

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. У 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. Структуровані складові вертикального управління рекреаційно-туристичною політикою в Україні.

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

Іванов А.Н. Пути совершенствования институционального механизма рекреационно-туристической политики Украины. В статье рассмотрены этапы реорганизации государственных органов, которые обеспечивали регулирование рекреационно-туристической деятельности в Украине. Предложена новая модель управления сферой рекреационно-туристической деятельности. Выявлен оптимальный способ создания новой модели управления. Структурированы составляющие 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.M. 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. Інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України посідає одне з важливих місць у системі механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, оскільки включає нормативно-правове забезпечення та поєднання об'єктів і суб'єктів державного управління в цій галузі, 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 та зарубіжної науки з метою ефективного управління цією сферою господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державної політики щодо розвитку рекреації та туризму на національному, регіональному та місцевому рівнях висвітлено в працях таких учених, як Д.І. Басюк, В.Г. Герасименко, О.П. Дурович, І.В. Зорін, Н.І. Кабушкін, Т.П. Каверина, В.А. Квартальнов, Н.В. Корж, О.О. Любіцева, Ф.Ф. Мазур, М.П. Мальська, І.М. Писаревський, М.М. Покоłodна, Т.І. Ткаченко, В.І. Цибух.

Незважаючи на ґрунтовні напрацювання українських учених щодо вдосконалення механізмів формування та розвитку державної політики в рекреаційно-туристичній сфері, неповністю розкрито сутність механізмів державної рекреаційно-туристичної політики та особливості її розвитку в умовах інституціонального середовища. Практично не досліджено 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. За час української незалежності в рекреаційно-туристичній сфері постійно відбувалася реорганізація державних органів, що забезпечували регулювання рекреаційно-туристичної діяльності (табл. 1).

Отже, у грудні 1988 року ліквідовано Головінтурист України, а з 1989 по 1993 роки орган управління туристичною сферою взагалі був відсутній. З 1989 по

**Інституціональні зміни органів державного регулювання
рекреаційно-туристичної сфери в Україні за 1991–2017 рр.**

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 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 року – березень 2016 року	Управління туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
3 квітня 2016 року по сьогоднішній	Департамент туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

Джерело: розроблено автором

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, тому не мали змогу проводити державне регулювання туристичної сфери.

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

У 1996 році для покращення функціонування сфери туризму в Україні створено Національну Раду з туризму. Ця позавідомча інституція разом 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 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 року [3], а згідно з Указом Президента України «Про державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму» від 31 травня 2000 року № 740/2000 утворено єдиний Державний комітет з молодіжної політики, спорту та туризму (Держкоммолодьспорттуризм). Створення нового органу центральної виконавчої влади не привело до значних зрушень у системі державного регулювання сфери туризму, оскільки цей комітет поєднав у своїй структурі напрями державної політики, які взагалі не відносяться до інтересів досліджуваної нами сфери діяльності. У зв'язку з цим виникла відсутність системного професійно-галузевого підходу до вирішення наявних 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 неефективною, оскільки повністю дотаційна молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну сферу на задній план. Це відбувалося як на центральному, так і на регіональ-

ному рівнях. Економічні показники туристичної галузі у 1999–2000 роках 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 року № 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 туристичного продукту [2]. В адміністрації створено Департамент розвитку курортів та туристично-рекреаційної сфери.

Відповідно до такої схеми утворення та реорганізації структури 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 року Міністерство культури і мистецтв України та Державну туристичну адміністрацію України реорганізовано у Міністерство культури і туризму України (МКТ) [5]. Основні завдання МКТ зазначені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України» від 8 листопада 2006 року [6].

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

Наступним етапом інституційних змін у 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 які було покладено здійснення функції з реалізації державної політики у сфері туризму [9].

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

Цей Центральний орган виконавчої влади не є правонаступником Державної служби туризму і курортів, а його діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єра України – Міністра інфраструктури України.

З 2014 року по листопад 2015 року в Україні функціонує Відділ по туризму та курортах Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; з грудня 2015 року по березень 2016 року – Управління туризму та курортів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а з квітня 2016 року по сьогодні – Управління, реорганізоване в Департамент. За цей час прийнято досить багато нових законів та поправок до законів. У грудні 2017 року винесено на обговорення Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму» [10].

Таким чином, незважаючи на певні зусилля, які задекларовані українською владою щодо розвитку рекреаційно-туристичної сфери, реальність сучасного життя показує, що ефективність державного регулювання цією сферою залежить від центрального органу влади, на який покладено повноваження щодо розвитку сфери туризму та рекреації [1].

Саме тому постала необхідність створення самостійного органу державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні. Як показує практика сучасного реформування вищезазначених державних органів, постійне їх включення або зіставлення з іншими центральними органами виконавчої влади призводить до погіршення ситуації в системі державного регулювання цієї сфери.

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

- реструктуризації наявного 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 би питаннями рекреації в Україні загалом 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, що дасть змогу оперативно й ефективно реагувати на вирішення поставлених завдань та нагальних проблем у цій сфері); формами реалізації цього завдання можуть бути:

- 1) створення консультативно-дорадчих органів, інформаційних рекреаційно-туристичних центрів тощо;

- 2) розділення повноважень центрального та регіональних органів виконавчої влади в рекреаційно-туристичній сфері;

- 3) покращення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, які здійснюють свої функції в системі управління рекреаційно-туристичною сферою;

- 4) зміна підходів до планування та програмування рекреаційно-туристичної сфери на державному рівні.

Процес розроблення та 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 із суб'єктами підприємництва, діяльність яких пов'язана з наданням рекреаційно-туристичних послуг;

- забезпечити умови для створення рекреаційно-туристичних інформаційних центрів;

- покращувати систему навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки розвитку рекреації та туризму; для вирішення вищезазначених проблем ми розробили схему організаційної структури Міністерства туризму та курортів України (рис. 1).

Найвищий рівень управління в новоствореному Міністерстві складають керівник, тобто міністр туризму та курортів, та два його заступники. Один керує туристичним напрямом, а інший – 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 правовим забезпеченням та безпекою діяльності міністерства;

- управління регуляторною політикою, стандартизацією та ліцензуванням;

- відділ планування і організації діяльності;

- відділ розвитку курортів та рекреаційної діяльності.

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

- управління інформаційно-аналітичним та організаційним забезпеченням;

- управління маркетингом та якістю туристичних послуг;

- управління туристичними інформаційними ресурсами і безпекою доступу до інформації;

- відділ формування і ведення реєстру підприємств;

- відділ кадрової роботи і діловодства.

До департаменту міжнародного співробітництва входять:

- управління міжнародними відносинами і протоколом;

- відділ міжнародних організацій і заходів.

До департаменту розвитку внутрішнього туризму та державних програм входять:

- управління державними цільовими програмами і капітальними вкладеннями;



Рис. 1. Схема організаційної структури Міністерства туризму та курортів України

Джерело: розроблено автором

- управління інноваційним розвитком та інвестиційними проектами;
- управління фінансуванням, бухгалтерським обліком та звітністю;
- відділ моніторингу та оцінки бюджетних витрат;
- відділ державних замовлень;
- відділ регіональної координації та взаємодії.

Важливим питанням створення нового Міністерства є джерела його фінансового забезпечення. Вважаємо потрібним 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 побудоване не як придаток до наявної інституційної системи центральних органів виконавчої влади, а як фактично 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, тобто торговому представнику України, – чотири департаменти та сектор забезпечення роботи першого заступника міністра; державному секретарю міністерства – чотири департаменти та 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 низку 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, ліквідувавши управління і департаменти, до складу яких в різних областях входять управління сферою євроінтеграції, культури, молоддю і спортом, торгівлею тощо.

Щодо управління сферою рекреаційно-туристичною діяльністю на рівні районів та нижче рангом, то єдині назви управлінь бути не можуть, а в деяких районах навіть взагалі відсутні. Це пояснюється тим, що туризм та рекреація для деяких районів України не є перспективними галуззями економіки.

Висновки. Таким чином, можна констатувати той факт, що в Україні досі не створений ефективний центральний виконавчий орган щодо регулювання рекреаційно-туристичної сфери. А постійна його реоргані-

зація та недофінансування ускладнюють можливість вжиття багатьох заходів, що спрямовані на підвищення рекреаційно-туристичного іміджу України.

На наш погляд, одним зі шляхів вирішення визначених проблем є вдосконалення інституціонального механізму державної рекреаційно-туристичної полі-

тики шляхом створення на державному рівні Міністерства туризму та курортів, що, на нашу думку, 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.І. Державне регулювання у сфері туризму в Україні. Статистика України. 2005. № 1. С. 80–84.
2. Федорченко В.К. Реорганізацію – для консолідації. Дзеркало тижня. 2005. № 31.
3. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99. Офіційний вісник України. 1999. № 50. Ст. 11.
4. Питання Державної туристичної адміністрації України: Указ Президента України від 11 квітня 2002 року № 331/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 15. Ст. 795.
5. Про Міністерство культури і туризму України: Указ Президента України від 29 квітня 2005 року № 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. 2006. № 45. С. 64. Ст. 3010. Код акта 37816/2006.
7. Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2006 року № 132. Офіційний вісник України. 2006. № 7. Ст. 354.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. Урядовий кур'єр. 2010. 14 грудня. № 234.
9. Про підтримку розвитку туризму в Україні: Указ Президента України від 2 березня 2001 року № 127/2001. Урядовий кур'єр. 2001. 14 березня. № 45.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму. URL: rada.gov.ua.
11. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 28 лютого 2013 року № 96. Урядовий кур'єр. 2013. 5 березня. № 43.

УДК 338.22.021.1:339.972

Проскуріна М.О.,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри мистецтв,
Київський університет культури

ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СЕКТОРУ КУЛЬТУРИ

Проскуріна М.О. Інноваційно-інвестиційний потенціал сектору культури. У статті висвітлено значення та передумови формування креативної економіки. Проаналізовано експортно-імпортні потоки послуг культурних та креативних індустрій. Виявлено основні перешкоди для інноваційного розвитку України. Запропоновано схематичну модель парадигми інноваційної економіки. Намічено напрями державної інвестиційної економічної політики.

Ключові слова: культурні індустрії; інновації, інвестиції, креативна економіка, експорт, імпорт, міжнародна торгівля.

Проскуріна М.О. Инновационно-инвестиционный потенциал сектора культуры. В статье освещены предпосылки формирования креативной экономики. Проанализированы экспортно-импортные потоки услуг культурных и креативных индустрий. Выявлены основные препятствия для инновационного развития Украины. Предложено схематическую модель парадигмы инновационной экономики. Намечены направления государственной инвестиционной экономической политики.

Ключевые слова: культурные индустрии; инновации, инвестиции, креативная экономика, экспорт, импорт, международная торговля.

Proskurin M.O. Innovative-investment potential of the cultural sector. The article highlights the importance and preconditions for the formation of a creative economy. The export-import flows of services of cultural and creative industries are analyzed. The main obstacles for Ukraine's innovation development are revealed. The schematic model of the innovation economy paradigm is proposed. The directions of state investment economic policy are outlined.

Key words: cultural industry; innovation, investment, creative economy, export, import, international trade.