

УДК 332.025.12:338.246.025.2:338.48(0018)

**К МЕТОДОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В
РЕКРЕАЦИОННЫХ РЕГИОНАХ***Мартякова Е.В.*

В статье определяется методология государственного регулирования рекреационной сферы, исследуются направления достижения социально-экономического эффекта от осуществления целенаправленной государственной политики.

Ключевые слова: *государственное регулирование, социально-экономический эффект.*

Переход на модель социальной рыночной экономики и концепцию устойчивого развития, с ориентацией на человеческое развитие, предусматривает рост эффективности управления в социальной сфере в целом и его составляющих – социальных отраслях, организациях, явлениях и процессах на основе использования разнообразных инструментов экономического и социального регулирования.

Процессы, которые протекали в 70-80-ые годы в странах с рыночной системой ведения хозяйства, привлекали внимание исследователей к проблеме оценки эффективности деятельности в сфере регулирования объектов социальной сферы и некоторых социальных процессов - здравоохранения, образования, социального страхования, условий труда, науки, рекреации, туризма. Этот процесс был связан со значительным ростом расходов в социальном секторе экономики ввиду отсутствия пропорциональных результатов качественных показателей совершенствования социального прогресса.

Значительные совокупные социальные расходы в Украине малоэффективны из-за того, что направлены в большинстве на компенсацию реализованных социальных рисков и в малой степени ориентированные на реализацию социального шанса национальной экономики в конкурентоспособности и развитии на основании инвестирования человеческого и интеллектуального капитала, который обеспечивает реализацию творческих возможностей человека, и способствует его накоплению. Несбалансированным является соотношение между экономическими возможностями государства на современном этапе развития и потребностью социального развития. Поэтому процессы приватизации в отраслях социальной сферы имеют значение для формирования рынков в этих отраслях деятельности.

В отечественной, российской и западной литературе современного этапа развития есть множество определений как социальной политики, так и государственной политики, которые в общем виде можно определить как деятельность государств и других политических институтов по управлению развитием социального сектора общества [1, с.10].

Таким образом, социальная политика - это обоснованное и реализованное государством в лице правительства направление влияния на условия жизнедеятельности определенных групп населения или всего населения с целью реализации или распространения их возможностей или преодоления препятствий для достижения целей общественного развития.

Это определение социальной политики в отличие от определений зарубежных западных авторов более широко определяет понятие социальной политики, созвучное социальному развитию, а не замкнутое на индивидуальных правах и свободах граждан.

На основе определения социальной политики, социальная программа понимается как система целеустремленных действий для предупреждения или сокращения социальных проблем и реализации мер по дальнейшему социальному развитию.

По мнению большинства авторов, цель социальной политики заключается в экономической защите граждан от возможных непредвиденных невзгод, обусловленных потерей средств к существованию; в повышении уровня жизни; в справедливой экономической оценке и компенсации лицу тех индивидуальных услуг, которые выполняются в интересах общества.

Ряд исследователей выходит на рассмотрение феномена государственной социальной политики с точки зрения реальной экономики и ее отраслей. Совокупность отраслей национальной экономики, отраслей и организаций, которые производят товары и комплекс услуг для обеспечения потребностей человека, - определяется как социальная инфраструктура.

Например, А.Г. Ягодка определяет, что “социальная инфраструктура – это сфера, которая непосредственно обеспечивает обслуживание разных потребностей человека, ее можно характеризовать как комплекс отраслей народного хозяйства, которые выполняют социально-экономические функции, удовлетворяя материальные и духовные потребности населения, создание нормальных условий жизнедеятельности.

В состав социальной инфраструктуры входят жилищное и коммунальное хозяйство, торговля и общественное питание, транспорт и связь, культура и искусство, образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, социальное обеспечение и защита населения, занятость, потребительский рынок, реальные доходы и тому подобное” [2, с. 3].

Соответственно экономика социальной сферы имеет более четко очерченные рамки по сравнению с экономическим рассмотрением всего многообразия объектов, целей и средств социальной политики. Предметом экономики социальной сферы являются особенности процессов, отношений, институтов, связанных с измерением расходов и результатов в вышеуказанных отраслевых системах. Эти отрасли имеют специфические экономические характеристики, которые отличают их от других частей экономики [3, с.9].

Типологическими признаками для выделения направлений отраслей и предприятий социальной инфраструктуры является их двойная природа. С одной стороны – это хозяйственные системы, которые включены в рыночные отношения, а из другой – это предприятия, которые выполняют социальные услуги и конечным результатом их деятельности является социальная выгода. Таким образом, социальная политика, это - обоснованные и реализованные государством с помощью правительства направления влияния на условия жизнедеятельности определенных групп населения или всего населения.

В современных условиях в Украине сформировались ряд проблем социального развития. Анализ исследований по социальному управлению и регулированию свидетельствует, что причиной сложившегося положения является низкий уровень социального управления и его неэффективность, отсутствие четких технологий по реализации принятых социальных решений, несбалансированность социальных решений и экономических ресурсов на их проведение.

В работах отечественных и зарубежных авторов исследованы теоретические и практические основы государственной социальной политики в различных сферах применения, однако, в области рекреационного обеспечения существует ряд нерешенных проблем, характеризующихся отсутствием систематических научных исследований рекреационных ресурсов и туризма, экономических механизмов эффективного природопользования в рекреационных зонах, неразвитостью системы ценообразования и налоговой политики в рекреационной деятельности.

Целью статьи, таким образом, является решение задач государственного регулирования рекреационной сферы, что должно способствовать получению значительного социально-экономического эффекта при осуществлении целенаправленной государственной политики.

Нормы национального социального законодательства в мировом сообществе после Второй Мировой войны исходили из положений Общей Декларации прав человека (ООН, 1947), в соответствии с которой человек и его жизнь признавались высшей ценностью, что требовало на национальном уровне реализации программ по социальной защите. В научных кругах нет постоянного однозначного понятия *социального развития*. Под социальным развитием в мировом сообществе понимается: прогресс в социальной сфере; возражение экономического прогресса без социального; с точки зрения развития личности – полное раскрытие потенциала любого человека возможно в рамках социального порядка, основанного на справедливости.

Ядром современной стратегии является доминирующая роль человека в процессе развития, который отображен в Концепции человеческого развития организации, рассматривающего человека, как основную цель и критерий социального прогресса.

С точки зрения коллектива авторов “Социальной энциклопедии” [4, с.6] социальное развитие является ключевым понятием культурной, экономической, политической, экологической, репродуктивной и духовной деятельности. Это “всеобъемлющий феномен, одинаково легко воспринимаемый как научным, так и обыденным сознанием” Рассматривая эволюцию данного понятия авторы пишут, что ввиду широкого и длинного использования понятия, его раскрытия как феномена, началось в ходе подготовки проведения “Общественного диалога по вопросам социальной политики” (Хельсинки, 1989).

Окончание периода «холодной войны» в мировом сообществе было ознаменовано продолжением проявления совместных усилий по содействию социальной справедливости и социальному прогрессу. Всемирная встреча по вопросам социального развития (Копенгаген, 1995 г.) определила социальное развитие и благосостояние людей как цели XXI века. Была принята Программа действий по социальному развитию, которая допускала кроме обозначения целей социального развития (уменьшение бедности; достижение полной занятости; содействие социальной интеграции; обеспечение достоинств человека; гендерное равновесие; равный доступ к социальным услугам государства), а также обязательств по увеличению и более эффективному использованию ресурсов, назначенных на социальное развитие. Особое место в программе отводилось перспективам включения в макроэкономическую политику механизма содействия социального развития.

В соответствии с разработками Мирового банка [5, с.3] новая стратегия в обеспечении „содействующего” государства и повышения благосостояния людей на основе наращивания его потенциала состоит из двух взаимодополняющих эффективных составляющих:

проведение мероприятий, которые направлены на общее благо;

пропаганда коллективных мероприятий.

О необходимости государственного регулирования социальных процессов, с точки зрения эффективности, свидетельствует и мысли консультанта Мирового Банка Николаса Бара о том, что «...условия, необходимые для эффективной работы частных рынков, в большинстве случаев отсутствуют, и лишь тщательно спланированное вмешательство государства может улучшить дело. Таким образом, главная роль государства в развитии человеческого капитала может быть оправдана соображениями эффективности» [6, с.25]. Этот подход отображает взаимосвязь и взаимозависимость экономического и социального.

В соответствии с концепцией человеческого развития условием и результатом ведения хозяйства и прогресса является развитие человека. В условиях глобализации национальной экономики, а также регламентации устойчивого социального и экономического развития выполнения этой цели требует быстрой адаптации к международной конкуренции. Обеспечение конкурентоспособности возможно при повышении конкурентоспособности человека – синтеза его знаний, инноваций и информации, а также институтов государства и предпринимательства. Знание, информация и их носитель – образован человек, способный генерировать идеи и осуществлять инновационную деятельность, становится главным ресурсом и одновременно целью развития.

Особое значение с точки зрения формирования конкурентоспособности рабочей силы и конкурентных преимуществ национальной экономики приобретает проблема обеспечения здоровья населения.

Эффективность решения социальных проблем путем осуществления социальных программ зависит в значительной степени от профессионализма тех, кто руководит ими и разработанности методологии и инструментария социально-экономической регуляции. Это позволяет сделать вывод о необходимости первоочередного теоретического осмысления процессов социального развития, применения инструментов государственного регулирования и систематизации методических подходов к социально-экономической оценке эффективности инструментов регулирования с последующим применением полученных результатов на практике.

В современном мире экономика идентифицируется как инновационно-предпринимательская, высокоорганизованная, социальная экономика. Она развилась на основе длительной эволюции рыночной свободы, конкуренции, демократии. При этом свобода рынка и его провалы в части создания общественных продуктов и преодоления негативных последствий экстерналий ниве-

лировались государством.

Базой инновационно-активного сценария развития является диверсификация экономики и повышение в ней доли информационного и высокотехнологичного сектора. При этом к высокотехнологичному сектору в условиях перехода к *экономике знаний* относятся не только высокие технологические отрасли промышленности, но и отрасли, связанные с социальной деятельностью и инвестициями в человека. Развитие человека при таком подходе рассматривается в единстве и гармонии физического и духовного здоровья, а также интеллекта (табл. 1).

В социальной рыночной экономике большое место принадлежит государственному регулированию, как *управленческому* действию, которое осуществляет правительство, зависимо от этапа развития и исторических, экономических, социально-психологических условий функционирования социально-экономической системы. В Украине идет становление понимания общественной роли и функций государства в экономике на современном этапе развития страны.

Таблица 1

Инвестиции в человека

№ п/п	Направление развития человека	Характеристика направления	Отрасли и виды деятельности
1.	Физическое здоровье	Здоровье	Физкультура. Спорт. Медицина и здоровье. Экология. Рекреация. Туризм.
2.	Интеллект	Знание. Информация	Образование и информация. Наука и научное обслуживание.
3.	Дух	Активная жизненная позиция. Гуманные ценности	Культура, искусство.

В мире существует два полярных подхода к государственному регулированию – вмешательство правительства в регулирование социально-экономических процессов и невмешательство – минимизация государственного и институционального участия в социально-экономической динамике.

Государственное регулирование удовлетворяет общественную потребность в стратегической надстройке и текущей поднадстройке экономической и социальной среды и экономических процессов в интересах экономического и социального развития, осуществляемую силами государственных институтов.

Полнота развития человека зависит от удовлетворения всех потребностей во всех сферах жизнедеятельности на протяжении всего жизненного цикла. Осознание этих потребностей зависит как от отдельного человека, так и от всего общества, его культуры и менталитета (жизненной философии), уровня и целей развития. Однако возможность для одновременного удовлетворения всех потребностей ограничена и потому возникают вопросы: какие проблемы наиболее значимые; какие цели для общества являются приоритетными; какие продукты и услуги необходимо иметь для достижения цели; сколько ресурсов можно выделить для достижения той или другой цели.

Общеизвестно, что одним из признаков высокого уровня жизни населения является возможность использования гражданами разнообразных услуг: медицинских, образовательных, культурных, рекреационных, туристических, транспортных, правовых, информационных и др. Поэтому развитие рынка услуг является важнейшим показателем качества жизни населения.

В структуре потребности обеспечения здоровья населения, как одной из приоритетных целей развития общества, особое значение занимает комплекс услуг в сфере курортов и туризма. В этой связи государственная политика и регулирование являются тем рычагом, который обеспечивает реализацию первейшей социальной ценности и одного из основных общественных благ – общественного здоровья.

Впервые в научный оборот термин „услуга” ввел французский предприниматель и экономист Ж-Б.Сэй и считал, что услуги оказывают не только люди, но и вещи, силы природы. Развивая теорию услуг Ж-Б.Сэя, Ф. Бастиа понимал под услугой не только реальную затрату труда в про-

цессе производства, но и всякое усилие вообще, которое прилагается кем-либо или от которого освобождается тот, кто данной услугой пользуется [7].

В обеспечении потребности охраны здоровья значительное место занимают рекреационные услуги. Значимость этих услуг связана с изменением структуры потребности в сбережении здоровья у большинства населения с возрастанием потребности в профилактических услугах по поддержанию и развитию здоровья – рекреационные, туристические, спортивные. *Рекреационная услуга* – это комплексная услуга, которая является разновидностью социальной услуги. Поэтому в разработке методологии государственного регулирования рекреационными и туристическими услугами в процессе предоставления их населению уместно применение *технологии социального маркетинга*.

При этом социальный маркетинг как обменный процесс и способ наиболее рационального установления баланса между спросом и предложением на основе добровольности, что позволяет реализовать социально значимую идею, а также согласовать расходы на социальное развитие с экономическими возможностями общества на условиях уравнивания интересов.

Государственное управление рекреационно-курортной сферой должно ориентироваться на обеспечение доступности и эффективности санаторно-курортного лечения и отдыха для широких слоев населения Украины, с учетом потребности конкретных групп эффективное развитие санаторно-курортного комплекса, экологически выверенное сохранение и рациональное использование ценных природных лечебных ресурсов, сохранение кадрового потенциала, развитие материальной, научной, лечебно-методической и природной базы курортной сферы; формирование управляемого рынка санаторно-курортных услуг, содействия деятельности санаторно-курортных и оздоровительных учреждений всех форм собственности.

Ситуации, возникшие на фоне перестройки не только экономики, но и всего социального уклада жизни, требуют не просто совершенствования форм и методов использования рекреационного потенциала, но и тщательного анализа уже пройденных путей, пересмотра разработанных ранее концепций, определения современных тенденций развития рекреационной отрасли в контексте с общим ходом событий, разработки принципиально новых подходов, которые бы обеспечили эффективное и стабильное развитие всей рекреационной отрасли. На основе грамотного и эффективного управления ею.

Отправной точкой отчета остается создание нормативно-правовой базы, способствующей эффективному стабильному государственному управлению санаторно-курортным и туристическим комплексом на основе прогнозирования развития отрасли и в соответствии со статистическими показателями деятельности субъектов хозяйствования.

Комплексное развитие рекреационных услуг необходимо законодательно определить государственные гарантии обеспечения инвестиционных вложений в развитие туристической индустрии, привлекать негосударственные инвестиции для восстановления и реконструкции памятников истории, архитектуры, культуры для их дальнейшего использования. Для повышения инвестиционной привлекательности отраслей необходимо обеспечить на государственном уровне решение проблем: водоснабжения, газоснабжения регионов, строительство магистральных автодорог, соответствующих европейским стандартам. Одновременно необходимо продолжить и развивать деятельность пограничных, таможенных служб, министерства иностранных дел по созданию благоприятных условий въезда туристов на территорию Украины, особенно на западных контрольно-пропускных пунктах, оформления визовых документов и прохождения контроля в аэропортах. Одновременно с этим необходимы: и модернизация материально-технической базы существующих санаторно-курортных, оздоровительных учреждений и объектов туристской индустрии в соответствии с мировыми стандартами; приоритетное развитие материально-технической базы и инфраструктуры спортивно-оздоровительных видов туризма, реконструкция и обустройство природных и историко-культурных заповедников, музеев и других объектов экскурсионного показа; создание новых и модернизация существующих объектов индустрии отдыха (парки, аттракционы и т. д.); внедрение международных стандартов качества, сертификации услуг, безопасности туристической деятельности, гарантии прав туристов, оптимизации процесса пересечения границ и

др., обеспечение организационно-правовых условий и нормативного качества природной среды; развитие производства товаров курортного и туристского спроса, создание рынка сувенирной продукции; создание условий для развития специализированных видов туризма (социальный, молодежный, автомобильный и др.). Это связано с тем, что в последние годы использование ресурсной базы курорта осуществлялось бессистемно, что обусловлено отсутствием соответствующей законодательной базы в Украине.

ВЫВОДЫ

Таким образом, для решения этих проблем необходимо завершить работу по разграничению курортов государственного и местного значения. Это позволит обеспечить государственную поддержку решения следующих задач: проведение систематических научных наблюдений по выявлению и оценке природных лечебных минеральных и других рекреационных ресурсов, разработка экономических механизмов эффективного природопользования, усовершенствование системы ценообразования и налоговой политики в рекреационной деятельности.

Решение этих задач позволит получить значительный социально-экономический эффект за счет поступлений дополнительных средств, создания новых рабочих мест, оздоровления и лечения широких слоев населения, развития курортных регионов. Достижение поставленных целей возможно при осуществлении целенаправленной государственной политики.

Реализация государственной политики в сфере курортов должна стать одним из приоритетных направлений национальной социальной политики, важнейших и эффективных мер предупреждения и снижения заболеваемости и инвалидизации, укрепления здоровья населения, сохранение генофонда нации. С этой целью, учитывая уровень заболеваемости в стране и возросший спрос на санаторно-курортное лечение, необходимо обеспечение доступности и эффективности санаторно-курортного лечения и отдыха для широких слоев населения Украины, сохранение и рациональное использование ценных природных лечебных ресурсов, сохранение и развитие курортно-рекреационного комплекса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Социальный менеджмент / Под ред В.Н. Иванова и В.И. Патрушева. - М.:Высш. шк., 2002. - 271 с.
2. Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: Навч. посіб. – К.: КНЄУ, 2000. – 212 с.
3. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учеб. пособие. – М.: ГУВМЭ, 2003. – 367 с.
4. Социальная энциклопедия / Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катувльский и др. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. – 438с.; с. 276
5. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. 1997г. Международный банк реконструкции и развития/ Всемирный банк, 1997. - 306 с.
6. Рынок труда и социальной политики в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие / Под ред. Н. Барра. - М.: ИКЦ «ДИС», 1997. - 187 с.
7. Бизнес-словарь [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.businessvoc.ru> – Заголовок с экрана.