



В.І. Биркович*

РОЗВИТОК ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В РЕГІОНІ

Система управління змінюється внаслідок трансформації, модернізації або модифікації певних історично обумовлених попереднім етапом розвитку форм. Півтора десятиліття відділяють сучасний етап розвитку від моменту суспільно-політичної модифікації державного устрою України в 1991 році. За цей період значна частина галузевих систем управління сутнісно модифікувалася, частина модернізувалася, частина пережила системні або безсистемні трансформації.

Метою цієї роботи є здійснення аналізу еволюції системи державного та відомчо-корпоративного управління в сфері туризму, рекреації та оздоровлення, розробка елементів модернізації управління в цих сферах в масштабі регіону на прикладі Закарпатської області.

Управління в тому числі розвитком рекреаційно-туристичної галузі, є динамічною сферою людської діяльності, але в ній тим не менше дуже живучими є певні традиційні підходи та компенсаційні механізми, які часто повертають маятник модернізації до попередньої мотиваційної конфігурації. А як відомо з теорії управління, мотивація значним чином визначає напрямок діяльності і керуючої, і керованої систем.

Розглянемо генезис системи управління туризмом, рекреацією, оздоровленням за останні два десятиліття. В Радянській Україні виділялася на державному рівні сфера відпочинку та рекреації як окремий галузевий комплекс. Цей комплекс виконував яскраво виражену соціальну функцію. Об'єкти та заклади сфери відпочинку, рекреації та оздоровлення, що формували вказаний комплекс, знаходилися у відомчій належності та у формальній власності професійних спілок або певного виду колективної власності (міжколгоспній, споживчої кооперації, відомчо-галузевій тощо). Керівництво професійних спілок на основі розробок, рекомендацій науковців та експертів створювало п'ятирічний та щорічний плани розвитку економічної, матеріально-технічної, профільно-методичної бази галузей, що належали до сфери відпочинку, рекреації та оздоровлення. Загальне державне управління та погодження інтересів відбувалося на основі компенсаційного механізму партійного політичного керівництва як шляхом затвердження планів розвитку галузей, так і шляхом оперативного втручання в управління, використовуючи можливості впливу територіальних органів Комуністичної партії. "Працювала" 6 стаття Конституції СРСР. Територіальний партійний орган відповідав за комплексний розвиток території та галузевих комплексів, розміщених на цій території.

Утворення суверенної держави Україна створило умови, за яких правонаступницею майнових прав, формально закріпленою за профспілками СРСР, стали профспілки України.

Відмітимо, що за групами економічних, матеріально-технічних, професійних характеристик комплекс відпочинку, рекреації та оздоровлення необхідно розділяти на три сектори — послуг, існування попиту, в яких породжує такі напрямки діяльності, як туризм, курорти, санаторії. Проблеми управління в усіх трьох секторах мають ознаки і подібності, і в силу специфіки кожного сектору суттєві відмінності.

Туристична діяльність як повноправна сфера бізнесу народилася в незалежній державі, яка задекларувала рух до ринкових механізмів економічного регулювання фактично заново. Сприяло зачаткам становлення туризму як форми самодостатньої економічної діяльності,



прийняття в 1995 році Закону України “Про туризм”¹. В цьому законі дано визначення туризму як “тимчасового виїзду людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях без зайняття оплачуваною діяльністю”.

Галузеве державне управління та координацію діяльності туристичної діяльності здійснювала Державна туристична адміністрація. Територіальне управління здійснювали керівники територіальних органів місцевої виконавчої влади та відповідно органів місцевого самоврядування на основі пропозицій та проектів, підготовлених територіальними управліннями “туризму та курортів”. Управління “туризму та курортів” були фактично підпорядковані місцевим державним адміністраціям (або органам самоврядування) та профільному відомству — Державній туристичній адміністрації.

Реорганізація центральних органів виконавчої влади у 2005 році призвела до скорочення деяких центральних органів виконавчої влади, зокрема, реорганізації Державної туристичної адміністрації. Було створено міністерство культури та туризму, у відомчу компетенцію якої ввійшла координація діяльності управлінь “з туризму та курортів” місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, така організаційна зміна може при певних позитивних тенденціях зростання віддачі від туристичної галузі досягти двох цілей. Перша — сприяти більш повному використанню потенціалу інтелектуально-пізнавального туризму по маршрутам культурно-історичної спадщини. Друга — створити певну фінансову базу відтворення потенціалу культури як галузі виробництва інтелектуального продукту. Проте слід зауважити, що в даному випадку позитивні тенденції зможуть реалізуватися лише за умови відповідного управлінського, організаційного, ресурсного та фінансового забезпечення. Поки що в цьому питанні спостерігається управлінська невизначеність, що послаблює розвиток туристичної галузі, а в умовах конкуренції ще й значною мірою звужує її перспективи.

Що стосується сегменту оздоровлення, яке реалізується через курортно-санаторну галузь, то генеза розвитку системи управління визначається великою мірою, динамікою зміни майнових прав на об’єкти санаторно-курортної сфери, що вже функціонують в області. Правонаступницею радянських профспілок щодо власності на об’єкти санаторно-курортного профілю закріпила себе Рада профспілок України, яка на пайових умовах із “Соцстрахом” створила закрите акціонерне товариство, що здійснює управління майновими правами санаторно-курортних закладів.

Управління санаторно-курортним комплексом, яке було власністю радянських профспілок, здійснюється ЗАТ “Укпрофоздоровниця”. Відповідно на регіональному рівні обласними радами профспілок були створені закриті акціонерні товариства, які управляють майновими правами санаторно-курортних закладів, що розміщені на території області. Зокрема в Закарпатській області це ЗАТ “Закарпатпрофоздоровниця”.

Галузеве державне управління розвитком санаторно-курортної діяльності в суверенній українській державі здійснювалося в рамках трьох відомств. Хронологічно першим керуючим органом стало Міністерство охорони здоров’я, де було створено самостійний департамент, який опікувався санаторно-курортними закладами. На цьому етапі санаторно-курортні заклади розглядали як різновид медичних закладів.

На другому етапі державне управління та координацію діяльності вказаного сектору здійснювала Державна туристична адміністрація. Вона намагалася перетворити санаторно-курортні заклади в різновид закладів туристичного профілю.

Міністерство охорони здоров’я відійшло від координації діяльності санаторно-курортних закладів і не визначає рівень методологічного забезпечення діяльності сектору послуг оздоровлення.

¹ Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 31. — Ст. 241.



За оцінками експертів, певну роботу по координації проводять обласні державні адміністрації та Міністерство курортів та туризму Кримської АР².

Як вказувалося вище, на поточному етапі профільні управління обласних державних адміністрацій по туризму та курортам підпорядкували модифікованому міністерству культури та туризму.

Галузі рекреації та оздоровлення є дуже складними та суперечливими сегментами ринку послуг. За однією сукупністю базових ознак галузь належить до сфери медицини та охорони здоров'я, за іншою — до сфери туристичної діяльності. З одного боку вона виконує визначальну роль у відновленні трудового потенціалу населення (тобто у відновленні трудових ресурсів), заощаджує державні кошти на лікування активної фази хвороби. З іншого боку вона перетинається з галуззю готельного бізнесу та галуззю туризму, надання послуг відпочинку, що за стратегічними планами розвитку народного господарства країни мала би регулюватися ринковими механізмами. Стратегічний план розвитку санаторної та курортної галузей можливо розробити лише на основі дослідження запитів про надання послуг та можливостей їх задоволення.

Загальну оцінку проблемної ситуації в санаторно-курортній галузі можна здійснити навіть на прикладі одного регіону, наприклад Закарпатської області, розглянувши аналітично деякий масово поширений вид захворювання, при якому для повного лікування та закріплення його результатів на довготривалій термін майже необхідною є фаза рекреаційного оздоровлення. Візьмемо до прикладу гастроентерологічні захворювання. Потребу в оздоровленні населення України можна оцінити із загальної кількості хворих в активній, латентній та "доактивній фазі". За оцінками експертів, у цілому в країні хворих гастроентерологічного профілю нараховується близько 20 млн. осіб. Із них близько 5 млн. хворих на виразку шлунку. Як відзначають фахівці, потреба в оздоровленні хворих у закладах гастроентерологічного профілю складає від 800 тис. — до 1 млн. осіб у рік.

Найбільші санаторно-курортні заклади Закарпаття, такі як "Поляна", "Сонячне Закарпаття" можуть оздоровити за рік із наявними потужностями свого готельного господарства та потужностями медичного устаткування до 13 тисяч хворих. Усі інші санаторно-курортні заклади Закарпаття — до семи тисяч. Таким чином, сумарна здатність оздоровлювати хворих гастроентерологічного профілю у Закарпатті складає 20 тисяч. Якщо додати до вказаної цифри можливості санаторно-курортних закладів Львівської, Івано-Франківської, Полтавської та інших областей України, ця цифра може збільшитися всього в два-три рази. При цьому необхідно враховувати, що за даними медиків, лікувальні характеристики базового для гастроентерології компоненту — мінеральної води не підходять усім категоріям хворих. Наведемо приклад найбільш відомих курортів: води Трускавця підходять для 5-6 % хворих, Моршина — для 8-9 % хворих, Миргорода 1-2 %. В той час як води Закарпатського санаторію "Поляна" для 90 % хворих. Такий стан справ накладає дуже великі обмеження на прямолінійне ринкове регулювання розвитку галузі. При цьому, якщо в області спостерігається активізація процесу розбудови об'єктів туристично-рекреаційного призначення, то лікувальна база санаторно-курортного комплексу протягом останнього десятиліття суттєво не розширюється. Зазначене питання залишається прерогативою органів державного управління. Але в сили об'єктивних і суб'єктивних причин (насамперед, відсутності фінансів) у короткостроковій перспективі держава навряд чи зможе самостійно кардинально змінити стан речей у цій сфері. Тому видається доцільним залучення до процесу формування додаткових лікувально-санаторних потужностей приватного внутрішнього і іноземного капіталу. При цьому домінуючий контроль за подальшим функціонуванням курортно-санаторної сфери без сумніву повинен залишатися за державою, яка повинна виконувати тут регуляторну функцію.

² Рожан О. Курортний детектив // Дзеркало тижня. — 2005. — № 17 (545). — 7 травня.



Вказане підтверджує і той факт, що при фактично великій потребі в оздоровленні соціальних груп населення шляхом купівлі рекреаційної послуги, купівельна спроможність основних соціальних груп не дозволяє таку покупку здійснити. Це теж є перешкодою притоку коштів населення та відповідно вільних капіталів в галузь.

Також, на даний час держава так і не визначила оптимальний підхід в оподаткуванні санаторно-курортних закладів. Адже санаторій є платником податку на додану вартість, платником податку на прибуток, платником плати за землю та інше. Якщо санаторій розглядати як лікувальний заклад, то не встановлена методика визначення ефективності лікувального закладу для народного господарства з точки зору відтворення якості робочої сили.

Центральною проблемою і “державного плану” відтворення робочої сили і ринкового маркетингу є проблема — кого оздоровлювати?

Питання — кого оздоровлювати — виникає в двох площинах: хто потребує і має можливість оплатити надання оздоровчої послуги в санаторії, в другій — хто потребує, але не має змоги в повному обсязі оплатити ринкову вартість послуг. На основі експертної оцінки ми вимушені констатувати, що на даний час масове проведення оздоровлення населення в існуючих умовах може забезпечувати та стимулювати лише держава. На сьогодні частка впливу вільного ринку в санаторно-курортній сфері складає менше 20 %.

Санаторії в соціалістичній командно-адміністративній системі виконували соціальну та компенсаційну роль. Із переходом до нових умов роль санаторно-курортної системи повинна суттєво модифікуватися в сторону якісного покращення. Але наявний стан справ свідчить, у крайньому випадку, про консервацію розвитку галузі.

Модифікація санаторно-курортного комплексу країни є завданням створення організованої складності. Такий процес потребує використання методів проектного менеджменту до об'єктів галузі та до галузі, як системи, в цілому. Туристичні об'єкти є суттєво простішими в технологічному та методичному відношенні, ніж об'єкти санаторно-курортної галузі, розвиток яких може значною мірою регулювати попит споживача та конкуренція. Чисте конкурентне регулювання для об'єктів, які виконують важливу соціальну функцію, є недопустимим. Потрібним є виважене державне управління процесом створення та використання санаторно-курортної системи як у масштабах окремих регіонів, так і в масштабах цілої країни.

Одним із першочергових завдань державного управління галуззю є потреба встановити, наскільки ефективно санаторно-курортний комплекс країни виконує соціальну роль. Наступним кроком має стати визначення того, яких ринкових принципів необхідно і яких можливо дотримуватися в санаторно-курортній галузі.

Проаналізуємо, яким чином реалізує соціальну роль держава в санаторно-курортній галузі на поточний момент на прикладі деяких аспектів діяльності одного з найбільших санаторно-курортних закладів Закарпатської області — санаторію “Поляна” Свалявського району. При спроможності цього закладу у даних матеріально-технічних умовах оздоровити близько 5 тисяч осіб у рік, “замовлення” на оздоровлення розподіляється за категоріями фінансування таким чином:

- а) міністерство з надзвичайних ситуацій (МНС) закуповує близько 2500 путівок;
- б) “Соцстрах” — близько 2000 путівок;
- в) роздрібний вільний продаж складає близько 500 путівок.

Ціна найдешевшої (базової) путівки строком на 24 дні складає близько 2000 гривень. Ціна путівки в “покращений номер” складає близько 2500 гривень, в “люкс” близько 4000 гривень.

МНС закуповує путівки в основному з метою оздоровлення постраждалих при катастрофі Чорнобильської АС.

“Соцстрах” — для лікування за направленнями медичних установ та платників відрахувань у фонд накопичення соцстраху.



Таким чином бачимо, що із фактично державних фондів, як і в радянський період, оплачується санаторне курортне забезпечення і відповідно розвиток галузі. На даний момент приватних санаторіїв, які працюють у режимі оздоровлення хворих, ще немає. Разом із тим, є інформація, що кілька санаторіїв, розміщених на території області, вже змінили форму власності. На даний момент у них проводиться реконструкція, здійснено заміну керівних та медичних кадрів. Немає гарантій, що заклади збережуть профіль.

Таким чином, можемо відмітити, що при мінімальній заробітній платі близько триста гривень, яка задає точку відліку шкали оплати праці, повну вартість навіть найдешевших путівок значна частина соціальних прошарків населення ще не може оплатити. Це накладає значні обмеження на ріст рентабельності санаторно-курортних закладів та інвестування розбудови їх сучасної інфраструктури, технологічної бази за рахунок внутрішніх приватних інвестицій.

Управління можна вважати успішним, якщо наявні та потенційні ресурси об'єднуються в організовану систему найбільш доцільним чином³.

Управління вважаємо ефективним, якщо відбувається доцільне поєднання ресурсів в організовану систему та створена система погодження інтересів учасників процесу.

Розглянемо на прикладі Закарпатської області практику реалізації можливостей управління ресурсами, інтересами та мотиваціями.

При оцінці ресурсів як у галузі рекреації, оздоровлення, так і великою мірою в галузі туризму необхідно враховувати такі види ресурсів: природні, фінансові, організаційні ресурси, законодавчо-нормативні, людські, психологічні та ресурси інфраструктури.

Для успішного здійснення управління необхідно уявити, які ресурси є в наявності при сучасному рівні конкуренції на сегменті ринку.

Закарпатська область має значну кількість природних ресурсів, які при успішній системі менеджменту можна ефективно використовувати в сфері рекреації та туризму⁴.

Кліматичні: Закарпаття характеризується сприятливими природними умовами для широкого розвитку всіх видів оздоровлення. М'який клімат дозволяє створювати в різних ландшафтних умовах кліматичні курорти, санаторії, бази відпочинку, туристичні бази, готелі та мотелі з вагомою долею туристичного іміджу. За сукупністю метеорологічних величин найбільш сприятлива для кліматотерапії в зимовий період року прохолодна погода з сонячними днями. Якщо в інших регіонах Карпат така кліматична обстановка в середньому 60 днів, то в Закарпатті 70 днів. У теплий період року погода сприятлива для кліматотерапії складає близько 130 днів, що на 15 % більше як у середньому в інших регіонах Карпат.

Бальнеологічні: Закарпатська область має значні запаси та мінеральних вод типу "боржом", типу "Єсентуки" та типу "Арзіні" та деякі інші, які можна успішно використовувати в рекреаційно-оздоровчій галузі. Наявними є також термальні води, проте наразі їх потенціал практично не використовується.

Добре представлені є також лісові, водні та історико-культурні ресурси.

Фінансові ресурси на поточний момент досить обмежені. Інвестиції здійснюються або іноземними інвесторами у високорентабельні туристичні об'єкти на територіях із унікальними запасами природних ресурсів або частково внутрішніми інвесторами.

Організаційні ресурси недостатньо розвинені. Вони зосереджені у вузькому секторі діяльності декількох туроператорів та в управліннях і відділах по туризму та курортах місцевих органів влади та самоврядування. Інші організаційні форми та кадри, готові до використання та впровадження сучасних організаційних форм, знаходяться в стадії становлення.

³ Боцман К. Стратегія на практиці. — СПб: Питер, 2003. — С. 37.

⁴ Гулич О. Рекреаційний потенціал Українських Карпат та сучасний стан його освоєння / НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів, 2004. — С. 9-30.



Законодавчо-нормативні ресурси є недостатньо розробленими, в першу чергу, в сегментах оздоровлення та рекреації. В сегменті туризму велике занепокоєння експертів викликало запровадження Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державний бюджет України на 2005 рік” податку на додану вартість на послуги, які надають вітчизняні туристичні підприємства клієнтам так званого “в’їзного туризму”, тобто іноземцям.

Людські ресурси: для роботи в сфері туризму та готельному бізнесі майже не існує підготовлених на сучасному технологічному рівні фахівців технічного та сервісного напрямку.

Інфраструктурні ресурси: транспортні комунікації, крім основних магістральних трас загальнодержавного і міжнародного значення, знаходяться в незадовільному стані та потребують великих капіталовкладень. Сервісна комунальна інфраструктура в домінуючій більшості випадків не відповідає сучасним вимогам.

Погодження інтересів є необхідним здійснювати на основі вивчення керуючими системами інтересів різних суспільних рівнів (суспільства, громади, приватного) та розподілу їх в часових періодах.

Представлення інтересів територіальної громади області мала би повно масштабно здійснювати обласна рада при активній функціональній ролі постійної комісії ради по туризму та курортам. На ефективність представлення інтересів громади часто велику дію має некоректне розуміння власного приватного інтересу державними службовцями та депутатами. Оновлення керівництва обласною державною адміністрацією та керівництва профільного управління по туризму та курортах у Закарпатській області привело до можливості впровадження нових управлінських підходів до планування розвитком та використання туристичних та рекреаційних потенціалів території області. На основі узгодження проектів, підготовлених управліннями по туризму та курортах обласної та районних державних адміністрацій та відповідними депутатськими комісіями обласної та районних рад було розроблено та нормативно закріплено розпорядженням голови Закарпатської обласної державної адміністрації № 230 від 4 травня 2005 року “Про програму розвитку в області перспективних туристично-оздоровчих комплексів та інфраструктури до них на 2005-2010 роки”.

Заходами щодо виконання програми передбачається:

- затвердження в установленому порядку меж природних територій рекреаційного призначення;
- оформлення технічних паспортів земельних ділянок рекреаційного призначення
- пошук потенційних інвесторів та розроблення ними генеральних планів забудови природних територій рекреаційного призначення
- будівництво та реконструкція виробничої інфраструктури (дороги, лінії електропередач, електропідстанції, засоби зв’язку, тощо).

Стратегічна мета розвитку туризму в Закарпатській області полягає у створенні конкурентноспроможного на внутрішньому та світовому ринках туристичного продукту, здатного максимально задовольнити потреби населення України у розширенні внутрішнього туризму та зростанні обсягів в’їзного туризму, забезпеченні на цій основі комплексного розвитку курортних територій та туристичних центрів із урахуванням соціально-економічних інтересів їх населення; збереженні і відновленні природного середовища та історико-культурної спадщини; вирішенні завдань щодо наповнення державного і місцевих бюджетів, за рахунок його розвитку та створення нових робочих місць.

Досягнення стратегічної мети може здійснюватися в умовах обмеженості більшості видів ресурсів на основі послідовності паралельних кроків по розвитку ресурсного потенціалу та досягнення оперативних та стратегічних цілей, які ведуть у напрямку до стратегічної мети. Головне на цьому шляху, щоб причетні до прийняття рішень посадові особи не спокусились на вирішення дрібних приватних проблем на шкоду суспільним інтересам та інтересам територіальної громади.

Слід відмітити, що туристична галузь в області вже на початку модифікаційного процесу, який при успішному менеджменті його проведення може стати плацдармом для задовільного та рентабельного розвитку галузі в регіоні. В той же час, як видно з проведеного нами вище аналізу,



друга частина рекреаційно-оздоровчої сфери — санаторно-курортна, пережила лише сукупність трансформацій. Вони не призвели до початку зародження нової якості. На нашу думку, зволікання із реформуванням цієї сфери викликані, насамперед, відсутністю достатньої кількості фінансових ресурсів. Процес модифікації санаторно-курортної галузі необхідно передбачити як складової комплексної реформи системи охорони здоров'я. Це дуже складний процес. Демонструють складність такого процесу і досвід Німеччини, практичні кроки Угорщини (де саме зараз почалася реформа системи охорони здоров'я). Але цей процес не можна відкладати, якщо держава не хоче, щоб галузь втратила рівень достатнього технологічного та методичного забезпечення. Разом із тим відставання санаторно-курортної галузі чим далі, тим більше буде стримувати розвиток туристичної галузі. Це пов'язано з тим, що незважаючи на специфіку методичного та технологічного забезпечення це взаємопроникні та взаємодоповнювані галузі.

На поточний момент для створення умов динамічного розвитку рекреаційної та туристичної сфери в області, необхідним є швидка побудова чіткої вертикалі державного управління туристичної сфери та курортно-санаторної сфери в межах галузевих компетенцій. Можливим може стати ефективне інвестування туристичної сфери в надрах міністерства культури та туризму. В такому випадку необхідним є вивчення посадовцями міністерства профільної специфіки туристичної галузі та можливість урядового та законодавчого представлення галузевої "ініціативи". Недопустимим є підпорядкування інтересів розвитку туристичної галузі адміністративним чином непрофільним керуючим органам. Потрібно добитися координації інтересів, а не тимчасових поступок інтересів однієї галузі іншій.

Необхідною є підготовка керівників галузей та об'єктів галузі, що ефективно вміють управляти структурою, проектами, інвестиціями. Необхідно поширювати та розвивати управління торговою маркою за прикладом туристичного комплексу "Буковель".

Центральні державні органи повинні передбачити на п'ять років у рамках стратегічного планування несуперечливі прозорі правила розвитку галузі, в першу чергу, у сфері адміністрування податків.

Територіальним органам виконавчої влади необхідно в короткий строк почати і в оптимальні строки завершити в погодженні з центральними органами виконавчої влади розробку стратегічних планів розвитку та розбудови рекреаційно-туристичних територій.

Необхідним є забезпечення однозначності правил для однорідних суб'єктів діяльності та передбачення можливостей інвестиційного стимулювання економічного росту окремих (пріоритетних для територіальної громади або держави в цілому) об'єктів туристичної та оздоровчої галузей.

Має бути розроблена стратегія діяльності у курортній сфері, що базуватиметься на чіткому розподілі функцій її санаторно-курортної та курортно-рекреаційної складових. Приватизація туристичних та санаторно-курортних закладів має здійснюватися лише з метою поліпшення їхньої діяльності та покращання стану економіки регіону в цілому за умови збереження таких закладів.

Модернізація управління і, як наслідок, модернізація галузі, не може виникнути в результаті простої зміни відомчого підпорядкування. Потрібна розробка стратегічного плану в масштабах цілої країни, згідно з яким зацікавлені суб'єкти будуть здійснювати модернізацію як галузі туризму, так і галузі рекреаційного та санаторного оздоровлення так, щоб у майбутньому виник взаємодоповнений комплекс.

Загалом, розвиток Закарпаття як рекреаційно-туристичної та санаторно-оздоровчої зони може стати фундаментом економіки області, який стимулюватиме розвиток супутніх галузей.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 8 від 14 лютого 2006 року)*