

С. В. Левцов,  
аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом, НАДУ при Президентіві України

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА МЕТОДИ НАДАННЯ ЯКІСНИХ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ

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

### IMPROVING THE INTERACTION LOCAL GOVERNMENT WITH BUSINESS ENTITIES AND METHODS TO PROVIDE RECREATIONAL SERVICES IN CAPITAL'S REGION

**У статті досліджено особливості надання якісних рекреаційних послуг у столичному регіоні, визначено їх значення для відновлення духовних, розумових і фізичних сил людини. Установлено, що головний акцент має бути зроблено на удосконаленні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання та методів надання якісних рекреаційних послуг у столичному регіоні. Це передбачає визначення основних цілей цього процесу, які повинні будуватися на засадах взаємокорисного співробітництва, приносити економічну, соціальну і екологічну користь. Розкрито можливі варіанти співробітництва органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання, які базуються на удосконаленні договірних відносин між ними на основі використання запропонованих методів (планування, координації діяльності, інформаційного забезпечення, контролю); наданні пільг по сплаті місцевих податків і зборів для юридичних або фізичних осіб, які беруть активну участь у соціально-економічному розвитку території і формуванні її рекреаційної інфраструктури; створенні місцевими радами фондів розвитку рекреації шляхом укладення угод із суб'єктами підприємницької діяльності, які надають рекреаційні послуги та ін.**

**The article deals with providing quality recreational services in the metropolitan area, defines by their importance to the restoration of spiritual, mental and physical powers of people. It is established that the emphasis should be placed on improving the procedures of interaction local government with business entities according to provide methods of quality recreational services in the metropolitan area. It involves main goals in this process, which should be based on mutually cooperation and includes economic, social and environmental benefits. It reveals the possible cooperation between local government and business entities, which are based on improving contractual relations between them on the basis of the proposed methods (planning, coordination, information management, control); providing benefits to pay local taxes and fees for businesses or individuals who are actively involved in social and economic development of the territory and the formation of its recreational infrastructure; creation of local councils recreation development funds by entering into agreements with business entities that provide recreational services and others.**

*Ключові слова: рекреаційні послуги, рекреаційно-туристичні ресурси, суб'єкти господарювання, договір про співробітництво, органи місцевого самоврядування.*

*Key words: recreational services, recreational and tourist resources, business entities, cooperation agreement, local government.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах здійснення організаційних та функціональних реформ, вирішення проблем комплексного соціаль-

но-економічного розвитку територій все більше покладається на органи місцевого самоврядування (ОМС). Відповідно до ст. 27 Закону України "Про місцеве само-

врядування в Україні" [14], виконавчі органи рад забезпечують збалансований економічний і соціальний розвиток підвідомчих їм територій, ефективно використання природних, трудових і фінансових ресурсів [13]. Тому, згідно з п. 7 ст. 27 зазначеного закону, виконавчі органи рад уповноважені залучати на договірних засадах підприємства, установи та організації до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території. У той же час методи, які забезпечують зацікавленість підприємств, установ, організацій в укладанні угод про співробітництво з місцевими органами влади, використовуються досить слабо. Це потребує створення загальних концептуальних підходів до формування ефективних інструментів управління соціально-економічним розвитком конкретної території.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням розвитку цілісної інфраструктури сфери рекреаційного обслуговування для створення конкурентоспроможних на світовому ринку рекреаційних присвячені роботи як зарубіжних, так і вітчизняних учених: В.О. Анопрієнко, Н.В. Антонова, В.М. Бабаєва, В.В. Величко, П.І. Гамана, Л.І. Давиденко, О.П. Добровольської, С.Ю. Колодій, Т.Л. Миронової, А.Ф. Процай та інших. Незважаючи на досить значну кількість змістовних наукових праць із цього напрямку, потребують більш ґрунтовного дослідження питання удосконалення процедури взаємодії ОМС з суб'єктами господарювання у сфері надання якісних рекреаційних послуг у столичному регіоні.

## МЕТА СТАТТІ

Метою пропонованої публікації є визначення можливих варіантів, основних цілей процесу взаємодії ОМС з суб'єктами господарювання та методів надання якісних рекреаційних послуг у столичному регіоні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З розвитком суспільного виробництва, його інтенсифікацією, погіршенням стану навколишнього середовища та умов життя у містах, зростає роль рекреації. На сучасному етапі намітились основні тенденції в еволюції рекреаційної діяльності, які відображають зміни в структурі не лише рекреаційних потреб, але й рекреації в цілому. Тому постає питання про забезпечення процесу налагодження взаємовідносин суб'єктів підприємництва з ОМС у сфері надання рекреаційних послуг які повинні будуватися на засадах взаєморисного співробітництва і приносити економічну, соціальну і екологічну користь. Зокрема економічна складова включає: розвиток рекреаційної та туристичної інфраструктури території; сприяння розвитку підприємництва; зростання поповнення місцевого бюджету за рахунок розвитку рекреаційно-туристичного обслуговування; активізацію участі підприємців у соціально-економічному розвитку столичного регіону. Соціальна складова охоплює: неухильне підвищення добробуту та сфери життєдіяльності мешканців територіальних громад (ТГ) ОМС столичного регіону; вирівнювання рівнів життя мешканців ТГ (внутрішніх і зовнішніх) столичного регіону та підвищення якості надаваних послуг; неухильне поліпшення соціальних умов та стандартів надаваних рекреаційних послуг ОМС столичного регіону. Екологічна складова передбачає: планування, контроль та регулювання антропогенного навантаження на територію столичного регіону; організаційне та фінансове забезпечення функцій зі збереження і поліпшення рекреаційної сфери; забезпечення збереження та відновлення навколишнього природного середовища.

Водночас вирішення зазначених завдань передбачає систематизацію методів організації надання рекреаційних послуг у столичному регіоні, серед яких автором виділено методи планування, координації діяльності, інформаційного забезпечення і контролю. Ці методи направлені на зростання не тільки ефективності, але і конкурентоспроможності шляхом урізноманітнення послуг, що надаються споживачам.

Зокрема метод планування із надання рекреаційних послуг передбачає розробку комплексу заходів, які визначають алгоритм досягнення визначених цілей з урахуванням можливостей ефективного формування структури управління та використання ресурсів території столичного регіону. Планування є центральною ланкою будь-якої системи управління. Сутність цього методу виявляється у завчасному обліку всіх внутрішніх і зовнішніх факторів, які забезпечують сприятливі умови для успішного функціонування і розвитку рекреаційної сфери. Завдяки плануванню вдається: забезпечити взаємозв'язок між структурними підрозділами ОМС столичного регіону, які входять до єдиного ланцюга із надання рекреаційних послуг, а також координувати їх діяльність; своєчасно реагувати на проблеми і можливості у сфері послуг, визначати цілі, строки і умови виконання робіт із надання рекреаційних послуг та ін. Так, формування оптимальної організаційної структури системи управління рекреаційним та туристично-екскурсійним обслуговуванням у столичному регіоні, передбачає: створення структурних підрозділів управлінь, відділів (секторів) у структурі ОМС столичного регіону, які б виконували певні повноваження у рекреаційній сфері; доповнення статутів ТГ столичного регіону положеннями про взаємодію з іншими ТГ та їх ОМС стосовно регламентації взаємодії у рекреаційній сфері; розробку заходів щодо консолідації взаємовідносин ОМС з суб'єктами підприємницької діяльності та громадськими організаціями, які здійснюють свою діяльність у сфері надання рекреаційних послуг. Саме цей процес лежить в основі методу координації діяльності у цій сфері.

Метод інформаційного забезпечення надання рекреаційних послуг передбачає: створення інформаційно-аналітичної бази, яка б сприяла ефективному управлінню розвитком рекреаційної сфери на території столичного регіону; наявність досконалої системи збору й обробки статистичної інформації з використанням передових методик і сучасного технічного обладнання; наявність єдиної інформаційної бази та електронного реєстру рекреаційних послуг столичного регіону; створення, благоустрій та облік рекреаційних, туристично-екскурсійних маршрутів і туристичних об'єктів на території регіону; рекламно-інформаційну підтримку розвитку столичного рекреаційного комплексу (СРК) та ін. Метод контролю — здійснюється задля успішного вирішення проблем і досягнення конкретних результатів щодо надання безпечних та якісних рекреаційних послуг. Контроль за якістю передбачає встановлення стандартів. Проте стандарт є наслідком планів. Змінюючи плани, переглядаються і стандарти. Контроль має бути своєчасним, гнучким, мати чітку стратегічну спрямованість, відображати спільні пріоритети розвитку рекреаційної сфери столичного регіону. Завдяки методу контролю визначається міра відповідальності за порушення діючих на вказаній території порядку здійснення рекреаційної діяльності і туристично-екскурсійного обслуговування.

У цьому контексті варто зазначити, що відповідно від уміння організувати процеси надання рекреаційних послуг залежить рівень рекреаційного попиту, вибір оптимальної стратегії розвитку рекреаційної індустрії сто-

личного регіону через поглиблене вивчення функціонально-структурної характеристики організації надання рекреаційних послуг ОМС у столичному регіоні. А відтак, взаємодія територіальних громад, що увійдуть до столичного регіону, має координуватись спільним консультативно-дорадчим органом — територіально-управлінською радою, до якої входять представники всіх населених пунктів, що входять до столичного регіону [11, с. 2—3].

Разом з тим, Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [12, ст. 8] передбачає, що бюджет об'єднаної ТГ розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством, а ст. 142 Конституції України визначає, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднуватись на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів, створювати для цього відповідні органи та служби [9]. Відповідно, це надасть змогу вчасно налагодити практичну взаємодію місцевих громад у розв'язанні проблем, що виникатимуть під час адміністративно-територіальних перетворень, а також сформувавши експериментальну демократично-самоврядну підсистему з координації та контролю у рекреаційній сфері. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [15], Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [14], Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1270) було прийнято розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 11 лютого 2016 р. № 70 "Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)" [16].

Зазначене підтверджує реальну можливість утворення Столичної координаційної (міжмуніципальної) ради з питань сприяння забезпеченню функціонування підприємств рекреаційної сфери (Столична координаційна (міжмуніципальна) рада), яка має бути консультативно-дорадчим органом виконавчого органу Київської міської та обласної ради, а також (Київської міської) та обласної державних адміністрацій, утвореного з метою координації дій місцевих органів виконавчої влади, ОМС, підприємств, установ, організацій у здійсненні ними окремих функцій із виконання завдань, покладених на виконавчий орган Київської міської ради (Київську міську державну адміністрацію) задля вирішення питань збалансованого й системного розвитку підприємств рекреаційної сфери, покращання інвестиційної привабливості території столичного регіону, сприяння об'єднанню зусиль санаторно-курортних, історико-культурних, туристичних та інших установ, бізнесу, органів державної влади та ОМС спрямованих на надання якісних рекреаційних послуг на рівні світових стандартів.

Основна мета Столичної координаційної (міжмуніципальної) ради збігається основною метою системи просування рекреаційних послуг. До ключових функцій Столичної координаційної ради входять: здійснення та координація єдиної маркетингової стратегії як окремо взятого рекреаційного підприємства, так і всього регіону в цілому; проведення широкомасштабної рекламної кампанії, моніторингу ринку і надання рекомендацій рекреаційним підприємствам, ОМС та структурним підрозділам органів виконавчої влади з метою створення у столично-

му регіоні сучасної та високоефективної туристично-рекреаційної сфери. До першочергових завдань Столичної координаційної (міжмуніципальної) ради варто віднести залучення нових споживачів і утримання існуючих шляхом:

- створення дієвого механізму взаємодії суб'єктів господарювання рекреаційної сфери, органів виконавчої влади, ОМС на засадах партнерства і відкритості, а також участі у формуванні та реалізації державної політики у рекреаційній сфері столичного регіону;

- здійснення, у межах своєї компетенції, заходів із урегулювання спірних питань між суб'єктами господарювання рекреаційної сфери та органами виконавчої влади, ОМС, у тому числі створення комісій, робочих груп із залученням представників сторін спірного питання з метою прискорення вирішення цього питання та прийняття остаточного колегіального рішення рекомендаційного характеру для сторін;

- розгляду проектів регіональних програм у розрізі розвитку підприємств рекреаційної сфери та участь у проведенні аналізу їх виконання;

- підготовки і подання органам виконавчої влади та ОМС м. Києва та Київської агломерації пропозицій щодо створення правових, економічних та організаційних умов для забезпечення розвитку підприємств рекреаційної сфери; формування та реалізація у столичному регіоні ефективною державної політики у сфері розвитку підприємств рекреаційної сфери, спрямованої на забезпечення захисту інтересів суб'єктів господарювання; розв'язання спірних питань у сфері підприємництва;

- розвитку ініціативи, підтримки та популяризації діяльності підприємств рекреаційної сфери, досвіду соціальної відповідальності бізнесу, відродження позитивних традицій та етичних принципів підприємництва;

- надання аналітичної, інформаційної та консультативної допомоги державним органам, ОМС, підприємствам, установам та організаціям різної форми власності з питань, що належать до її компетенції;

- забезпечення громадського контролю за використанням потенціалу рекреаційної сфери в столичному регіоні;

- вивчення, обговорення, аналізу проектів нормативних та інших документів для формування неупередженої думки з метою її врахування під час прийняття остаточного рішення, а також надання рекомендацій у визначеному порядку щодо видачі вищезазначених документів органами державної виконавчої влади та ОМС;

- розгляду, надання рекомендацій щодо прийняття програм та стратегій розвитку підприємств рекреаційної сфери органами державної влади та місцевого самоврядування.

У науковому обґрунтуванні із формуванням Столичної координаційної (міжмуніципальної) ради передбачається забезпечити децентралізацію в столичному місті і в прилеглих населених пунктах, а також оптимізувати співвідношення, взаємозв'язок демократії і державного управління. Необхідно також розробити та запровадити дієве нормативно-правове підґрунтя щодо ефективного використання потенціалу рекреаційних ресурсів, а також забезпечити достатній рівень рекреаційної інфраструктури столичного регіону країни міжнародним стандартам та інші чинники.

Узагальнення зарубіжного досвіду демократичних країн у сфері регулювання розвитку сфери рекреаційних послуг на муніципальному рівні 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 оптимізації структури рекреаційного забезпечення населення. Відсутність цілісної системи публічного управління розвитком суб'єктами рекреаційної діяльності створює суттєві труднощі, в т.ч. у роботі ОМС, оскільки вони є виконавцями державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку. Крім того, на них покладена функція контролю-наглядової діяльності, до якої належить і контроль за додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту.

На жаль, на сьогодні, хоча рекреаційна сфера і охоплює господарську діяльність не тільки з організації туризму, а й відпочинку населення, курортного і профілактичного лікування, оздоровлення, екскурсійних і дозвіллевих послуг, проте вона не визначена як єдиний системний напрям діяльності. Тому з урахуванням загальних тенденцій реформування структурних та функціональних засад всієї системи місцевих органів влади [1, с. 36], посилення управлінського впливу ОМС на сферу рекреаційних послуг доцільно утворити в структурі Столичної координаційної (міжмуниципальної) ради — Маркетингово-аналітичний центр розвитку ринку рекреаційних послуг в столичному регіоні (Маркетингово-аналітичний центр). Зокрема Маркетингово-аналітичний центр у процесі модернізації діяльності ОМС у зазначеній сфері повинен виконувати не тільки функції контролю та координації суб'єктів рекреаційної діяльності в столичному регіоні, а й здійснювати методично-консультаційні та інформаційні функції.

Відповідно діяльність Маркетингово-аналітичний центру має, насамперед, забезпечувати гарантований державою рівень рекреаційних послуг на душу населення, які надаються неприбутковими організаціями та установами за рахунок державного та місцевих бюджетів. Загалом, використання ОМС перелічених методів та розвиток інституціональної системи місцевого самоврядування столичного регіону в контексті надання рекреаційних послуг сприятиме: наповненню місцевих бюджетів за рахунок активізації рекреаційної діяльності; забезпеченню координації дій щодо реалізації заходів із розвитку конкуренції на ринку рекреаційних послуг, інвестиційній та інноваційній привабливості рекреаційної сфери; залученню суб'єктів господарювання, які здійснюють рекреаційну діяльність, до участі в соціально-економічному розвитку і благоустрою території столичного регіону, а також модернізації його рекреаційної і соціальної інфраструктури. Зокрема відповідно до п. 44 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до виключної компетенції міських (сільських, селищних) рад належить "встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність" [14].

Враховуючи це, одним із шляхів удосконалення методів регулювання рекреаційної та туристично-екскурсійної діяльності на рівні ОМС, повинна стати розробка заходів взаємодії ОМС столичного регіону з суб'єктами рекреаційної діяльності, які займаються наданням рекреаційних послуг на відповідній території. "Засоби є конкретизацією впливів соціального потенціалу місцевого самоврядування і в них найбільш яскраво проявляється ступінь відповідності принципам правової, фінансової та організаційної самостійності" [8, с. 249]. До основних заходів варто віднести [4]:

— здійснення екскурсійної діяльності і надання рекреаційних послуг на території столичного регіону на договірних засадах шляхом укладання угод про співробітництво з організації рекреаційного та туристично-екскурсійного обслуговування між суб'єктом підприємництва і виконавчими комітетами відповідних рад;

— розроблення умов надання пільг по сплаті місцевих податків і зборів для юридичних або фізичних осіб, які беруть активну участь у соціально-економічному розвитку території столичного регіону і формуванні її рекреаційної інфраструктури;

— умови та порядок створення відповідними радами фондів розвитку рекреації шляхом укладення угод із суб'єктами підприємницької діяльності, які надають рекреаційні послуги, на передачу певної частини прибутку від їх діяльності в місцеві бюджети для їх цільового використання. Створення таких фондів забезпечить накопичення фінансових ресурсів для розробки і реалізації цільових програм по розвитку рекреаційної інфраструктури столичного регіону.

За рішенням Київської міської та обласної ради можна проводити конкурси проектів із організації рекреаційної та екскурсійної діяльності, а також надання рекреаційних послуг на території столичного регіону. Після визначення переможця виконавчі органи відповідних рад можуть запропонувати варіанти співробітництва з ним. Вони також розробляють пропозиції щодо створення [4]:

— корпоративного підприємства у вигляді товариства з обмеженою відповідальністю, головним напрямом діяльності якого буде рекреаційна сфера, зокрема організація туристично-екскурсійного обслуговування та надання рекреаційних послуг на території столичного регіону;

— інформаційно-туристичного центру у вигляді комунального підприємства, основними видами діяльності якого будуть рекреаційне та туристично-екскурсійне обслуговування, організація інформаційної, рекламної та виставкової діяльності з питань надання рекреаційних послуг.

При цьому переможцю конкурсу пропонується виступити співзасновником створеного господарчого товариства або пропонується укласти договір про співробітництво з цим інформаційно-туристичним центром. У договорі визначаються обов'язки сторін відносно їх участі у туристично-екскурсійному обслуговуванні та наданні рекреаційних послуг населенню (облаштування, зміст і експлуатація рекреаційної інфраструктури, туристично-екскурсійних маршрутів, проведення тематичних екскурсій, розвиток нових видів рекреаційних послуг, організації інформаційної, рекламної та виставкової діяльності та ін.

У цілому для удосконалення взаємодії ОМС із суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у сфері надання рекреаційних послуг у столичному регіоні необхідно визначити умови укладення договору про співробітництво. З цією метою доцільно розробити і затвердити: пакет документів, що регламентують процедуру взаємодії ОМС з суб'єктами господарювання та забезпечують правову регламентацію рекреаційної діяльності на території столичного регіону, зокрема: порядок організації здійснення рекреаційної та туристично-екскурсійної діяльності і надання рекреаційних послуг; порядок проведення конкурсу проектів з організації екскурсійної діяльності і рекреаційних послуг на території регіону; порядок взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності і спеціальних аварійно-рятувальних служб місцевих органів виконавчої влади у випадках необхідності реагування при надзвичайних ситуаціях у місцях масового відпочинку громадян; ти-

пову форму договору про співробітництво з організації рекреаційного та туристично-екскурсійного обслуговування, а також можливі варіанти такого співробітництва між виконавчими органами і суб'єктами підприємництва, які здійснюють рекреаційну діяльність; проект договору засновників корпоративного підприємства у вигляді товариства з обмеженою відповідальністю; проект Статуту комунального підприємства "Інформаційний туристичний центр"; суб'єкту підприємництва — проект послуг з організації туристично-екскурсійного обслуговування згідно з ДСТУ 4268:2003 "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги", ДСТУ 4269:2003 "Послуги туристичні. Класифікація готелів", ДСТУ 4281:2004 "Заклади ресторанного господарства", ДСТУ 4527:2006 "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення" [5—7; 10]; пропозиції про участь з благоустрою території і розвитку її рекреаційної інфраструктури; проект договору про співробітництво з організації екскурсійної діяльності та надання рекреаційних послуг суб'єктами господарювання та виконавчими органами рад [4]. Поліпшення стандартів відновлення здоров'я, сил, зміни діяльності, здійснення процесу відпочинку мешканців ТГ столичного регіону в значній мірі залежить від ефективної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Проте надання будь-яких послуг у цілому і рекреаційних зокрема, не визначається у посадових обов'язках, технічних завданнях та інституційних стандартах установ. Усе зазначене спричиняється відсутністю як необхідних ментальних, так і інституційних настанов у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування з надання послуг населенню.

Споживач буде задоволений послугою, коли виправдовуються його очікування стосовно того, що і як він хоче отримати. Тому очевидно, що люди з різними очікуваннями можуть висловлювати зовсім різні думки з приводу якості обслуговування, навіть якщо послуги їм надаються в ідентичних умовах. Тобто потрібна певна регламентація цієї діяльності з урахуванням, з одного боку, повноважень установи, а з іншого — сучасних вимог до якісного надання послуг та передових технологій. Коло очікувань споживача можна унормувати переліком рекреаційних послуг, що надаються. Очікування споживача стосовно того, як він має отримати послугу, можна визначати через регламентацію процедури надання послуги, тобто шляхом створення інституційного стандарту. Коректно розроблений стандарт на рекреаційну послугу може стати: мірою очікувань громадян-платників податків; інструментом для вимірювання ефективності заходів публічного управління; інструментом до визначення бюджету для окремих послуг; засобом сприяння доброякісному плануванню бюджетних доходів та витрат.

При цьому, якщо говорити про стандарти послуг, то вони застосовуються лише в тих органах публічної влади, які запровадили системи управління якістю. Ситуація в Україні поступово змінюється на краще під впливом досить активного руху до створення в органах публічної влади систем управління якістю, які отримали визнання в Європейському співтоваристві та у всьому світі і передбачають розробку переліків та стандартів надання послуг кожним суб'єктом цієї діяльності відповідно до його повноважень та специфіки.

Реформа місцевого самоврядування, яка проводиться в Україні, передбачає більш високу орієнтацію діяльності ОМС та їх службовців перш за все на надання якісних послуг громадянам. Якість цих послуг є одним із головних критеріїв оцінки діяльності муніципального управління, тому що визначає цінність місцевого самоврядування для громадян. Основна мета реформи —

забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансований розвиток усієї території держави, а однією з базових засад є додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. Цілком зрозуміло, що забезпечення споживача якістю послуги має динамічний характер і залежить як від сприйняття послуги під час споживання, так і від очікувань, сподіваної корисності послуги як блага. Вирішення зазначених проблем має на меті регулювання обох детермінант якості, інакше політика надання якісних послуг буде мати більш декларативний, а ніж дієвий характер. Чітке визначення сфери відповідальності ОМС і є певним регулюванням, раціоналізацією очікувань громади.

Визначення дефініції "якість послуги", подане в стандарті ISO 8402-94 "Управління якістю та забезпечення якості. Словник": представлено як сукупність характеристик послуги, які надають їй здатність забезпечувати умовлені чи пропоновані потреби". Відповідно термін "якість обслуговування", представлений у даному стандарті, розглядається як сукупність характеристик процесу і умов обслуговування, що забезпечують встановлені або передбачувані потреби споживача [10].

На думку В. Величко, з чією позицією погоджується і автор дослідження, "підвищення якості наданих рекреаційних послуг базується на вдосконаленні процедури та технології обслуговування, рівня майстерності та ефективності управління цими процесами в рамках системи якості". Відповідно, як зазначає науковець, основним завданням рекреаційних підприємств є підвищення якості наданих послуг. Успішна діяльність підприємств забезпечується у тому випадку, якщо [3]: рекреаційні послуги відповідають чітко визначеним потребам сфери застосування або призначення; рекреаційні послуги задовольняють вимоги споживачів; відповідають застосовуваним стандартам і технічним умовам; відповідають чинному законодавству та іншим вимогам суспільства; пропонуються споживачам за конкурентоспроможними цінами; спрямовані на отримання прибутку.

Управління якістю рекреаційних послуг має здійснюватися системно, тобто на підприємствах рекреаційної сфери повинна функціонувати система управління якістю послуг, яка включає низку принципів [3]:

- для забезпечення високої якості технічного обслуговування рекреаційне підприємство має розробляти спеціальні стандарти або правила обслуговування, які передбачають систематичне навчання і тренування для зайнятого в обслуговуванні персоналу, що забезпечують ідентичний рівень обслуговування на всіх рівнях обслуговування і є безумовними для виконання;

- диференціація рекреаційної послуги залежить від розуміння потреб споживача і спроби задовольнити їх за допомогою індивідуального підходу та з максимальною ретельністю;

- головним завданням забезпечення якості послуги є забезпечення або перевищення очікувань споживачів;

- оцінка якості послуг повинна ґрунтуватися на критеріях, що використовуються споживачами для цих цілей;

- рекреаційне підприємство, яке надає послуги, повинно постійно виправдовувати очікування, ніж намагатися передбачити постійно зростаючі очікування, бо в останньому випадку необхідно буде підняти рівень очікувань до такої висоти, що його важко буде досягти, а потім утримати на належній висоті;

- операційний менеджмент повинен поділяти кожну послугу на ряд послідовних дій, де кожен вносить свій внесок у складові частини процесу забезпечення покупців;

- споживачі судять про якість за вихідними даними;
- завдання рекреаційного підприємства, що надає послугу, полягає в тому, щоб ідентифікувати й зменшити розбіжності, виявлені і класифіковані як значні перешкоди до надання якісної послуги;
- відповідність, яка проявляється в наданні однієї і тієї ж залежної послуги одному й тому ж споживачеві та іншим споживачам;
- для рекреаційного підприємства, що надає послугу, необхідно створити свою культуру на рівні компанії в цілому для заохочення своїх службовців до надання якісної послуги під час особистого спілкування персоналу із споживачами;
- якість послуги сприяє набуттю "відданих" споживачів з метою забезпечення контактів і зростання доходів прибутковості рекреаційного підприємства;
- потрібно використовувати всі можливі канали зв'язку, щоб забезпечити споживачеві оперативний контакт зі службою сервісу;
- самою основною і важливою формою контролю для рекреаційного підприємства, яка зосереджує всі свої зусилля на споживачі, є облік прихильності і задоволеності споживача.

Як свідчить практика, при організації надання рекреаційних послуг традиційним способом є застосування соціально орієнтованого підходу, зумовленого усвідомленням самої природи рекреаційних послуг, хоча вже сьогодні цей підхід потребує удосконалення та приведення у відповідність до вимог сучасного етапу розбудови місцевого самоврядування в Україні та економічних тенденцій. Соціально орієнтований підхід полягає у: залученні громади до самоврядного управління (шляхом формування "громадівської" інфраструктури та прямого впливу на організацію надання рекреаційних послуг); впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій в роботу суб'єктів управління об'єктами столичного рекреаційного комплексу (СРК); створенні нових та удосконаленні функціонування існуючих підприємств та установ у сфері рекреаційних послуг; встановленні міжмуніципальних організаційно-економічних зв'язків щодо управління рекреаційними об'єктами, розробці та реалізації спільних проектів територіальних громад на базі даних об'єктів. Соціально орієнтований підхід ґрунтується на прямому управлінні, яке передбачає безпосереднє керівництво об'єктами СРК, зокрема управління комунальними підприємствами з надання рекреаційних послуг, призначення їх керівників, виділення із міського бюджету фінансових ресурсів, необхідних для їх функціонування, прийняття інших необхідних управлінських рішень тощо. Пряме управління найчастіше застосовується до міських служб, які задовольняють інтереси ТГ такі, як озеленення вулиць, парків, скверів, підготовка пляжів до сезонного відпочинку, відновлення сил і здоров'я мешканців ТГ тощо. Проте при прямому управлінні фінансовий тягар з утримання рекреаційної інфраструктури покладено на ОМС [2, с. 122].

Тому забезпечення ефективного управління СРК ТГ тільки з позиції соціально орієнтованого підходу, або зосередження лише на ньому як на інструменті удосконалення управлінської діяльності, на практиці не завжди є ефективним ані з організаційної точки зору, ані з економічної. Виходячи з цих міркувань, на наше переконання, доцільно використовувати в управлінні СРК не лише соціально орієнтований, а й диверсифікований підходи. Останній ґрунтується на сучасних концепціях бізнес- та ризик-менеджменту, дозволяє ефективно управляти ризиками, які виникають у сфері забезпечення життєдіяльності ТГ та раціонального використання необхідних для цього комунальних та приватних рекреаційних об'єктів.

Диверсифікований підхід застосовується при передачі об'єктів СРК в оренду, довірче управління, концесію, при розробленні та реалізації проектів в рамках державно-приватного партнерства та інших форм залучення приватних структур до управління рекреаційною інфраструктурою. Диверсифікований підхід базується на зовнішньому (делегованому) управлінні, який передбачає передачу певних повноважень приватним структурам під впливом різних чинників, зокрема фінансових (прагнення скоротити витрати) та адміністративних (бажання перекласти тягар щоденного управління на приватний сектор). При цьому за ОМС залишаються повноваження щодо визначення політики та стратегії розвитку СРК, а також право здійснення нагляду та контролю, зокрема щодо: дотримання приватною структурою зобов'язань, передбачених угодою; якості наданих рекреаційних послуг; параметрів послуг, що надаються; порядку управління, експлуатації, збереження й утримання в належному стані комунальних об'єктів (зокрема об'єктів рекреаційної інфраструктури, благоустрою, життєзабезпечення ТГ), а також їх модернізації та розвитку; порядку формування та встановлення тарифів на рекреаційні послуги, що надаються в рамках делегованого управління [2, с. 122]. Як свідчить світова практика, особливо досвід Франції, делеговане управління стає рівноважним пунктом між прямим управлінням, яке є занадто великим навантаженням для бюджету, та приватизацією, яка може викликати ризик втрати контролю над якістю та цінами на послуги [17, с. 10—12]. Таким чином, використання диверсифікованого підходу та делегованого управління призводить до демонополізації і розвитку конкурентного середовища [1, с. 9—12].

## ВИСНОВКИ

Тому на сучасному етапі розвитку рекреаційної сфери столичного регіону, на переконання автора, необхідно зосередити увагу на впровадженні відповідних процедур із надання соціально безпечних для ТГ рекреаційних послуг, які ґрунтуються на орієнтованих на людину та її потреби підходах шляхом удосконалення системи взаємодії та партнерських відносин між ОМС та суб'єктами рекреаційної діяльності з використанням запропонованих методів (планування, координації діяльності, вироблення рішень, інформаційного забезпечення, контролю) надання якісних рекреаційних послуг. Це передбачає створення фондів розвитку рекреації та розроблення умов надання пільг по сплаті місцевих податків і зборів для юридичних або фізичних осіб, які беруть активну участь у соціально-економічному розвитку території і формуванні її рекреаційної інфраструктури, а також дозволить говорити про ринок рекреаційних послуг у столичному регіоні, що слугуватиме гарантом успіху та допоможе у формуванні рекреаційної політики й інституціонального забезпечення відповідно до норм ЄС, який є одним із найбільших зовнішньоекономічних партнерів нашої держави.

## Література:

1. Антонов Н.В. Делегированное управление как форма функционирования коммунального хозяйства / Н.В. Антонов // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2001. — № 5. — С. 9—12.
2. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія / В.М. Бабаєв. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 204 с.
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. Давиденко Л.І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Л.І. Давиденко; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2006. — 231 с.

5. ДСТУ 4268:2003 "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.newbiznet.com.ua/index.php/ru/standarthotel/115-42682003>

6. ДСТУ 4281:2004 "Заклади ресторанного господарства" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://document.ua/zakladi-restorannogo-gospodarstva-klasifikacija-nor2728.html>

7. ДСТУ 4527:2006 "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hihostels.com.ua/sites/default/files/hostely/dstu4527.pdf>

8. Колтун В. Методологічні засади аналізу соціального феномену місцевого самоврядування / В. Колтун // Управління сучасним містом. — 2004. — № 10—12 (16). — С. 246—250.

9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

10. Международный стандарт ИСО 8402 "Управление качеством и обеспечение качества — Словарь" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://meganorm.ru/Data2/1/4294850/4294850887.htm>

11. Печеніг О. Столичний регіон: чи прислухається влада до громади? / О. Печеніг // Я і влада. — 2005. — № 1. — С. 2—3.

12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лют 2015 р. № 157-VIII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

13. Про міжвідомчу міську раду по туризму та екскурсіях: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 20 серп. 2010 р. № 637 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://kievcity.gov.ua/files/2014/10/24/Polozhennya\\_mizhvidomcha\\_miska-rada-po-turyzmu-ta-ekskursiyah.pdf](https://kievcity.gov.ua/files/2014/10/24/Polozhennya_mizhvidomcha_miska-rada-po-turyzmu-ta-ekskursiyah.pdf)

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

16. Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): Розпорядження від 11 лют. 2016 р. № 70 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://https://kievcity.gov.ua/news/3364-3.html>

17. Управління розвитком регіону: навч. посібник / [Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій]. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 328 с.

## References:

1. Antonov, N. V. (2001), "Delegated management of public utilities as a form of operation", *Zhilishhnoe i kommunal'noe hozjajstvo*, vol. 5, pp. 9—12.

2. Babaiev, V. M. (2004), *Upravlinnia mis'kym hospodarstvom: teoretychni ta prykladni aspekty* [Urban

management: theoretical and applied aspects], KRI NAPA Master, Kharkiv, Ukraine.

3. Velychko, V. V. (2013), *Orhanizatsiia rekreatsijnkh posluh: navch. posibnyk* [Organizing recreational services: teach. manual], KhNUMH im. O. M. Beketova, Kharkiv, Ukraine.

4. Davydenko L. I (2006), "State regulation of tourism at the regional level", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Donets. state. University of Exercise, Donetsk, Ukraine.

5. National standard of Ukraine (2003), "ISO 4268: 2003 Touristic services. Accommodation facilities. General requirements, available at: <http://www.newbiznet.com.ua/index.php/ru/standarthotel/115-42682003> (Accessed 14 December 2016).

6. National standard of Ukraine (2004), "ISO 4281: 2004 Establishment of restaurant business, available at: <http://document.ua/zakladi-restorannogo-gospodarstva-klasifikacija-nor2728.html> (Accessed 14 December 2016).

7. National standard of Ukraine (2006), "ISO 4527: 2006 Touristic services. Accommodation facilities. Terms and definitions available at: <http://hihostels.com.ua/sites/default/files/hostely/dstu4527.pdf> (Accessed 14 December 2016).

8. Koltun, V. (2004), "Methodological foundations of analysis the social phenomenon of local government", *Upravlinnia suchasnym mistom*, vol. 10—12 (16), pp. 246—250.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://https://kievcity.gov.ua/news/33643.html> (Accessed 14 December 2016).

10. ISO (1994), "International Standard ISO 8402 "Quality management and quality assurance — Dictionary", available at: <http://meganorm.ru/Data2/1/4294850/4294850887.htm> (Accessed 14 December 2016).

11. Pecheneg, A. I. (2005), "A Capital region whether government listens to the community?", *I and power*, vol. 1, pp. 2—3.

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On a voluntary association of communities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>, (Accessed 14 December 2016).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On interdepartmental city council on tourism and excursions: Order of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration)", available at: <https://kievcity.gov.ua/files/2014/10/24/Polozhennya-mizhvidomcha-miska-rada-po-turyzmu-ta-ekskursiyah.pdf>, (Accessed 14 December 2016).

14. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local government in Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>, (Accessed 14 December 2016).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On Local State Administration", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>, (Accessed 14 December 2016).

16. The Kyiv City Council (Kyiv City State Administration) (2016), "On the establishment and activities of consulting, advisory and other subsidiary bodies of the Kyiv City Council", available at: <http://https://kievcity.gov.ua/news/33643.html> (Accessed 14 December 2016).

17. Myronova, T. L. Dobrovols'ka, O. P. Protsaj, A. F. and Kolodij, S. Yu. (2006), *Upravlinnia rozvytkom rehionu*, [Regional Development], Tsentr navchal'noi literatury, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 18.12.2016 р.*