



РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Шаптала О.,

докторант Одеського філіалу Української академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ РЕКРЕАЦІЙНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Рекреаційна діяльність людей є одним з найбільш просторово виражених і тісно пов'язаних з територіальним різноманіттям видів соціальної діяльності. Реалізація рекреаційної діяльності здійснюється людьми, як правило, поза межами свого постійного житла, у районах з ландшафтом, що відрізняється від звичайного, шляхом поїздок і мандрювань. Під час поїздок і мандрювань люди перетворюються у туристів, які поділяються на внутрішніх і зовнішніх, на тих, хто в'їжджає, та тих, хто виїжджає за межі країни. Виходячи з цих посилянь у світі активно використовуються поняття "туризм" і "туристична індустрія".

При цьому туризм у тій або іншій країні розвивається по-різному. Це, як показує аналіз, пов'язано не тільки з наявністю в країні потрібних рекреаційних умов, прикладом чого є Крим в Україні. Формування рекреаційних послуг пов'язане, у першу чергу, із наявністю інфраструктури, яка дозволяє забезпечувати реалізацію цих послуг. Світовий досвід і досвід ЄСР показують, що реалізація рекреаційних послуг вимагає наявності авіаційного, залізничного і автобусного сполучення (відповідно аеропортів, залізничних і автобусних вокзалів з високим сервісним рівнем); готелів, мотелів, санаторіїв, будинків та баз відпочинку, туристичних центрів (відповідно номерів з необхідним сервісним рівнем); агентств по оренді та обслуговуванню автомобілів (відповідно автомобілів різних марок і комфорту); історико-культурних пам'ятників у місцевості, де здійснюється рекреаційна діяльність; індустрії розваг (кінотеатрів, театрів, дискотек, казино і т.д.); установ громадського харчування (кафе, ресторанів, барів) та інше, а також забезпечення умов безпеки життю туристів [1-3].

Створення та існування відповідної інфраструктури для забезпечення реалізації рекреаційно-туристичних послуг безпосередньо пов'язане з поняттям "сфера рекреаційного обслуговування". До складу інфраструктури сфери рекреаційного обслуговування Автономної Республіки Крим (АРК) відносяться підприємства санаторно-курортного і туристського комплексу; підприємства громадського харчування; підприємства торгівлі; розважальні установи; транспорт; мережа авіаційного, залізничного та автобусного сполучення; історико-культурні пам'ятники; установи забезпечення зв'язку та безпеки життєдіяльності туристів. Саме стан сфери рекреаційного обслуговування (СРО) визначає привабливість того або іншого регіону та країни для туристів. При цьому процеси існування та розвитку СРО вимагають координування, фінансової та політичної підтримки з боку держави. Без цього, як констатує світовий досвід, будь-які заходи не забезпечать потрібного позитивного результату.

Так, наприклад, аналіз витрат і прибутків, проведений Всесвітньою туристичною організацією по Канаді, Франції, Німеччині, Сінгапуру, Іспанії та Шрі Ланка показує, що збільшення урядових витрат на туристичну рекламу тільки на 1 дол. США надає в державну казну в середньому 493 дол. США від витрат іноземних туристів [2, 3].



Для забезпечення розвитку туризму і координування зусиль підприємців у туристичній галузі декілька років тому уряд штату Каліфорнія (США) прийняв на себе відповідальність за просування туризму і реалізував багатомільйонну програму туристського розвитку Каліфорнії, яка була спрямована як на розвиток внутрішнього туризму, так і на притягнення іноземців [3].

Таким чином, існування та розвиток складових СРО в будь-якій країні пов'язаний із обов'язковим здійсненням державного управління цією сферою в інтересах розвитку туризму з урахуванням місця останнього в економіці країни.

В Україні, яка має великі рекреаційні ресурси, туризм є тією галуззю економіки, активний розвиток якої забезпечить, по-перше, створення необхідних рекреаційно-туристських послуг як для громадян України, так і для іноземних туристів, в інтересах їх відпочинку і підтримки належного стану здоров'я і, по-друге, надходження до бюджету країни коштів, необхідних для розвитку інфраструктури незалежної України і покращання рівня життя українсько-го суспільства.

Сьогоднішній стан інфраструктури сфери рекреаційного обслуговування в Україні і, зокрема в Автономній Республіці Крим, характеризується як такий, що не відповідає світовим вимогам і потребує державної підтримки як політичної, так і фінансової. Результати проведеного аналізу стану СРО свідчать про те, що несвоєчасність створення у початкових умовах переходу від адміністративно-командної системи до ринкових відношень державних органів управління станом і розвитком СРО призвела до руйнування важливих складових її інфраструктури, розпаду соціально орієнтованого внутрішнього туризму, впливу значних валютних коштів за кордон, а також погіршення матеріально-технічної бази, чому сприяло поглиблення економічної кризи в Україні [4, 5].

Ситуація становлення України як держави, у процесі перерозподілу власності колишнього СРСР і створення СНД, що відбувалося в умовах переходу до ринку, призвела до виникнення низки недоліків, які не сприяли покращанню стану СРО: підпорядкованість рекреаційних підприємств різним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади; недосконалість нормативно-правової бази, незбалансованість соціальної та економічної ефективності використання рекреаційних ресурсів, недостатня забезпеченість висококваліфікованими кадрами, недостатній рівень розвитку інформаційної структури.

За часів СРСР Крим був одним з найбільш розвинутих рекреаційних районів, що спеціалізувався на організації лікувально-оздоровчого відпочинку, і в силу своїх фізико-географічних та кліматичних особливостей був основним центром приморського літнього відпочинку. З розпадом СРСР територія Криму залишилася у складі України, а на базі Кримської області була створена Автономна Республіка Крим як невід'ємна складова частина України. У спадщину від СРСР АРК отримала потужний рекреаційний потенціал, але такий, що був орієнтований не на світовий рівень, а на радянські форми відпочинку, тобто на суворо встановлене співвідношення особистості – трудового колективу – суспільства – держави. У радянський період держава брала на себе значну частину витрат по підтримці цього потенціалу, а також забезпечувала виконання всього комплексу робіт, пов'язаних з маркетингом і реалізацією рекреаційно-туристських послуг, заповненням кримських санаторно-курортних установ.

Зміна соціально-політичної ситуації та економічних умов в Україні в 1991 році визначили необхідність створення нової організаційної структури управління СРО з боку держави. Складність ситуації в СРО в АРК була обумовлена тим, що: наростала кризова ситуація в економіці республіки; управління майном курортних підприємств перейшло до окремих лінійних структур



із суворю вертикальною ієрархією; в умовах переходу до ринку активно розвивалися недержавні форми власності в складових СРО без врахування комплексності створення такого товару як рекреаційно-туристичні послуги; життєдіяльність регіону почала носити яскраво виражений сезонний характер; розвивалися деградаційні процеси в складових СРО.

Як наслідок, це негативно відбилосся на стані СРО в АРК і призвело до ситуації, яку можна охарактеризувати таким чином: відсутність системності в управлінні і комплексності в розвитку складових СРО; нераціональне використання рекреаційних ресурсів; надмірне забруднення навколишнього середовища; невідповідність розвитку рекреаційних підприємств як основного елемента сфери рекреаційного обслуговування та інфраструктури рекреації; централізоване планування об'ємів рекреаційних послуг без врахування реальних потреб як виробників послуг, так і їх споживачів; відсутність економічних стимулів подальшого розширення об'ємів послуг, їх видів і якості; жорстке адміністрування і втручання у внутрігосподарську діяльність рекреаційних підприємств.

Необхідно також зробити висновки про виникнення та існування низки протиріч:

– протиріччя між об'ємом фінансування з державного бюджету і бюджету АРК для існування і розвитку СРО, і потрібним об'ємом інвестицій для розвитку СРО до світових стандартів, що призводить до поступового руйнування складових існуючої інфраструктури СРО;

– протиріччя між необхідністю юридичного формування системи державного управління СРО в АРК для забезпечення координування дій власників складових СРО і відсутністю нормативної бази для інтегрування складових СРО в єдине ціле стосовно створення рекреаційно-туристських послуг в АРК, що призводить до нецілеспрямованого і безпланового розвитку складових СРО. Це вже призвело до виникнення і розвитку приватного сектору СРО та часткового руйнування існуючих відомчих рекреаційних підприємств і недобудованих в часи СРСР об'єктів рекреаційного призначення;

– протиріччя між потребою оперативного створення в АРК рекреаційно-туристичного продукту світового рівня для забезпечення конкуренції на ринку рекреаційно-туристичних послуг та інерційністю процесу пропонування радянських форм відпочинку за велику ціну, що призводить до відтоку відпочиваючих з інших країн у санаторно-курортній зоні АРК;

– протиріччя між прагненням до централізації управління з боку одного органу державного управління – Державної туристичної адміністрації і необхідністю реалізації територіального принципу управління з боку іншого органу державного управління – Міністерства курортів і туризму АРК, наслідком чого є відсутність координаційного органу, який би дозволив в умовах наявності відомчої власності і де-факто власності ряду країн СНД забезпечити розвиток СРО в АРК.

Наведені протиріччя визначають наявність загальної проблеми державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах переходу від командно-адміністративної системи до ринкових відношень.

Вказана проблема є комплексною і включає до себе такі основні проблеми: наукового обґрунтування, фінансового забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та нормативно-правового забезпечення.

З перерахованих проблем проблема наукового обґрунтування здійснення державного управління існуванням та розвитком сфери рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах переходу до ринку є актуальною науковою проблемою, розв'язання якої дозволить реалізувати системний принцип управління цією сферою і формувати своєчасні рішення різного плану в інтересах розвитку цілісної інфраструктури сфери рекреаційного обслуговування в АРК для створення конкурентоспроможних у світі рекреаційно-туристських послуг.



Необхідно відмітити, що ця проблема існувала в прихованому вигляді ще в період СРСР. Наявність існування проблеми була обумовлена тим, що державна політика в сфері рекреаційного обслуговування здійснювалася централізовано, була орієнтована на довгу перспективу і забезпечувалася необхідними фінансовими і матеріально-технічними засобами, що було обумовлено існуванням державної власності на єдиній нормативно-правовій основі.

Виникнення в період становлення української держави проблем фінансового, матеріально-технічного та нормативно-правового забезпечення існування та розвитку сфери рекреаційного обслуговування зробило проблему наукового обґрунтування явною: відсутність системного принципу управління сферою і механізмів формування своєчасних рішень в інтересах розвитку цілісної інфраструктури сфери рекреаційного обслуговування в АРК призвело до ситуації, коли рекреаційно-туристські послуги, що створювалися, не відповідали світовим вимогам і не забезпечували конкурентоспроможність.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим та стану цієї сфери визначена наукова проблема, якою є проблема наукового обґрунтування здійснення державного управління існуванням та розвитком сфери рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах переходу до ринку.

Питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування в прямій постановці в часи Радянського Союзу фактично не розглядалися. Це було обумовлено тим, що сфера рекреаційного обслуговування отримала типові риси галузі народного господарства тільки в останні десятиріччя ХХ століття.

Окремі питання у своїх працях для різних політично організованих державних систем розглядали радянські, українські, російські та інші зарубіжні вчені: Александрова О.Ю., Веденін Ю.А., Срижева А.Х., Квартальнов В.А., Ніколаєнко Д.В., Стеченко Д.М., Харрис Г., Кац К.М. та ін., творчі колективи вчених в працях: “Рекреационные ресурсы СССР: Проблемы рационального использования” (1990 р.), “Устойчивый Крым. План действий” (1999 р.), “Туризм и отраслевые системы” (2001 р.) та ін.

Результати дослідження питань існування та розвитку складових СРО та здійснення управління ними з боку держави, наведені в цих працях, дозволяють зробити висновок про те, що поняття “сфера рекреаційного обслуговування” ще не набуло системного змісту, а державне управління цією сферою, з наукової точки зору, в умовах переходу від адміністративно-командної системи до ринкових відношень ще не розглядалося, тому вимагає проведення наукового дослідження.

Існування проблеми наукового обґрунтування здійснення державного управління існуванням та розвитком сфери рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах переходу до ринку вимагає розробки теоретико-методологічних засад державного управління цією сферою на системному принципі, застосування яких забезпечить комплексне створення конкурентоспроможного рекреаційно-туристського продукту в СРО АРК.

Розробка теоретико-методологічних засад державного управління існуванням та розвитком сфери рекреаційного обслуговування вимагає вирішення такої низки задач дослідження:

- визначити принципи державного управління сферою рекреаційного обслуговування в АРК;
- розробити структуру системи та організаційно-правові форми державного управління сферою рекреаційного обслуговування в АРК;
- удосконалити способи формування нормативно-правової бази державного управління сферою рекреаційного обслуговування в АРК;



- розробити процесуальні аспекти державного управління сферою рекреаційного обслуговування в АРК;
- розробити рекомендації по вдосконаленню державного управління сферою рекреаційного обслуговування в АРК.

Література

1. Рекреационные ресурсы СССР: Проблемы рационального использования / В.Н. Козлов, Л.С. Филиппович, И.П. Чалая и др. – М.: Наука, 1990. – 168 с.
2. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 34. – С. 5-12.
3. Долматов Г.М. Международный туристический бизнес: история, реальность и перспективы. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 320 с.
4. Харрис Г., Кац К.М. Стимулирование международного туризма в XXI веке: Пер. с англ. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
5. Федорченко В.К., Дьорова Т.А. Історія туризму в Україні: Навч. посібник. – К.: Вища школа, 2002. – 195 с.