

УДК 351.82:332.122:379.84
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.16>

В. В. Камінецький

старший викладач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних теоретичних проблем, пов'язаних із впливом курортно-рекреаційної-сфери на перебіг трансформаційних процесів в українському суспільстві, подано аналіз поглядів дослідників із вивчення різних аспектів розвитку та пошуку шляхів удосконалення державного регулювання санаторно-курортним та рекреаційним потенціалом регіонів України. Основну увагу акцентовано на нагальній потребі теоретичного аналізу вказаної проблеми у площині науки державного управління. На основі аналізу наукових джерел доведено, що сучасний рівень розвитку цивілізації та основні тенденції її трансформації у просторі й часі супроводжуються підвищенням емоційно-психологічної напруженості в суспільстві, зростанням екологічних проблем і збільшенням обсягу вільного часу людини. Установлено, що цей процес передбачає створення комплексних програм і вдосконалення наявних та розробки нових методів реабілітації з використанням основних рекреаційних факторів курортів; розробку індивідуальних програм оздоровлення та медичної реабілітації; розробку регіональних цільових програм розвитку курортної та рекреаційно-туристичної галузі; забезпечення розвитку лікувально-терапевтичних, оздоровчо-профілактичних, фізично-реабілітаційних та інших видів послуг, котрі мають потенціал відновлення людського здоров'я.

На підставі аналізу наголошено на необхідності забезпечення державного регулювання курортно-рекреаційною сферою регіонів України шляхом вироблення відповідних методологічних підходів і пропозицій, які виокремлено за кількома напрямками: заходи державного регулювання й підтримки, вдосконалення санаторно-курортного й рекреаційного менеджменту і маркетингу та програмно-цільовий підхід до вдосконалення курортно-рекреаційної сфери регіонів.

Ключові слова: санаторно-курортні підприємства, санаторії, оздоровчі та рекреаційні можливості регіонів, державне регулювання, санаторно-курортне лікування, система охорони здоров'я, регіональні цільові програми.

Постановка проблеми. В Україні є значні передумови для розвитку рекреаційних територій, які зумовлені наявністю природних бальнеологічних ресурсів, мережею санаторно-курортних закладів і необхідної для їх функціонування інфраструктури. Однак санаторно-курортний комплекс переживає складний період свого розвитку, навіть у тих регіонах, які мають потужний базис для процвітання. Тому ця сфера вимагає наукового узагальнення та впровадження більш досконалих механізмів регулювання процесом. Санаторно-курортна справа як складник регіональної економіки є одним із найважли-

віших об'єктів державного регулювання, оскільки має багатогранний ефект. Це і виробництво послуг і товарів для рекреації (ефект мультиплікації), і прибуток від реалізації путівок, і зниження захворюваності та трудових втрат, підвищення продуктивності праці, продовження термінів трудової діяльності, а також надходження грошових коштів у регіон, розширення сфери прикладання праці, підвищення зайнятості населення. Останнє особливо важливе, тому що дозволяє більш раціонально, на інтегрованій основі, використовувати трудові та інші ресурси. Звертає на себе увагу й той факт, що поняття «санаторно-курортне лікування», «реабілітація» та «рекреація (відпочинок)»

реалізуються не у відриві один від одного, а в тісній єдності і взаємодії як складники успіху всієї галузі охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих важливих сфер управління охороною здоров'я, вивченню різних аспектів розвитку та пошуку шляхів удосконалення державного регулювання санаторно-курортним та рекреаційним потенціалом курортно-рекреаційних підприємств регіонів України присвятили свої наукові доробки: А. Амоша, М. Білинська, Ю. Гайдаєв, П. Гаман, Т. Грузева, Д. Карамішев, В. Князевич, С. Левцов, В. Мамутова, М. Мацола, В. Москаленко, Я. Радиш, І. Рожкова, І. Солоненко, О. Шаптала та інші. Водночас, попри велику кількість праць із різних аспектів діяльності санаторно-курортного та рекреаційного потенціалу територій, не підлягає сумніву нагальна потреба теоретичного аналізу вказаної проблеми у площині науки державного управління.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальних засад державного регулювання процесами формування й розвитку потенціалу курортно-рекреаційної індустрії в регіонах України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх років показники здоров'я населення України набули негативних тенденцій: зросли рівні захворюваності та смертності, зменшилася середня тривалість життя, з'явилися протиріччя й невідповідності між фактичними потребами населення в медичній допомозі та послугах і реальними можливостями сфери охорони здоров'я, якісного задоволення потреб людини. Істотною причиною такого явища, з одного боку, стало те, що функціонування галузі відбувається у складних умовах перехідного періоду, трансформацій в соціально-економічній сфері, скорочення бюджетного фінансування медичної допомоги, а, з іншого – використанням керівництвом галузі недосконалих механізмів державного регулювання.

Досить актуальною є думка Т. Грузевої про те, що залишається актуальним неефективне використання рекреаційних ресурсів. Планування та надання медич-

ної допомоги ґрунтується на показниках – кількості лікарняних ліжок і лікарів, а не на реальних потребах населення. Існує невідповідність між потребами суспільства як у медичних, так і в освітніх послугах, зокрема в підготовці кваліфікованого спеціаліста в галузі управління охороною здоров'я. Сьогодні ні принципи фінансування лікувально-профілактичних закладів, ні його масштаби не відповідають сучасним потребам, тобто спостерігається невідповідність європейським стандартам якості управління галуззю [1].

Сформувався підхід до управління курортами, згідно з яким оздоровниці не повинні обтяжувати бюджет, а курорти повинні бути рентабельними. Соціальна функція регіональних санаторно-курортних підприємств ігнорується й виконується тільки в рамках державних зобов'язань перед певним контингентом населення (військовослужбовці, співробітники МВС, СБУ, державні службовці, інваліди та постраждалі від аварії на ЧАЕС тощо). Явно недостатньо використовуються можливості законодавчого регулювання та податкового стимулювання курортно-рекреаційної діяльності. Численні конструктивні пропозиції курортної й туристської громадськості ігноруються.

Як наслідок, у регіональних санаторно-курортних підприємствах накопичилися серйозні проблеми, які потребують невідкладного вирішення:

- слабка матеріальна база багатьох об'єктів курортно-рекреаційної інфраструктури, перш за все розміщення, дефіцит сучасних санаторіїв вищого та туристичного класу;

- неадекватне співвідношення «ціна/якість» у багатьох засобах розміщення, низький рівень сервісу та малий асортимент курортно-рекреаційних послуг,

- недостатня кількість висококваліфікованого персоналу;

- дефіцит сучасних транспортних засобів для здійснення туристичних пасажироперевезень/обмежені потужності аеропортів і висока вартість транспортного складника в санаторно-курортному пакеті; недостатній розвиток транспортної та інженерної інфраструктури курортів та інше.

Спрямованість теорії та практики державного управління на реформування сфери охорони здоров'я в Україні зумовлює оновлення механізмів державного регулювання цієї галуззю, що вимагає наукового обґрунтування і практичного впровадження нових методів управління, які б концентрували зусилля органів публічної влади на розв'язанні наявного протиріччя та усуненні можливих суперечностей на шляху до забезпечення населення сучасною й якісною медичною допомогою.

Так, не можна не погодитись із думкою відомих українських учених Ю. Вороненка, А. Голяченка та В. Москаленка [5] про те, що для поліпшення здоров'я населення необхідно спиратися на науково обґрунтовану технологію медичної допомоги, яка містить методи обстеження, лікування та реабілітації, що включають стандарти медичної допомоги. Окрім того, необхідно оцінити потребу в її різних видах та визначити відповідні затрати. Щодо санаторно-курортного лікування ці питання у площині науки державного управління потребують подальшого дослідження. Усе це свідчить, що курортно-рекреаційна діяльність належить до тієї сфери державного управління, від якої залежить здоров'я людей – головний показник демографічної ситуації, соціально-культурного розвитку суспільства, якості життя у країні та ефективності системи управління на місцевому рівні.

Відповідно, актуалізується питання виконання основного стратегічного завдання діяльності системи охорони здоров'я, що передбачає збереження і зміцнення здоров'я в населення та поліпшення якості медичної допомоги, забезпечення етапності й наступності між амбулаторно-поліклінічними, стаціонарними й санаторно-курортними організаціями, спеціалізації наданої допомоги, розробку конкретних лікувальних, профілактичних і реабілітаційних заходів, форм і методів роботи окремих спеціалізованих служб, які неможливі без знання основних характеристик стану й механізмів державного регулювання розвитку санаторно-курортної та рекреаційної сфери в регіонах України.

Натомість, природно-екологічні та соціально-політичні потрясіння й супутнє їм різке погіршення рівня життя відчутно позначаються на режимі відтворення населення, ведуть до падіння народжуваності, зростання смертності. Не можна не підтримати тезу укладачів [3] колективної монографії «Панорама охорони здоров'я населення України», які стверджують, що медико-демографічна ситуація в Україні впродовж останніх років була досить складною. Необхідність соціальної переорієнтації економічної політики, визнання пріоритетності людського розвитку зумовили прийняття Україною «Національних Цілей Розвитку Тисячоліття», спрямованих на вирішення основних проблем у цій царині, притаманних нашій країні [3, с. 5]: депопуляції, низької тривалості життя, особливо у працездатному віці, поширення соціально зумовлених хвороб; недостатньої якості освіти; низької оплати праці; неефективного соціального захисту; надмірного майнового розшарування населення; низьких стандартів життя в цілому; гендерної нерівності; забруднення довкілля. Показово, що сучасний рівень розвитку цивілізації та основні тенденції її трансформації у просторі й часі супроводжуються підвищенням емоційно-психологічної напруженості в суспільстві, зростанням екологічних проблем і збільшенням обсягу вільного часу людини. Відповідно виникає потреба в лікуванні, оздоровленні та просто проведенні вільного часу з метою розваг, що зумовлює постійний і випереджальний розвиток рекреації й туризму як галузі господарства регіонів нашої держави.

В цьому контексті не викликає сумніву справедливість зауваження Є. Хлобистова, який «екологічною парадигмою називає цілеспрямованість екологічної політики держави, ту ідеальну теоретичну модель взаємовідносин економіки й довкілля за умов наявного розвитку продуктивних сил, яка має забезпечити оптимальну життєдіяльність і відтворення населення». На його думку, «методологією екологічної парадигми може стати система орієнтирів розвитку, яку потрібно розробити з урахуванням геополітичних

та геоелекономічних змін у глобальному середовищі, менталітету та ставлення суспільства до тієї чи іншої політичної моделі державотворення» [7, с. 50].

Сучасна курортно-рекреаційна діяльність, зокрема за останні кілька років, зазнала певних змін, як кількісних, так і якісних. Так, тільки за період 2005–2015 рр кількість санаторно-курортних та оздоровчих закладів у регіонах нашої держави суттєво зменшилася [4]. Цей процес можна пояснити низькою конкурентоспроможністю підприємств на сучасному ринку рекреаційних послуг, оскільки матеріальна база переважної більшості з них є застарілою й потребує реконструкції й оновлення, що демонструє значне падіння попиту на санаторно-курортні послуги. Тому доречним є зауваження вітчизняних і зарубіжних фахівців про необхідність покращення рівня здоров'я населення.

Оскільки впродовж останніх років в Україні щогодини помирає більше ніж 80 осіб, що дві години помирає одна дитина у віці до 1 року. Натомість, щогодини народжується лише трохи більше 50 немовлят. Наші співвітчизники живуть у середньому на 12–14 років менше, ніж у розвинутих європейських країнах. Основними причинами смертності є неінфекційні захворювання, такі як серцево-судинні та цереброваскулярні захворювання, рак, хвороби обміну речовин тощо. Ці показники залишаються незмінними за останні роки: серцево-судинні захворювання є основною причиною смертності (66,5%), новоутворення (13,9%), а зовнішні причини смертності знаходилися на третьому місці (6%) [3, с. 8]. Аналітики Організації Об'єднаних Націй підрахували, що до 2050 року населення України може скоротитися на 36%. Тривалість життя людини та стан її здоров'я залежить від багатьох факторів: соціально-економічних та кліматичних умов, стану навколишнього середовища, забезпечення продуктами харчування та їх цінності, а також стану системи охорони здоров'я і способу життя людини. Загальновідомо, що профілактика неінфекційних захворювань майже у 3 рази менш затратна, ніж лікування пацієнтів.

Причиною цього є недоліки в організації профілактичного напрямку в цій сфері та низька обізнаність громадян щодо необхідності попередження захворювань, а також проведення реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою забезпечення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання. Адже тривалість життя – це інтегральний показник стану суспільства.

Такі обставини зумовили необхідність теоретичного обґрунтування нової парадигми забезпечення розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України як багатофункціонально-технологічного комплексу виробництва: лікувально-терапевтичних, оздоровчо-профілактичних, фізично-реабілітаційних та інших видів послуг, котрі мають потенціал відновлення людського здоров'я, збільшення тривалості, покращення якості життя; послуг, спрямованих на відновлення життєвих сил людини завдяки дієтичному, раціональному і збалансованому харчуванню; послуг безпечного й комфортного проживання споживачів; послуг з організації дозвілля споживачів, залучення їх до фізично активного й культурного розвитку, ведення здорового способу життя.

Вдосконалення державної системи стратегічного планування розвитку лікувально-оздоровчих територій і місцевостей, санаторно-курортного комплексу неможливе без урахування стратегії просторового розвитку регіонів, стратегії соціальної політики, стратегії природокористування й охорони середовища, стратегії охорони здоров'я, розвитку «людського капіталу», стратегії виходу на глобальні ринки послуг, стратегії розвитку туризму, стратегії ринку праці. Всі перераховані стратегії повинні бути частинами стратегії курортно-просторового розвитку. Успішний і перспективний територіальний розвиток держави має передбачати забезпечення умов, які дозволяють кожному регіону мати необхідні й достатні ресурси для забезпечення гідних умов життя

громадян, використання місцевих особливостей і переваг природного характеру, комплексного еколого-економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки місцевих громад і регіонів. Досягнення інтегрованих цілей «просторово-курортного розвитку» (умовне поняття) має бути забезпечене в ході здійснення регіональної політики, спрямованої на реалізацію потенціалу розвитку кожного регіону, подолання інфраструктурних та інституційних обмежень, створення конкурентних переваг на основі унікального природного складника, включаючи розвиток людського потенціалу, реформування економічних та управлінських механізмів [2].

Усе це свідчить про доцільність вироблення методологічних підходів і пропозиції до вирішення основних проблем курортно-рекреаційної сфери в регіонах України, які можна розподілити за кількома напрямками:

1. Заходи державного регулювання й підтримки:

1) створення єдиного міжвідомчого органу державного управління з координації та просування інфраструктурних інвестицій та інвестиційних стратегій бізнесу в «курортних» регіонах з урахуванням пріоритетів просторового розвитку і природоохоронних обмежень. Завдання такої інституції – методична, освітня, маркетингова, зовнішньоекономічна допомога;

2) ведення регіонального реєстру організацій, які надають санаторно-курортні та рекреаційні послуги та їх паспортизація;

3) проведення класифікації оздоровниць за рівнем наданих послуг із санаторно-курортного лікування;

4) створення комплексних програм щодо вдосконалення наявних і розробки нових методів реабілітації з використанням основних рекреаційних факторів курортів;

5) розробка індивідуальних програм оздоровлення та медичної реабілітації, зокрема автоматизованих експертно-консультаційних систем;

6) розробка регіональних цільових програм розвитку курортної та рекреацій-

но-туристичної галузі; більш ефективно використання можливостей позабюджетних фондів;

7) зниження податкового тягаря на санаторно-курортні об'єкти (в частині ПДВ), податку на землю та майно, інших зборів;

8) застосування сезонних коефіцієнтів до розміру податкових ставок протягом календарного року;

9) застосування пільгових тарифів на комунальні послуги для санаторних об'єктів;

10) стимулювання економічного розвитку регіонів, які мають на своїй території природний «лікувально-оздоровчий потенціал», шляхом створення економічних преференцій і державної програми допомоги щодо просування нового продукту на внутрішній і зовнішні ринки курортно-рекреаційних послуг, часткове залучення їх до програмних турів;

11) аналіз здатності курортно-рекреаційного комплексу в нинішніх організаційно-правових умовах відповідати основним трендам «лікувального туризму», оздоровчих програм, участі держави в забезпеченні санаторно-курортних та рекреаційних послуг;

12) спрощення ліцензування послуг, переводячи їх в «оздоровчі», велнес-послуги, послуги «здорового способу життя», встановлення суворих, але спрощених правил (стандартів) організації оздоровчих пансіонатів, велнес-готелів тощо.

2. Удосконалення санаторно-курортного й рекреаційного менеджменту й маркетингу:

1) залучення інвесторів і зміцнення матеріальної бази об'єктів розміщення;

2) розширення спектру додаткових послуг (туристичних, подієвих тощо);

3) управління якістю сервісу на основі міжнародних і загальнодержавних стандартів, формування саморегульованих організацій;

4) підвищення вимог до рівня освіти й посилення мотивації персоналу;

5) вдосконалення маркетингової політики,

6) виявлення природно-лікувального потенціалу територій, створення механізму виведення цього «продукту» на

ринок, організація бізнес-інкубаторів для малого бізнесу, який прагне до розвитку санаторно-курортного бізнесу;

7) створення нових перспективних каналів збуту (он-лайнкові прямі продажі, включення до міжнародних систем бронювання, продажу по медичним каналам, зміцнення зв'язків із турбізнесом тощо);

8) розширення заходів щодо просування санаторно-курортних та рекреаційних послуг, зокрема й за кордоном.

3. Програмно-цільовий підхід до вдосконалення курортно-рекреаційної сфери регіонів. Можна стверджувати, що більшість регіональних цільових програм мають комплексний характер і призначені для стимулювання процесу становлення в курортно-рекреаційній сфері сучасних економічних відносин й адекватного їм державного регулювання. Реалізація програм передбачає поєднання бюджетних і позабюджетних джерел фінансування. Оскільки регіональні санаторно-курортні підприємства мають виражений медичний складник, логічними виглядають спроби включити їх до різних програм розвитку охорони здоров'я. Найбільш вдало цей підхід був реалізований при розробці Концепції розвитку санаторно-курортної галузі (2003 р.), у якій стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів визначено створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення, упровадження здорового способу життя шляхом формування та розвитку ефективного, прибуткового та конкурентоспроможного на світовому ринку курортного комплексу [6].

Визначальним у цьому зв'язку є збереження екологічної системи курортів, що залежить від раціонального використання рекреаційних ресурсів з урахуванням їх унікальності та вразливості. Водночас на даному етапі економічні механізми відтворення ресурсного потенціалу достатньою мірою не розроблені. Проблема гарантованості справляння податків з об'єктів курортно-рекреаційного й туристичного комплексу є нагальною для всіх курортних міст і районів [6]. Відповідно, актуалізується питання реформування курортно-рекреаційної галузі, яке повинне

базуватися, з одного боку, на вдосконаленні фінансово-економічних механізмів відтворення потенціалу цієї сфери, створенні доступного та ефективного ринку санаторно-курортних та рекреаційних послуг для максимального задоволення потреб населення, з іншого – на проведенні роздержавлення та приватизації санаторно-курортних закладів, заохочення конкуренції та оптимізації управління цими закладами [6].

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз джерел за темою дослідження дозволяє стверджувати про наявність загальної науково-прикладної проблеми – забезпечення державного регулювання курортно-рекреаційної сфери регіонів України. Встановлено, що цей процес вимагає системного міжгалузевого підходу під час формування та реалізації державної політики в курортно-рекреаційній сфері, зокрема у процесі визначення стратегічних цілей і завдань. Вищенаведені методологічні підходи і пропозиції є значущими, і їх необхідно відобразити в документах стратегічного планування. В подальшому такі положення вимагають не тільки їх реалізації при здійсненні державної політики в курортно-рекреаційній сфері, а й зміни законодавства щодо лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів, екологічного (природно-ресурсного та природоохоронного) та інших галузей. Доцільно розширити мережу курортної анімації, вдосконалити й більш публічно використовувати рекламу, підвищити рівень культури обслуговування тощо.

Список використаної літератури:

1. Грузева Т. Обґрунтування та розробка системи досягнення рівності в охороні здоров'я населення в сучасних умовах стратифікації суспільства : автореф. дис. ... д. м. н. : 14.02.03. Київ : 2004. 40 с.
2. Жаворонкова Н., Выпханова Г. Теоретико-методологические проблемы совершенствования государственной политики в области развития курортов. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 01. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/teoretiko-metodologicheskie-problem-sovershenstvovaniya-gosudarstvennoy-

- politiki-v-oblasti-razvitiya-kurortov-i-lechebno-%20(3).pdf. (дата звернення 19.03.2020)
3. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. 328 с.
 4. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL : <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>. (дата звернення : 18.03.2020).
 5. Панорама охорони здоров'я населення України / за ред. А. Підаєв та ін. Київ : Здоров'я, 2003. 396 с.
 6. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 231-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2003-p/conv> (дата звернення : 18.03.2020).
 7. Хлобистов Є. Екологічна безпека трансформаційної економіки. РВПС НАН України / за ред. С. Дорогунцова С. Київ : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. 336 с.

Kaminetskyi V. Conceptual approaches to providing development of the resort and recreation area in the regions of Ukraine

The article is devoted to the complex research theoretical problems related to the influence of the resort-recreation-sphere on the course of transformation processes in Ukrainian society. The article is analyzed researchers views from the study of different aspects the development and search ways of improving state regulation sanatorium and recreational potential of resort and recreational enterprises in regions of Ukraine. The main attention is focused on the urgent need for a theoretical analysis of problem at the public administration science.

The modern level of development civilization and the basic tendencies of its transformation in space and time are accompanied by increase of emotional-psychological tension in society, increase of ecological problems and increase of free time of people. It is emphasized the necessity of state regulation of resort and recreational sphere of Ukrainian regions. It is established this process involves the creation of comprehensive programs and improvement existing and development of new methods of rehabilitation using the main recreational factors of resorts; development individual programs of rehabilitation and medical rehabilitation; development of regional targeted programs for development of resort and recreation and tourism industry; ensuring the development of therapeutic, health-improving, preventive, physical-rehabilitation and other services that have the potential to restore human health. On the basis of the analysis, the necessity of ensuring state regulation of resort and recreational sphere of Ukrainian regions is emphasized by developing appropriate methodological approaches and proposals, which are separated in several directions: measures of state regulation and support, improvement of sanatorium and resort and recreational management and marketing, program-targeted approach to the improvement of resort and recreational sphere in regions.

Key words: *sanatorium-resort establishments, health resorts, health resorts and recreational potentials of regions, state regulation, spa-recreational treatment, health care system, regional target programs.*