DOI: [10.32702/2307-2156-2019.5.31](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.5.31)

УДК 351:379.8

*Л. А. Мельник,
к.держ.упр, головний консультант Управління культурно-мистецького та природно-
заповідного фонду, Державне управління справами
ORCID ID: 0000-0002-6674-7030*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

*L. A. Melnuk
PhD in public administration,
chief consultant of the Department of cultural, artistic and nature reserve fund,
State Administration of Affairs*

MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE RESORT AND RECREATIONAL SPHERE

У статті розглянуто механізми державного регулювання курортно-рекреаційної сфери, зокрема економічний, інституційний, правовий, політичний.

Встановлено, що економічна ситуація, яка склалася в курортно-рекреаційній сфері в Україні, є досить складною. Відсутність цілеспрямованої державної стратегії розвитку цього напрямку господарювання, слабе залучення інвестицій, низька конкурентоспроможність більшості українських курортно-рекреаційних комплексів, яка все більшою мірою проявляється на тлі процесів глобалізації, приводить до збитковості їх діяльності та низки негативних явищ.

При цьому головні учасники ринку курортно-рекреаційних послуг (зокрема, виробники послуг, туристичні посередники, профспілкові організації, державні та місцеві органи влади, Фонд соціального страхування, зрештою – самі потенціальні споживачі) намагаються знизити свої витрати, перекладаючи їх на інших учасників. Рівень розвитку конкуренції є недостатнім для забезпечення регулювання цін відносно пропонованої якості курортно-рекреаційних послуг в Україні.

Акцентовано увагу на інституційному розвитку курортно-рекреаційної сфери. Встановлено, що на даний час пряме державне регулювання курортно-рекреаційної сфери здійснюється Міністерством охорони здоров'я України, Департаментом туризму і курортів, що перебуває у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. На рівні адміністративно-територіальних утворень повноваження державного регулювання курортно-рекреаційної діяльності делеговані департаментам управлінням охорони здоров'я та управлінням туризму.

На основі міжнародного досвіду виділено найважливіші чинники, що визначають рівень попиту і пропозиції курортно-рекреаційних послуг, зокрема: соціально-економічні, демографічні, соціально-психологічні, ресурсно-екологічні.

Акцентовано увагу на тому, що регулювання діяльності в курортно-рекреаційній сфері в більшості країн ЄС відбувається при участі державних та приватних секторів.

Проаналізовано сучасний стану курортно-рекреаційної сфери в Україні та виявлено основні проблеми, що заважають її розвитку.

Підтверджено, що важливим чинником подальшого розвитку національної курортно-рекреаційної сфери є інноваційна діяльність, що дасть підвищити конкурентоспроможність даної галузі.

Виявлено основні проблеми, які стримують розвиток курортно-рекреаційної сфери: неефективна конкуренція, відсутність цілеспрямованої державної стратегії розвитку курортно-рекреаційної сфери, слабе залучення інвестицій, багаторівневе підпорядкування надавачів курортно-рекреаційних послуг, зниження купівельної спроможності споживачів курортно-рекреаційних послуг, зниження привабливості отримання курортно-рекреаційних послуг через події на півдні та сході України тощо.

Удосконалення механізмів державного регулювання курортно-рекреаційної сфери сприятиме її розвитку та розвитку економіки країни.

The article considers the mechanisms of state regulation of the resort and recreational sphere, in particular economic, institutional, legal, political.

It is established that the economic situation in the resort and recreational sphere in Ukraine is quite difficult. The lack of a purposeful state strategy for the development of this area of management, weak investment, low competitiveness of most Ukrainian resorts, which is increasingly manifested against the background of globalization, leads to unprofitable activities and a number of negative phenomena.

At the same time, the main participants in the market of resort and recreational services (in particular, service providers, travel agents, trade unions, state and local authorities, the Social Insurance Fund, and ultimately the potential consumers) try to reduce their costs by transferring them to other participants. The level of competition is insufficient to ensure price regulation regarding the proposed quality of resort and recreational services in Ukraine.

Emphasis is placed on the institutional development of the resort and recreational sphere. It is established that at present the direct state regulation of the resort and recreational sphere is carried out by the Ministry of Health of Ukraine, the Department of Tourism and Resorts, which is part of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. At the level of administrative-territorial entities, the powers of state regulation of resort and recreational activities are delegated to the departments of the Department of Health and the Department of Tourism.

Based on international experience, the most important factors that determine the level of demand and supply of resort and recreational services, in particular: socio-economic, demographic, socio-psychological, resource-environmental.

Emphasis is placed on the fact that the regulation of activities in the resort and recreational sector in most EU countries is with the participation of public and private sectors.

The current state of the resort and recreational sphere in Ukraine is analyzed and the main problems that hinder its development are identified.

It is confirmed that an important factor in the further development of the national resort and recreational sphere is innovation, which will increase the competitiveness of this industry.

The main problems hindering the development of resort and recreational sphere are revealed: inefficient competition, lack of purposeful state strategy of resort and recreational sphere development, weak attraction of investments, multilevel subordination of providers of resort and recreational services, decrease of purchasing power of resort consumers. -recreational services due to events in the south and east of Ukraine, etc.

Improving the mechanisms of state regulation of the resort and recreational sphere will contribute to its development and the development of the country's economy.

Ключові слова: курорт; рекреація; курортно-рекреаційна сфера; курортно-рекреаційна послуга; державне регулювання курортно-рекреаційної сфери; механізми державного регулювання курортно-рекреаційної сфери.

Keywords: *resort; recreation; resort-recreational sphere; resort-recreational service; state regulation of resort-recreational sphere; mechanisms of state regulation of the resort and recreational sphere.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Стійкий розвиток курортно-туристичної економіки, завдяки посиленню конкурентної боротьби, як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках, можливий тільки при кардинальному підвищенні рівня конкурентоспроможності її суб'єктів.

Ринок курортно-рекреаційних послуг складається з численних і різноманітних за профілем курортно-рекреаційних систем, туристичних фірм, готельних підприємств, різних структур, що мають на меті організацію оздоровчо-відновлювального лікування та туристичних турів для відпочинку. Ефективне функціонування сучасного курортно-рекреаційного ринку передбачає фінансування значної частини курортно-рекреаційних послуг державою за допомогою бюджетного і позабюджетного фінансування.

Особливе значення має проблема якості курортно-рекреаційної сфери. Сьогодні основна її частина має характеристики, що не відповідають світовим стандартам, відрізняються низьким рівнем комфорту, обмеженою номенклатурою об'єктів обслуговування, – це прямі наслідки не тільки економічної політики, але й виробничої бази курортно-рекреаційного будівництва.

Слід також відмітити, що українські курортно-рекреаційні комплекси не мають необхідного досвіду функціонування в ринкових умовах і значно відстають від зарубіжних конкурентів за рівнем управління. Це відбивається на ефективності їх діяльності на ринку курортно-рекреаційних продуктів і веде до нестійкого загального фінансово-економічного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених. Зокрема різні аспекти державного регулювання курортно-рекреаційної сфери висвітлено у працях таких науковців як: В.Бакуменко, М.Білінська, І.Валентюк, О.Васильєва, Н.Васильєва, О.Власюк, П.Ворона, І.Дегтярьова, І.Дробот, О.Ігнатенко, О.Лебединська, А.Лелеченко, А.Мерзляк, С.Серьогін, В.Шарий та ін. науковців.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є розгляд механізмів державного регулювання курортно-рекреаційної сфери та можливості їх удосконалення в сучасних умовах..

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Курортно-рекреаційна сфера, яка є одночасно соціальним і економічним явищем, може позитивно вплинути на структуру економіки. З одного боку її розвиток стимулює зростання виробництва в суміжних галузях економіки (торгівля, транспорт, сільське господарство, виробництво товарів народного споживання і т.д.), з іншого - значно впливає на зайнятість населення.

Аналіз літературних джерел свідчить, що економічна ситуація, яка склалася в курортно-рекреаційній сфері в Україні, є досить складною. Відсутність цілеспрямованої державної стратегії розвитку цього напрямку господарювання, слабе залучення інвестицій, низька конкурентоспроможність більшості українських курортно-рекреаційних комплексів, яка все більшою мірою проявляється на тлі процесів глобалізації, приводить до збитковості їх діяльності та низки негативних явищ [7].

Однією з проблем, що стримує розвиток курортно-рекреаційної сфери, є неефективна конкуренція, яка не завжди враховує національні інтереси. При цьому ключові конкурентні сили, реалізуючи ринкову владу, ведуть боротьбу за поставлені цілі, які не узгоджуються з основною цінністю споживача – його здоров'ям і повноцінним життям

Головні учасники ринку курортно-рекреаційних послуг (зокрема, виробники послуг, туристичні посередники, профспілкові організації, державні та місцеві органи влади, Фонд соціального страхування, зрештою – самі потенціальні споживачі) намагаються знизити свої витрати, перекладаючи їх на інших учасників. Науковці описують подібну ситуацію як наявність конкуренції з нульовим результатом. З точки зору держави, людини і економіки, ефект досягається, головним чином, від скорочення витрат, які не мають жодного відношення до стану здоров'я людини, підвищення якості наданих послуг [3].

Слід акцентувати увагу на тому, що ринок курортно-рекреаційних послуг в Україні є потенційно привабливим для іноземних споживачів низькими ціновими пропозиціями, які конструювалися відповідно до внутрішньоринкового попиту і купівельної спроможності місцевого населення. Низькі туристські витрати, пов'язані з оздоровленням на українських курортах, є важливим чинником залучення іноземних туристів. Асиметрія цін пропозиції курортно-рекреаційних послуг відносно готовності внутрішніх споживачів платити найкраще може бути усунута шляхом випереджувального нарощування купівельної спроможності населення, перетворення відкладеного попиту в платоспроможний.

Рівень розвитку конкуренції науковці визначають як недостатній для забезпечення регулювання цін

відносно пропонованої якості курортно-рекреаційних послуг в Україні. Домінування слабкої конкуренції виробників курортно-рекреаційних послуг пов'язується із здобуттям економічних вигод із джерел суспільних фондів споживання, фінансовою підтримкою різних інституцій і недостатньо орієнтується на ринкові можливості [2]. Для багатьох виробників курортно-рекреаційних послуг, що за інерцією продовжують виконувати замовлення організацій, яким підпорядковуються, конкуренція і зараз є великим випробовуванням на межі виживання в ринковому просторі. Внаслідок відсутності достатніх імпульсів суперництва гальмуються процеси інноваційного розвитку виробництва, підвищення якості курортно-рекреаційних послуг

Намагання українських оздоровниць сформувати привабливу ціну на фоні зарубіжних курортів в умовах динаміки купівельної спроможності внутрішніх споживачів спричиняє модифікацію сукупної пропозиції курортно-рекреаційного сервісу за рахунок згортання й мінімізації лікувальних процедур та лікарських засобів до критичного рівня, що не узгоджується з медичним станом споживачів та потребами у відновленні їх здоров'я. Проблема зростання цін на лікарські засоби накладає негативний відбиток на формування вартості курортної реабілітації та лікування населення, а її розв'язання знаходиться в руслі імплементації системи міжнародного референтного ціноутворення й застосування практики урядових фіксованих цін на окремі лікарські засоби.

Досить актуальним залишається питання гармонізації екологічного стану, попри те, що Україна вже зробила значний крок – порівняно із 1990 роком зменшила забруднення атмосфери на 58,56% [7]. Збільшення курортно-туристичних потоків піднімає проблеми визначення оптимального екологічного навантаження на регіони і необхідності визначення максимальної пропускної здатності без шкоди довкіллю та історико-культурній спадщині.

Що ж стосується інституційного розвитку курортно-рекреаційної сфери, то слід акцентувати увагу на тому, що тривалий час санаторно-курортна сфера України не функціонувала на самодостатніх економічних умовах. Інституціоналізація ринкових засад господарювання проходила надто повільними темпами, мала фрагментарний та несистемний характер.

Курортно-рекреаційна економіка в Україні успадкувала історичні традиції централізованого регулювання і управління, що значною мірою збереглися в сучасній системі охорони здоров'я, з неефективністю якої зіткнулося українське суспільство.

На даний час пряме державне регулювання курортно-рекреаційної сфери здійснюється Міністерством охорони здоров'я України, Департаментом туризму і курортів, що перебуває у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

На рівні адміністративно-територіальних утворень повноваження державного регулювання курортно-рекреаційної діяльності делеговані департаментам управлінням охорони здоров'я та управлінням туризму, що реалізують владні повноваження під егідою місцевих державних адміністрацій. Багаторівневе підпорядкування виробників означає, що функції державного регулювання курортно-рекреаційної сфери реалізують різнобічно відцентрові сили.

Держава в особі органів державного управління курортно-рекреаційною діяльністю покликана сприяти її розвитку, що передбачає участь в інноваційній, інвестиційній, правовій та іншій діяльності в цілях зміцнення економічних основ курортних рекреацій. Таким чином, курортно-рекреаційна економіка постає в системі економічних стосунків суспільства – як рівноправна підсистема, що формує спільно з економіками інших галузей структуру національної економіки.

Отже, основними механізмами державного регулювання курортно-рекреаційної сфери є: економічний, інституційний, правовий, політичний. Удосконалення даних механізмів сприятиме розвитку курортно-рекреаційної сфери, а отже і розвитку економіки країни.

Слід акцентувати увагу також і на досвіді країн ЄС щодо застосування різноманітних інструментів державного регулювання курортно-рекреаційної сфери. Найбільшого поширення набули в країнах ЄС державні цільові програми, створення спеціальних (вільних) економічних зон, кредитування під державні гарантії [6].

Однак державні цільові програми об'єднує така важлива риса, як відсутність фінансової відповідальності за фактичний стан справ, нерозв'язані завдання, нереалізовані заходи, нерозроблені та невиконані проекти.

Результати аналізу світових тенденцій в курортно-рекреаційній сфері дозволяють виділити наступні найважливіші чинники, що визначають рівень попиту і пропозиції курортно-рекреаційних послуг [1]:

соціально-економічні чинники: рівень грошових доходів населення, професійна структура потенційного контингенту рекреантів і туристів, рівень цін на курортно-рекреаційні послуги, доступність та інноваційність послуг (за місцем і часом їх реалізації);

демографічні чинники: вікова та статева структура населення, форма зайнятості та місце роботи;

соціально-психологічні чинники: рівень емоційного стану потенційних рекреантів і туристів, соціальна напруженість у суспільстві, ментальність тих або інших груп населення відносно інтересів, традицій і звичаїв, у тому числі, щодо використання вільного часу;

ресурсно-екологічні чинники: масштаби та рівень забезпеченості території курортно-рекреаційними послугами, відсутність конфліктних ситуацій у використанні ресурсів у регіонах розвитку рекреації і курортів, стан навколишнього природного середовища як у районах постійного мешкання курортно-рекреаційного контингенту, так і безпосередньо в регіонах надання курортно-рекреаційних послуг.

Крім того, слід акцентувати увагу на тому, що регулювання діяльності в курортно-рекреаційній сфері в

більшості країн ЄС відбувається при участі державних та приватних секторів.

Аналіз сучасного стану курортно-рекреаційної сфери в Україні дозволяє не тільки оцінити в реальному часі її конкурентоспроможність на міжнародному рівні, але й виявити ключові проблеми, що заважають реалізації наявного потенціалу у повній мірі, зокрема:

1) неспроможність забезпечувати сталий розвиток курортних територій у зв'язку з анексією АР Крим та тимчасовою окупацією Донбасу;

2) зниження привабливості курортів півдня та сходу України у зв'язку зі зростанням ризиків для життя і здоров'я подорожуючих внаслідок загроз ескалації збройного конфлікту та збільшення кількості терористичних актів;

3) зниження рівня внутрішньоринкового попиту на курортно-рекреаційні послуги у зв'язку зі загостренням кризових явищ у національній економіці та на валютному ринку України, що призвели до падіння купівельної спроможності внутрішніх споживачів;

4) необхідність формувати конкурентоспроможну, ринкову пропозицію послуг;

5) фінансове забезпечення курортної реабілітації з урахуванням потреб воєнного часу та наслідків воєнних дій і масових терористичних актів;

6) виконання державних гарантій у сфері курортної реабілітації, лікування й оздоровлення громадян у необхідному обсязі, асортименті та якості послуг.

Крім того, в Україні на даний час неформована довгострокова стратегія (10-20 років) державного регулювання ринку курортно-рекреаційних послуг. Це створює значні труднощі в реалізації державної політики в напрямі активізації споживчого попиту, підвищення соціальної спрямованості курортно-рекреаційних послуг, сприяння масовому поширенню пропозиції, розширення асортименту на засадах інноваційності [4].

Тому важливим чинником подальшого розвитку національної курортно-рекреаційної сфери є інноваційна діяльність. В світовій практиці така діяльність генерує доходи від продаж курортно-рекреаційного продукту при одночасній мінімізації витрат. Мета досягнення певного обсягу продажів трансформується у виробничу програму та програму продажів. Отже, є визначальним елементом, який безпосередньо впливає на рентабельність курортно-рекреаційних комплексів.

Від впровадження інновацій в курортно-рекреаційній системі з точки зору її конкурентоспроможності, можна отримати наступні ефекти [4]:

- підвищення конкурентоспроможності курортно-рекреаційного продукту, що створює конкурентні переваги на найближчу і середньострокову перспективу;
- формування нових потреб, що створює конкурентні переваги на віддалену перспективу;
- підвищення ефективності курортно-рекреаційного виробництва, що трансформує конкурентоспроможність продуктової маси в конкурентоспроможність курортно-рекреаційної системи.

Отже, як бачимо, вплив рекреацій на економічний простір носить характер прямих і зворотних зв'язків і взаємозалежностей. З одного боку, рекреаційна економіка впливає на розвиток економічного простору в частині курортно-рекреаційних територій шляхом дії на структурні елементи простору: природно-ресурсні, виробничі, соціально-економічні. В результаті економічний простір еволюціонує і якісно перетворюється під впливом досконаліших технологій використання природних ресурсів, екосистемних методик і підходів не лише в курортології, але і в регіональному господарстві курортів національного і місцевого масштабів, зростання рівня доходів населення рекреаційних територій і підвищення рівня сервісу. З іншого боку, курортно-рекреаційні території безпосередньо виступають чинником розвитку економіки регіону і країни в цілому. Через стратегічно обгрунтовану практику проектування бізнесу відбувається перехід до нової якості розвитку територій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Встановлено, що основними механізмами державного регулювання курортно-рекреаційної сфери є економічний, інституційний, правовий, політичний. Розгляд даних механізмів дає нам можливість стверджувати, що основними проблемами, які стримують розвиток даної сфери є неефективна конкуренція, відсутність цілеспрямованої державної стратегії розвитку курортно-рекреаційної сфери, слабке залучення інвестицій, багаторівневе підпорядкування надавачів курортно-рекреаційних послуг, зниження купівельної спроможності споживачів курортно-рекреаційних послуг, зниження привабливості отримання курортно-рекреаційних послуг через події на півдні та сході України тощо.

Тому ці проблеми потрібно постійно вирішувати, що і стане нашим подальшим науковим дослідженням.

Література

1. Гуменюк В. В. Державне регулювання курортно-рекреаційної сфери : монографія / В.В. Гуменюк. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. – 372 с.
2. Жваненко С. А. Курортно-рекреаційна сфера як чинник економічного зростання національного зростання національної безпеки / С. А. Жваненко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. - № 5. – С. 73-77.
3. Жваненко С.А. Модель конкурентоспроможності територіального курортно-рекреаційного комплексу / С.А. Жваненко, П.В. Захарченко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2016. – Вип. 90. – С. 78 –82.
4. Захарін С. В. Перспективи інвестиційного та інноваційного забезпечення розвитку сфери туризму

і курортів / С. В. Захарін // Вісник Хмельницького національного університету. – 2008. – № 4. – Т. 2. – Економічні науки. – С. 122–126.

5. Коваленко Т. Ю. Державне управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні : монографія / Т. Ю. Коваленко; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 277 с.

6. Левцов С. В. Зарубіжний досвід організації надання рекреаційних послуг та його імплементація в Україні [Електронний ресурс] / С. В. Левцов / Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фах. вид. – 2015. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/>

7. Савушкін Д.І. Дослідження стану курортно-рекреаційної системи в умовах трансформації / Д.І. Савушкін // Науково-методичні засади управління розвитком економіки курортно-рекреаційних підприємств, ринків, територій: монографія / за ред. проф. М.В. Гудзь. – Бердянськ : БДПУ, 2014. – С. 122-132.

8. Семенов В. Ф. Сервісне управління підприємствами курортно-рекреаційної сфери в умовах конкуренції / В. Ф. Семенов // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2014. – Вип. 3 (54). – С. 158-163.

References.

1. Humeniuk, V.V. (2016), *Derzhavne rehuliuвання kurortno-rekreatsijnoi sfery* [State regulation of the resort and recreational sphere], Kyivs'kyj natsional'nyj torhovo-ekonomichnyj universytet, Kyiv, Ukraine.

2. Zhvanenko, S.A. (2016), “Resort and recreational sphere as a factor of economic growth of the national economy”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 73-78.

3. Zhvanenko, S.A. (2016), “Model of competitiveness of the territorial resort and recreational complex”, *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V.N. Karazina*, vol. 90, pp. 78-82.

4. Zakharin, S.V. (2008), “Prospects for investment and innovation support for the development of tourism and resorts”, *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu*, vol. 4, pp. 122-126.

5. Kovalenko, T.Yu. (2014), *Derzhavne upravlinnia u sferi sanatorno-kurortnoho zabezpechennia ditej v Ukraini* [Public administration in the field of sanatorium and resort provision of children in Ukraine], Dnipropetrovs'kyj rehional'nyj instytut derzhavnoho upravlinnia Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Dnipropetrovs'k, Ukraine.

6. Levtsov, S.V. (2015), “Foreign experience in the organization of recreational services and its implementation in Ukraine”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/> (Accessed 4 Feb 2019).

7. Savushkin, D.I. (2014), *Doslidzhennia stanu kurortno-rekreatsijnoi systemy v umovakh transformatsii* [Research of a condition of resort and recreational system in the conditions of transformation], BDPU, Berdians'k, Ukraine.

8. Semenov, V.F. (2014), “Service management of enterprises of the resort and recreational sphere in conditions of competition”, *Visnyk sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen'*, vol. 3 (54), pp. 158-163.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2019 р.