

*П.І. Гаман,*  
к.держ.упр., доц., докторант Ради по вивченню  
продуктивних сил України НАН України

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНИМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ**

*Розглянуто нову систему управління, покликану забезпечити вирішення комплексу проблем природокористування з позицій галузево-територіального підходу. Запропоновано інституційні заходи, які становлять гнучку й мобільну систему управління рекреаційним природокористуванням.*

**Ключові слова:** державне управління, рекреація, природокористування, інституційні заходи.

Сфера рекреаційного природокористування охоплює надзвичайно широке коло соціальних, екологічних та економічних проблем. Проте кожному окремому періоду розвитку суспільства характерні проблеми, які найбільшою мірою негативно впливали на розвиток системи “людина – природа”. Однією з найсучасніших проблем є управління природокористуванням. Саме тому ця проблема неодноразово розглядалася науковцями, але найчастіше озвучувалася з позицій екологічного управління. Вивчалися як часткові аспекти, так і теоретико-методологічні основи системного екологічного управління. Останнє включає систему державного, місцевого, корпоративного, громадського та спеціального екологічного управління.

Розвиток економічних досліджень щодо політики рекреаційного природокористування продовжується в напрямках пошуку шляхів підвищення ефективності використання і охорони природних рекреаційних ресурсів. У роботах науковців Т. Галушкіної, Я. Дідик, М. Долішнього, В. Євдокименка, О. Єлззіної, О. Живицького, П. Жука, Я. Ковалю, В. Кравціва, В. Мацоли, В. Павлова, Л. Черчика, В. Шмагіної та інших вивчаються економічні інструменти екологічної політики та їхній вплив на рекреаційне природокористування.

У цій праці маємо намір:

– розглянути нову систему управління, яка б забезпечила вирішення

комплексу проблем природокористування з позицій галузево-територіального підходу;

– запропонувати інституційні заходи, які складають гнучку й мобільну систему управління рекреаційним природокористуванням.

У наукових розробках, чинній системі екологічного управління увагу акцентується на проблемах охорони природи загалом або окремих природних ресурсів [5, с. 164]. Недоліком є використання переважно адміністративних методів управління, виконання зазвичай фіскальних, інспекційних, контролювальних функцій органами управління. Ще одним недоліком, на нашу думку, є негнучкість цієї системи і нездатність вирішувати проблеми саме організації раціонального природокористування загалом і рекреаційного зокрема. Тобто існує нагальна потреба у формуванні такої системи управління природокористуванням, яка була б адаптована до реалій сьогодення і забезпечувала узгодження економічних, соціальних та екологічних інтересів держави, суб'єктів господарювання, окремих громадян та суспільства в цілому умовах розвитку ринкових відносин. При цьому можна розглядати два можливих варіанти розвитку подій. Перший – використання існуючої в Україні системи управління з оптимізацією окремих функцій стосовно сфери рекреаційного природокористування. Другий – розроблення нової системи управління, адекватної етапу формування екологоорієнтованої економіки та розвитку ринкових відносин. За вибору першого варіанта існує загроза перенесення “вірусу” інспекційно-контрольної функції на нові утворення [6, с. 21]. Жорстко централізована система управління, сформована за ієрархічним принципом, яка не має альтернатив, не спонукатиме до розвитку місцевої ініціативи та самостійності (у регіональному плані) та врахуванню проблем, характерних для окремих видів природокористування.

Тому, по-перше, вважаємо за необхідне впровадження нової системи управління, яка забезпечила б вирішення комплексу проблем природокористування з позицій галузево-територіального підходу. По-друге, організація раціонального природокористування й охорони природи

розглядається нами як вид діяльності. По-третє, ця система має забезпечувати управління природними рекреаційними ресурсами, які є державною власністю, регулювати відносини щодо їхнього використання на умовах оренди чи інших форм природокористування. Органи управління повинні нести повну відповідальність за стан природно-рекреаційних ресурсів (ПРР), забезпечувати дотримання вимог раціонального природокористування на приватних територіях. Основою діяльності управлінської структури повинна бути не лише відповідальність, а й економічна зацікавленість. Для ефективності такого управління важливо визначити його пріоритети та цілі, засоби реалізації цих цілей, виокремити найважливіші функції, сформувати оптимальну організаційну структуру органів управління. Організаційні структури Фонду рекреаційних земель (ФРЗ) зможуть ефективно проводити політику охорони та збереження ПРР, активно задіювати економічно-фінансові важелі впливу на природокористувачів [7, с. 58].

В Україні існує складна ієрархічна структура управління природними (у тому числі земельними) ресурсами. Залежно від повноважень, мети і завдань розрізняють загальне та спеціальне управління. Загальне управління здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, урядом АР Крим, місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Спеціальне управління покладається на Державний комітет України із земельних ресурсів, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет України з геології та використання надр, Державний комітет України з водного господарства.

Аналіз системи управління сферою природокористування загалом надає підстави дійти таких висновків:

– позитивом реформування системи управління природокористуванням стала концентрація управлінських функцій у незалежних від відомств-природокористувачів органів управління, уникнення

галузевого підходу, перехід до територіального та комплексного підходів у формуванні управлінських систем;

– негативно відбилися на ефективності нових управлінських рішень нестабільність і незбалансованість організаційної та економічної реформ, використання неринкових методів управління, невирішеність протиріч між управлінням і організацією природокористування, яка базується на відомчому підході;

– не отримали чіткого та повноцінного розвитку наукові основи організації та управління природокористуванням в умовах ринкових трансформацій [1, с. 102 - 106].

Така ситуація вимагає подальшого вивчення проблем і пошуку шляхів їхнього вирішення для сфери рекреаційного природокористування, оскільки воно, як ніяке інше, має комплексний характер, підпадає під інші види природокористування, тому потребує повноцінної реалізації комплексного та територіального підходів у формуванні системи органів управління. Різновідомчий характер управління землями зумовлює відмінності в системі планування зон відпочинку й організації діяльності з їхнього розширення, методах управління і принципах організації територій відповідно до характеру рекреаційного використання. Тому потрібна чітка координація діяльності підприємств-природокористувачів та відомств, які мають відношення чи зацікавлені в рекреаційному природокористуванні.

Ці органи повинні відігравати координаційну та спрямовувальну роль, формувати загальну державну політику у сфері природокористування. Але найбільш предметним, максимально конкретним та дієвим є регіональний та місцевий рівні управління.

Базовим рівнем у структурі управління рекреаційним природокористуванням є Державний комітет України із земельних ресурсів, де варто створити Управління Фонду рекреаційних земель (Управління ФРЗ), основні функції якого:

- участь у розробленні рекреаційного законодавства, нормативної бази рекреаційного природокористування;
- формування ФРЗ, виділення їхніх меж, встановлення статусу та підпорядкування, забезпечення екологічної та територіально-планувальної регламентації рекреаційного освоєння регіонів і контроль її дотримання;
- ведення Реєстру об'єктів ФРЗ;
- розроблення процедури, методів та організація процесів приватизації об'єктів ФРЗ;
- подання інформації в систему Державного земельного кадастру;
- проведення та фінансування науково-дослідних робіт з найрізноманітніших аспектів використання ПРР, керівництво ними, вивчення кон'юнктури ринку ПРР;
- участь у створенні інфраструктури ринку рекреаційних ресурсів;
- розроблення єдиної національної стратегії для проведення політики держави у сфері рекреаційного природокористування;
- координація діяльності структурних одиниць системи загального та спеціального управління у сфері рекреаційного природокористування;
- розроблення правил використання об'єктів ФРЗ, обліку, контролю;
- надання технічної та юридичної допомоги в оформленні необхідної документації для отримання ліцензій, сертифікатів, дозволів для ведення рекреаційної діяльності з використанням об'єктів ФРЗ;
- рекламно-інформаційна діяльність в інтересах розвитку ринку природних рекреаційних ресурсів, розширення та збереження ПРР;
- розроблення разом із регіональними відділеннями, іншими державними органами, громадськими організаціями програм розвитку рекреаційного підприємництва та природокористування, створення зон масового відпочинку тощо, ресурсне й організаційне забезпечення їхньої реалізації.

Обов'язковими структурними підрозділами Управління ФРЗ, які мають забезпечити виконання зазначених функцій, є: відділ приватизації, аукціонів та конкурсів; служба ведення Реєстру об'єктів ФРЗ; відділ ліцензування та укладання договорів; відділ економічної оцінки ПРР; інформаційний відділ; консалтингове бюро; служба маркетингу; служба моніторингу й аудиту; науково-дослідне бюро [3, с. 63].

Управління ФРЗ та його регіональні відділення зобов'язані організовувати конкурси (земельні тендери чи аукціони) на купівлю-продаж рекреаційних земель, укладати угоди оренди, видавати ліцензії на право експлуатації ПРР, здійснювати сертифікацію діяльності та паспортизацію об'єктів ФРЗ, надавати консалтингові послуги та технічну допомогу. Така діяльність повинна проводитися на комерційній основі, а кошти акумулюватися у спеціальному фінансовому фонді.

Система моніторингу, аудиту та контролю покликана забезпечувати поповнення банку інформації про об'єкти ФРЗ, їхні використання та стан, проведення економічної оцінки, планування заходів та використання санкцій при порушеннях умов експлуатації ПРР. Практично все зазначене базується на системі стандартів, норм, лімітів, обмежень щодо навантажень на рекреаційні ландшафти, обсягів використання спеціальних ПРР, видів діяльності на рекреаційних землях тощо. Система аудиту в цьому разі включає аналіз і оцінку впливу господарської діяльності на ПРР, виявлення негативних та позитивних змін, відповідність встановленим стандартам, нормам, умовам договорів про використання об'єктів ФРЗ. Потреба в такій діяльності виникає при приватизації, актах купівлі-продажу, укладанні договорів оренди, підготовці договорів страхування тощо.

У великих містах у муніципалітетах важливо створити департаменти відпочинку для розвитку приміського відпочинку, забезпечення його рекреаційними територіями, сприяння діяльності приватних осіб і громадськості з охорони, розвитку, використання ПРР.

Важливим питанням є організація рекреаційної діяльності у національних парках (НП). На нашу думку, необхідне розширення функцій служб НП для вирішення проблем, пов'язаних із цією діяльністю, надавши повноваження та права, власні фінансові фонди, які формуються державних коштів і власної діяльності (наприклад, НП США фінансуються конгресом, і кожний парк має кошти від туристичної діяльності, розміщення на його території приватних фірм для обслуговування туристів, прокату інвентарю, вхід на територію НП, використання послуг інформаційного центру [2, с. 69]). Ці служби повинні приймати рішення щодо видів діяльності, контролювати весь процес діяльності приватного підприємництва: визначати тип підприємництва, набір товарів і послуг, здійснювати контроль ціноутворення щодо них, санітарно-гігієнічних умов діяльності, регулювати сезонне, тижневе навантаження для коригування рекреаційних потоків, зниження нерівномірності притоку туристів. Для того щоб не порушувати екологічну рівновагу в НП, здійснюється їхнє зонування за ступенем використання в рекреаційних та інших цілях. Таким чином досягається реалізація двох функцій НП – природоохоронної та рекреаційної.

Діяльність управління повинна базуватись на принципі багатогалузевого використання природних ресурсів та виконання таких основних функцій: забезпечення використання ресурсів для відпочинку, спорту, оздоровлення тощо; розроблення проектів розвитку зон відпочинку, догляду за ландшафтами, створення мережі доріг, стежок; проведення досліджень у сфері організації туризму; підготовка гідів, провідників, тренерів, інформаційних центрів; будівництво й утримання рекреаційних закладів; видача ліцензій приватним підприємцям на певні види діяльності на землях лісового фонду зі зданням в оренду; встановлення розміру орендної плати; створення спеціальної системи для збору даних про рекреаційне використання лісів, рекреаційні об'єкти, види їхньої діяльності; організація реклами тощо.

У структурі Міністерства культури і туризму України варто створити групу фахівців-координаторів програми комплексних досліджень природно-рекреаційного потенціалу регіонів України. На нашу думку, варто виділити три

напрями досліджень ПРР: вивчення попиту на них; вивчення їхніх властивостей та кількісних характеристик; вивчення економічних аспектів рекреаційної діяльності та використання ПРР.

Особливості структури та функцій регіональних органів управління рекреаційним природокористуванням залежить, у першу чергу, від характеру ПРР, їхньої частки у природно-ресурсному потенціалі регіону, структури землекористування, стратегії розвитку регіону.

У вирішенні питань використання ПРР повинні брати участь громадські та приватні організації, які розробляють і реалізують програми розвитку певних територій у рекреаційних цілях, проводять виставки та конференції, видають періодичну літературу. Це можуть бути професійні об'єднання фахівців певного профілю, товариства любителів природи, різних видів аматорського спорту тощо, які ініціюють, розробляють різні програми, забезпечують технічну, фінансову допомогу регіонам, муніципалітетам, фірмам, приватним особам щодо організації рекреаційного природокористування. Співпраця з природоохоронними органами, бізнесовими структурами, громадськими організаціями, науково-дослідними установами, органами влади забезпечить комплексність управління рекреаційним природокористуванням.

Одну з найсуттєвіших проблем розвитку рекреаційного природокористування пов'язано з недосконалістю системи управління процесами, що в ній відбуваються, та регулювання їх [4, с. 4]. Тому існує необхідність розроблення нових підходів до формування цієї системи з урахуванням можливостей розширення повноважень органів місцевого самоврядування, розвитком ринкових відносин, необхідністю узгодження економічних, соціальних, екологічних інтересів держави власника ПРР, суб'єктів господарювання, споживачів рекреаційних ресурсів і послуг.

Потребує вдосконалення система управління рекреаційним природокористуванням. Пропонується створити регіональні управління ФРЗ, департаменти відпочинку в муніципалітетах, удосконалити роботу управлінь

лісовим і водним господарством, розширити повноваження служби національних парків.

Запропоновані інституційні заходи становлять досить гнучку і мобільну систему управління рекреаційним природокористуванням, що забезпечить активізацію процесів становлення та функціонування соціоекологоорієнтованого ринку рекреаційних ресурсів. При цьому буде витримано екологічні пріоритети, раціональне поєднання ринкових та адміністративних інструментів регулювання відносин у рекреаційному природокористуванні, узгоджено застосування методів галузевого та територіального управління цією сферою, перенесення повноважень і відповідальності на регіональні органи місцевого самоврядування й виконавчої влади, широке застосування на практиці спеціальних інструментів екополітики та впровадження суто ринкових підходів до вирішення економічних питань розвитку рекреаційного природокористування.

#### Список використаних джерел

1. *Буркинский Б.В.* Экономико-экологические основы регионального природопользования и развития / Б.В. Буркинский, В.Н. Степанов, С.К. Харичков; НАН Украины; Ин-т проблем рынка и эколого-экономических исследований. – Одесса: Фенікс, 2005. – 576 с.
2. *Васильева И.Г.* США: государство, капитал и рекреационные ресурсы / Ин-т США и Канады. – М.: Наука, 2001. – 150 с.
3. *Веклич О.* Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 62 – 70.
4. *Гесць В.М.* Соціогуманітарні складові перспектив переходу до соціально орієнтованої економіки в Україні // Економіка України. – 2005. – № 2. – С. 4.
5. *Герасимчук З.В.* Регіональна політика розвитку рекреаційного природокористування: механізми формування та реалізації / З.В. Герасимчук, Н.В. Коленда, Л.М. Черчик; Луц. держ. техн. ун-т. – Луцьк: Надстир'я, 2007. – С. 163 – 166.
6. *Гудзь П.В.* Методологічні основи дослідження розвитку курортно-рекреаційної економіки // Регіональні проблеми розвитку туризму та рекреації: Зб. наук. пр. – Донецьк, 2005. – С. 20 – 31.
7. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / НАН України, Ін-т екон. прогнозування; За ред. Б.Є. Кваснюка. – Х.: Форт, 2003. – 424 с.

#### **Gaman P.I. Improvement of state control system by the renewable natural use.**

The new is considered control system which provided the decision of complex of problems of природокористування from positions of of-territorial approach. Administrative measures are offered which make the flexible and mobile control system by renewal by the natural use.

**Key words:** state administration, renewable, natural use.

***Гаман П.И.* Усовершенствование системы государственного управления рекреационным природопользованием.**

Рассмотрена новая система управления, которая обеспечила бы решение комплекса проблем природопользования с позиций отрасле-территориального подхода. Предложены институционные мероприятия, составляющие гибкую и мобильную систему управления рекреационным природопользованием.

**Ключевые слова:** государственное управление, рекреация, природопользование.