



**Е. В. Щепанський**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права

УДК 342+338.48 (477)

## ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНІЙ СФЕРІ

*Присвячена вивченню актуальних питань проведення адміністративної реформи в Україні. Проведено аналіз наукових поглядів, нормативно-правової бази та практики реформування системи органів виконавчої влади, в тому числі в туристично-рекреаційній сфері України. Запропоновано вертикальну схему взаємодії центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій в туристично-рекреаційній сфері.*

**Ключові слова:** оптимізація, адміністративна реформа, система органів виконавчої влади, туристично-рекреаційна сфера.

Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ.

Два десятиліття реформування системи державного управління принесли народу України деякі можливості щодо реалізації своїх інтересів у публічній сфері. Проте і невирішених проблем залишилось багато. Як показує світовий досвід, реформування державного управління повинно бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи у проведенні адміністративних реформ були значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети — вступу до ЄС [1, с. 5].

Туристично-рекреаційна сфера, враховуючи її значний вплив на соціально-економічний розвиток країни, розгалуженість господарських зв'язків, потребує регулювання, підтримки та контролю з боку держави. На сучасному етапі розвитку України актуальними стають питання щодо створення ефективної структури управління туристично-рекреаційною галуззю на всіх рівнях. Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління, уточнення закономірностей розвитку туристично-рекреаційних комплексів, а також вирішення проблем реформування системи (інститутів), що забезпечують належний рівень їх функціонування, є важливим чинником державного управління туристично-рекреаційною сферою. Власне, це й визначає актуальність та практичну цінність теми наукової статті.

Питання аналізу проблем напрямів реформування системи органів виконавчої влади в Україні досліджували видатні вітчизняні науковці. Найбільш вагомий вклад у розробку положень адміністративної реформи внесли вчені В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, В. І. Луговий,



Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. Серед науковців, які займаються дослідженням проблеми становлення та розвитку туризму, можна виділити І. Ю. Афанасєва, Л. П. Воронкову, Т. А. Дьорову, В. А. Квартальнова, В. Б. Сапрунову, О. С. Шаптала та інших. Проте новітній етап розвитку адміністративної реформи в Україні вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення, в тому числі реформування державного та регіонального управління туристично-рекреаційною сферою.

*Метою статті* є визначення напрямів оптимізації системи органів виконавчої влади в туристично-рекреаційній сфері України на основі проведеного аналізу нормативно-правової бази та наукової літератури.

Сучасні проблеми відновлення державності України, пов'язані, насамперед, з соціально-економічною кризою, складним екологічним становищем, вимагають створення оптимальної моделі розвитку українського суспільства, узгодженості соціально-економічних та екологічних завдань цього розвитку на різних територіальних рівнях. Будь-яка криза за певних обставин може стати передумовою успішного і тривалого розвитку. Проте сама по собі ця закономірність кризи не допомагає. Потрібні інструменти належної якості, сучасні та ефективні. Роль таких інструментів у державі виконують органи виконавчої влади.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівнях, на сьогодні є одним із короткострокових пріоритетів держави. Наслідком реалізації, серед іншого, буде оптимізація системи органів виконавчої влади.

До основних проблем, що зумовлюють необхідність реформування системи органів виконавчої влади, слід віднести такі:

— *по-перше*, йдеться про невідповідність державних функцій потребам суспільства. У певний момент у житті людини виявляється забагато держави. Це може полягати у перевищенні обсягу державного контролю в певній сфері діяльності над доцільністю такого контролю.

— *по-друге*, низка проблем стосується недостатньо системного розподілу функцій поміж органами виконавчої влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу. На практиці це може означати діяльність багатьох органів в одній сфері суспільних відносин. Сюди ж слід віднести відсутність чіткого зв'язку між функціями центральних органів виконавчої влади, їхніми найменуваннями і місцем у системі центральних органів виконавчої влади та притаманну будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення.

Реформування органів виконавчої влади здійснюється у два етапи: перший — реформа центральних органів виконавчої влади; другий пов'язаний із оптимізацією влади на місцях. Головним завданням адміністративної реформи сучасного зразка є не лише скорочення видатків на утримання апарату управління, а й створення ефективної системи управління у країні, яка повинна відповідати вимогам часу та не повинна бюрократизувати процеси чи затягувати прийняті рішення.

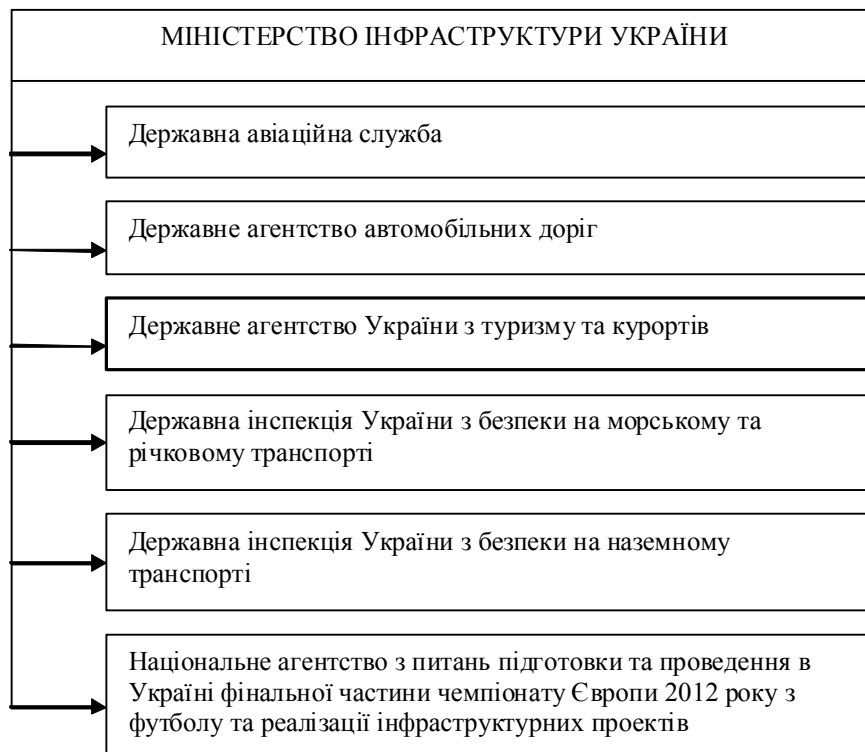
З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, Президентом України було видано Указ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085 [2]. Тим самим був розпочатий перший етап новітньої адміністративної реформи, а також затверджена схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Таким чином, створено шість типів центральних органів виконавчої влади, у тому числі 16 міністерств, 25 служб, 15 агентств, 12 інспекцій, 5 органів зі спеціальним статусом та інші незалежні регулятори.

Наступним кроком реформування органів виконавчої влади в Україні стало прийняття Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [3], що дало змогу ліквідувати досить серйозну законодавчу



прогалину та дозволило побудувати зрозумілу й ефективну систему органів виконавчої влади. Відповідно до цього законодавчого акта систему центральних органів влади складають міністерства України, які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, та інші центральні органи виконавчої влади, що виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Кроки по оптимізації системи центральних органів виконавчої влади торкнулись також і туристично-рекреаційної сфери України. Так, внаслідок реорганізації Міністерства культури і туризму України, Міністерства транспорту та зв'язку України було утворено Міністерство інфраструктури України, на яке було покладено функції з реалізації державної політики у сфері туризму (рис. 1). Практичну реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів здійснює Держтуризмкурорт України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України), яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра інфраструктури України та входить до системи органів виконавчої влади [4].



**Рис. 1. Місце Держтуризмкурорт України в системі центральних органів виконавчої влади**

До основних завдань, які покладені на Держтуризмкурорт України, належать:

- розробка пропозиції щодо вдосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів у туристично-рекреаційній сфері;
- участь у діяльності міжнародних організацій та забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з членства в таких організаціях, зокрема участь у розробці міжнародних договорів;



- організація роботи та контроль за виконанням загальнодержавних програм, планів, заходів з питань розвитку туризму в Україні;
- ліцензування суб'єктів турсервісної діяльності та видача свідоцтва про присвоєння об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з розміщення, установам харчування, курортним установам тощо) відповідної категорії, а також стандартизація та сертифікація туристичних послуг;
- підготовка та поширення інформації про Україну і її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави, а також організація створення загальнодержавної інформаційної мережі у туристичній і курортній сферах;
- забезпечення розвитку в'їзного і внутрішнього туризму та курортів;
- бере участь у підготовці навчальних планів і програм навчання фахівців у галузі туризму та курортів, їх професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації тощо.

Другий етап адміністративної реформи передбачає оптимізацію влади на місцях. Процес її реалізації Президент України контролюватиме особисто і вимагатиме персональної відповідальності за її проведення від усіх керівників. Боротьба із бюрократією, зниження рівня корупції та підвищення ефективності державної влади є пріоритетними напрямками адміністративної реформи у 2011 році, на погляд В. Януковича [5]. Таким чином, основоположними засадами новітньої адміністративної реформи системи органів виконавчої влади є реалізація принципу субсидіарності, коли на часі зміни в системі всієї виконавчої влади, істотне скорочення чиновників на місцях та одночасне посилення ролі і збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, але не за рахунок чисельності, а за рахунок якості. Основною метою адміністративної реформи є створення ефективної системи управління країною, а координуючу роль під час її проведення бере на себе Президент України. Другий етап передбачає оптимізацію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях, при цьому більшість представництв міністерств у регіонах ліквідуватиметься, а їхні функції передаватимуться органам місцевого самоврядування.

Розглянемо приклад оптимізації органів виконавчої влади на місцях у туристично-рекреаційній сфері (рис. 2).

Таким чином, оптимізація органів виконавчої влади на місцях повинна проводитись на двох рівнях: на рівні обласних державних адміністрацій та районних державних адміністрацій. На рівні обласної державної адміністрації пропонується утворити підрозділ економічного розвитку і торгівлі та підрозділ з питань спільної власності територіальних громад при умові делегування обласними радами повноважень з управління майном, які підзвітні та підконтрольні голові обласної державної адміністрації і Міністерству економічного розвитку і торгівлі. Аналогічно підрозділ інфраструктури, курортів та туризму і підрозділ з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів — в Київській, Донецькій, Львівській та Харківській областях, які підзвітні та підконтрольні голові обласної державної адміністрації і Міністерству інфраструктури України.

На рівні районної державної адміністрації пропонується створення підрозділу економічного розвитку та інфраструктури, який підпорядковується голові районної адміністрації та відповідним підрозділам обласної державної адміністрації.

Отже, за своїм змістом адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування.



**Рис. 2. Схема оптимізації органів виконавчої влади на місцях у туристично-рекреаційній сфері**

#### Список використаних джерел

1. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід) [Текст] : Звіт про другий етап НДР / В. Д. Бакуменко. — К., 2004. — С. 5–10.
2. Про оптимізацію системи центральних виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 32. — Ст. 36.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166–VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
4. Про Положення про Державне агентство України з туризму та курортів : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 444 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 11. — Ст. 608.
5. Янукович, В. Ф. Нам не потрібно стільки чиновників [Текст] / В. Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. — 2010. — 14 грудня. — № 234. — С. 1–2.

*Рекомендовано до друку кафедрою менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 5 від 24 січня 2012 року)*

Надійшла до редакції 31.01.2012

**Щепанский Э. В. Оптимизация системы органов исполнительной власти Украины в туристско-рекреационной сфере**

*Посвящено изучению актуальных вопросов проведения административной реформы в Украине. Проведен анализ научных взглядов, нормативно-правовой базы и практики реформирования системы органов исполнительной власти, в том числе в туристско-рекреационной сфере Украины. Предложено вертикальную схему взаимодействия центральных органов исполнительной власти и местных государственных администраций в туристско-рекреационной сфере.*

**Ключевые слова:** оптимизация, административная реформа, система органов исполнительной власти, туристско-рекреационная сфера.



**Shechepanskyi, E. V. Optimization of the Executive Power of Ukraine in the Tourism and Recreation**

*The article is devoted to the study current issues of administrative reform in Ukraine. The analysis of scientific opinions, legal framework and practice of reforming the system of executive power, including tourist and recreational area of Ukraine. A vertical pattern of interaction of the central authorities and local administrations in tourism and recreation.*

**Key words:** optimization, administrative reform, the system of executive power, tourism and recreation industry.

