

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.28](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.28)

УДК 351

*А. С. Близнюк,
к. держ. упр., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом*

ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕКРЕАЦІЙНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

*Andrii Bliznyuk
Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management*

INSTITUTIONAL ORGANIZATIONAL BASES FORMING MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION BY DEVELOPMENT OF RECREATIONAL DEPARTMENT IN UKRAINE

Досліджено інституційно-організаційні засади формування механізму державного управління розвитком рекреаційної галузі в Україні. Здійснено аналіз основних завдань структурно-організаційного механізму. Окреслено основні засоби реалізації організаційного механізму.

Доведено, що визначаючи систему органів державного управління рекреаційною сферою, необхідно враховувати їхню управлінську компетенцію у цій сфері. Тобто до органів державного управління рекреаційною сферою належать ті органи, які наділені державно-владними функціями з метою виконання поставлених перед ними завдань у рекреаційній сфері, а ефективність управлінської діяльності залежить від повноти закріплення компетенції суб'єктів управління у законодавстві.

Ефективне інституційне забезпечення рекреаційної галузі повинно ґрунтуватися на принципах ефективності, систематичності, оперативності та активно співпрацювати з іншими, в тому числі недержавними, структурами, які зацікавлені в її розвитку.

Визначено проблемні питання сучасного стану організаційно-функціональної структури управління рекреаційною сферою на місцевому рівні. Сформульовано напрями удосконалення механізму державного управління рекреаційною галуззю, а саме доведено перспективність чіткої регламентованої співпраці місцевих органів державної влади з науковими, освітніми, бізнес- та громадськими структурами.

The institutional and organizational principles of forming the mechanism of state management for the development of the recreational industry in Ukraine are explored. The analysis of the main tasks of the structural and organizational mechanism is carried out. The main means of implementing the organizational mechanism are outlined.

When defining the system of public administration in the recreational sphere, it is necessary to take into account their managerial competence in this area. That is, the bodies of state management of the recreational sphere include those bodies that are endowed with state-owned functions in order to fulfill their tasks in the recreational sphere, and the effectiveness of management activity depends on the completeness of consolidating the competence of the subjects of management in the legislation.

Effective institutional provision of the recreational sector should be based on the principles of efficiency, systematicity, efficiency and active cooperation with other, including non-state, structures, which are interested in its development.

The problematic issues of the current state of the organizational-functional structure of management of recreational sphere at the local level are determined. The directions of improvement of the mechanism of state management of the recreational industry are formulated, namely, promising a clear regulated cooperation of local authorities with scientific, educational, business and public structures.

Ключові слова: *рекреація; рекреаційна діяльність; механізм; інституційний механізм; організаційний механізм; державне регулювання; механізми державного регулювання.*

Keywords: *recreation; recreational activity; institutional mechanism; organizational mechanism; state regulation; mechanisms of state regulation.*

I. Вступ

З підвищенням значення рекреаційної сфери в економіці країни збільшується участь держави в її управлінні. В Україні рекреацію визнано однією з ключових галузей національної економіки, що регламентовано у низці нормативно-правових документів. Так, у Законі України "Про туризм" зазначено, що держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для рекреаційної діяльності. Відповідно це вимагає особливих підходів до управління туризмом. З цією метою в Україні протягом останніх років проводяться важливі реформи з удосконалення інституційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною галуззю. Такі зміни потребують комплексного аналізу та досліджень із метою оцінки ефективності діяльності органів державної влади, вдосконалення та побудови оптимальної інституційної моделі управління рекреаційною сферою, яка б враховувала світові інтеграційні процеси.

II. Постановка завдання

Рекреація в умовах глобального світового розвитку набуває все більш вагомої ролі, є провідною формою економічного зростання багатьох країн та покращення життя мешканців територіальних громад. Зростання кількості подорожуючих у світі, поступова демократизація суспільного життя та розширення Шенгенської зони сприяють активізації потоків рекреантів. Проте існує низка проблем та диспропорцій у розвитку рекреаційної галузі, пов'язаних із домінуванням неорганізованих рекреаційних потоків, низькою якістю рекреаційних послуг тощо. З цією метою в Україні протягом останніх років проводяться важливі реформи стосовно розвитку рекреаційної сфери, зокрема реформи з удосконалення інституційно-організаційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною галуззю. Такі зміни потребують комплексного аналізу та досліджень із метою оцінки ефективності діяльності органів державної влади, вдосконалення та побудови оптимальної інституційної моделі управління рекреаційної сфери, яка б враховувала світові інтеграційні процеси.

III. Результати

Інститут, як система усталених відносин, взаємозв'язків між різними акторами з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм та правил, має особливий механізм реалізації цих норм в процесі здійснення діяльності. Такий механізм виступає як цілісна система упорядкування ролей і взаємовідносин суб'єктів у відповідності із традиціями та новими встановленими інститутами суспільства. Відтак, з однієї сторони такий механізм є органічною складовою системи державного управління, з іншої - охоплює взаємовідносини, що значно виходять за межі суто державно-управлінської діяльності. Іншими словами, інституційний механізм - це сукупність інституційних важелів, стимулів і заходів, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку підприємств, який ґрунтується на поєднанні чинників мікро- та макроекономічного середовища з урахуванням елементів як державного, так і ринкового регулювання.

Отже, інституційно-організаційне забезпечення виступає центральною складовою механізму державного управління рекреаційною сферою, адже саме через цю підсистему реалізуються основні управлінські рішення, що визначають рівень розвитку галузі на визначеній території, та формується державна рекреаційна політика. При цьому варто зазначити, що інституціональний механізм державного регулювання рекреаційної сфери України посідає важливе місце в системі механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України, адже втілює собою нормативно-правове забезпечення та поєднання об'єктів і суб'єктів державного управління в цій сфері, забезпечує формування та реалізацію їх функцій, цілей, завдань і методів управління, а також визначає результати функціонування організаційних структур рекреаційної сфери.

В структурно-організаційному блоці механізму рекреаційної сфери слід виокремити органи державної влади, регіональні управлінські структури та місцеве самоврядування, державні та приватні підприємства й організації, які здійснюють рекреаційну діяльність. До них слід додати суспільні організації (спілки, об'єднання, асоціації), які сприяють розвитку рекреаційній сфері, вищі навчальні заклади, котрі здійснюють підготовку

кадрів для галузі. Між цими організаційними структурами існують тісні субординаційні, реординаційні та координаційні взаємозв'язки.

В контексті розгляду даного питання, варто зауважити, що погляди науковців на коло органів, які утворюють систему органів державного управління рекреаційною сферою різняться. Наприклад, А. Жмотов за характером повноважень виділяє органи загальної, спеціальної та галузевої компетенції. В. Волович органи управління в рекреаційній сфері поділяє на органи певної компетенції, а саме: загальної, міжвідомчої, спеціальної та галузевої [4]. На думку С. Байсалова, ці органи доцільно поділити на органи загальної, спеціальної та відомчої компетенції. М. Брінчук органи державного управління в рекреаційній галузі поділяє на органи загальної компетенції, органи спеціальної компетенції і функціональні органи. В. Петров, В. Малиновський органи державного управління рекреаційної сфери поділяють на такі групи: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

Основним завданням структурно-організаційного механізму має бути створення сприятливих умов для розвитку рекреаційної галузі в країні. Відтак, заходами інституціонального механізму державної рекреаційної політики України мають бути: створення, контроль та забезпечення реалізації формальних правил державної рекреаційної політики України основу котрих складає нормативно-правова база України, міжнародні-правові акти й договори з приводу питань рекреації та туризму; інституціональний механізм державної рекреаційної політики повинен базуватися на врахуванні неформальних правил та сприяти їхній взаємодії з формальними правилами (зادля можливості держави в подальшому з найменшими перешкодами і складностями здійснювати процес формалізації соціальних намірів суспільства); створення ефективної системи здійснення державними інституціями (органи прокуратури, інспекції тощо) контрольно-наглядових функцій; забезпечення умов для створення ефективної та узгодженої системи органів, що здійснюють державну рекреаційну політику України; створення та забезпечення державою сприятливих умов для формування нових або трансформації існуючих інститутів власності, а важливими механізмами (інструментами) реалізації цього завдання є її специфікація («закріплення за кожною правомірністю чітко визначеного власника) та захист на основі процесу державного регулювання [3].

При цьому, розуміння компетенції органів державного управління у сфері рекреації, зокрема використання рекреаційних ресурсів, має передбачати перш за все визначення мети і кола завдань, які покладені на той чи інший державний орган, що має право і повинен здійснювати орган у межах своєї компетенції, якими правами й обов'язками наділений орган для здійснення своєї діяльності, за що і як саме відповідає суб'єкт управління, яке місце в системі управління займає орган чи посадова особа, якою територією та сферою суспільних відносин чи підпорядкованими об'єктами відає орган управління та які з цих об'єктів перебувають у його безпосередньому підпорядкуванні. Адже компетенція органів державного управління має значення для побудови і функціонування самої управлінської системи.

Основними засобами реалізації організаційного механізму повинні бути: розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у рекреаційній сфері; створення структурних підрозділів з питань рекреації і курортів на всіх рівнях управління та координаційних консультативно-дорадчих органів [1]; удосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарчої діяльності, пов'язаної з наданням рекреаційних послуг; створення туристсько-рекреаційних інформаційних центрів; удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з розвитку рекреації.

Інституційне забезпечення розвитку ринку рекреаційних послуг на локальному рівні забезпечується місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Повноваження місцевих державних адміністрацій та рад у цій сфері визначені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законі України «Про місцеві державні адміністрації», Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеві органи управління здійснюють як власні повноваження, так і делеговані, у їхній діяльності наявний фактор широкої суміжної компетенції [4].

Органи державної виконавчої влади на місцевому рівні, відіграють значну роль у розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем. В першу чергу, вони повинні: створювати сприятливі умови для реалізації державної політики в рекреаційній галузі; забезпечити здійснення рекреаційної діяльності в нормативно-правовому полі; здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства з питань рекреаційної діяльності, а також щодо виконання намічених завдань і планів розвитку окремих видів рекреаційної діяльності; реалізовувати регіональні програми щодо розвитку галузі, соціально-економічного розвитку території; впроваджувати заходи для стимулювання суб'єктів господарювання; сприяти створенню структур підтримки та розвитку рекреації на території, створенню сучасної ринкової інфраструктури в рекреаційній сфері [2].

На місцевому рівні найвиразніше проявляється недосконалість організаційно-функціональної структури управління рекреаційною сферою. Малочисельні підрозділи з низьким матеріально-технічним забезпеченням неспроможні повною мірою задовольняти потреби і вимоги суспільства щодо належного контролю за станом навколишнього середовища й підвищенням його якості. На цьому рівні важливо скоординувати дії служб, які функціонують у сфері рекреації, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, систему контролю, аналізу та експертизи.

Ефективним напрямом удосконалення механізму державного управління рекреаційною галуззю на регіональному рівні є тісна, чітко регламентована співпраця місцевих органів державної влади з науковими, освітніми, бізнес- та громадськими структурами. Особливу увагу хочемо приділити співпраці саме з громадськими організаціями, роль яких зростає не лише в умовах розвитку громадянського суспільства, але й унаслідок впливу інтеграційних процесів, зокрема при транскордонному та міжрегіональному (в середині

країни) співробітництві. Керівні органи таких організацій стають важливими структурами інституційного забезпечення механізму управління рекреаційною галуззю на різних рівнях - субрегіональному, регіональному, міжрегіональному, загальнодержавному, транскордонному, євроінтеграційному, світовому.

Виняткового значення співпраця місцевих органів державної влади з громадськими організаціями набуває при здійсненні заходів у рамках соціального туризму. Здійснення соціального туризму оплачується повністю або частково за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів, суб'єктів держави, муніципальних утворень, що виділяються на соціальні потреби, а також засобів юридичних осіб та індивідуальних підприємств, що направляються на соціальні потреби - оплату санаторно-курортного і туристичного обслуговування працівників і членів їх сімей в рамках та згідно із положеннями законів, регулюючих соціальну діяльність, а також за рахунок соціальних пілг і соціальної підтримки громадян встановлених категорій.

Серед громадських організацій, що діють у рекреаційній сфері найбільш впливовими є Асоціація санаторіїв та курортів України (до неї входять курорти Трускавець, Моршин, Миргород, Хмільник, Східниця, БерМінВоди, курорти Закарпаття), Всеукраїнська асоціація фізіотерапевтів і курортологів (ВАФК), Асоціація сільського та екологічного (зеленого) туризму, Асоціацію навчальних закладів, що займаються підготовкою менеджерів туризму тощо. Існують також об'єднання санаторно-курортних закладів [1].

Аналіз діяльності національних туристично-рекреаційних неурядових асоціацій та об'єднань дає змогу дійти висновку про їх суттєву роль у сприянні розвитку ринку рекреаційних послуг, яка виявляється у наступному: координація діяльності рекреаційних підприємств, надання методичної, юридичної, консультаційної, технічної допомоги суб'єктам рекреаційного бізнесу на підставі узагальнення передового європейського та світового досвіду, сприяння підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації кадрів у сфері рекреації, підтримка ініціатив з раціонального використання природних та історико-культурних рекреаційних ресурсів України тощо.

Транскордонний рівень інституційного забезпечення включає в себе можливість співпраці з регіонами сусідніх країн із метою розвитку рекреаційної галузі. Така форма співробітництва сприяє прискоренню регіонального розвитку, а також інтеграції у світовий простір. Управлінськими структурами при транскордонному співробітництві можуть бути спільно створені органи в рамках функціонування євро регіонів, виконання програм, проектів, угод про співпрацю.

З метою створення спільного простору європейської рекреаційної сфери, запровадження інноваційної моделі розвитку України як рекреаційної держави, з огляду на її значний рекреаційний потенціал, та запобігання негативним наслідкам для співробітництва в цій галузі виникає нагальна потреба у проведенні структурних змін у системі органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання рекреаційної сфери на всіх рівнях [2]. Причому вдосконалення органів виконавчої влади, які здійснюють регулювання рекреаційної сфери на місцевому, регіональному та центральному рівнях повинно відбуватися в руслі удосконалення й інших гілок української влади.

Перш за все, постала необхідність створити самостійний орган державного регулювання рекреаційної сфери в Україні, адже як показує практика сучасного реформування вищезазначених державних органів постійне їх включення або співставлення з іншими центральними органами виконавчої влади призводить до погіршення ситуації в системі державного регулювання даної сфери.

Ефективна державна регіональна політика в рекреаційній сфері потребує узгодженої взаємодії Міністерства інфраструктури України і Департаменту туризму та курортів при Міністерстві Економічного Розвитку і Торгівлі України з місцевими органами виконавчої влади та представницькими органами місцевого самоврядування, для того щоб створити цілісну систему територіальних органів щодо реалізації державної політики у сфері рекреації та туризму в регіонах і на місцях.

Досвід показує, що за наявності дієвого інституційного середовища в масштабах держави саме на регіональному рівні можна одержати синергійний ефект та високі конкурентні позиції у наданні масштабних і якісних рекреаційних послуг. Виходячи з цього, організаційно-економічний механізм повинен базуватися на утворенні регіональних інституцій, які б дозволили сконцентрувати та узгодити зусилля всіх суб'єктів рекреаційної діяльності задля досягнення оптимального рівня використання рекреаційного потенціалу на рівні регіону.

Для забезпечення охорони рекреаційних ресурсів України, їх збереження та відновлення, раціонального використання, забезпечення безпеки, конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян, патріотичного виховання органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень мають затверджуватися державні цільові, регіональні та інші програми розвитку рекреаційної сфери.

Метою даних Програм має бути визначено створення конкурентоздатного рекреаційного продукту, збільшення рекреаційних потоків, перетворення рекреаційної сфери в одну з найбільш прибуткових галузей економіки регіону, що забезпечить значний внесок у соціально-економічний розвиток регіону шляхом збільшення дохідної частини бюджету за рахунок податкових та валютних надходжень, припливу інвестицій, збільшення кількості робочих місць, а також створення сприятливих умов для відпочинку та зміцнення здоров'я мешканців і гостей міста за умов збереження і раціонального використання культурно-історичної та природної спадщини.

Безперечно, комплексне та скоординоване інституціональне забезпечення будь-якої сфери чи виду економічної діяльності визначає ефективність їх функціонування як на національному, так і на регіональному, транскордонному та міжнародному рівнях. Рекреаційна сфера не є винятком, а скоріше навпаки, саме комплексність заходів державної та регіональної рекреаційної політики підкріплена належним фінансуванням

та узгодженістю програм розвитку рекреаційної сфери з програмами інших відомств і міністерств, міжнародними нормативно-правовими актами з регулювання рекреаційної діяльності створюють передумови для успішного та перспективного розвитку рекреаційної сфери, збільшення обсягів реалізації рекреаційних послуг на внутрішньому та міжнародному рекреаційних ринках, формують позитивний рекреаційний імідж регіонів і країни на міжнародній арені.

Сучасні умови світових інтеграційних процесів та важливість забезпечення розвитку рекреаційної галузі вимагають врахування управлінських рішень організаційних структур не лише на загальнодержавному та регіональному рівнях, але й тих, що створені в рамках транскордонного співробітництва та участі в європейських та міжнародних організаціях. Такі органи здебільшого мають недержавний статус, проте ефективна співпраця з ними дозволяє здійснювати обмін досвідом, реалізовувати спільні проекти, розвивати рекреаційну інфраструктуру, сприяти оптимальному використанню туристично-рекреаційного потенціалу відповідних територій.

Основні вимоги до побудови ефективного інституційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною галуззю мають полягати у наступному: усунення дублювання і розмежування функцій у діяльності; спеціалізація й уніфікація функцій управління за рівнями та організаційно-господарськими ланками; скорочення і здешевлення витрат на утримання управлінського апарату; економічність, стійкість, гнучкість і надійність інституційної структури.

До того ж, в аналізі інституційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною галуззю важливо проводити оцінку діяльності органів державної влади з метою визначення ефективності реалізації рекреаційної політики та впливу галузі на соціально-економічний розвиток території. Однак, провести таку оцінку доволі складно, оскільки «продукція» органу державної влади має свої особливості, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності.

Сучасні умови розвитку світової глобалізованої економіки вимагають особливих підходів до визначення структури інституційного забезпечення механізму державного управління рекреаційною галуззю в Україні. Така структура повинна враховувати рівні: субрегіональний; регіональний; міжрегіональний; загальнодержавний; транскордонний; євроінтеграційний; світовий. Оптимальне інституційне забезпечення управління рекреаційною галуззю України повинне поєднувати у собі структури всіх зазначених рівнів, які б взаємодоповнювали один одного та спрямовували спільні зусилля на визначення та виконання стратегічних рішень.

IV Висновки

Таким чином, визначаючи систему органів державного управління рекреаційною сферою, необхідно враховувати їхню управлінську компетенцію у цій сфері. Тобто до органів державного управління рекреаційною сферою належать ті органи, які наділені державно-владними функціями з метою виконання поставлених перед ними завдань у рекреаційній сфері, а ефективність управлінської діяльності залежить від повноти закріплення компетенції суб'єктів управління у законодавстві.

Ефективне інституційне забезпечення рекреаційної галузі повинно ґрунтуватися на принципах ефективності, систематичності, оперативності та активно співпрацювати з іншими, в тому числі недержавними, структурами, які зацікавлені в її розвитку.

Література.

1. Бедрик Н. Державне регулювання туристичної галузі в умовах подолання кризи / Н. Бедрик // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2015. - № 2. - С. 35-38.
2. Бейдик О. Перспективи розвитку регіональної рекреації та туризму на період до 2010 р. / О. Бейдик // Туристично-краєзнавчі дослідження. - К. : Інститут туризму Федерації профспілок України, 2014. - Випуск 5. - С. 167-178.
3. Бухаріна Л. Нормативно-правове регулювання діяльності у сфері туризму / Л. Бухаріна // Держава та регіони. - 2008. - № 4. - С. 58-63.
4. Кифяк В. Організація туристичної діяльності в Україні / В. Кифяк - Чернівці: Книги - XXI, 2013. - 300 с.
5. Панченко Т. Курортно-рекреаційна система України: сучасний стан та перспективи розвитку / Т. Панченко // Туристично-краєзнавчі дослідження. — Вип. 2. — К.: Кармаліта, 2009. - С. 34-37.

References.

1. Bedrik N. (2015), "State regulation of the tourism industry in a crisis", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, vol. №2, pp. 35-38.
2. Beydyk O. (2014), "Prospects for the development of regional recreation and tourism for the period up to 2010", *Turystychno-kraieznavchi doslidzhennia*, vol. №5, pp. 167-178.
3. Bukharina L. (2008), "Regulatory Activity in the Field of Tourism", *Derzhava ta rehiony*, vol. №4, pp. 58-63.
4. Kifiak V. (2013) *Orhanizatsiia turystychnoi diial'nosti v Ukraini* [Organization of tourism activity in Ukraine], Knyhy - XXI, Chernivtsi, Ukraine.
5. Panchenko T. (2009), "The resort-recreational system of Ukraine: the current state and prospects of development", *Turystychno-kraieznavchi doslidzhennia*, vol. №2, pp. 34-37.