму	Управління туризму (Департамент культури і туризму)
4.	Миколаївська	Управління туризму та курортів	Відділ туризму (Департамент економічного розвитку та регіональної політики)

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
5.	Одеська	Управління туризму, рекреації та курортів	<b>Відділ культури і туризму</b> (Департамент фізичної культури, спорту і туризму)
6.	Тернопільська	Управління туризму	<b>Відділ туризму</b> (Департамент культури та туризму)
7.	Херсонська	Управління туризму та курортів	-----
8.	Хмельницька	Відділ охорони культурної спадщини, туризму, національностей та релігій (Управління культури, національностей, релігій та туризму)	<b>Відділ туризму, курортів, транспорту та поштового зв'язку</b> (Управління інфраструктури)

Джерело: розробка автора (аналіз офіційних веб-сторінок облдержадміністрацій станом на 1 січня 2024 р.).

Функціональний аналіз діяльності ЦОВВ у галузі туризму у різні роки їх існування виявив зміни у підходах держави до побудови системи управління сферою туризму в Україні (див. Таблиця 2).

З часу створення першого ЦОВВ у галузі туризму у 1993 році у його Положенні одним з головних завдань була – «участь у формуванні та реалізації державної політики з питань туризму».

З того часу цей пункт практично у незмінному варіанті був присутній у всіх подальших Положеннях новостворених ЦОВВ, що опікувалися розвитком туризму в Україні. Щоправда, при створенні Міністерства культури і туризму України (2006 р.) і у його структурі Держслужби туризму і курортів у її Положенні серед головних завдань залишили

Таблиця 2

**Основні завдання, покладені на ЦОВВ у період 1993–2024 рр. щодо реалізації державної політики у сфері туризму**

№	Орган центральної виконавчої влади України, що відповідає за державну політику у сфері туризму	Нормативно-правовий акт щодо створення	Дата створення	Основні завдання щодо реалізації державної політики у сфері туризму (згідно Положення)
1	2	3	4	5
1.	Державний комітет України по туризму	Постанова Кабінету Міністрів України №625	12 серпня 1993 р.	1. Формування й реалізація державної політики у галузі іноземного та внутрішнього туризму 2. Формування нової нормативно-правової бази туризму 3. Забезпечення формування ринку туристичних послуг 4. Проведення сертифікації готелів, мотелів, ресторанів та інших об'єктів туризму
2.	Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму	Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» №193	15 грудня 1999 р.	1. Участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї, фізичної культури, спорту, туризму 2. Забезпечує координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також туристичних підприємств, оздоровчих закладів та закладів відпочинку з питань організації туризму 3. Видає відповідно до законодавства ліцензії суб'єктам підприємницької діяльності, які надають туристичні послуги населенню, здійснює контроль за їх діяльністю, веде Державний реєстр суб'єктів туристичної діяльності, розробляє та затверджує зразок туристичного ваучера

1	2	3	4	5
3.	Державний департамент туризму	Постанова Кабінету Міністрів України №1001	09 серпня 2001 р.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Участь у формуванні та реалізації державної політики з питань туризму</li> <li>2. Розроблення та реалізація державних цільових програм розвитку туристично-рекреаційної сфери, удосконалення ринку туристичних послуг з метою становлення туризму як високорентабельної сфери економіки;</li> <li>3. Здійснює відповідно до законодавства ліцензування організації іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму, екскурсійної діяльності</li> <li>4. Участь в організації роботи з відкриття туристичних представництв в зарубіжних країнах</li> </ol>
4.	Державна туристична адміністрація України	Указ Президента України №331/2002	11 квітня 2002 р.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у туристичній та курортній галузях</li> <li>2. Розроблення та реалізація загальнодержавних програм розвитку курортів та туристично-рекреаційної сфери, ринку туристичних послуг, забезпечення захисту і безпеки туристів</li> <li>3. Визначення перспектив і напрямів розвитку внутрішнього, міжнародного та іноземного туризму, розбудови матеріально-технічної бази туристичної галузі</li> <li>4. Сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України у високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки</li> </ol>
5.	Міністерство культури і туризму України (Державна служба туризму і курортів України)	Постанова Кабінету Міністрів України № 132	13 лютого 2006 р.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Участь у реалізації державної політики у туристичній і курортній галузі</li> <li>2. Узагальнення практики застосування законодавства у туристичній і курортній галузі, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення</li> <li>3. Визначає перспективи і напрями розвитку внутрішнього і міжнародного туризму, зміцнення матеріально-технічної бази туристичної і курортної галузі</li> <li>4. Здійснення регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій у туристичній і курортній галузі щодо фізичних та юридичних осіб</li> </ol>
6.	Міністерство інфраструктури України (Державне агентство України з туризму та курортів)	Указ Президента України №444/2011	08 квітня 2011 р.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Реалізація державної політики у сфері туризму та курортів, а також внесення пропозицій Міністру інфраструктури України щодо її формування.</li> <li>2. Забезпечує розвиток в'їзного та внутрішнього туризму та курортів</li> <li>3. Встановлює відповідні категорії об'єктам туристичної інфраструктури</li> <li>4. Видає ліцензії на право здійснення туроператорської діяльності та здійснює контроль за додержанням ліцензійних умов</li> </ol>



1	2	3	4	5
7.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. (Департамент туризму і курортів)	Наказ Мінекономрозвитку № 116	27 січня 2016 р.	1. Розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів 2. Розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму 3. Реалізація основних пріоритетних напрямів державної політики у сфері туризму, у тому числі: забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; 4. Створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання
8.	Міністерство культури, молоді та спорту України (Державне агентство розвитку туризму України – ДАРТ)	Постанова КМУ №1162 «Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку туризму»	24 грудня 2019 р.	1. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів 2. Забезпечення розвитку в'їзного та внутрішнього туризму 3. Встановлення відповідних категорій об'єктам туристичної інфраструктури 4. Здійснює заходи щодо підвищення конкурентоспроможності туристичного ринку, які пов'язані з інтеграцією національного тур.ринку в єдиний європейський туристичний простір
9.	Міністерство інфраструктури України (Державне агентство розвитку туризму України – ДАРТ)	Рішення засідання Уряду про зміну Положення Міністерства культури та інфор. політики	08 вересня 2021 р.	Див. пункт №8

*Джерело: розробка автора (аналіз прийнятих Положень ЦОВВ у сфері туризму з 1993 по 2024 рр.)*

тільки «участь у реалізації державної політики у туристичній і курортній галузі», прибравши чомусь слово «формування» [16].

Підвищення ролі і вагомості туризму у економічному зростанні країни було зафіксовано Указом Президента України № 331/2002 від 11 квітня 2002 року про створення нового центрального органу виконавчої влади у галузі туризму Держтурадміністрації України (ДТАУ), серед головних функціональних завдань якої було внесено новий пункт щодо «реалізації державної політики у курортній галузі», а також «сприяння в межах своєї компетенції перетворенню санаторно-курортного комплексу України у високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки» [12]. Переведення курортної сфери у підпорядкування державного органу виконавчої влади в галузі туризму дало можливість ДТАУ вже наступного року розпочати системну роботу у цьому напрямку – створення Державного кадастру природних територій курортів Укра-

їни, розробку Положення «Про статус курорту державного значення», напрацювання змін до Закону України «Про курорти». Робота над стратегічними документами щодо розвитку курортної сфери дещо загальмувалась у 2014–2017 рр. при зміні органів державної влади у сфері туризму, але вже навіть під час воєнного стану у 2023 р. експертами було напрацьовано проект нової Стратегії розвитку курортів України.

Напередодні проведення в Україні фінальної частини чемпіонату з футболу Євро-2012 у квітні 2011 року Указом Президента України № 444/2011 у складі міністерства інфраструктури було створено Державне агентство України з туризму та курортів. До його Положення увійшли більшість завдань та повноважень, що визначали діяльність його попередника — Державної служби туризму і курортів (ДСТКУ). Водночас наявними були і деякі відмінності. Зокрема, вперше серед завдань ЦОВВ у 17 пункті було вказано – «забезпечує розвиток в'їзного та вну-



трішнього туризму та курортів». У всіх попередніх положеннях йшлося виключно про розвиток туризму загалом, не акцентуючи увагу на в'їзному туризмі, який є надзвичайно важливим чинником для економічного зростання країни. Після ліквідації у 2014 році Держагентства з туризму і курортів, сфера туризму згідно Постанови КМУ перейшла у підпорядкування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке у січні 2016 р. створило управління, а згодом і Департамент туризму і курортів [17]. Таким чином вперше туризм перейшов до сфери управління економічного блоку уряду. В історичній перспективі такий варіант не є чимось новим. На початку 2000-х обласні державні адміністрації створювали структурні підрозділи – відділи та управління туризму, які входили до складу управлінь чи департаментів економіки та інвестицій, або зовнішньоекономічної діяльності. Це стосується таких туристично привабливих регіонів як Івано-Франківська, Київська, Полтавська, Одеська та Херсонська області.

2019 року туристична сфера перейшла до підпорядкування Міністерства культури та інформаційної політики України, де було створено Державне агентство розвитку туризму України (ДАРТ). Його головними завданнями стали: реалізація державної політики у сфері туризму та курортів та внесення пропозицій щодо її формування, забезпечення розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, здійснення відповідно до законодавства встановлення відповідних категорій об'єктам туристичної інфраструктури (готелям та ін. Засобам розміщення) [31]. ДАРТ зміг успішно провести маркетингову кампанію «Мандруй Україною» під час епідемії Covid-19, розробив Державну програму розвитку туризму і курортів до 2026 р., активізував роботу з регіонами. Протягом 2020–2021 рр. ДАРТ разом з професійними асоціаціями та представниками турбізнесу розробив пропозиції щодо внесення змін до діючого Закону України «Про туризм» значна частина яких увійшла до прийнятого ВРУ у першому читанні проекті Закону у лютому 2021 р. Прийняття оновленого Закону дозволить удосконалити управління туристичною сферою України, привести деякі положення законодавства у відповідність до стандартів та директив ЄС, а також стимулювати розвиток державно-приватного партнерства [25].

У вересні 2021 року ДАРТ було переведено у підпорядкування міністерства інфраструктури, але його структура та положення залишилися

без змін. Під час повномасштабного російського вторгнення в Україну ДАРТ змінив напрями своєї діяльності, зосередившись на трьох проєктах – фото та відеофіксація збитків індустрії гостинності від російського вторгнення, розробка державної програми «Маршрути пам'яті», а також активна робота з міжнародними організаціями у сфері туризму (ЮНВТО та Європейська туристична комісія). Вже під час російського вторгнення у 2022 р. Україна поновила своє членство у Європейській туристичній комісії [14], а також очолила Європейський Комітет Всесвітньої туристської організації (UN Tourism), що безумовно сприятиме посиленню ролі і статусу України у цих впливових міжнародних організаціях.

**Висновки.** Роль та місце туризму у системі органів державного управління з часів здобуття Незалежності і до сьогодні значно змінилися. Урядовими програмами вітчизняна курортно-туристична сфера розглядається у якості високорентабельної галузі економіки України та один із драйверів її майбутнього економічного зростання та повоєнного відновлення. Водночас часті зміни у підпорядкуванні туристичної сфери до того чи іншого центрального органу виконавчої влади, не сприяють її стабільному зростанню. Система державного управління розвитком туризму на регіональному рівні пройшла декілька етапів свого розвитку і на сьогодні у структурі більшості облдержадміністрацій є окремі підрозділи, які відповідають за реалізацію державної політики розвитку туризму і курортів.

На жаль, з початком повномасштабного російського вторгнення в Україну та введенням режиму військового стану змінилось і місце туризму у структурах багатьох облдержадміністрацій. У деяких регіонах (Київська, Миколаївська, Одеська та Херсонська області) окремі структурні підрозділи, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів, були реорганізовані та приєднані до інших структурних підрозділів ОДА, або ж ліквідовані у зв'язку із воєнним станом та окупацією частини території (Херсонська область). Утім, у деяких регіонах (Закарпатська, Івано-Франківська та Львівська області) туристична сфера продовжує розвиватись і є одним із локомотивів їх економічного зростання. Процеси активного відновлення туристичної сфери спостерігаються у Житомирській, Київській та Вінницькій областях, що дає сподівання на швидке зростання туристичної сфери після закінчення воєнного стану в Україні.

**Список літератури:**

1. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 01.03.2024).
2. Опанасюк Н.А. Конституція України як правова основа розвитку туризму в Україні/ Н. А. Опанасюк //Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. № 6. С. 14–24. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj\\_2013\\_6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_2013_6_4) (дата звернення: 01.03.2024)
3. Туризм в Україні: Збірник нормативно-правових актів: В 5 т. – Ужгород: ІВА, 2000. Т. 5. 280 с.
4. Попович С.І. Туристичні ресурси України : збірник наукових статей. – К. 1996. 124 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 року № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/625-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
6. Підгорний А. З., Милашко О. Г. Статистика туризму: Навчальний посібник. – Одеса : ОНЕУ, рота-принт. 2014. 204 с.
7. Спектор Г. «Туризм с приставкой ретро» // «Дзеркало тижня» 26.09.1997. URL: [https://zn.ua/allnews/turizm\\_s\\_pristavkoj\\_retro.html](https://zn.ua/allnews/turizm_s_pristavkoj_retro.html) (дата звернення: 01.03.2024)
8. Манойленко К.М. Нормативно-правове регулювання туризму в Україні // Південноукраїнський правничий часопис. 2017. № 4. С. 26–28.
9. Матвієнко А.Т. Державно-правове регулювання туристичної галузі в Україні: історичний аспект// Юридична Україна. – 2014. – № 2. – С. 19–23. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_2_6) (дата звернення: 01.03.2024)
10. Закон України «Про туризм» (1995 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
11. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99/ed19991215#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
12. Указ Президента України від 11 квітня 2002 року N 331/2002 Положення про Державну туристичну адміністрацію України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331/2002#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
13. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід) /О.В.Бартошук// Держава та регіони, серія: Економіка та підприємство.– Запоріжжя, 2011. № 2. С. 62–68.
14. European Travel Commission (ETC). URL: <https://etc-corporate.org/> (дата звернення: 01.03.2024)
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
16. Постанова Кабінету міністрів України від 13 лютого 2006 року №132 «Про Державну службу туризму і курортів». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/29187274> (дата звернення: 01.03.2024)
17. Наказ Мінекономрозвитку від 22.07.2016 №1202 «Про затвердження Положення про департамент туризму та курортів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1202731-16#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
18. Постанова Кабінету Міністрів України №702 від 28.06.1997 р. «Про програму розвитку туризму в Україні до 2005 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702-97-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
19. Указ Президента України від 10.08.1999 р. «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року». URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973/99#Text> (дата звернення: 01.03.2024)
20. Оніщук Л. Філософія державного регулювання туристичної галузі: регіональний аспект / Л. Оніщук, П. Ворона // Державне будівництво. 2010. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_14)
21. Типове положення про управління (відділ) з питань туризму і курортів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 727 від 15 травня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7272003%D0%BF> (дата звернення: 01.03.2024)
22. Щодо Генеральних агентств по туризму: Наказ Державного комітету України по туризму No 299/01 03 від 15 серпня 1993 р. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v103309> (дата звернення: 01.03.2024)
23. Типове положення про управління культури і туризму обласної, Севастопольської міської, Головне управління культури, Головне управління охорони культурної спадщини, управління туризму і курортів Київської міської, відділ культури і туризму районної, районної у м.Севастополі, відділ культури, туризму та охорони культурної спадщини районної у м. Києві державної адміністрації: Постанова Кабінету України № 1415 від 25 листопада 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14152009> (дата звернення: 01.03.2024)

24. Постанова КМУ №179 від 03.03.2021 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 01.03.2024)
25. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4162&skl=10) (дата звернення: 01.03.2024)
26. Опанасюк, Н., & Попович, С. (2021). Історичні витоки правового регулювання туризму. *Часопис Київського університету права*, 2021. №2. С. 182–188. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/746>
27. Григорчак І. М. Особливості функціонування регіональних органів державного управління в сфері туризму та курортів: організаційно-структурний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 58–64. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6761&i=10>
28. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення державної політики у сфері туризму». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/gh6f100a?an=3&ed=2018\\_04\\_20](https://ips.ligazakon.net/document/view/gh6f100a?an=3&ed=2018_04_20) (дата звернення: 01.03.2024)
29. Бондаренко Л. А. Дослідження програм розвитку туризму в регіонах України. //Індустрія туризму і гостинності в Центральній та Східній Європі 2023. № 8 С. 5–10. Режим доступу – <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/tourism/article/view/1309>
30. Іван Ліптуга: Частка туризму в економіці України уже як в Італії // РБК-Україна 07.02.2022. URL: <https://travel.rbc.ua/rus/show/turist-priletet-biznes-klasse-poselitsya-1644051083.html>
31. Постанова КМУ № 1162 від 24 грудня 2019 р. «Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку туризму». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1162-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2024)

## **Tsaruk V.V. EVOLUTION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TOURISM IN UKRAINE**

*The article examines the theoretical foundations of state-legal regulation of the tourism sphere of Ukraine in a historical aspect, carried out a systematic analysis of the tasks and powers of the central executive authorities (CEOs) in the field of tourism and their transformation from the time of the collapse of the USSR to the present day. The work analyzes the peculiarities of the structure of the management of the tourism sphere at the regional level and approaches to its formation, depending on the subordination of the tourism sphere to one or another central body of executive power.*

*The author analyzed the main tasks and goals of the Center for Tourism in the period from 1993 to 2024, which are included in the Regulations on their creation. The work shows the change of state policy regarding the recognition of the priority of the development of certain areas of tourism and the gradual recognition of the support of inbound and domestic tourism as priority areas of state policy in the field of tourism of Ukraine. The importance of the adoption of national and regional tourism development programs for accelerating the development of tourism in the regions is substantiated.*

*In the article, a functional analysis of the activities of the central executive authorities in the field of tourism in different years of their existence was carried out and changes in the state's approaches to the construction of the tourism management system in Ukraine were revealed.*

*The study shows the evolution of changes in the state-legal regulation of the tourism sphere of Ukraine in connection with the subordination of the tourism sphere to one or another central body of executive power starting with the creation of the State Committee on Tourism of Ukraine in 1993.*

*In the article, based on a systematic analysis and comparison of the organizational structures of regional state administrations, changes in the functional role of tourism and resorts in the activities of regional state authorities before and during the Russian invasion of Ukraine were investigated.*

**Key words:** *tourism sphere, public administration, state regulation, regional administration, tourism development programs.*