

УДК 338.48

**Іванов А.М.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри туристичного та готельно-ресторанного бізнесу,  
Одеський національний економічний університет

### **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

**Іванов А.М. Шляхи удосконалення інституціонального механізму рекреаційно-туристичної політики України.** В статті розглянуто етапи реорганізації державних органів, що забезпечували регулювання рекреаційно-туристичної діяльності в Україні. Запропоновано нову модель управління сферою рекреаційно-туристичної діяльності. Виявлено оптимальний спосіб створення нової моделі управління. Структуровано складові вертикального управління рекреаційно-туристичної політики в Україні

**Ключові слова:** інституціональний механізм, рекреаційно-туристична сфера, державне регулювання, рекреаційно-туристична політика, Міністерство туризму та курортів.

**Іванов А.Н. Пути усовершенствования институционального механизма рекреационно-туристической политики Украины.** В статье рассмотрены этапы реорганизации государственных органов, которые обеспечивали регулирование рекреационно-туристической деятельностью в Украине. Предложено новую модель управления сферой рекреационно-туристической деятельностью. Выведено оптимальный способ создания новой модели управления. Структурировано составные вертикального управления рекреационно-туристической политикой в Украине.

**Ключевые слова:** институциональный механизм, рекреационно-туристическая сфера, государственное регулирование, рекреационно-туристическая политика, Министерство туризма и курортов.

**Ivanov A. Ways of improvement of the institutional mechanism of the recreational and tourist policy of Ukraine.** The article deals with the stages of reorganization of state bodies that provide regulation of recreation and tourism activity in Ukraine. A new model of management of recreation and tourism activity is proposed. The optimal way of creating a new management model is revealed. The components of vertical management of recreation and tourism policy in Ukraine are structured.

**Key words:** institutional mechanism, recreational and tourist sphere, state regulation, recreation and tourism policy, Ministry of Tourism and Resorts.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України займає одне з важливих місць в системі механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, оскільки включає нормативно-правове забезпечення та поєднання об'єктів і суб'єктів державного управління в цій сфері, забезпечує формування та реалізацію їх функцій, цілей, завдань і методів управління, а також визначає результати ефективного функціонування усіх структур рекреаційно-туристичної сфери країни.

Аналіз сучасних процесів у рекреаційно-туристичній сфері України доводить, що в цій галузі народного господарства існує ціла низка проблем, що потребують своєчасного вирішення з урахуванням теоретико-методологічних досліджень, досвіду та практики застосування української й зарубіжної науки з метою ефективного управління цією сферою господарювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Різні аспекти державної політики щодо розвитку рекреації та туризму на національному, регіональному й місцевому рівнях

висвітлено в працях таких учених, як: Басюк Д.І., Герасименко В.Г., Дурович О.П., Зорін І.В., Кабушкін Н.І., Каверина Т.П., Квартальнов В.А., Корж Н.В., Любіцева О.О., Мазур Ф.Ф., Мальська М.П., Писаревський І.М., Покоłodна М.М., Ткаченко Т.І., Цибух В.І.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на ґрунтовні напрацювання українських учених щодо вдосконалення механізмів формування та розвитку державної політики в рекреаційно-туристичній сфері, не повністю розкрито суть механізмів державної рекреаційно-туристичної політики й особливості її розвитку в умовах інституціонального середовища. Практично не досліджено роль та вплив інституціонального механізму державної політики на розвиток рекреаційно-туристичної сфери. Саме тому актуальність проблеми, пов'язаної з удосконаленням державної рекреаційно-туристичної політики в умовах розвитку інституціонального середовища, визначила вибір теми дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державної рекреаційно-туристичної політики в умовах розвитку інституціонального середовища.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За час української незалежності в рекреаційно-туристичній сфері постійно відбувалася реорганізація державних органів, що забезпечували регулювання рекреаційно-туристичної діяльності (таблиця 1).

Таблиця 1

Інституціональні зміни органів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні за 1991-2017 рр. (розроблено автором)

Роки	Назва державного органу управління
1991–1993	Акціонерна компанія «Укрінтур»
1993	Державний комітет з туризму України
1999–2000	Департамент туризму та курортів у складі державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України
2001–2002	Державна туристична адміністрація України
2005–2010	Державна з служба туризму і курортів у складі Міністерства культури та туризму України

2010-2014	Державне агентство з туризму та курортів Міністерства інфраструктури України
2014-2015 (листопад)	Відділ по туризму та курортах Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
Грудень 2015 – березень 2016	Управління туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
З квітня 2016 по сьогоднішній день	Департамент туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

Як бачимо з таблиці 1, у грудні 1988 року був ліквідований Головінтурист України, а з 1989 по 1993 роки орган управління туристичною сферою взагалі був відсутній. З 1989 по 1991 роки мала місце Асоціація з іноземного туризму, а з 1991 по 1993 роки - Акціонерна компанія «Укрінтур» [1]. Та ці дві останні структури не були органами центральної виконавчої влади й тому не мали змоги проводити державне регулювання туристичної сфери.

У травні 1993 року було створено Державний комітет з туризму, який підпорядковувався Кабінету Міністрів України.

У 1996 році для покращення функціонування сфери туризму в Україні було створено Національну Раду з туризму. Ця позавідомча інституція поряд із функцією координування займалася розглядом стратегічних і перспективних пропозицій щодо розвитку туристичної сфери в Україні. Однак на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 року Раду з питань туризму було ліквідовано [2].

Новий етап структурної реорганізації центрального виконавчого органу регулювання сферою туризму настав у грудні 1999 року на основі Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. [3] та згідно з Указом Президента України «Про державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму» від 31 травня 2000 року за №740/2000 було утворено єдиний Державний комітет з молодіжної політики, спорту та туризму (Держкоммолодьспорттуризм). Створення нового органу центральної виконавчої влади не призвело до значних зрушень в системі державного регулювання сфери туризму, оскільки цей комітет поєднав у своїй структурі напрямки державної політики, які взагалі не в сфері інтересів

досліджуваної нами сфери діяльності. У зв'язку з цим виникла відсутність системного професійно-галузевого підходу до вирішення існуючих проблем розвитку. Державний Комітет молодіжної політики, спорту та туризму поділявся на три департаменти залежно від самої назви, серед яких був і Державний департамент туризму і курортів, до складу якого входили Управління організації туризму й Управління розвитку туристичної індустрії та інвестицій.

Подальша практика діяльності органу довела, що така політика була неефективно, оскільки повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну сферу на задній план. Це відбувалося як на центральному, так і на регіональному рівнях. Економічні показники туристичної галузі у 1999-2000 рр. були найгіршими за всі роки незалежності [2].

Процес створення Державної туристичної адміністрації України (Держтурадміністрація) відбувся у 2002 році. Це відбулося на основі перебудови Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму (Указ Президента України від 11 квітня 2002 р. №331 [4]), шляхом ліквідації в його організаційній структурі Департаменту туризму і курортів. Ця виявило активізацію політики держави щодо підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів просування якісного національного тур продукту [2]. В адміністрації було створено Департамент розвитку курортів та туристично-рекреаційної сфери.

Відповідно до такої схеми утворення й реорганізації структур управління державної політики у сфері туризму на державному рівні всі ці процеси відбулися й на регіональному рівні.

Але на цьому реорганізація системи державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні не була припинена. Згідно з Указом Президента України у квітні 2005 р. Міністерство культури і мистецтв України та Державну туристичну адміністрацію України реорганізовано у Міністерство культури і туризму України (МКТ) [5]. Основні завдання МКТ були зазначені в Постанові

Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. «Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України» [6].

У межах новоствореного міністерства важливі функції щодо державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери були надані Державній службі туризму і курортів (Держтуризмкурортів). Основні напрямки та засади діяльності Держтуризмкурортів були визначені Постановою КМУ від 13 лютого 2006 року №132 [7].

Наступним етапом інституційних змін в системі органів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України став Указ Президента від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8], на основі якого було реорганізовано Міністерство культури і туризму та створено Міністерство культури й Міністерство інфраструктури як окремі управлінські структури, на яке було покладено здійснення функції з реалізації державної політики у сфері туризму [9].

У структурі новоствореного Міністерства інфраструктури України на основі Указу Президента від 6 квітня 2011 року «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» було створено Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт) і саме на нього було покладено функції з реалізації державної політики у сфері туризму та курортів.

Даний Центральний орган виконавчої влади не є правонаступником Державної служби туризму і курортів, а його діяльність спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України.

З 2014 по листопад 2015 року в Україні функціонує Відділ по туризму та курортах Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; з грудня 2015 по березень 2016 року - Управління туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а з квітня 2016 року по сьогоднішній день – Управління реорганізовано в Департамент. З цей час прийнято доволі багато нових законів та поправок до законів. Нарешті у грудні 2017 року

винесено на обговорення Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму» [10].

Таким чином, не зважаючи на певні зусилля, які задекларовані українською владою щодо розвитку рекреаційно-туристичної сфери, реалії сучасного життя показують, що ефективність державного регулювання цією сферою залежить від центрального органу влади, на який покладено повноваження з питань розвитку сфери туризму і рекреації [1].

Саме тому постала необхідність створити самостійний орган державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні. Як показує практика сучасного реформування вищезазначених державних органів постійне їх включення або співставлення з іншими центральними органами виконавчої влади призводить до погіршення ситуації в системі державного регулювання даної сфери.

Виходячи з вищесказаного, пропонується на державному рівні вдосконалити систему органів державного управління досліджуваної сфери шляхом:

- реструктуризації існуючого Департаменту туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з метою створення самостійного міністерства туризму та курортів України;

- створення в структурних підрозділах новоствореного міністерства відділу, який безпосередньо займався б питаннями рекреації в Україні в цілому та в регіонах зокрема;

- запровадження на рівні відомств і служб чіткої системи координації між різними органами державного управління, які мають за об'єкт регулювання певні аспекти рекреаційно-туристичної сфери України. Насамперед, такі зв'язки повинні відбуватися в системі таких сучасних міністерств України, як: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Міністерство культури, Міністерство освіти і науки, Міністерство молоді та спорту, Міністерство інфраструктури тощо, що надасть змогу оперативно й ефективно реагувати на вирішення поставлених завдань та нагальних проблем у даній сфері. Формами реалізації цього завдання можуть бути:

- створення консультативно-дорадчих органів, інформаційних рекреаційно-туристичних центрів тощо;
- розділення повноважень центрального та регіональних органів виконавчої влади в рекреаційно-туристичній сфері;
- покращення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють свої функції в системі управління рекреаційно-туристичної сфери;
- зміна підходів щодо планування та програмування рекреаційно-туристичної сфери на державному рівні.

Процес розробки й реалізації державних програм розвитку рекреації та туризму повинен базуватися на принципах пріоритетності, об'єктивності, комплексності, послідовності тощо та мати стратегічний характер.

На регіональному рівні слід:

- створити структурні підрозділи щодо питань рекреації та туризму на всіх рівнях управління та координаційних консультативно-інформаційних служб;
- вдосконалити взаємовідносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємництва, діяльність яких пов'язана з наданням рекреаційно-туристичних послуг;
- забезпечити умови для створення рекреаційно-туристичних інформаційних центрів;
- покращити систему навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки розвитку рекреації та туризму. Для покращення вищезазначених проблем ми розробили схему організаційної структури Міністерства туризму та курортів України (рис. 1.).





Рис. 1 - Схема організаційної структури Міністерства туризму та курортів України (розроблено автором)

Найвищий рівень управління в новоствореному міністерстві складають керівник - міністр туризму та курортів та два його заступники. Один керує туристичним напрямком, а другий – розвитком курортів та рекреації.

Наступну ланку організаційної структури складають чотири департаменти, які мають у своєму складі управління та відділи.

До департаменту правового забезпечення та безпеки туризму та курортів входять:

- управління правового забезпечення та безпеки діяльності міністерства;
- управління регуляторної політики, стандартизації та ліцензування;
- відділ планування і організації діяльності;
- відділ розвитку курортів та рекреаційної діяльності.

До департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення та роботи з персоналом входять:

- управління інформаційно-аналітичного і організаційного забезпечення;
- управління маркетингу та якості туристичних послуг;

- управління туристичних інформаційних ресурсів і безпеки доступу до інформації;
- відділ формування і ведення реєстру підприємств;
- відділ кадрової роботи і діловодства.

До департаменту міжнародного співробітництва входять:

- управління міжнародних відносин і протоколу;
- відділ міжнародних організацій і заходів.

До департаменту розвитку внутрішнього туризму та державних програм входять:

- управління державних цільових програмам і капітальних вкладень;
- управління інноваційного розвитку і інвестиційних проєктів;
- управління фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;
- відділ моніторингу і оцінки бюджетних витрат;
- відділ державних замовлень;
- відділ регіональної координації та взаємодії.

Важливим питанням щодо створення нового міністерства є джерела його фінансового забезпечення. Вважаємо за потрібне наголосити на тому, що створення нового міністерства має відбуватися на основі процесу часткової реструктуризації Міністерства економічного розвитку та торгівлі шляхом реорганізації та виведення з-під його відомства Департаменту туризму та курортів. Тобто Міністерство туризму та курортів України буде побудовано не як придаток до існуючої інституційної системи центральних органів виконавчої влади, а як по суті заміна на більш ефективну інституцію, а тому бюджетні видатки, які раніше передбачалися на фінансування Департаменту туризму і курортів, мають бути переведені на фінансування новоствореного міністерства. Також слід зазначити, що зі втратою після зазначених інституційних змін Міністерством економічного розвитку та торгівлі повноважень щодо державного регулювання сфери туризму в Україні, державні бюджетні кошти, які раніше виділялися безпосередньо йому на розвиток, мають перейти до сфери фінансового забезпечення Міністерства туризму та курортів.

Міністерство економічного розвитку та торгівлі має залишити у своєму складі підпорядкування першому заступнику міністра 5 департаментів та сектор забезпечення роботи першого заступника міністра; другому заступнику міністра – два департаменти і сектор забезпечення роботи першого заступника міністра; третьому заступнику - чотири департаменти (Департамент туризму і курортів вивести зі складу підпорядкування) і сектор забезпечення роботи першого заступника міністра; третьому заступнику-торговому представнику України – чотири департаменти та сектор забезпечення роботи першого заступника міністра; державному секретареві міністерства – чотири департаменти плюс сектор забезпечення роботи першого заступника міністра, відділ, два управління.

Ці інституційні перетворення, на перший погляд, не дуже узгоджуються з принципами реалізації адміністративної реформи України в структурі центральних органів виконавчої влади, яка розпочалася в грудні 2010 року з прийняттям Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]. Але слід зауважити, що після початку цієї реформи Президентом України було видано ряд Указів, які підтверджують логічність наших поглядів щодо зазначеної проблеми. Так, наприклад, в лютому 2013 року на основі Указу Президента України відбулася реорганізації Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Державної служби молоді та спорту України й утворено Міністерство освіти і науки України й Міністерство молоді та спорту України [11], від чого жодне новостворене міністерство нічого не втратило.

На рівні всіх областей слід створити департаменти туризму та курортів, ліквідуючи управління і департаменти, до складу яких в різних областях входять управління сферою євроінтеграції, культури, молоддю і спортом, торгівлею тощо.

Що стосується управління сферою рекреаційно-туристичною діяльністю на рівні районів та нижче рангом, то єдині назви управлінь бути не можуть, а в

деяких районах навіть і взагалі відсутні. Це пояснюється тим, що туризм та рекреація для деяких районів України не є перспективною галуззю економіки.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямку.** Таким чином, можна констатувати той факт, що в Україні до цього часу не створено ефективного центрального виконавчого органу щодо регулювання рекреаційно-туристичної сфери. А постійна його реорганізація та недофінансування ускладнює можливість реалізації багатьох заходів, що спрямовані на підвищення рекреаційно-туристичного іміджу України.

На наш погляд, одним із шляхів вирішення визначених проблем є вдосконалення інституціонального механізму державної рекреаційно-туристичної політики шляхом створення на державному рівні Міністерства туризму та курортів, що, на наш погляд, створить ефективну систему інституціонального забезпечення рекреаційно-туристичної сфери. Також важливим кроком для її подальшого розвитку має стати єдина система управління галуззю на обласному та місцевому рівнях.

#### **Список використаних джерел.**

1. Цибух В. Державне регулювання у сфері туризму в Україні // Статистика України. – 2005. – №1. – С. 80–84.
2. Федорченко В. К. Реорганізацію – для консолідації / В. К. Федорченко // Дзеркало тижня. – 2005. – №31.
3. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999, №1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – №50. – ст. 11.
4. Питання Державної туристичної адміністрації України: Указ Президента України від 11 квітня 2002 р. №331/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №15. – ст. 795.
5. Про Міністерство культури і туризму України: Указ Президента України від 29.04. 2005р. №680/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – №75.
6. Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року №1566 //

Офіційний вісник України. – 20 листопада 2006 р. – №45. – С. 64. – ст. 3010. – код акту 37816/2006.

7. Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2006, №132 // Офіційний вісник України. – 2006. – №7. – ст. 354.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента 9 грудня 2010 року, №1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 14 грудня 2010 р. – №234.

9. Про підтримку розвитку туризму в Україні: Указ Президента України від 2 березня 2001 року, №127/2001 // Урядовий кур'єр. – 14 березня 2001 р. – №45.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питнь туризму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)

11. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 28.02.2013, №96 // Урядовий кур'єр. – 5 березня 2013 р. – №43.