

*С. В. Левцов,  
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління при Президенті України (м. Київ)*

## СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТОЛИЧНОМУ РЕГІОНІ

S. Levtsov,  
graduate student, National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine,  
Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Faculty.

### STRUCTURAL AND FUNCTIONAL CHARACTERISTICS TO PROVIDING RECREATIONAL SERVICES TO LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN THE CAPITAL REGION

**Стаття присвячена аналізу діяльності органів місцевого самоврядування столичного регіону щодо організації надання рекреаційних послуг на рівні територіальних громад. Запропоновано структурно-функціональну схему Центру координації рекреаційної діяльності у столичному регіоні.**

**This article analyzes the activities of local authorities in the capital region for the organization providing recreational services at the level of local communities. It propose the structural and functional organization scheme the Coordination Center of recreational activity in the capital region.**

*Ключові слова: столичний регіон, органи місцевого самоврядування, приміська зона, рекреаційні послуги, Київська регіонально-управлінська рада, Центр координації рекреаційної діяльності в столичному регіоні.*

*Key words: capital region, local authorities, suburban area, recreational services, the management of Kyiv Regional Council, the Coordination Center of recreational activity in the capital region.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Утворення столичного регіону шляхом внесення змін до адміністративно-територіального устрою столичного міста актуалізує питання зміни як просторових меж мегаполіса, які вже не відповідають потребам територіальної громади та уповільнюють його розвиток, так і необхідність забезпечення збалансованості повноважень і результативності діяльності у наданні рекреаційних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

Функціонування та перспективи розвитку ринку рекреаційних послуг столичного регіону, їх диверсифікація та структурно-функціональна трансформація потребують єдності в управлінні. Оскільки, як зазначає В.В. Величко, рекреаційна сфера, що продукує послуги, пов'язані зі зміною місця перебування, лікуванням і відпочинком, за підрахунками спеціалістів стане двигуном національних і світової економіки в ХХІ столітті. Цим акцентується увага на тому, що рекреаційні послуги виступають тим видом діяльності чи вигоди, яку надають клієнтові на спеціалізованих територіях поза місцем його постійного проживання, й у вільний від роботи час, щоб відновити його фізичні та психологічні сили, задовольнити спортивні, оздоровчі, пізнавальні інтереси тощо [3, с. 25].

Водночас рекреаційні послуги, як потенційно економічно прибутковий напрям господарювання, мають усі підстави в перспективі посісти одне з провідних місць у структурі столичного регіону. Відповідно від уміння організувати процеси надання рекреаційних послуг залежить рівень рекреаційного попиту та вибір оптимальної стратегії розвитку рекреаційної індустрії столичного регіону.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених. Серед вітчизняних науковців відомі праці А.В. Степаненка, М.Я. Мижеги, О.І. Драпіковського, О.К. Кузьмінської та ін., які досліджували питання розвитку Київського столичного регіону; І.М. Петренко розкрив еколого-економічні основи формування і використання рекреаційних територій в умовах міських агломерацій; В.Б. Яловий — особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації; Г.М. Шевченко — організаційно-економічний механізм формування та використання природно-рекреаційного потенціалу території; В.В. Марчук — удосконалення механізмів розвитку рекреаційного комплексу регіону на основі територіальної інтеграції; Н.П. Тесля розглядала питання діагностики трансформації туристично-рекреаційного комплексу м. Києва та ін. Серед зарубіжних учених необхідно виділити таких, як Харвей Дейвіса, Т'єрлда Делелстра, Мартіна Бекманна, Гаррі Річардсона, Сорена Бергстрема та ін., які досліджували особливості сталого розвитку столичних регіонів, їх ринкові та соціальні аспекти функціонування.

Однак у науковій літературі залишаються малодослідженими проблеми реалізації державної політики в сфері рекреації на місцевому рівні, механізми підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування в галузі управління рекреаційною сферою, потребують поглибленого вивчення питання із структурно-функціональної характеристики організації надання рекреаційних послуг органами місцевого самоврядування у столичному регіоні.

**АНАЛІЗ І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Метою та завданням дослідження пропонуваної публікації є розвиток рекреаційної сфери й забезпечення рекреаційних потреб населення органами місцевого самоврядування столичного регіону, і на цій основі розробка структурно-функціональної схеми організації надання рекреаційних послуг органами місцевого самоврядування у столичному регіоні.

**ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ**

Складні умови, що виникли в урбаністичному, просторово-планувальному та соціально-економічному розвитку Києва, актуалізують питання про утворення Київського столичного регіону.

На думку В.Ф. Погорілка, феномен столиці Києва полягає у своєрідному уособленні політичних, урбаністичних, економічних і соціально-культурних змін, що сталися за роки державної незалежності України. Її столиця перетворилася на "ядро", що наче магніт, притягує вітчизняний і іноземний капітал, ресурси, ініціативних, обдарованих людей, здатних на ділі реалізувати ідею новітньої суспільно-політичної "києвоцентричності", прискорити поступ до так званого "ідеального міста", що забезпечує рівновагу між різними секторами і видами суспільної діяльності, найкращі умови для життя, оптимізує взаємодію сучасного містобудування та історичної спадщини [7, с. 4].

Взаємодія територіальних громад, що увійдуть до столичного регіону, має ґрунтуватися, зокрема, на спеціальних угодах про співпрацю, підписаних усіма суб'єктами нового адміністративно-територіального утворення та координуватися спільним консультативно-дорадчим органом — територіально-управлінською радою, до якої входить усіма представники всіх населених пунктів — складових столичного регіону [5, с. 2—3]. А оскільки стаття 142 Конституції України передбачає, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів, створювати для цього відповідні органи та служби [4, с. 41], то це дасть змогу вчасно налагодити практичну взаємодію місцевих громад у розв'язанні гострих проблем, що виникають під час адміністративно-територіальних перетворень, а також сформувати експериментальну демократично-самоврядну підсистему з координації та контролю, де, погоджуючись із думкою В.Б. Ялового, провідна роль належатиме Київській регіонально-управлінській раді [8].

Саме Київська регіонально-управлінська рада з одного боку, координуватиме різнопланові дії територіальних громад на базовому рівні, а з другого — дбатиме про забезпечення перспективного соціально-економічного розвитку всього столичного регіону, здійснення в ньому комплексної фінансово-бюджетної, земельної, культурно-просвітницької та екологічної політики. У результаті цих перетворень у Київському столичному регіоні створяться умови для запровадження сучасного регіонального самоврядування, яке сьогодні викликає багато суперечливих суджень як серед політиків, державних службовців, так і серед правознавців, науковців і фахівців із питань територіальної організації влади [8, с. 146—147].

Відповідно можна спрогнозувати основні функції та повноваження регіонально-управлінської ради, а також її першочергові завдання, одними з яких, у контексті нашого дослідження, мають бути:

— здійснення узгоджених освітніх, медичних, культурно-просвітницьких і спортивно-оздоровчих заходів у столичному регіоні, що сприятимуть розвитку рекреаційної сфери та соціального капіталу в суспільстві, поліпшенню демографічної ситуації та оздоровленню морально-психологічної, духовної атмосфери в населених пунктах;

— реалізація комплексної довгострокової програми з розвитку рекреаційної діяльності, охорони навколишнього середовища на основі спільних підходів до реструктуризації промислово-виробничого комплексу, поліпшення екологічного стану всіх територій, що увійдуть до столичного регіону.

Визначення рекреаційної діяльності пріоритетним напрямом розвитку столичного регіону як носія історико-культурної спадщини українського народу, при певних умовах може поступово перетворити її на стратегічну галузь, що забезпечуватиме місцевий розвиток. Це, безумовно, потребує змін в системі управління сферою рекреаційних послуг та формування необхідних умов для забезпечення розвитку рекреаційної діяльності з боку органів місцевого самоврядування.

Водночас, необхідно розробити та запровадити дієве нормативно-правове підґрунтя щодо ефективного використання потенціалу туристично-рекреаційних ресурсів, а також забезпечення достатнього рівня рекреаційної інфраструктури столичного регіону країни міжнародним стандартам та інші чинники.

Сьогодні "не зайвим буде акцентувати увагу на тому, що кожен з нас потребує не тільки хліба, а й сучасної, відповідної світовим стандартам системи забезпечення дозвілля. Бо не лише склад продуктової кошика, а й ступінь розвиненості інфраструктури сфери відпочинку і розваг, культури та спорту відображають якісний рівень життєзабезпечення європейців" [2].

Природні рекреаційні ресурси столичного регіону характеризуються помірно теплим кліматом, придатними для відпочинку лісами, що створює умови для коротко- і довгострокового відпочинку та лікування населення. Значне місце у складі рекреаційних ресурсів посідають лісопарковий захисний пояс та р. Дніпро, рекреаційний потенціал якої зростає за рахунок великої розгалуженості, наявності лісистості та природних пляжів.

Рекреаційний потенціал мають також малі річки. Крім того, в регіоні налічується багато цікавих пам'яток природи, архітектури, історії та культури, які можуть сприяти розвитку туризму.

Відтак, серед наукової спільноти тривають дискусії про шляхи та методи забезпечення ефективною діяльністю в рекреаційній сфері в аспекті задоволення потреб рекреантів і отримання з цього прибутку. Одні з них вважають, що необхідно розвивати сфери туризму, санаторно-курортного обслуговування, культури та спорту відокремлено, інші — наполягають на їх об'єднанні в одну сферу — сферу рекреаційної діяльності, де узагальнюючим критерієм виступає здатність цих видів діяльності відтворювати життєві сили населення розрачені під час праці [2]. Відповідно потребує створення в столичному регіоні інфраструктури підприємств, організацій і засобів, які б сприяли відтворенню ефективного відновлення працездатності населення не лише фізіологічного, як було раніше, а й психологічного, творчого, інтелектуального.

Вивчення зарубіжного досвіду демократичних країн у сфері регулювання розвитку сфери рекреаційних послуг на муніципальному рівні [9, 10] дозволило зробити висновок про необхідність функціонального об'єднання головних напрямів рекреаційної політики місцевих органів влади столичного регіону в організаційну структуру одного центру, який би мав можливість консолідувати зусилля спеціалістів з питань формування, впровадження і розвитку оптимальної структури рекреаційного забезпечення населення. Відсутність цілісної державної системи управління розвитком суб'єктами рекреаційної діяльності створює суттєві труднощі, насамперед, у роботі органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони є основними виконавцями державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку. Крім того, на них покладена функція контрольно-наглядової діяльності, до якої нале-

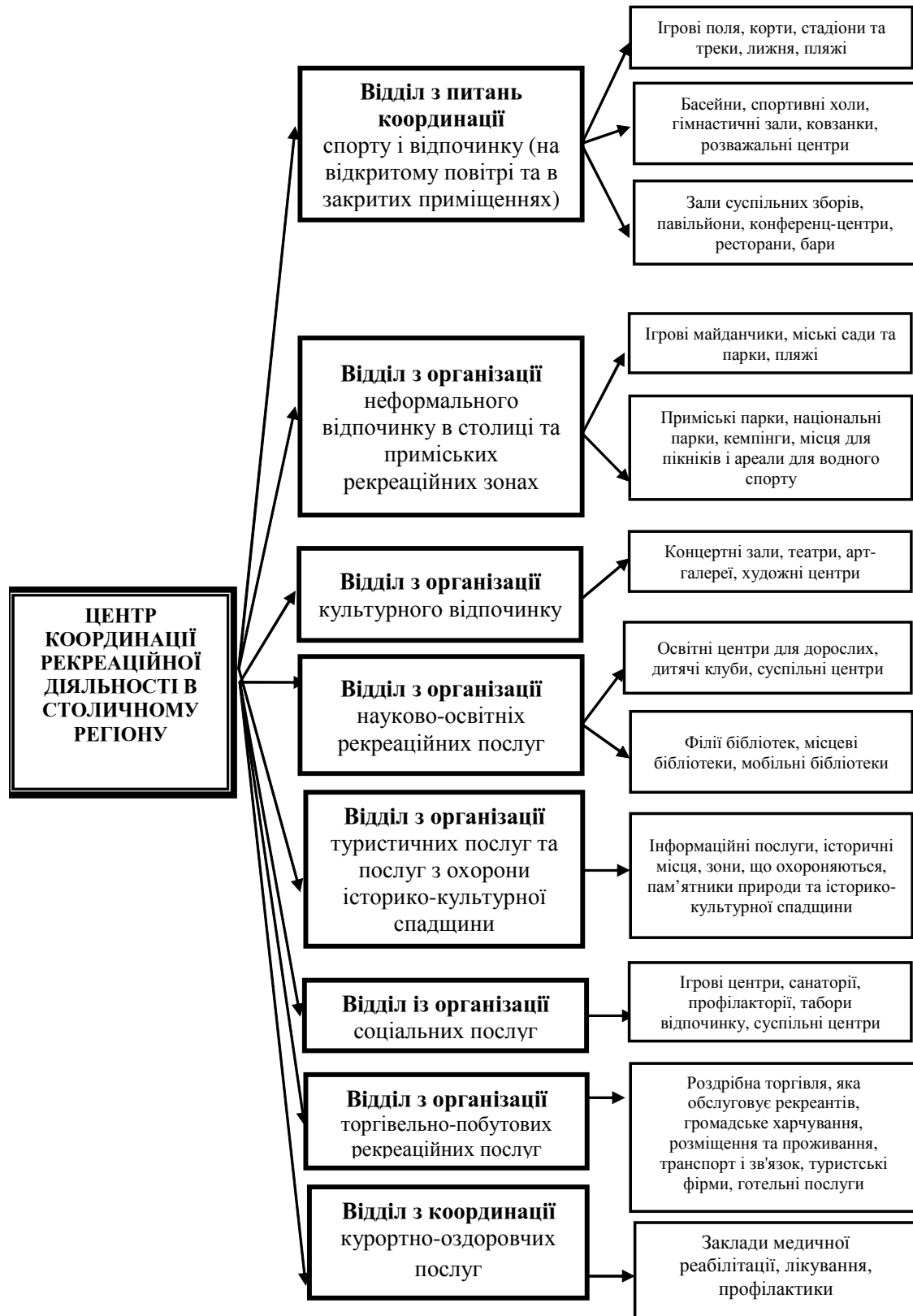


Рис. 1. Структурне зображення функцій Центру координації рекреаційної діяльності органів місцевого самоврядування в столичному регіоні

жить і контроль за додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту [6].

З урахуванням загальних тенденцій реформування структурних та функціональних засад всієї системи місцевих органів влади [1, с. 36], для посилення управлінського впливу на органи місцевого самовря-

дування доцільно утворити в структурі Київської регіонально-управлінської ради Центр координації рекреаційної діяльності органів місцевого самоврядування в столичному регіоні (далі — Центр) (рис. 1).

В умовах столичного регіону можна буде запровадити більш зручні умови для вдосконалення рекреаційної сфери та структури її соціально-культурного комплексу щодо здійснення у територіальних громадах сто-

личного регіону спільної культурної політики, комплексних заходів, спрямованих на збереження історико-архitekтурної спадщини, послаблення техногенного навантаження на довкілля, прискорення переходу до сталого розвитку Києва і прилеглих населених пунктів. На жаль, на сьогодні, хоча рекреаційна галузь й охоплює господарську діяльність не тільки з організації туризму, а й відпочинку населення, курортного і профілактичного лікування, оздоровлення, екскурсійних і дозвілєвих послуг, проте вона не визначена як цілісний напрям діяльності.

Тому Центр у процесі модернізації органів місцевого самоврядування, повинен виконувати не тільки функції контролю та координації суб'єктів рекреаційної діяльності в територіальному окрузі, але й надавати їм необхідні консультації та забезпечувати потрібну інформацію.

Відповідно діяльність Центру повинна, насамперед, забезпечувати гарантований державою рівень рекреаційних послуг на душу населення, які надаються неприбутковими організаціями та установами за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Зокрема трансформація лінійної організаційної структури державного управління рекреаційною діяльністю у функціональну, дозволить не тільки привести у відповідність управлінські заходи до сучасних умов функціонування суб'єктів рекреаційної діяльності, але й за допомогою створення Центру забезпечить надання їм інформаційної та правової підтримки, адаптації державної рекреаційної політики до умов столичного регіону. У свою чергу, це дозволить привести сферу рекреаційного забезпечення населення столичного регіону у відповідність вимогам Європейського Союзу з цього питання.

У розвиток важливих положень, викладених 1992 року в Європейській хартії міст, Рада Європи запропонувала країнам-членам досить актуальний документ — Маніфест нового урбанізму. У ньому викладено наукові засади, концептуальні підходи, застосування яких спроможне допомогти сучасним мегаполісам і міським регіонам модернізувати муніципальне управління, наблизити його до потреб громадян. Визначальними аспектами в управлінні мегаполісами і міськими зонами на сьогодні вважаються демократія, сталий розвиток, солідарність, культура [8, с. 165] і, що не менш важливо, якість надання послуг, зокрема рекреаційних, бурхливий розвиток яких в останні роки відбиває об'єктивні тенденції соціального розвитку у світі, в нашій країні і практично у всіх її регіонах. Без рекреації тепер неможливо уявити собі економіку не тільки більш чи менш розвиненої країни, але й окремо взятого муніципального утворення.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Суспільні реалії спонукають до подальшого оновлення концепції державної регіональної політики, насамперед доцільно конкретизувати в ній головні напрями оптимізації загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. На чільне місце в концепції заслуговують і теоретико-методологічні засади Київського столичного регіону, розгляд основних закономірностей формування, функціонування та розвитку мережі його рекреаційних територій, класифікація об'єктів рекреаційного середовища в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Київський столичний регіон повинен виконувати урбокомпенсаційні функції завдяки дачному відпочинку, санаторному (пансіонати, бази відпочинку, санаторії) відпочинку, самодіяльному туризму та інших рекреаційних послуг як основної "продукції" територіальної рекреаційної системи, впливають на розширення цієї зони, її ущільнення та зростання рекреаційних навантажень. При цьому соціальне значення сфери рекреаційних послуг столичного регіону має визначатись забезпечен-

ням можливості раціонального використання вільного часу та бути одним із головних показників якості життя та рівня людського розвитку.

### Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: документи і матеріали // Український правовий часопис. — 1999. — Вип. 4. — С. 36.
2. Бобирева О.В. Методологічні аспекти реформування державної системи управління / О.В. Бобирева [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/36447/05>
3. Величко В.В. Організація рекреаційних послуг: навч. посібник / В.В. Величко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2013. — 202 с.
4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Печеніг О. Столичний регіон: чи прислухається влада до громади? / О. Печеніг // Я і влада. — 2005. — № 1. — С. 2—3.
6. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>
7. Хартія українських міст / Асоц. міст України. — К.: Вид-во Мінстату України, 1997. — 30 с.
8. Яловий В.Б. Особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / В.Б. Яловий; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. 225 с.
9. Tillman A. The Program Book for Recreation Professionals. — Palo Alto: National Press Books, 1997. — P. 350.
10. Vial A.J. Research Methods for Leisure and Tourism: A Practical Guide 2nd ed., Pitman London, 1989. — P. 240.

### References:

1. "Administrativna reforma v Ukraini: dokumenty i materialy" (1999), [Administrative Reform in Ukraine: documents and materials], Ukrain's'kyj pravovyj chasopys, vol. 4. — P. 36.
2. Bobyrieva, O.V. "Metodolohichni aspekty reformuvannia derzhavnoi systemy upravlinnia", [Methodological aspects of reform of public management], [Online], available at: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/36447/05> (Accessed 05 March 2014).
3. Velychko, V. V. (2013), "Orhanizatsiia rekreatsijnykh posluh: navch. posibnyk" [Organizing recreational services: teach. manual], Khark. nats. un-t mis'k. hosp-va im. O.M. Beketova. — Kh.: KhNUMH im. O. M. Beketova, 202 p.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Konstytutsiia Ukrainy": [The Constitution of Ukraine], [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 05 March 2014).
5. Pechenih, O. (2005), "Capital Region: the power or listen to the community?", Ya i vlada, vol.1, pp. 2—3.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "About Physical Culture and Sports", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808-12> (Accessed 05 March 2014).
7. "Charter Ukrainian cities" (1997), Asots. mist Ukrainy, K., Vyd-vo Minstatu Ukrainy, 30 p.
8. Yaloviy, V.B. (2010), "Features of local government in the metropolitan agglomeration", Ph.D. Thesis, local government, UAPA of President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
9. Tillman, A. (1997), "The Program Book for Recreation Professionals", Palo Alto.: National Press Books, p. 350.
10. Vial, A.J. (1989), "Research Methods for Leisure and Tourism", A Practical Guide 2nd ed, Pitman London, UK, p. 240.

Стаття надійшла до редакції 31.05.2014 р.