

## ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

*Визначено основні перешкоди ефективного функціонування рекреаційної сфери в державі. Обґрунтовано пріоритети перспективного розвитку рекреаційної сфери.*

*Определены основные препятствия эффективного функционирования рекреационной сферы в государстве. Обґрунтовано пріоритеты перспективного развития рекреационной сферы.*

*The main obstacles to the effective functioning of the recreational areas in the state. Substantiates the long-term development priorities of recreational areas.*

*Постановка проблеми.* Після проголошення незалежності в Україні розпочалося оновлення усіх сфер суспільного життя. Незважаючи на складні економічні й соціальні умови, в яких Україна перебувала тривалий час, продовжується формування організаційних і правових засад ринкової економіки одночасно з реформуванням відносин у сфері державного управління. Зміна соціально-політичної ситуації та економічних умов в Україні в 1991 р. визначили необхідність створення нової організаційної структури управління сферою рекреаційного обслуговування з боку держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Розвиток економічних досліджень щодо політики рекреаційного природокористування продовжується у напрямках пошуку шляхів підвищення ефективності використання і охорони природних рекреаційних ресурсів. У роботах науковців Галушкіної Т.П., Дідик Я.М., Євдокіменка В.К., Слозіної О.М., Живицького О.П., Жука П.В., Ковалю Я.В., Кравціва В.С., Мацоли В.С., Павлова В.І., Черчика Л.М., Шмагіної В.В. та інших вивчаються економічні інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування.

*Постановка завдання:*

- визначити основні перешкоди ефективного функціонування рекреаційної сфери в державі;
- визначити пріоритети перспективного розвитку рекреаційної сфери.

*Виклад основного матеріалу.* Рекреаційно-курортне й туристичне господарство - це також складова частина сфери охорони здоров'я України, і тому його діяльність регламентується Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3].

Важливим аспектом у діяльності рекреаційної сфери є природокористування, оскільки успішне функціонування курортів, будинків відпочинку, туристичних баз засновано на використанні

природних ресурсів. Для одержання максимальної віддачі від використання цих ресурсів необхідно дбайливе відношення до них. Використання природних ресурсів регламентується Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятим Верховною Радою УРСР в 1991 році, Земельним і Водним Кодексами [7].

У Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] можна виділити три аспекти діяльності курортів:

- раціональне природокористування й установлення екологічних нормативів;
- використання курортів у загальному й спеціальному порядку;
- діяльність курортів як унікальних і типових природних комплексів, які підлягають охороні для збереження сприятливої екологічної обстановки.

Стаття 33 даного закону встановлює екологічні нормативи використання природних ресурсів. Крім того, курортні підприємства, відповідно до порядку визначення плати й стягнення платежів за забруднення навколишнього середовища, провадять оплату за викиди забруднюючих речовин у поверхневі води, територіальні й внутрішні морські води, а також підземні обрії, у тому числі, викиди, які здійснюються підприємствами через систему комунальної каналізації; розміщення відходів у навколишнім природному середовищі.

Порядок використання й охорона земель природоохоронного призначення суб'єктами курортної рекреаційно-туристичної діяльності регламентується Земельним Кодексом України [7]. Згідно ст.36 («Плата за використання землі») використання землі в Україні є платним. Але, у відповідності зі ст.38 («Пільги відносно плати за землю») санаторно-курортні й оздоровчі установи звільняються від сплати за землю. Крім того, порядок використання землі курортами й плата за землю регламентується Законом України «Про плату за землю» від 03 липня 1992 р. № 2535-12 [107]. Відповідно до статті 7 роздязнула 3 («Плата за землі населених пунктів») цього закону, у населених пунктах, віднесених Кабінетом Міністрів України до курортних, до ставок земельного податку застосовуються коефіцієнти: найвищий - на Південному узбережжі Автономної Республіки Крим - 3,0; найнижчий - на узбережжя Азовського моря й в інших курортних місцевостях - 1,5.

Порядок використання мінеральних і лікувальних вод санаторіями України регламентується Водним Кодексом. Так, стаття 36 глави 2 («Державні, міжнародні й регіональні програми в сфері використання й охорони вод і відтворення водних ресурсів») встановлює нормативи екологічної безпеки водокористування. Статтею 63 глави 126 («Спеціальне водокористування й користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей»), визначене користування водами й водними об'єктами в оздоровчих, рекреаційних і спортивних цілях, тут же обмовляється, що місця користування водами в оздоровчих цілях

установлюються місцевими радами депутатів. Плата за використання водних ресурсів провадиться згідно «Інструкції про порядок сплати за використання водних ресурсів».

Таким чином, рекреаційна сфера являє собою складний об'єкт правового регулювання. Діючі в цей час нормативні акти можна розділити на кілька груп.

Перша - спеціальні нормативні акти: закон України «Про туризм», Закон України «Про курорти», Закон України «Про фізкультуру й спорт».

Друга - загальні норми, що регулюють господарську діяльність: Господарський кодекс України [2].

Третя - норми окремих галузей права: про особливості оподаткування туристичної діяльності, про захист прав споживачів тощо.

Тобто, рекреаційна сфера є об'єктом багаторівневого правового регулювання. Тому, на думку ряду авторів необхідне формування рекреаційного законодавства. Зокрема, А.Г. Бобкова вважає, що найбільш значимим є розробка й прийняття проекту Закону України «Про рекреаційну діяльність» [1, с. 303]. Однак, прийняття такого закону, може ускладнити ведення рекреаційної діяльності, оскільки, багато хто її аспекти на законодавчому рівні вже врегульовані. Крім згаданих вище Законів, наприклад, фізкультурно-оздоровча діяльність регламентується Законом України «Про фізичну культуру й спорт» від 24 грудня 1993 р. [6], а також Постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 1998 р. «Про перелік видів фізкультурно-оздоровчої й спортивної діяльності, які підлягають ліцензуванню». Аналогічно, культурно-дозвільна діяльність здійснюється на основі Законів України «Про музеї й музейну справу», «Про бібліотеки й бібліотечну справу», «Основи законодавства про культуру».

Таким чином, існуюча нормативно-правова база на рівні різних галузей права дозволяє здійснювати діяльність у рекреаційній сфері у світлі сучасних ринкових умов господарювання як підприємницьку. Так, у рамках чинного законодавства рекреаційно-курортне й туристичне господарство має право самостійно здійснювати заходи щодо розвідки, обліку, раціональному використанню й охороні родовищ мінеральних вод, лікувальних брудів і інших природних лікувальних об'єктів на території своєї діяльності. При цьому рекреаційно-курортне й туристичне господарство разом із природоохоронними органами вживає заходів по відшкодуванню екологічної шкоди й усуненню наслідків своєї діяльності.

Правовою основою економічного стимулювання рекреаційної сфери є відповідні статті спеціальних законів, зокрема ст.9 Закону України «Про туризм», ст.67 «Основ законодавства України про охорону здоров'я», ст.3 «Основ Законодавства України про культуру», ст.3 Закону України «Про фізкультуру й спорт» тощо.

Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього середовища» повинні передбачати:

а) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

б) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидання забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

г) встановлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скидання забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище, на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсощадних технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

е) відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

В Україні фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів.

Збори за використання природних ресурсів надходять до місцевих бюджетів, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та Державного бюджету України і спрямовуються на виконання робіт з відтворення, підтримання цих ресурсів у належному стані.

Збори за використання природних ресурсів місцевого значення надходять до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

Збори за використання природних ресурсів зараховуються до відповідних бюджетів згідно з чинним законодавством.

Кошти від збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються між місцевими (сільськими, селищними, міськими), обласними та республіканським Автономної Республіки Крим, а також: Державним фондами охорони навколишнього природного

середовища у співвідношенні, відповідно, 20, 50 і 30 відсотків, а між Київським, Севастопольським міськими та Державним фондами охорони навколишнього природного середовища — у співвідношенні 70 і 30 відсотків.

Розподіл коштів за використання природних ресурсів, що надходять до Державного бюджету України, здійснюється Верховною Радою України.

Розподіл коштів за використання природних ресурсів, що надходять до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними та міськими (міст загальнодержавного значення) радами народних депутатів за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища утворюються Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища.

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Дослідження показали, що в Україні склалася певна система організаційно-правового регулювання туристсько-рекреаційної діяльності. До організаційної спадщини можна віднести вертикальну підпорядкованість установ різним міністерствам, відомствам, підприємствам, організаціям при відсутності горизонтальної підпорядкованості й слабого впливу територіального фактору управління. У цей час така управлінська й фінансова негнучкість є основною перешкодою ефективного функціонування рекреаційної сфери.

За такого стану речей деякі процеси реформування рекреаційної сфери дотепер перебувають на початковій стадії, що характеризується майже повною відсутністю законодавчого та нормативно-правового забезпечення, неврегульованістю питань роздержавлення і приватизації нерентабельних відпочинкових та туристичних закладів, скороченням бюджетного фінансування соціальних програм, скасуванням пільг і дотацій на дитяче оздоровлення і відпочинок, неврахуванням специфіки дитячого оздоровлення і туризму у бюджетному, податковому, інвестиційному, фінансово-кредитному законодавстві, децентралізацією управління, руйнуванням управлінської вертикалі та майже повною відсутністю відповідних управлінських структур на місцях, нормативних актів по акредитації закладів з дитячого оздоровлення і туризму, сертифікації надаваних ними послуг тощо.

Реалізація стабілізаційних заходів, поетапний перехід до ринкових відносин потребують упровадження економічних та правових механізмів регулювання економіки як на державному, так і на регіональному рівні. Ці механізми, як свідчить досвід розвинених країн, передбачають централізоване державне та регіональне прогнозування, планування та програмування соціально-економічних процесів. Комбінація цих елементів, взаємоузгодженість між ними визначають особливості управлінської політики держави.

Держава, здійснюючи макроекономічну і регіональну політику, сприяє формуванню сприятливого для господарської діяльності середовища, передусім, за напрямками, які відповідають інтересам суспільства. Сьогодні в кожному регіоні України є серйозні проблеми, спричинені сформованою в попередній період недосконалою структурою виробництва і, відповідно, нераціональним використанням ресурсного потенціалу, відсутністю ринкової інфраструктури тощо. Це зумовлює потребу в удосконаленні форми державного управління регіональною економікою.

З позицій системного підходу, спираючись на вітчизняні й іноземні нормативно-правові акти та наукові джерела, досвід України і ряду зарубіжних країн, сформована загальна проблема взаємозв'язків держави і регіонів, з яких виділена проблема наукового обґрунтування державного регулювання розвитку регіонів в Україні.

Наукова концепція державного впливу на розвиток регіонів має базуватися на чітких дефініціях, які б адекватно відображали сутність того чи іншого явища або процесу. В умовах ринку вирішення регіональних проблем потребує нетрадиційних підходів та широкого застосування різних методів. Це можуть бути методи як прямого, так і непрямого державного впливу. Однак усі їх треба спрямовувати на виконання головної функції, що забезпечує збалансований розвиток регіонів, – координації і добровільного узгодження інтересів усіх економічних суб'єктів. Отже, об'єктивною потребою є перенесення центру ваги в управлінні багатьма соціально-економічними процесами безпосередньо на місця і залучення до їх вирішення всіх учасників господарської діяльності.

Державне регулювання регіональної економіки повинне бути покликане забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу регіону і на цих засадах вирішувати соціально-економічні проблеми населення, зменшувати залежність регіонів від центру. Його головною метою має стати забезпечення найповнішого використання їх ресурсного потенціалу шляхом оптимального поєднання інтересів держави і кожного регіону.

Регіональна політика держави повинна охоплювати такі напрями, як економічний, соціальний, демографічний, екологічний, поселенський та науково-технічний, найважливішим серед яких є економічний. Суть його полягає в забезпеченні комплексного і збалансованого соціально-

економічного розвитку регіону з урахуванням наявних ресурсів, науково-технічного потенціалу та можливостей їх ефективного використання, тобто розвитку економіки регіону як складової економічно-господарської системи національної економіки.

Для підвищення рівня рекреаційного, курортного туристичного обслуговування до світових стандартів необхідно визначити пріоритети перспективного розвитку рекреаційної сфери, які варто розглядати в контексті загальнодержавних і регіональних інтересів, забезпечити максимальне державне сприяння їхньої реалізації.

Рекреаційна сфера для забезпечення свого успіху в ринковому середовищі повинна використовувати як можна більше зроблений набір сучасних методів і засобів управління. Ринкові принципи й механізми господарювання, зміна форми власності автоматично не приведуть до підвищення ефективності господарської діяльності, вони лише будуть спонукувати менеджмент до більше доцільних дій. Таким чином, однією з умов, здатних забезпечити успішне її функціонування, є формування такої організаційної структури її управління, що дозволить вести планово-планово-погоджену діяльність на рівні регіону, розробляти регіональні, міжрегіональні й загальнодержавні програми економічного розвитку, удосконалювати організаційно-економічні механізми підвищення ефективності функціонування як самої рекреаційної сфери, так і всього господарського комплексу регіону.

У курортних регіонах мають місце проблеми, без вирішення яких неможливо повною мірою забезпечити ефективне функціонування рекреаційної сфери. До них, насамперед, варто віднести:

- відсутність цілісної системи державного управління рекреаційно-курортною й туристичною діяльністю в регіонах;
- підпорядкованість коштів розміщення, санаторно-курортних, оздоровчих і рекреаційних установ, які надають рекреаційно-курортні й туристичні послуги, різним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, відомствам;
- недосконалість нормативно-правової бази;
- недостатня інформаційна, організаційна, методична й матеріально-технічна підтримка суб'єктів підприємництва;
- низькі темпи росту обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази;
- незбалансованість соціальної й економічної ефективності використання рекреаційно-курортних і туристичних ресурсів і необхідності їхнього збереження;
- недосконалість інфраструктури;
- відсутність інноваційних проектів і недостатня кількість наукових досліджень із питань розвитку перспективних видів рекреації й туризму;

- недостатнє забезпечення рекреаційної сфери висококваліфікованими фахівцями;
- недостатня державна підтримка в рекламі національного туристичного продукту на внутрішньому й міжнародному ринках;
- недостатній рівень розвитку інформаційної інфраструктури;
- недосконалість бази даних щодо об'єктів рекреаційно-курортного й туристичного господарства.

*Висновки.* Таким чином, якісно нових методологічних, нормативно-правових і практичних рішень вимагають такі взаємозалежні проблеми, як фінансування й організація управління рекреаційною сферою. Головним інвестором у її розвитку повинна виступити держава, що може надати підтримку у вигляді різних пільг (пільгового оподаткування, пільгового виділення земель та ін.), а також у вигляді бюджетного фінансування.

Лібералізація зовнішньоекономічної діяльності й активна політика інтеграції України в Європейське співтовариство, законодавчі гарантії прав для закордонних партнерів здатні створити сприятливі передумови для залучення іноземних інвестицій у рекреаційну сферу.

*Використані джерела інформації:*

1. Бобкова А.Г. Развитие законодательства о рекреационной деятельности // Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины. – 1999. – С. 291-308.
2. Господарський Кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – N 18, N 19-20, N 21-22. – Ст.144.
3. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. №2801-ХІІ // Закони України. – Т 4. – К.: Інститут законодавства, 1992. – С. 219-244.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. №1264 (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №41. – Ст. 546.
5. Закон України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 року №2535 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №38. – Ст. 560.
6. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р. №3808-ХІІ // Відомості Верховної ради України. – 1994. – №14. – Ст. 80.
7. Земельний кодекс України, від 25 жовтня 2001 р. №2768 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*