

УДК 35.071.55+338.48

## СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-ОЗДОРОВЧОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Шапран М.В.**

аспірант Класичного приватного університету

### I. Вступ

На сьогодні не вдається задіяти досить потужний потенціал розвитку курортно-оздоровчих територій України з належною ефективністю і забезпечити високу якість курортно-оздоровчих послуг при зростаючих темпах і масштабах санаторно-курортного оздоровлення. Існує декілька причин цього явища:

- не створено чіткої державної політики та стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій;
- не здобув правового і нормативного врегулювання ряд питань, що стосуються функціонування курортно-оздоровчих територій, у тому числі роздержавлення нерентабельних і таких, що непрацюють, санаторно-курортних закладів, порядок оголошення природних територій курортами державного і місцевого значення, раціональне використання й охорона природних лікувальних ресурсів, залучення інвестицій у розвиток курортно-оздоровчих територій, управління соціально-економічними процесами розвитку курортно-оздоровчих територій на регіональному і місцевому рівнях тощо;
- відсутні ефективні економічні механізми раціонального використання, охорони і відтворення природних лікувальних ресурсів, комплексного розвитку курортно-оздоровчих територій;
- не сформовано єдину інформаційну систему (банк даних) щодо курортів, найважливіших показників їх розвитку, інвестиційних пропозицій, конкурентного середовища, інноваційних проектів, стратегій просування курортного продукту на ринки курортних послуг тощо;
- відсутні уніфіковані механізми акредитації та сертифікації закладів інфраструктури курортів, екологічної сертифікації природних лікувальних ресурсів, сертифікації відповідності курортних послуг, атестації спеціалістів курортної справи;
- відсутня управлінська вертикаль у курортно-рекреаційній сфері;
- не створено єдину систему управління курортно-рекреаційним комплексом.

### II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати концепцію розвитку курортно-оздоровчої сфери в Україні у системі державного управління.

### III. Результати

Дослідженню проблем курортно-рекреаційної сфери та територіальних рекреаційних комплексів і систем присвячені праці видатних вітчизняних і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багрова, О.О. Бейдика, Ю.О. Веденіна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гринів, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравцова, В.К. Мамутова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Недашківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлебова, С.В. Трохимчука, О.І. Шаблія та ін.

Фактичне двовладдя в управлінні курортами зумовлює відсутність чіткої і виваженої державної політики, а також ускладнює вироблення перспективної та дієвої стратегії розвитку курортно-рекреаційної сфери й успішну її реалізацію. На сьогодні державне управління курортно-рекреаційною сферою здійснюється по лінії Міністерства охорони здоров'я України та Державною туристичною адміністрацією. На обласному рівні це відповідні відділи в структурі управління охорони здоров'я та управління курортів і туризму облдержадміністрацій.

Подвійне підпорядкування курортно-рекреаційної сфери спричинило дублювання ряду функцій виконавчих структур і, як результат, – появи двох концепцій, що стосуються розвитку санаторно-курортної галузі і курортів: Стратегії розвитку санаторно-курортної галузі (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231-р) та Стратегії розвитку українських курортів (проект). У багатьох питаннях вони дублюють одна одну, але, що прикріше, у перспективі, цілком імовірно, матимемо дві програми з розвитку курортів.

За такого стану справ буде надзвичайно складно, якщо взагалі можливо, досягти скоординованості й злагодженості дій різних гілок виконавчої влади щодо досягнення спільної мети – розвитку курортно-оздоровчих територій і забезпечення високих стандартів курортних послуг з поліпшення стану

здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення.

Зрештою, за існуючих концептуальних підходів до санаторно-курортного оздоровлення населення, відповідно до яких, курортно-оздоровчий процес розглядається відокремлено від курортно-оздоровчої території, стратегії розвитку санаторно-курортної галузі та курортно-оздоровчої території не узгоджуються, і в перспективі таке узгодження не передбачається.

Відпочивальники приїжджають на курорт не тільки задля лікування, а й з метою відпочинку, цікавого проведення вільного часу, покращення психоемоційного стану і загального самопочуття відповідно до індивідуальних інтересів і вподобань. Цей комплекс послуг формується закладами інших сфер і галузей (мистецькі, культурні і спортивні заклади, історичні і культурні цінності, пам'ятки архітектури і мистецтва, садово-паркового мистецтва, парки та інші зони відпочинку, ігри і розваги, ресторани і бари тощо). Умови перебування і комфортність забезпечуються належним функціонуванням комунального господарства (водо-, газо-, електро-, теплопостачання, санітарний стан території), засобами розміщення, зв'язку, транспорту, побутових служб тощо.

За цих обставин розробка прогнозів і планів розвитку санаторно-курортного оздоровлення без урахування перспектив розвитку територіально-господарського комплексу курортно-оздоровчої території та їх взаємної узгодженості й інтеграції не забезпечуватиме бажаного прогнозованого рівня розвитку курортного оздоровлення. Тільки комплексний підхід у процесі розробки стратегії та програмних положень розвитку санаторно-курортної сфери дасть можливість проведення кардинальних змін з метою забезпечення реформування галузі і розвитку курортно-оздоровчої території.

Доцільно поєднати ці два завдання в єдиному стратегічному документі – Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій. Вважаємо, що відповідна Стратегія має базуватися на таких постулатах:

- поглибленому і розширеному трактуванню суті стійкого розвитку шляхом доповнення його соціогуманітарними та соціомедичними складовими;
- представленні курортно-оздоровчої території як структури, що складається із курортно-оздоровчої екосоціосистеми і сукупності виробничих та інфраструктурних галузей;
- ієрархічності структури курортно-оздоровчої території, за якої розвиток виробничих та інфраструктурних галузей підпорядковується законам розвитку курортно-оздоровчої екосоціосистеми;
- платності природокористування;

- комплексності розвитку курортно-оздоровчої території;
- дії закону порівняльних переваг при формуванні стратегії розвитку курортно-оздоровчої території;
- використанні назви курорту як бренду на ринку курортно-оздоровчих послуг. Бренд передбачає (відображає) рівень і структуру курортних послуг (його розширений стандарт), комплексний курортно-оздоровчий продукт, за ним вгадуються характерні особливості і переваги курорту. Це візитна картка курорту.

Відповідно до загальних моментів, Стратегія має відображати стратегічні орієнтири розвитку курортно-оздоровчої території та засоби щодо їх досягнення.

Стратегія розвитку курортно-оздоровчих територій спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу, відпочинок і безпечне для життя та здоров'я довкілля, збереження генофонду нації, забезпечення розвитку курортів і курортних місцевостей, розвитку їх територіальних громад.

Необхідність окреслення основних напрямів розвитку курортно-оздоровчих територій в Україні зумовлена такими обставинами: об'єктивною необхідністю переходу на засади розвитку; зниженням рівня здоров'я населення, депопуляційними процесами в суспільстві; низькою економічною ефективністю використання наявного потенціалу природних лікувальних ресурсів та санаторно-курортних і відпочинку; незабезпеченням комплексного використання курортно-оздоровчих територій; низьким рівнем курортно-оздоровчих послуг; відсутністю сучасної інфраструктури; неефективним маркетингом та низьким рівнем менеджменту, кадровою невідповідністю; відсутністю уніфікованих механізмів акредитації та сертифікації санаторно-курортних закладів та об'єктів інфраструктури, стандартизації курортно-оздоровчих послуг; відсутністю управлінської вертикалі в курортно-рекреаційній сфері; недосконалістю правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами розвитку курортно-оздоровчих територій на регіональному та місцевому рівнях; недосконалою і нерозвинутою нормативно-правовою базою.

Стратегічною метою державної політики у сфері розвитку курортно-оздоровчих територій є створення умов для зміцнення здоров'я населення, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття, збереження генофонду нації за одночасного зростання добробуту і розвитку територіальної громади курорту при збереженні високих екологічних стандартів довкілля на основі використання природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Це

потребуватиме створення розгалуженої мережі комфортабельних різнопрофільних курортів, забезпечення вискоєфективного оздоровчого лікування і відпочинку різних груп населення (їх максимальної кількості) та гарантування державної підтримки і здійснення протекціоністської політики.

Відповідно до основних функціональних цілей курортно-оздоровчих територій – лікування та оздоровлення людей, формування умов їх розвитку має узгоджуватися із завданням оздоровлення максимальної кількості людей із дотриманням вимог екологічно невиснажливого природокористування, не перевищення антропогенного навантаження на природні ландшафти та соціально-економічний розвиток курортно-оздоровчих територій і забезпечення високого рівня добробуту її мешканців.

До об'єктивних чинників, що позитивно впливають на розвиток курортів і розширення ринку курортно-оздоровчих послуг, потрібно віднести багатий і різноманітний потенціал природних лікувальних чинників і, перш за все, природних лікувальних ресурсів.

Проте існує ряд чинників, що гальмує динамічний розвиток курортно-оздоровчих територій. До них варто віднести: нормативно-правову неврегульованість багатьох аспектів функціонування курортної сфери; відсутність державної стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій як цілісних структур та, відповідно, програм комплексного розвитку курортно-оздоровчих територій; неефективність, а подекуди відсутність дієвих економічних механізмів використання природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів; відсутність механізмів стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності; високий рівень зношеності основних фондів санаторно-курортних закладів та інфраструктури; складну екологічну ситуацію на багатьох курортах; низький рівень розвитку інформаційного і рекламного забезпечення, маркетингу та управління [1, с. 83].

Процес регулювання розвитку курортно-оздоровчих екосоціосистем передбачає соціально-економічне й екологічне оцінювання природно-ресурсного потенціалу та природних територій курортно-оздоровчого призначення, забезпечення умов раціонального використання, охорони і відтворення природних лікувальних та рекреаційних ресурсів, встановлення екологічних регламентів територіально-просторового розвитку курортно-оздоровчих територій.

Формування ринку курортно-оздоровчих послуг вимагає здійснення еколого-економічного оцінювання основної (базової) складової цих послуг – природних рекреаційних ресурсів. Методологічну основу методики еколого-економічного оцінювання

природних лікувальних та рекреаційних ресурсів мають формувати положення про визнання рекреаційного ресурсу природним капіталом, платності природокористування, визначення економічної та екологічної пропозиції природного капіталу, нееластичності пропозиції тощо.

Відсутність такої методики суттєво гальмує формування ринкових відносин у курортно-рекреаційній сфері (конкурентного середовища, фінансово-кредитних механізмів, інвестиційної політики тощо), входження національного курортно-оздоровчого продукту на світові ринки курортних послуг.

У формуванні високих стандартів курортно-оздоровчих послуг, їх відповідного рівня і якості дедалі вагомішу роль відіграють складові, що не стосуються безпосередньо санаторно-курортного лікування та оздоровлення, але забезпечують комфортні й безпечні умови перебування рекреантів, роблять їх відпочинок цікавим і змістовним. Це, перш за все, сервісні служби, інженерна і транспортна інфраструктура, водозабезпечення та енергопостачання, комунальні служби. Послуги, які вони надають, мають визначатися високою якістю, екологічною чистотою, широким асортиментом, базуватися на новітніх енерго- та ресурсощадних технологіях, бути економічно і фінансово доцільними.

Для досягнення цієї мети потрібно [3, с. 122]:

- вдосконалити структуру паливно-енергетичної галузі курортно-оздоровчих територій з наданням пріоритету альтернативним джерелам енергії (біопаливним, вітровим, геотермальним тощо);
- впроваджувати енергоощадні технології, економічні й надійні автономні системи тепло-, газо-, енерго- та водопостачання;
- здійснити реконструкцію існуючих і будівництво нових об'єктів водогосподарського комплексу, мереж водопостачання та водовідведення, каналізаційних споруд, систем очищення стічних вод, упровадження сучасних технологій очищення води, розвідку та раціональне використання нових запасів підземних вод задля забезпечення рекреантів і місцевого населення якісною питною водою;
- запроваджувати сучасні технології утилізації та переробки побутових відходів;
- здійснити облаштування курортно-оздоровчих територій об'єктами санітарії та гігієни (громадські вбиральні, душові, лазні, сауни);
- забезпечити вивід за межі зон санітарної охорони промислових, сільськогосподарських, комунальних, транспортних та інших підприємств і об'єктів, госпо-

- дарська діяльність яких спричинює погіршення загальної екологічної ситуації на курортно-оздоровчих територіях та зниження якості природних лікувальних і рекреаційних ресурсів;
- забезпечити функціонування на курортно-оздоровчих територіях якісного зв'язку (телекомунікаційного, поштово-телеграфного, Інтернет тощо);
  - забезпечити винесення за межі курортно-оздоровчих територій (де це можливо) автомобільних доріг загального користування;
  - забезпечити проведення комплексних робіт щодо поліпшення якості доріг, поетапної заміни асфальтного шляхового покриття на екологічно нешкідливе оснащення автошляхів сучасними технічними засобами організації та безпеки руху;
  - здійснити заходи щодо створення й облаштування стоянок у відповідних для цього місцях та забезпечення їх оптимальних розмірів і кількості;
  - забезпечити функціонування сервісної інфраструктури для транспортних засобів різних видів, системи надання оперативної допомоги на шляхах, комплексу супроводжувальних послуг та інформаційно-довідкового обслуговування;
  - стимулювати функціонування на курортно-оздоровчих територіях екологічних видів транспорту;
  - забезпечити функціонування розширеної мережі побутових послуг (фотосалонів, перукарень, косметичних і масажних кабінетів, пралень, пунктів прокату тощо).

Успішна реалізація стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій значною мірою залежатиме від проведення ефективної інноваційно-інвестиційної політики та реалізації дієвих механізмів залучення інвестиційних ресурсів. Із цією метою варто зосередити увагу на пошуку нових ефективних форм залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, коштів міжнародних фондів та програм у розвиток курортно-оздоровчих територій і курортної сфери, реалізації перспективних інвестиційних проектів.

Практична відсутність спеціалістів у курортно-рекреаційній сфері вимагає відкриття нових спеціальностей при діючих навчальних закладах, створення спеціалізованих наукових і навчальних закладів курортно-рекреаційного профілю, формування багаторівневої системи навчальних закладів (професійний, технологічний, організаторський, управлінський та науково-дослідний рівні), мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів.

Ефективна реалізація концептуальних положень щодо розвитку курортно-оздоров-

чих територій значною мірою залежатиме від формування дієвої управлінської структури. Вона мала б забезпечувати узгодження загальнодержавних інтересів розвитку курортно-рекреаційної сфери з інтересами органів місцевого самоврядування і територіальних громад щодо комплексного та ефективного розвитку курортно-оздоровчих територій [2, с. 73].

Збереження управлінської вертикалі в курортно-рекреаційній сфері необхідне для забезпечення проведення державної політики у сфері діяльності курортів, контролю за дотриманням державних нормативів та єдиних галузевих норм, розробки стандартів курортно-рекреаційної справи відповідно до рекомендацій для європейської курортної справи, адаптації чинного законодавства України у сфері надання курортно-оздоровчих послуг із законодавством Європейського Союзу.

При загальному посиленні тенденції централізації управління в курортно-рекреаційній сфері необхідно більше повноважень надавати відповідним структурним підрозділам з питань курортів і рекреаційних територій державних виконавчих органів на місцях та громадським структурам з метою забезпечення оптимальності регулювання розвитку курортно-оздоровчих територій і створення сприятливих умов розвитку територіальної громади.

Особливий статус курортно-оздоровчих територій потребує створення при місцевих органах управління дорадчого органу, що об'єднує екологів, спеціалістів з економіки природокористування, просторового розвитку, курортологів і бальнеотерапевтів, маркетологів та менеджерів курортної справи.

Прогноз розвитку такої складної поліфункціональної структури, як територіальна курортно-оздоровча система передбачає потребу в розробці не одного, а декількох альтернативних варіантів проектів розвитку. Це дасть можливість оптимального вибору стратегії розвитку курортно-оздоровчої території на коротко- та довготермінову перспективу.

На вибір найбільш прийняттого варіанта розвитку локальної курортно-оздоровчої території, перш за все, впливатимуть: загальна стратегія державного та регіонального розвитку, прогнозні дані формування вітчизняного і світового ринків курортно-оздоровчих послуг, перспективи освоєння наявного природно-ресурсного потенціалу, інноваційно-інвестиційна, фінансово-кредитна, податкова, валютна, митна політика держави, умови та рівень розвитку вільного підприємництва у курортно-рекреаційній сфері.

Вирішальне значення для вибору варіанта стратегічного розвитку курортно-оздоровчої території матимуть наявні можливості та

умови щодо його реалізації – внутрішні резерви і зовнішні запозичення, форми і масштаби державної підтримки, рівень розвитку місцевих ініціатив. Проте в ході реалізації найбільш реально можливого за цих умов варіанта розвитку курортно-оздоровчої території варто намагатися знайти додаткові резерви з метою наближення до реалізації оптимального варіанта розвитку.

Реалізація Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій відбувається за умов використання певних організаційних форм. У цьому випадку найбільш доцільною формою реалізації Стратегії є розробка цільових комплексних програм відповідних рівнів: державної, регіональної (обласної), локальної (конкретної курортно-оздоровчої території) [1, с. 82].

Програма дає можливість застосувати комплексний і взаємоузгоджений підхід до вирішення завдань різних рівнів, визначення характеру, масштабу, сфери прояву, терміну, а також фінансових і ресурсних потреб на її реалізацію. У межах одного програмного документа узгоджується виконання завдань на рівні координації дій між виконавцями, ресурсним, матеріальним і фінансовим забезпеченням, термінами реалізації, різними управлінськими рівнями в рамках окремих підпрограм та у їх взаємному поєднанні.

Водночас на підвищену увагу заслуговують й інші форми реалізації Стратегії, зокрема, її окремих положень, такі як: проекти, гранти, спеціальні економічні зони рекреаційного типу тощо. Вони дають можливість спрямовувати зусилля на вирішення ключових питань і особливо важливих завдань, здійснити прорив в окремих напрямках.

#### IV. Висновки

За існуючих концептуальних підходів до санаторно-курортного оздоровлення населення, відповідно до яких курортно-оздоровчий процес розглядається відокремлено від курортно-оздоровчої території, стратегії розвитку санаторно-курортної галузі та курортно-оздоровчої території не узгоджуються, і в перспективі таке узгодження не передбачається.

За цих обставин розробка прогнозів і планів розвитку санаторно-курортного оздоровлення без урахування перспектив розви-

тку територіально-господарського комплексу курортно-оздоровчої території та їх взаємної узгодженості й інтеграції не забезпечуватиме бажаного прогнозованого рівня розвитку курортного оздоровлення. Тільки комплексний підхід у процесі розробки стратегії та програмних положень розвитку санаторно-курортної сфери дасть можливість проведення кардинальних змін з метою забезпечення реформування галузі та розвитку курортно-оздоровчої території.

Доцільно поєднати ці два завдання в єдиному стратегічному документі – Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій.

Стратегія розвитку курортно-оздоровчих територій має базуватися на таких постулатах: поглибленому і розширеному трактуванні суті стійкого розвитку через доповнення його соціогуманітарними та соціомедичними складовими; представленні курортно-оздоровчої території як структури, що складається із курортно-оздоровчої екосоціосистеми і виробничих та інфраструктурних галузей; ієрархічності структури курортно-оздоровчої території, за якої розвиток виробничих та інфраструктурних галузей підпорядковується законам розвитку курортно-оздоровчої екосоціосистеми; платності природокористування; комплексності розвитку курортно-оздоровчої території; дії закону порівняльних переваг при формуванні стратегії розвитку курортно-оздоровчої території; використанні назви курорту як бренду на ринку курортних послуг. Бренд передбачає (відображає) рівень і структуру курортних послуг (його розширений стандарт), комплексний курортно-оздоровчий продукт.

#### Література

1. Гулич О.І. Програмно-цільовий підхід як механізм регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О.І. Гулич // Культура народів Причорномор'я. – 2004. – № 55. – Т. 3. – С. 81–83.
2. Гудзь П.В. Інформація в системі маркетингового управління курортним городом / П.В. Гудзь // Економіка та право. – 2001. – № 1. – С. 71–74.
3. Курортні ресурси України / [під ред. М.С. Лободи]. – К.: Укрпрофоздоровниця: ТAMEД, 1999. – 344 с.

**Шапран М.В. Стратегія розвитку курортно-оздоровчої сфери України в системі державного управління**

**Анотація.** У статті досліджено проблеми розвитку курортно-оздоровчих територій України, стан державної політики у сфері розвитку курортно-оздоровчих територій, запропоновано Стратегію розвитку курортно-оздоровчих територій.

**Ключові слова:** курортно-оздоровча сфера, стратегія, державне управління, курортні послуги, природокористування, інвестиційно-інноваційна діяльність.

**Шапран М.В. Стратегия развития курортно-оздоровительной сферы Украины в системе государственного управления**

**Аннотация.** *В статье исследованы проблемы развития курортно-оздоровительных территорий Украины, состояние государственной политики в сфере развития курортно-оздоровительных территорий, предложена Стратегия развития курортно-оздоровительных территорий.*

**Ключевые слова:** курортно-оздоровительная сфера, стратегия, государственное управление, курортные услуги, природопользование, инвестиционно-инновационная деятельность.

**Shapran M. Strategy of development of resort-health sphere of Ukraine in public administration system**

**Annotation.** *In the article problems of resort-health territories development in Ukraine, state of public policy in the field of resort-health territories development are examined, Strategy of resort-health territories development is offered.*

**Key words:** resort-health sphere, strategy, public administration, resort services, nature use, investment-innovative activity.