

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77

Близнюк А.С.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Досліджено історичний досвід становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної сфери в Україні. Визначено та охарактеризовано основні історичні періоди становлення вітчизняної рекреаційної сфери. Виявлено основні позитивні риси та проблемні аспекти функціонування рекреаційної сфери на кожному історичному етапі. Проведено аналіз наукових поглядів, нормативно-правової бази та системи державного управління рекреаційної сфери України.

Ключові слова: рекреація, рекреаційна сфера, розвиток рекреаційної сфери, державна рекреаційна політика, державне регулювання розвитку рекреаційної сфери, історичний досвід.

Постановка проблеми. У сучасній Україні відбувається якісно новий етап в історії її розвитку, зокрема, етап структурних ринкових перетворень у всіх сферах життя суспільства. Усе більш помітну роль починає відігравати рекреаційна сфера, яка виявилася затребуваною під час соціально-економічних реформ. Україна завдяки вигідному географічному розташуванню, історичному процесу формування територіальної цілісності, наявності унікальних рекреаційних ресурсів, серед яких вагоме місце займають й історико-культурні ресурси, має всі необхідні умови для формування належної рекреаційної галузі. Однак, незважаючи на вищезазначене, впродовж останніх років в Україні розвиток рекреаційної сфери відбувається неналежним чином. Це пов'язано, насамперед, зі складною соціально-економічною ситуацією в країні, нерегульованістю та недовістю механізмів стимулювання рекреаційної індустрії, відсутністю ефективної стратегії розвитку рекреаційної сфери як на національному, так і на регіональному рівнях. Ось чому дослідження історичних проблем розвитку рекреаційної сфери України є актуальним для сучасної рекреаційної індустрії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних учених, які розглядали питання становлення механізму державного регулювання

сфери рекреації, відпочинку та оздоровлення, слід виділити таких діячів: Л. Дяченка, А. Мерзляка, М. Мельника, Н. Мікулу, О. Соловійову, Н. Станасюка, В. Павлова, В. Стояна, Н. Яцука. Водночас зауважимо, що вченими висвітлені далеко не всі питання теоретико-методологічних та прикладних засад розвитку рекреаційно-туристичного комплексу та його державного регулювання. Отже, існує потреба в поглибленому науковому дослідженні історичних аспектів формування методики інституційно-організаційного та фінансово-ресурсного забезпечення розвитку рекреаційної сфери на загальнодержавному та регіональному рівнях, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності державного управління рекреаційним потенціалом регіонів України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичного досвіду становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної сфери України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечно, рекреаційна сфера в Україні – це продукт тривалого історичного розвитку. Як і будь-якій іншій інститут суспільства, рекреаційна сфера пройшла такі стадії процесу інституалізації: виникнення (за умови відповідної потреби); формування (на основі зв'язків, взаємовідносин

індивідів, соціальних груп та інших спільнот); організаційне оформлення. Таким чином, можна виділити періоди генезису рекреаційної сфери як соціального інституту.

По-перше, доінституціональний період (з давніх часів до епохи Нового часу). Саме на цьому етапі були закладені базові основи практики рекреації, здійснювалося вивчення нових територій стародавніми вченими, накопичувалися географічні та інші дані про різні країни і народи. На даному етапі сформувалися: основні мотиви і стимули рекреаційної діяльності; первинні форми соціальної взаємодії, характерні для відпочинку і подорожей; види рекреаційних ресурсів, а також привабливість їх використання.

По-друге, період початкової інституціоналізації рекреаційної сфери (кін. XVII – поч. XIX ст.) пов'язаний зі змінами соціальної структури суспільства. Це поява нових соціальних страт – класів, що принесло зміни в системі цінностей, а також соціально-економічні наслідки промислової революції і становлення ринкових відносин. Як наслідок, відбуваються значні зміни соціального середовища і вперше виділяється проблема використання вільного часу, дозвілля не тільки з точки зору економічної доцільності для людини, який володіє ним, а й з позиції культурного розвитку. Проявляються організаційні інтереси і форми суб'єктно-об'єктних відносин в області задоволення потреб у подорожах та відпочинку [4].

По-третє, інституційний період (друга пол. XIX – перша пол. XX ст.). У цей період відбувається значне розширення соціальної бази рекреації, що стає запорукою трансляції в масову свідомість рекреаційних цінностей, норм і зразків поведінки. Так само інтенсивно розвиваються матеріальні та організаційні засади сфери рекреації, відбувається створення її специфічної професійно-суб'єктної бази і формування системи нормативно-правового забезпечення рекреації як рівноправного виду економічної діяльності. Здійснюється закріплення в системі суспільних відносин специфічної сфері рекреаційних відносин і взаємодій, а також визначення їхніх суб'єктних носіїв (представників сфери рекреаційних послуг). Відбувається виділення з різних сфер життєдіяльності суспільства (економіки, політики, культури) області рекреаційних взаємодій або початок формування сфери рекреації як специфічного простору інституціоналізації рекреаційної сфери.

По-четверте, національна інституціоналізація рекреаційної сфери (друга пол. XX ст.). На цьому етапі відбувається: завершення формування системи рекреаційних пріоритетів та інтересів, потреб і форм їх реалізації, цільових та ціннісно-орієнтаційних установок; виділення соціально-суб'єктної і матеріально-об'єктної області рекреації в самостійний системний об'єкт – сферу рекреації; закріплення у вигляді законодавчих і нормативно-правових актів інституційного статусу рекреаційної сфери з відповідним набором атрибутів.

По-п'яте, інтеграція у світові рекреаційні процеси (кін. XX ст.). Цей етап у сучасній практиці розвитку інституту рекреації завершує процес його інституціоналізації та виводить на рівень міжнародних міжінституційних взаємин і взаємодій [1].

По-шосте, період космополітичної інституціоналізації (сучасний етап розвитку рекреаційної сфери) – в межах окремих спільнот складаються стійкі системи ціннісно-орієнтаційних та цільових пріоритетів і установок, характерних саме для рекреації як особливого соціального інституту з уже сформованими внутрішніми сферами і наявністю власної інфраструктури.

Розглянемо більш детально характеристику етапів становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної галузі України саме за таким історичним поділом.

Отже, перші відомі письмові згадки про рекреаційну сферу в Україні належать до часів Стародавньої Греції. У той час у Північному Причорномор'ї було засновано ряд міст-колоній, основними з яких були Тіра (зараз Белгород-Дністровський), Ольвія (Миколаївська область), Херсонес (Севастополь), Пантікапей (Керч), Феодосія, які використовувалися з лікувально-оздоровчою метою. З IX ст. в період формування і розвитку Київської Русі своєрідними рекреантами можна вважати купців.

У цей період рекреація характеризується окремими прикладами використання екскурсій, походів, подорожей, передусім з метою отримання освіти, збору науково-географічної та краєзнавчої інформації. Згодом почали організовуватися перші туристично-рекреаційні гуртки та клуби: у 1863 р. – просвітницьке об'єднання «Громада» (Львів), 1883 р. – «Кружок етнографічно-статистичний», товариство «Просвіта», Наукове товариство імені Т. Шевченка тощо [2]. Рекреація сприяла виконанню соціальних програм, тому стала одним з активних важелів революційно-демократичних рухів.

Подальше розширення міжнародних економічних відносин і вдосконалення транспортних засобів привели до зростання мобільності населення. Внутрішні культурні та економічні зв'язки активували туристично-рекреаційний рух, який після Другої світової війни набув характеру масової рекреації. Отже, лише в повоєнний період рекреація стає масовим явищем і перетворилася на важливий економічний чинник розвитку окремих країн і регіонів.

З часом на перший план виходять підприємницькі концепції. З початком розвитку капіталізму швидкими темпами розвивається рекреаційна інфраструктура – ресторани, готелі, транспортна мережа. Починає формуватися рекреаційний ринок, в якому виділяються два основних сегменти – елітарна рекреація та екскурсійна рекреація інтелігенції. Варто зазначити, що в цей період рекреація в Україні не набула масового характеру, привертаючи до себе увагу в основному привілейованих, освічених кіл суспільства. Вона належала і до сфери громадсько-суспільної діяльності.

Радянський період у розвитку вітчизняної рекреаційної сфери характеризується домінуванням ідеологічної функції рекреації та екскурсій над господарською. Націоналізуючи переважно більшість галузей суспільного виробництва, більшовицький уряд по-новому поставився і до рекреації, яка на той час перейшла під опіку держави. Велика увага радянського уряду приділялась екскурсійній справі, адже екскурсія була одним із засобів ідеологічної роботи серед населення. Однією з перших організацій, що займалася рекреаційною сферою, став створений у 1917 р. позашкільний відділ Народного комісаріату просвіти (Наркомпрос), а в 1918 р. з'явилося Бюро шкільних екскурсій Наркомпросу [6].

Декретом «Про лікувальні місцевості загальнодержавного значення» було проголошено про націоналізацію курортів та відтворення системи курортно-санаторного обслуговування, а в 1920 р. – Декретом «Про використання Криму для лікування трудящих» зазначено, що всі приміщення та особняки передавалися для використання в якості санаторіїв та здравниць для робітників і селян. З 1925 р. в колишньому царському палаці в Лівадії почав функціонувати перший санаторій для селян, а в Гурзуфі – Всесоюзний санаторний піонерський табір «Артек» [2].

В умовах НЕПу спостерігався певний відхід від державних форм управління рекреаційною діяльністю. Почали відкриватися при-

ватні туристичні контори та бюро, але вже на кінець 1920-х років радянські державні органи посилюють свій вплив на дану сферу. Період з 1918 р. більшість істориків вважає «золотим десятиліттям» розвитку краєзнавства та рекреаційної діяльності в Радянському Союзі. У наступні десять років також швидко розвивалися організаційні форми рекреаційної діяльності. Так, у 1926 р. в Україні було створено акціонерне товариство «Укртурс», діяльність якого була повністю спрямована на ідеологізацію мас. У цей період діяло ще декілька акціонерних туристично-рекреаційних організацій: Українське міжпайове екскурсійне товариство, відділення акціонерного товариства «Радянський турист» («Совтур»), яке було створено у 1928 р. і стало першою організацією, що почала реалізовувати ідеї планової туристично-рекреаційної діяльності. Пізніше товариство стало всесоюзним, йому передавалися державні туристично-рекреаційні організації, які існували в державі, доручалася вся туристично-рекреаційна діяльність. Це була цілком самостійна громадська організація, не підпорядкована жодному наркомату або іншій установі. Цим рекреація визнавалася як серйозна частина всього культурного життя країни. Проте Товариство у 1936 році було ліквідовано, а все майно передано Всесоюзній центральній раді професійних спілок (ВЦРПС), при якій створювалося Туристсько-екскурсійне управління (ТЕУ). За аналогією, в Україні ці функції були розподілені між Укрпроффрадою, яка створила Українське республіканське туристсько-екскурсійне управління (УРТЕУ), та Українським республіканським комітетом у справах фізичної культури та спорту [5]. З цього часу починається новий етап розвитку вітчизняної рекреаційної сфери, сутність якого полягала в розвитку системи державного управління сферою рекреації, створенні державних організацій.

У післявоєнний період, з 1950-х років, з'являються ознаки поживавлення рекреаційного руху, зростає матеріальна база вітчизняної рекреації. Так, із приєднанням Закарпаття до України почалось широкомасштабне будівництво нових курортів. Таким чином, спостерігається тенденція для переростання рекреаційного руху в масовий.

Важливу роль в удосконаленні організації і управління рекреаційної сфери в країні відіграла Постанова ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про заходи подальшого розвитку туризму та екскурсій у країні». Вперше перед

радянськими, господарськими і профспілковими організаціями були поставлені завдання планомірного розвитку матеріально-технічної бази і перетворення туризму, а отже, і рекреації, на велику галузь народного господарства країни. Цією постановою були схвалені не тільки програма розвитку рекреації, розроблена профспілками, а й практика залучення до туристсько-рекреаційного обслуговування всього населення. У серпні 1969 р. Президія ВЦРПС затвердила нове Положення про Центральну, республіканські, крайові, обласні та міські (районні) ради з туризму та рекреації [4].

Таким чином, ці постанови підбивали певні підсумки рекреаційної діяльності за даний період і показували плани подальшого розвитку рекреаційної галузі в країні. Загалом, указані постанови відіграли позитивну роль у розвитку рекреаційної сфери в Україні, оскільки після їх прийняття виділялись певні кошти, фонди, матеріали, транспорт, устаткування для створення індустрії туристично-рекреаційного обслуговування населення.

П'ятий етап характеризується пріоритетом адміністративно-нормативної концепції розвитку рекреаційної сфери. Ця концепція забезпечувала швидкі темпи росту соціальної рекреації, але не змогла забезпечити зростання якості рекреаційного обслуговування, яке за ці роки значно відстало від світових стандартів. Спроби стимулювати розвиток рекреації адміністративними заходами спричиняли певні протиріччя.

Разом із тим даний етап в історії розвитку рекреаційної сфери за часів Радянського Союзу називають зоряним часом рекреації. Піднесення індустрії рекреації в цей період пояснюється такими чинниками: сприятлива міжнародна ситуація, зростання купівельної спроможності населення, збільшення тривалості відпусток, удосконалення транспортних засобів та сфери туристичного обслуговування.

За часів СРСР (грудень 1988 р.) ліквідували Головінтурист України і протягом 1989–1993 років органу управління галузю взагалі не було. Тільки у 1993 р. почав повноцінно працювати відповідний орган центральної виконавчої влади – Державний комітет України з туризму, безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Робота Держкомтуризму посприяла певному впорядкуванню галузі. Його ліквідація у 1999 р. та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму на базі трьох державних комітетів теж не дало бажаного результату. Подальша практика довела, що така політика була хибною: повністю дота-

ційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристично-рекреаційну галузь на третій план. Це відбулося як на центральному, так і на регіональному рівнях [2].

Наслідком усвідомлення проблем, що виникли в національній рекреаційній сфері, стала реорганізація згаданого вище комітету (листопад 2001 р.) і створення Державного департаменту туризму. І нарешті, у квітні 2002 р. указом президента України була створена Державна туристична адміністрація України. Розпочалася активізація політики держави щодо підтримки розвитку рекреаційної сфери, створення нових механізмів просування якісного національного рекреаційного продукту.

Санаторно-курортне господарство перебувало у віданні Наркомату охорони здоров'я УРСР, а в 1925 році у складі комісаріату було створено Курортне управління. З 1960 року координування діяльності курортів здійснювалось Центральною радою з управління курортами при ВЦРПС, до якої входили управління (лікувально-профілактичне; планово-фінансове; з реалізації путівок і контролю за їх розподілом; проектування і капітального будівництва; пошуку, експлуатації і охорони природних лікувальних ресурсів тощо) і відділи (охорони праці і техніки безпеки). Цьому центральному органу підпорядковувались республіканські та крайові ради [5].

При цьому варто звернути увагу на те, що за радянських часів саме держава брала на себе значну частину витрат з утримання рекреаційної сфери, а також виконувала весь комплекс робіт з маркетингу та реалізації рекреаційних послуг і тим самим забезпечувала повне заповнення санаторно-курортних установ.

Розпад СРСР і формування нової незалежної країни з новими формами господарювання зумовили зміну форми власності – від державної до приватної. Саме приватна форма спроможна бути більш мінливою у пристосуванні до нових вимог сучасної економіки та соціальної політики, від яких безпосередньо залежить розвиток рекреації в будь-якому регіоні.

Варто зазначити, що в Україні за часів набуття незалежності спостерігається постійна реорганізація відомств, що забезпечують державне регулювання рекреаційною діяльністю. Наприклад, у період з 1999 по 2001 рр. ключовим органом державної виконавчої влади стосовно рекреаційної сфери був Державний комітет молодіжної політики, спорту та рекреації. Протягом 2001–2002 рр. в Україні діяв Державний департамент

туризму, функціонування якого тривало лише півроку, тому в цей час у рекреаційній сфері ніяких суттєвих покращень не спостерігалось. Дещо пізніше, в період 2002–2005 рр. було створено Державну туристичну адміністрацію, яка започаткувала низку змін у нормативно-правовій базі України стосовно регулювання діяльності щодо інвестування, порядку функціонування підприємств туристичного та готельного спрямування. Крім того, Державна рекреаційна адміністрація започаткувала нормативну базу для проведення інвентаризації ресурсів, що відносилися до сфери туризму та рекреації. На цьому ж етапі почалося вдосконалення договірно-правової бази для організації двостороннього співробітництва з країнами-членами Європейського Союзу. Також у 2003 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про туризм», розроблено Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 рр. [6].

Тенденція щодо активізації співробітництва з країнами Європейського Союзу у сфері рекреації, зокрема, стосовно адаптації української нормативно-правової бази до відповідних Директив ЄС, продовжувалася в період 2006–2010 рр. Так, на цьому етапі в якості центрального органу виконавчої влади виступали Міністерство культури і туризму України, а також Державна служба туризму та курортів України. При цьому слід звернути увагу на те, що в основу національного законодавства було покладено провідні норми, що містяться в актах міжнародних організацій, а також ті, що активно впроваджуються країнами-лідерами у сфері рекреації на світовому рівні.

Наприкінці 2010 р. було утворено Міністерство інфраструктури України, а також Державне агентство з туризму та курортів, які повинні були виконувати функції стосовно реалізації державної політики у сфері туризму, рекреації та курортів [3]. Проте рекреаційній сфері знову не приділя-

лося достатньо уваги, з огляду на те, що ключовими функціями Міністерства інфраструктури України є управління процесами транспортування та зв'язку.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що протягом усього періоду незалежності України в державі був відсутній постійний орган центральної виконавчої влади стосовно рекреаційної сфери, водночас постійні реорганізації не позначалися позитивно на її розвитку.

Висновки. Таким чином, на основі дослідження різноманітних думок стосовно періодичності та етапності становлення і розвитку рекреаційної сфери узагальнену систематику розвитку державного регулювання рекреаційної сфери можна представити таким чином: перший етап – ранній історичний (до 1850 р.), другий – початковий (1850–1914 р), третій – період зростання (1914–1939 р), четвертий – період масового зростання і формування рекреаційної індустрії (1945–1992 р), п'ятий етап – перехід до сталого розвитку (1992 і по теперішній час), шостий – сучасний.

Об'єктивними факторами, котрі впливають на формування рекреаційної сфери, є: встановлена тривалість вільного часу та різноманітність форм і методів його використання; усвідомлення суспільством значимості рекреаційної діяльності в розвитку особистості, у збереженні й поліпшенні здоров'я та підвищенні соціально-трудового потенціалу населення; розуміння необхідності наукового осмислення феномену «рекреаційної діяльності» як сукупності безлічі нових для суспільства процесів; усвідомлення актуальності створення наукової бази для подальшого розвитку рекреаційної культури й організації рекреаційної діяльності; різні проблеми, вирішення яких необхідно для виявлення закономірностей рекреаційної діяльності та підвищення ефективності її організації.

Список літератури:

1. Козловський Є. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2008. С. 7–8.
2. Мацола В. Рекреаційно-туристичний комплекс України. Львів, 1997. С. 9–33
3. Мацола В. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія; Ін-т регіон. дослідж. НАН України; редкол.: М. Долішній (відп. ред.). Львів, 1997. 74 с.
4. Стафійчук В. Рекреалогія. К.: Альтерпрес, 2008. 264 с.
5. Шевченко Г. Прогнозування розвитку рекреації в Україні: соціально-економічний екілібріум: монографія. Суми: Університетська книга, 2017. 336 с.
6. Шмагина В., Харичков С. Рекреация и туризм в системе современных приоритетов социально-экономического развития. Одесса, 2000. 70 с.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКРЕАЦИОННОЙ СФЕРЫ УКРАИНЫ

Исследован исторический опыт становления и развития государственного регулирования рекреационной сферы в Украине. Определены и охарактеризованы основные исторические периоды становления отечественной рекреационной сферы. Выявлены основные положительные черты и проблемные аспекты функционирования рекреационной сферы на каждом историческом этапе. Проведен анализ научных взглядов, нормативно-правовой базы и системы государственного управления рекреационной сферы Украины.

Ключевые слова: рекреация, рекреационная сфера, развитие рекреационной сферы, государственная рекреационная политика, государственное регулирование развития рекреационной сферы, исторический опыт.

HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE REGISTRATION OF THE RECREATIONAL SCOPE OF UKRAINE

The historical experience of formation and development of state regulation of recreational sphere in Ukraine is researched. The main historical periods of formation of the domestic recreational sphere are determined and characterized. The main positive features and problem aspects of the recreational sphere functioning at each historical stage are revealed. The analysis of scientific views, normative-legal base and system of state management of recreational sphere of Ukraine is carried out.

Key words: recreation, recreational sphere, development of recreation sphere, state recreation policy, state regulation of recreation sphere development, historical experience.