

УДК 351.711(332.122)

А. Горецький

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

Проаналізовано механізми удосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму на прикладі Карпатського регіону. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму в Карпатському регіоні, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку. Проаналізовано існуючі природні ресурси, матеріально-технічну базу і рекреаційну інфраструктуру, а також чинники перспективності й економічної доцільності розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, рекреація, розвиток.

Сучасний розвиток світової економіки має цільову орієнтацію на створення умов для розкриття та реалізації людської здатності до продуктивної і творчої праці, адже людський фактор став на сьогодні не лише джерелом економічних можливостей, а показником соціальної дієздатності економіки. В умовах ринкової економіки інтелект, здоров'я, здібності часто не розглядаються людиною як засоби власної реалізації під час створення суспільного продукту, що призводить до нездатності людини адаптуватися як до умов ринку, так і до життя в інформаційному суспільстві. Вирішення цієї проблеми неможливе без вирішення суперечностей державного регулювання рекреаційної сфери, яка перебуває сьогодні на етапі становлення. Як відомо, нині в Україні функціонує розвинена мережа санаторно-курортних закладів у різних клімато-географічних регіонах.

Проблеми розвитку рекреаційного туризму вже кілька десятиліть досліджують науковці. Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, зокрема й галузі туризму, свідчить, що українським вченим належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячені наукові праці І. Балабанова [1], Д. Басюка [2], Н. Гриценко [3], В. Дмитренка [4] та інших.

Метою статті є аналіз основних напрямків державного управління рекреаційної сфери.

Карпатський регіон завжди був і залишається найпривабливішим для відпочинку куточком України. Тут пропонується відпочивальникам і туристам на рідкість незабруднене довкілля, цілюще повітря, чисті річки, багаті дарами ліси і гори. Це приваблива у своїй первинній красі сільська місцевість із збереженими національними традиціями, самобутніми обрядами, старовинними церквами.

Актуалізація державно-управлінської діяльності в рекреаційній сфері Карпатського регіону України відбулася одночасно з поглибленням системної кризи в суспільстві, яка проявилася в економіці, політиці, соціальному житті, культурі. Ситуація ускладнюється систематичними маніпулюваннями в управлінні майном курортних підприємств, активним розвитком недержавних форми власності в складових сфері рекреаційного обслуговування без урахування комплексності створення такого товару, як рекреаційно-туристичні послуги. Тому необхідність оптимізації системи державного управління

рекреаційною сферою Карпатського регіону висуває перед органами державної влади завдання, рішення яких значною мірою залежить від теоретичного обґрунтування підходів щодо формування дієвих механізмів державного управління у зазначеній сфері діяльності. За цього доцільно зважати на специфіку Карпатського регіону України, зокрема і на етнопонаціональні особливості краю, яка полягає насамперед у її самоорганізації і зумовлює потреба в особливих концептуальних і методологічних підходах до розробки методів регулюючого впливу держави на процес міжетнічного взаємовпливу, який має свою давню історію. Наявність на території Карпатського регіону України великої кількості сучасних санаторно-курортних і готельних комплексів і унікальних туристичних маршрутів дає підстави стверджувати, що туризм і оздоровлення у цьому регіоні – це важливий об'єкт державного управління. Водночас рекреаційно-туристична галузь – одна із самих динамічних і високоприбуткових у сфері послуг, є невід'ємною складовою світового ринку і посідає друге місце у світовій економіці після комп'ютерної і електронної промисловості, випередивши такі галузі, як нафтопереробна і автомобілебудування [5].

Як свідчить практика багатьох закордонних держав, максимальне використання наявного ресурсно-оздоровчого потенціалу країни і розвиток на його базі рекреаційно-туристичної індустрії є одним із найважливіших засобів підвищення економічного добробуту, інтеграції у світову економіку. Також рекреація і туризм розглядаються як специфічний сектор національної економіки, як невід'ємна складова соціально-економічної політики держави і регіонів. Питанням нормативно-правового забезпечення рекреаційної сфери в тією чи іншою мірою увага приділяється вже досить тривалий час (зокрема, Закони України “Про туризм” № 5316-17 від 04.11.2012 р., “Про курорти” № 5460-17 від 05.12.2012 р.; у 2002 р. затверджена Державна програма розвитку туризму на 2002 – 2010 рр. № 754-2006 від 25.05.2006 р.; прийнято “Концепцію розвитку санаторно-курортної галузі”, схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 231-р від 23.04.2003 р. і низка інших нормативно-правових документів). Державна підтримка розвитку рекреаційної сфери зазначена в чинному законодавстві. Насамперед у Законі України “Про туризм”; Постанові Кабінету Міністрів України № 728 від 28.04.1999 р. “Про заходи подальшого розвитку туризму”; Указах Президента України “Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року” № 973/99 від 10.08.1999 р., “Про підтримку розвитку туризму в Україні” № 127/2001 від 02.03.2001 р., “Про заходи відносно забезпечення реалізації державної політики в області туризму” № 1213/2001 від 14.12.2001 р., “Про деякі заходи відносно розвитку туристичної і курортно-рекреаційної сфер України” [6].

Подальша державна підтримка рекреаційно-курортного і туристичного господарства полягала у прийнятті Закону України “Про курорти” [7]. Звісно, що санаторно-курортний комплекс – це невід'ємна ланка індустрії рекреаційно-курортного і туристичного господарства. На сьогодні санаторно-курортні підприємства поділяються на державні санаторно-курортні установи, які підпадають під управління Міністерства охорони здоров'я України, відомчі санаторії підприємств, санаторії Міністерства оборони України, Кабінету Міністрів України і інших міністерств, але основна частина санаторно-курортних установ України знаходиться у власності профспілок. Закон України “Про курорти” передбачає відповідальність різних галузей влади за збереження курортних ресурсів, екологію, організацію лікування і обслуговування незалежно від форм власності і відомчої приналежності установ. Відповідно до Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” для надання послуг в курортній сфері

підприємства, незалежно від форм власності, повинні мати ліцензію, яка видається строком на три роки. Необхідність ліцензування в курортній сфері обумовлена тим, що надання санаторно-курортних послуг – це, фактично, надання медичних послуг, тобто дуже відповідальний вид діяльності [8]. Рекреаційно-курортне і туристичне господарство є також складовою частиною сфери охорони здоров'я України, і тому його діяльність регламентується Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” № 5081-17 від 01.01.2013 р. Важливим аспектом у діяльності рекреаційної сфери є природокористування, оскільки успішне функціонування курортів, будинків відпочинку, туристичних баз засновано на використанні природних ресурсів. Для отримання максимальної віддачі від використання цих ресурсів потрібне дбайливе ставлення до них. Використання природних ресурсів регламентується Законом України “Про охорону природного довкілля”, прийнятим Верховною Радою УРСР у 1991 р., Земельним і Водним кодексами [9].

У Законі України “Про охорону природного довкілля” можна виділити три аспекти діяльності курортів :

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

Ст. 33 встановлює екологічні нормативи використання природних ресурсів. Окрім того, курортні підприємства, відповідно до порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення довкілля, здійснюють плату за викиди забруднюючих речовин у поверхневі води, територіальні і внутрішні морські води, а також підземні горизонти, зокрема викиди, які здійснюються підприємствами через систему комунальної каналізації; розміщення відходів у навколишньому природному середовищі. Порядок використання і охорона земель природоохоронного призначення суб'єктами курортної рекреаційно-туристичної діяльності регламентується Земельним Кодексом України. Згідно з ст. 36 (“Плата за використання землі”) використання землі в Україні є платним. Але, у відповідності із ст. 38 (“Пільги відносно плати за землю”) санаторно-курортні і оздоровчі установи звільняються від сплати за землю. Окрім того, порядок використання землі курортами і плата за землю регламентується Законом України “Про плату за землю” № 2535-12 від 03.07.1992 р. [10]. Відповідно до ст. 7 р. 3 (“Плата за землі населених пунктів”) цього Закону (в 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 узбережжі Азовського моря і в інших курортних місцевостях – 1,5. Порядок використання мінеральних і лікувальних вод санаторіями України регламентується Водним Кодексом. Так, ст. 36 глави 2 (“Державні, міжнародні і регіональні програми у сфері використання і охорони вод і “відтворення водних ресурсів”) встановлює нормативи екологічної безпеки водокористування. У ст. 63 глави 126 (“Спеціальне водокористування і користування водними об'єктами для лікувальної, курортної і оздоровчої мети”), зазначається, що певне користування водами і водними об'єктами в оздоровчих, рекреаційних і спортивних цілях, місця користування водами в оздоровчих цілях, встановлюються місцевими радами депутатів, що суперечить вищезазначеному. Плата за використання водних ресурсів здійснюється згідно з “Інструкцією про порядок сплати за використання водних ресурсів”.

Таким чином, рекреаційна сфера являє собою складний об'єкт правової регуляції. Чинні нормативні акти можна розділити на декілька груп:

– 1-ша група – спеціальні нормативні акти (Закон України “Про туризм”, Закон України “Про курорти”, Закон України “Про фізкультуру і спорт”;

– 2-га група – загальні норми, які регулюють господарську діяльність (Господарський кодекс України).

– 3-тя група – норми окремих галузей права (про особливості оподаткування туристичної діяльності, про захист прав споживачів і тому подібне).

Тобто, рекреаційна сфера є об'єктом багаторівневої правової регуляції. Тому, на думку деяких авторів, необхідне формування рекреаційного законодавства [11]. Зокрема, А. Бобкова вважає, що найбільш значущою є розробка і прийняття проекту Закону України “Про рекреаційну діяльність” [12]. Проте, ухвалення такого закону, може ускладнити ведення рекреаційної діяльності, оскільки багато її аспектів на законодавчому рівні вже врегульовано. Окрім згаданих вище законів, наприклад, фізкультурно-оздоровча діяльність регламентується Законом України “Про фізичну культуру і спорт” від 24.12.1993 р., а також Постановою Кабінету Міністрів України “Про перелік видів фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності, які підлягають ліцензуванню” від 27.05.1998 р. [13]. Аналогічно, культурно-дозвільна діяльність здійснюється на основі Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися установами культури і мистецтв, заснованими на державній і комунальній формах власності” від 05.06.1997 р., а також, на основі законів України “Про музеї і музейну справу”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Основи законодавства про культуру” [14].

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

Заслужують на увагу таких заходів державної підтримки, як створення спеціальних економічних зон рекреаційно-туристського типу, наприклад, СЕЗ “Курортполіс Трускавець” (Закон України № 514-XIV від 18.03.1999 р.) [15]; затвердження комплексних програм окремих регіонів; створення спеціальних фондів підтримки розвитку окремих видів рекреаційної 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 і спорт” тощо. На стимулювання рекреаційної діяльності спрямований Указ Президента України “Про заходи відносно розвитку санаторно-курортної діяльності в Автономній Республіці Крим” від 28.06.1999 р. стосовно звільнення від податку на додану вартість операцій з продажу путівок на санаторно-курортне лікування і відпочинок. Указ Президента України “Про заходи відносно розвитку курортної зони Великої Ялти” № 313/97 від 09.04.1997 р. [16].

Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього середовища відповідно до Закону України “Про охорону довкілля” повинні передбачати:

а) взаємозв’язок усієї управлінської, науково-технічної і господарської діяльності підприємств, установ і організацій з раціональним використанням природних ресурсів і ефективністю заходів з охорони довкілля на основі економічних важелів;

б) визначення джерел фінансування заходів відносно охорони навколишнього середовища;

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

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

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитових та інших пільг під час впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсощадних технологій і нетрадиційних видів енергії, здійснення інших ефективних заходів щодо охорони довкілля;

е) відшкодування в установленому порядку збитків, нанесених порушенням законодавства про охорону довкілля.

У Україні фінансування заходів відносно охорони навколишнього середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, засобів підприємств, установ і організацій, фондів охорони довкілля, добровільних внесків і інших засобів.

Збори за використання природних ресурсів поступають до місцевих бюджетів, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і Державного бюджету України і розподіляються на виконання робіт із відтворення, підтримки цих ресурсів у належному стані.

Збори за використання природних ресурсів місцевого значення поступають до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів. Збори за використання природних ресурсів зараховуються до відповідних бюджетів згідно з чинним законодавством. Засоби від збору за забруднення довкілля розподіляються між місцевими (сільськими, селищними, міськими), обласними і республіканським Автономної Республіки Крим, а також Державним фондами охорони природного довкілля в співвідношенні, відповідно, 20, 50 і 30%, а між Київським, Севастопольським міськими і Державним фондами охорони природного довкілля у співвідношенні 70 і 30%.

Розподіл засобів за використання природних ресурсів, які поступають до Державного бюджету України, здійснюється Верховною Радою України. Розподіл засобів за використання природних ресурсів, які поступають до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними і міськими (міст загальнодержавного значення) радами народних депутатів за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології і природних ресурсів. Для фінансування заходів відносно охорони природного довкілля утворюються Державний, республіканський Автономної Республіки Крим і місцеві фонди охорони довкілля. В Україні можуть утворюватися й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища, раціонального використання

природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Дослідження засвідчили, що в Україні склалася певна система організаційно-правової регуляції туристсько-рекреаційної діяльності. До організаційної належить вертикальна підлеглість установ різним міністерствам, відомствам, підприємствам, організаціям за відсутності горизонтальної підлеглості і слабого впливу територіального чинника управління. Однак така управлінська і фінансова негнучкість є основною перешкодою ефективного функціонування рекреаційної сфери.

Висновки

Рекреаційна сфера для забезпечення свого успіху в ринковому середовищі повинна використовувати досконаліший набір сучасних методів і засобів управління. Ринкові принципи і механізми господарювання, зміну форми власності автоматично не призведуть до підвищення ефективності господарської діяльності, вони лише спонукатимуть менеджмент до доцільніших дій.

Таким чином, однією з умов, здатних забезпечити успішне її функціонування, є формування такої організаційної структури її управління, яке дозволить вести планово-узгоджену діяльність на рівні регіону, розробляти регіональні, міжрегіональні і загальнодержавні програми економічного розвитку, удосконалювати організаційно-економічні механізми підвищення ефективності функціонування як самої рекреаційної сфери, так і усього господарського комплексу регіону.

Література

1. Балабанов И. Т. Экономика туризма [Текст] : учеб. пособ. / И. Т. Балабанов, А. И. Балабанов. — М. : Финансы и статистика, 2003. — 173 с.
2. Басюк Д. І. Основи туризмології [Текст] : навч.-метод. посіб. / Д. І. Басюк. — Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2005. — 204 с.
3. Гриценко Н. І. Організація підготовки фахівців туристичної галузі [Текст] : навч.-метод. посіб. / Н. І. Гриценко, В. А. Бурдейний, Г. П. Степурко. — К. : Науковий світ, 2003. — 88 с.
4. Дмитренко В. М. Удосконалення організації і технологій державного регулювання розвитку сфери туризму / В. М. Дмитренко // Дні науки [Текст] : зб. тез доп. (11 – 12 жовтня 2007 р.) : у 3 т. Т. 2 / [ред. кол.: В. М. Огаренко та ін.] ; Гуманітарний цнвіверситет “ЗІДМУ”. — Запоріжжя : ГУ “ЗІДМУ”, 2007. — С. 342—345.
5. Басюк Д. І. Основи туризмології... — С. 70.
6. Менеджмент в сфері услуг [Текст] / под ред. д. э. н., проф. Поважного С. Ф., д. э. н., проф. Дорофиевко В. В. — Донецк : ВИК, 2004. — 824 с.
7. Басюк Д. І. Основи туризмології... — С. 54.
8. Балабанов И. Т. Экономика туризма... — С. 67.
9. Менеджмент в сфері услуг... — С. 87.
10. Дмитренко В. М. Удосконалення організації і технологій державного регулювання розвитку сфери туризму... — С. 342.
11. Менеджмент в сфері услуг... — 824 с.
12. Гриценко Н. І. Організація підготовки фахівців туристичної галузі... — 88 с.
13. Балабанов И. Т. Экономика туризма... — 173 с.
14. Гриценко Н. І. Організація підготовки фахівців туристичної галузі... — С. 50.
15. Там само. — С. 45.
16. Басюк Д. І. Основи туризмології... — С. 67.

A. Horetskyi

BASIC WAYS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF RECREATIONAL SPHERE

The mechanisms of improving public policy of recreation tourism development on the example of Carpathian region are analyzed. The ways of perspective development of government regulation of tourism sphere in the Carpathian region are defined as well as providing Ukraine's population with qualitative holiday facilities. The existing natural resources, material and technical resources and recreational infrastructure and the factors of perspective and economic feasibility of recreational sphere development in the Carpathian region are analyzed.

Key words: public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, recreation, development.