

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.2.23](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.23)

УДК 351

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

ЗБАЛАНСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН УКРАЇНИ

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

BALANCING THE INSTRUMENT OF THE STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF THE RECREATIONAL SECTOR IN THE TRANSFORMATION CHANGE OF UKRAINE

Охарактеризовано сутність дефініцій «програма», «стратегія» та «стратегічне планування» у контексті програмно-стратегічного методу державного регулювання розвитком рекреаційної сфери. Обґрунтовано принципи розробки інноваційних програм розвитку рекреаційної індустрії та доцільність їх застосування. Визначено види програм, котрі варто використовувати в практиці управління розвитком рекреаційної сфери, а саме програма-прогноз, програма-напрямок, програма-проблема та програма-проект. Передбачено потребу у розробці ефективної стратегії розвитку рекреаційної сфери в процесі трансформаційних змін України.

Визначено, що інноваційна стратегія розвитку сфери рекреаційних послуг має передбачати розробку та впровадження нових рекреаційних продуктів; програми розвитку нового регіонального рекреаційного продукту повинні бути спрямовані на: розширення сфери діяльності шляхом розробки нових додаткових послуг (оздоровчих, лікувальних, розважальних, гральних, ресторанних, інформаційних тощо); втілення розробок новітніх рекреаційних послуг в практику; узгодження нових рекреаційних продуктів з закордонними колегами; створення проектів перспективних рекреаційних продуктів; розробка та вдосконалення програм залучення та утримання постійних клієнтів; інтеграція маркетингових програм з суміжними організаціями та установами (банками, компаніями по наданню послуг перевезення, платіжними системами, професійними асоціаціями).

Встановлено, що інструментами реалізації рекреаційної політики мають бути програми розвитку рекреаційної сфери, які у сучасних умовах нададуть змогу сконцентрувати фінансові, трудові, матеріально-технічні й інші ресурси, скерувати потенціал підприємств, установ, організацій на вирішення пріоритетних завдань, спрямованих на покращення стану санаторно-курортного господарства, туризму і відпочинку та створення належних умов для забезпечення якісного зростання рівня рекреаційних послуг.

Доведено, що в рекреаційній сфері доцільним є використання таких видів програм: програма-напрямок (описує перспективи розвитку окремих видів рекреації і містить характеристику проблемної ситуації та можливі напрями її розв'язання. Фактично вона може розглядатися як підпрограма програми-прогнозу); програма-прогноз (передбачає всебічний аналіз поточного стану рекреаційної сфери, формування й оцінку прогнозних варіантів розвитку рекреації, можливі напрями використання й окремі ресурсні оцінки рекреаційного

потенціалу); програма-проект (може розглядатися як певна частина проблеми в рекреаційній сфері, має всі ознаки окремого варіанта програми-проблеми. Фактична реалізація здійснюється шляхом формування складу кінцевих проектів їх досягнення. Прикладами можуть бути інвестиційні проекти рекреаційної привабливості територій); програма-проблема (найбільш типовий приклад програмування етапності, порядку й умов вирішення складних проблем у рекреаційній сфері. У такій програмі чітко фіксуються й межі й умови та шляхи вирішення проблеми у рекреаційній галузі, зумовлюються необхідні рекреаційні ресурси, строки і механізм регулювання. Програми-проблеми повинні мати чітко визначені вартісні й часові оцінки, що жорстко контролюються в процесі вирішення проблем).

The essence of the definitions of "program", "strategy" and "strategic planning" in the context of the program-strategic method of state regulation by the development of the recreational sphere is characterized. The principles of development of innovative programs of development of the recreational industry and the expediency of their application are substantiated. The types of programs that should be used in the practical management of the development of the recreational sphere, namely program-forecast, program-direction, program-problem and program-project are defined. There is a need to develop an effective strategy for the development of the recreational sphere in the process of Ukraine's transformation change.

It is determined that the innovative strategy of recreational services development should include the development and introduction of new recreational products; programs for the development of a new regional recreational product should be aimed at: expanding the sphere of activity by developing new additional services (health, medical, entertainment, gambling, restaurant, information, etc.); implementation of the development of the latest recreational services into practice; reconciliation of new recreational products with foreign colleagues; creation of projects of perspective recreational products; development and improvement of programs of attraction and maintenance of regular clients; integration of marketing programs with related organizations and institutions (banks, companies for providing transportation services, payment systems, professional associations).

It is established that recreational policy implementation tools should be programs of development of the recreational sphere, which in the current conditions will enable to concentrate financial, labor, material and technical and other resources, to direct the potential of enterprises, institutions, organizations to solve the priority tasks aimed at improving the state of sanatorium, resort, tourism and recreation and creation of the proper conditions for providing high-quality growth of recreational services.

It is proved that in the recreational sphere it is expedient to use the following types of programs: the program-direction (describes the prospects for the development of certain types of recreation and contains a description of the problem situation and possible directions for its solution, in fact it can be considered as a subprogram of the program-forecast); program-forecast (provides a comprehensive analysis of the current state of the recreational sphere, the formation and evaluation of the forecast variants of recreation development, possible directions of use and individual resource estimates of recreational potential); program-project (can be considered as a certain part of the problem in the recreational sphere, has all the signs of a separate variant of the program-problem. Actual implementation is carried out by forming the final projects of their achievement, such as investment projects of recreational attractiveness of the territories); program-problem (the most typical example of the programming of the stage, the order and the conditions for solving complex problems in the recreational sphere, the program clearly identifies the boundaries and conditions for solving the problem in the recreational area, the necessary recreational resources, timing and regulation mechanism are determined. -problems must have well-defined cost and time estimates that are tightly controlled in the process of solving problems).

Ключові слова: рекреація; рекреаційна діяльність; програма; стратегія; стратегічне планування; державне регулювання; механізми державного регулювання; інструментарій державного регулювання.

Keywords: *recreation; recreational activity; program; strategy; strategic planning; state regulation; mechanisms of state regulation; instruments of state regulation.*

I. Вступ

Державна рекреаційна політика є важливою складовою економічної політики в Україні. Геополітичне положення, історико-культурна спадщина й традиції України, природні та людські ресурси створюють передумови для розвитку національної рекреації. Становлення ефективної державної рекреаційної політики передбачає значний вплив держави на цей процес. Підтвердженням цього є те, що рекреаційна діяльність стала одним із пріоритетних напрямів розвитку національних економік й культур. Як показує зарубіжний досвід, розвиток рекреації активізує розвиток економік багатьох країн світу, є джерелом фінансових надходжень для охорони довкілля, підтримки й розбудови культурної та соціальної сфер їхнього суспільства.

Однак, способи та методи впливу, які використовуються сьогодні в Україні для регулювання рекреаційної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам та тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів державного регулювання рекреаційної діяльності з урахуванням досвіду країн з розвинутою рекреаційною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку національного рекреаційного комплексу і системи управління рекреаційними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях.

II. Постановка завдання

У сучасних умовах господарювання все більшого значення для рекреаційних підприємств набувають заходи щодо прогнозування макро- та мікропроцесів за допомогою результатів маркетингових та статистичних досліджень за останні декілька років, що знижує ймовірність невдачі, але не гарантує усунення ризику повністю та досягнення бажаного результату. Проте такий підхід, на нашу думку, є дещо спрощеним, оскільки не виявляє всіх причин можливих змін в поведінці потенційних споживачів рекреаційних послуг, що зазвичай пропонуються оздоровчими закладами України. В контексті цього зауважимо, що в умовах ринкових відносин та нестабільних економічних процесів, котрі накопичилися у рекреаційній галузі, дієвим механізмом державної підтримки рекреаційної сфери може стати застосування програмно-стратегічного метода. Відтак, потребують більш детального розгляду питання, пов'язані з урахуванням чинників програмування в процесі прогнозування зрівноваженого розвитку рекреаційної сфери.

III. Результати

Проблеми, котрі характерні для сучасного національного ринку рекреації, є досить глибокими, їх розв'язання потребує комплексного наукового обґрунтованого поетапного підходу, активного пошуку засобів подолання кризових явищ та інтенсифікації виробництва рекреаційного продукту, із забезпеченням необхідної його якості.

Враховуючи вищенаведені особливості рекреаційної сфери, підвищити ефективність функціонування рекреаційного комплексу на регіональному рівні можна реалізувати за допомогою прийняття інноваційної стратегії розвитку рекреаційної сфери та її узгодження з елементами організаційно-економічного механізму і реалізації відповідних методів та прийомів організаційно-економічного механізму на мікро-, мезо- та макrorівнях. В цілому, постає доцільність моделювання рекреаційної політики на засадах стратегічного планування, що відображається комплексним документом, який включає аналітичну і прогнозу інформацію, систему заходів і проектів, передбачених для виконання державними органами, іншими зацікавленими структурами-учасниками ринку рекреаційних послуг.

Загальна сутність стратегічного державного регулювання полягає у виборі ключових напрямів, а також у забезпеченні необхідного потенціалу для довгострокового соціально-економічного розвитку країни чи її регіонів [4]. Кінцевим результатом стратегічного державного регулювання є відповідна остаточно сформована ефективна стратегія, яка являє собою функцію, що залежить не від часових характеристик, а визначається характеристиками напрямків. Вона не потребує вживання негайних заходів, а реалізується через розробку комплексних планів, систему бюджетів усіх рівнів, впровадження цільових програм розвитку тощо.

Виходячи з цього, стратегією державного управління в рекреаційній індустрії можна вважати доповнену комплексом реальних заходів загальну концепцію реалізації державної політики у рекреаційній сфері, завдяки якій досягаються визначені принципи, пріоритети, цілі розвитку рекреаційної індустрії, оптимально використовуються всі ресурси, необхідні для її розвитку, вирішуються проблеми, що перешкоджають її вдосконаленню [2].

В цілому, до стратегії розвитку державного управління в рекреаційній сфері доцільно пред'явити низку певних вимог, а саме: реальність (стратегія повинна відповідати ситуації, що склалася на зазначеній території, історико-культурному, природно-рекреаційному, економічному, технічному потенціалу регіону, а також загальнонаціональним цілям); логічність (наявність в стратегії внутрішньої цілісності, гнучкості, несуперечності її елементів, забезпечення синергетичного ефекту їх взаємодії); взаємодія з зовнішнім та внутрішнім середовищем (стратегія повинна коригуватися відповідно до змін оточуючого середовища на рівні зазначеної території чи країни); дотримання етико-моральних принципів (реалізація стратегії не повинна суперечити існуючим нормам етики та моралі в суспільстві); альтернативність (стратегія повинна бути розробленою в декількох варіантах); врахування суспільних інтересів (прийняття до уваги інтересів окремих верств чи груп населення, а також суспільства в цілому); ризикованість (прийняття до уваги можливих ризиків в ході реалізації стратегії з прогнозуванням їх виправданості) [1].

Інноваційна стратегія розвитку сфери рекреаційних послуг має передбачати розробку та впровадження нових рекреаційних продуктів; програми розвитку нового регіонального рекреаційного продукту повинні бути

спрямовані на: розширення сфери діяльності шляхом розробки нових додаткових послуг (оздоровчих, лікувальних, розважальних, гральних, ресторанних, інформаційних тощо); втілення розробок новітніх рекреаційних послуг в практику; узгодження нових рекреаційних продуктів з закордонними колегами; створення проектів перспективних рекреаційних продуктів; розробка та вдосконалення програм залучення та утримання постійних клієнтів; інтеграція маркетингових програм з суміжними організаціями та установами (банками, компаніями по наданню послуг перевезення, платіжними системами, професійними асоціаціями).

Інструментами реалізації рекреаційної політики, які у сучасних умовах нададуть змогу сконцентрувати фінансові, трудові, матеріально-технічні й інші ресурси, скерувати потенціал підприємств, установ, організацій на вирішення пріоритетних завдань, спрямованих на покращення стану санаторно-курортного господарства, туризму і відпочинку та створення належних умов для забезпечення якісного зростання рівня рекреаційних послуг, можуть бути програми розвитку рекреаційної сфери.

Програма в широкому розумінні виступає комплексом заходів щодо реалізації стратегії [5]. Такі програми повинні виконувати роль активного засобу регулювання ринкових процесів, інтеграції державних і регіональних інтересів і відносин у рекреаційній сфері, мобілізації ресурсів для забезпечення цілеспрямованого розвитку рекреаційної системи в господарському комплексі країни.

Програма розвитку рекреаційного комплексу повинна передбачати виконання завдань, основні з яких: здійснення наукових досліджень природних рекреаційних ресурсів, їх опис, якісна, кількісна економічна оцінка; утвердження ринкових відносин при використанні природних ресурсів; вирішення проблеми правового забезпечення рекреаційної діяльності, природокористування, охорони рекреаційних ресурсів; розробка концепції залучення іноземних інвестицій в розвиток рекреаційного бізнесу; аналіз роботи існуючих реакційних установ; здійснення теоретичного аналізу класифікації зон відпочинку рекреаційних об'єктів; створення Кадастру рекреаційних ресурсів; перехід на територіально-диференціальні методи планування і управління; формування рекреаційних потреб у жителів регіону; визначення шляхів, форм і методів стимулювання розвитку рекреаційного підприємства; створення нормативно-методичної бази реорганізації форм власності та забезпечення їх різноманітності в сфері рекреації; вивчення попиту на певні види рекреаційних послуг; розробка механізму освоєння нових технологій, придатних для рекреаційної діяльності; розробка економічного механізму ефективного природокористування; обґрунтування і впровадження ефективних фінансово-економічних механізмів регулювання розвитку рекреаційної сфери та створення моделі інвестиційної політики; розробка механізму формування фінансового фонду охорони і відтворення рекреаційних ресурсів; забезпечення реалізації стратегічно вигідних та економічно ефективних проектів, які передбачали комплексний розвиток найбільш перспективних рекреаційних територій і об'єктів регіону.

Метою програми має бути здійснення заходів, спрямованих на розвиток рекреаційної галузі, створення конкурентоспроможного на національному та міжнародному ринках рекреаційного продукту, здатного максимально задовольнити рекреаційні потреби населення; створення та розвиток матеріально-технічної бази і сучасної інфраструктури рекреації, сприятливих умов для залучення інвестицій, ефективного використання природного, історико-культурного та туристично-рекреаційного потенціалу, забезпечення умов для повноцінного функціонування суб'єктів рекреаційної діяльності; підвищення якості та асортименту рекреаційних послуг, розширення мережі рекреаційно-екскурсійних маршрутів, здійснення системної рекламно-інформаційної діяльності, поліпшення кадрового забезпечення галузі.

Зауважимо, що державне планування повинно спиратися на стратегічні пріоритети, під якими слід розуміти міжфункціональні цілі державного планування, визначені відповідно до складових комплексної державної політики у рекреаційній сфері, виконання яких є критично важливим для державного управління в рекреаційній індустрії з урахуванням регіональних особливостей [3].

Правила, вимоги, рамки розробки й організації виконання програм визначаються принципами, які формуються виходячи з методології програмно-цільового планування. Такими принципами мають бути: розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності складових її елементів; орієнтація програми на кінцевий результат (формулюється у вигляді мети або сукупності цілей), досягнення якого стає основним призначенням програми; системний розгляд процесу управління програмою на всіх етапах - від аналізу проблеми і постановки мети до контролю за її виконанням; визначення програми як елементу, що входить до складу програми більш високого порядку, а також має зв'язок з іншими програмами того ж рівня; побудова програми у вигляді групи (комплексу) впорядкованих, взаємопов'язаних і взаємозалежних видів діяльності різного рівня, що утворюють її структуру; створення відповідної організаційної системи управління програмою або на засадах спеціально запровадженого органу, або шляхом перерозподілу прав і відповідальності наявних підрозділів, а також використання різноманітних координаційних форм управління; використання методів аналізу й оцінки для обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і реалізації програми; наділення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

Ми переконані в тому, що в рекреаційній сфері доцільним є використання таких видів програм: програма-напрямок (описує перспективи розвитку окремих видів рекреації і містить характеристику проблемної ситуації та можливі напрями її розв'язання. Фактично вона може розглядатися як підпрограма програми-прогнозу); програма-прогноз (передбачає всебічний аналіз поточного стану рекреаційної сфери, формування й оцінку прогнозних варіантів розвитку рекреації, можливі напрями використання й окремі ресурсні оцінки рекреаційного потенціалу); програма-проект (може розглядатися як певна частина проблеми в рекреаційній сфері, має всі ознаки окремого варіанта програми-проблеми. Фактична реалізація здійснюється шляхом формування складу кінцевих підцілей і проектів їх досягнення. Прикладами можуть бути інвестиційні проекти рекреаційної привабливості територій); програма-проблема (найбільш типовий приклад програмування

етапності, порядку й умов вирішення складних проблем у рекреаційній сфері. У такій програмі чітко фіксуються і межі й умови та шляхи вирішення проблеми у рекреаційній галузі, зумовлюються необхідні рекреаційні ресурси, строки і механізм регулювання. Програми-проблеми повинні мати чітко визначені вартісні й часові оцінки, що жорстко контролюються в процесі вирішення проблем).

У структурі програми мають бути такі розділи (блоки): аналітично-інформативний (повинен містити аналіз передумов розвитку і сучасного стану галузі, зокрема, перелік природних та історико-культурних рекреаційних ресурсів і опис рівня їх використання, обґрунтування екологічних обмежень (регламентацію) розвитку основних рекреаційних центрів; визначення кількісних (кількість закладів, їх місткість, чисельність зайнятих) і вартісних (рентабельність закладів, обсяги завантаженості, бюджетні відрахування) показників матеріально-технічної бази рекреаційної сфери; цільовий (мають констатуватися дані аналітичної частини і формулюватися суть проблеми, яку необхідно програмно вирішити, мета, пріоритетні завдання розвитку галузі та очікувані результати. Виділяються економічні, соціальні та екологічні результати програми і визначається система показників, які б відображали систему цілей програми); блок організаційного забезпечення реалізації програми (частина, де мають встановлюватися форма та порядок організації виконання програми і контролю за її реалізацією, відносин між виконавцями та їх відповідальність, перелік і обґрунтування основних організаційно-управлінських, економічних, нормативно-правових, маркетингових, рекламно-інформаційних і наукових засобів (механізмів) реалізації заходів програми); блок фінансового забезпечення (розкриває фінансові ресурси, необхідні для реалізації програмних заходів, з детальною розбивкою по джерелах фінансування програми, по роках та основних її напрямках (підпрограмах); деталізовані конкретні вимоги до різних суб'єктів господарювання).

Висновки

Таким чином, в основі державного регулювання рекреаційної сфери має бути стратегічне державне планування рекреаційної сфери, під яким в загальному випадку варто розуміти управління, що відповідає поставленим довгостроковим цілям і завданням розвитку рекреаційної сфери. При цьому слід зазначити, що необхідно відрізняти стратегічні цілі державного планування від довгострокових. Так, стратегічні цілі є основоположними та демонструють загальні напрямки державної політики. Зокрема, це стосується й індустрії рекреації. Виходячи з цього, визначення стратегічних цілей має тати ключовим аспектом стратегічного державного планування в рекреаційній індустрії.

Визначення і правильна постановка завдань у програмах розвитку рекреаційної сфери, які вважаються стратегічними документами, повинні, у свою чергу, значно підвищити ефективність управлінських рішень за рахунок комплексного відображення особливостей рекреаційної сфери та пов'язаних з нею видів економічної діяльності, врахування намірів суб'єктів галузі, інших зацікавлених структур стосовно перспективного розвитку рекреації, спеціально розроблених механізмів реалізації програмних заходів.

Література.

1. Бойко М. Засади формування пріоритетних напрямів туристичної політики України / М. Бойко, Л. Гопкало // *Регіональна економіка*. - 2005. - №1(35). - С. 222-229.
2. Вуйцик О. Механізм державного регулювання розвитку рекреаційно-туристичного комплексу України / О. Вуйцик // *Сучасні проблеми економіки та управління*. - Львів : Априорі, 2008. - № 1. - С. 48-54.
3. Гулич О. Методика формування стратегій сталого соціально-економічного розвитку курортно-рекреаційних територій і туристичних центрів / О. Гулич; НАН України, Інститут регіональних досліджень. - Львів, 2008. - 52 с.
4. Даций Н.В. Інвестиційна безпека інноваційного розвитку економіки // *Інноваційно-інвестиційна і технологічна безпека трансформації регіональних економічних систем: монографія* / за наук. ред. М.А. Хвесика. - Київ: Наукова думка, 2013. - С.177-236.
5. Охріменко А. Особливості функціонування рекреаційного комплексу в умовах сталого розвитку / А. Охріменко // *Регіональна економіка*. - 2006 - № 2. - С. 224-228.

References.

1. Boyko M. (2016), "Behind the Formation of Priority Directly of Tourist Policies of Ukraine", *Rehional'na ekonomika*, vol. №1 (35), pp. 222-229.
2. Vuytsik O. (2018), "Mekhanizm sovereign reguluvannya rozvitku recreational and tourist complex of Ukraine", *Suchasni problemy ekonomiky ta upravlinnia*, vol. №1, pp. 48-54.
3. Gulich O. (2008) Methodology of the formation of the strategy of the old social and economic development of resort and recreation areas and tourist centers [Metodyka formuvannia stratehij staloho sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku kurortno-rekreatsijnykh terytorij i turystychnykh tsentriv], NAN Ukrainy, Instytut rehional'nykh doslidzhen', L'viv, Ukraine.
4. Datsii, N.V. (2013), *Investytsijna bezpeka innovatsijnoho rozvytku ekonomiky*, *Innovatsijno-investytsijna i tekhnologichna bezpeka transformatsii rehional'nykh ekonomichnykh system* [Investment security of innovative economic development, Innovative-investment and technological security of transformation of regional economic systems], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
5. Okhrimenko A. (2017), "The special features of the recreational complex in the minds of steel development", *Rehional'na ekonomika*, vol. №1, pp. 224-228.