

УДК 338(477).48

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ТУРИЗМІ ЯК ФОРМА РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Захарова С.Г.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

I. Вступ

У наш час існує необхідність розвитку державно-приватного партнерства як однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань розвитку туризму. Разом з тим, незважаючи на певні успіхи в розвитку туризму, держава мало бере участь у його становленні: не визначено умови державно-приватного партнерства у сфері туризму та механізми їх створення; не розроблено принципи розвитку державно-приватного партнерства; відсутні організаційні структури управління, що координують процеси взаємодії учасників партнерства; не розроблено економічні механізми участі населення в проектах розвитку інфраструктурних об'єктів туристичної галузі, що функціонують на основі державно-приватного партнерства.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити та проаналізувати форми розвитку туристичної галузі в Україні, зокрема, державно-приватне партнерство.

III. Результати

Державно-приватне партнерство – Public Private Partnerships – дуже поширена форма співпраці між державою і бізнесом у країнах з ринковою економікою, яка активно використовується державою для вирішення поточних проблем громадян і задоволення їх зростаючих потреб.

Основним системоутворювальним елементом у розумінні державно-приватного партнерства є властива цій формі взаємодії особлива система партнерських відносин між державою і бізнесом.

Система партнерських відносин держави і бізнесу передбачає сукупність суб'єктів, об'єктів, засобів, форм і механізмів взаємодії, орієнтованої на досягнення намічених результатів.

Суб'єктами партнерства виступають держава і бізнес.

Об'єктами партнерства виступають державна власність, монополні види діяльності держави, природні ресурси, види діяльності, що перебувають у компетенції держави,

територіальні зони, сприятливі для цього виду економічної діяльності.

Партнерство держави та бізнесу передбачає спільне використання специфічних ресурсів держави й бізнесу з метою оптимального вирішення завдань, що відповідають громадським інтересам.

Таким чином, державно-приватне партнерство є системою економічних взаємовідносин між державою і бізнесом, метою яких є об'єднання досвіду, умінь і ресурсів партнерів з таким розрахунком, щоб гарантувати досягнення кращих матеріальних і фінансових результатів з максимальною взаємною вигодою для учасників у процесі здійснення суспільно значущих проектів.

Можна виділити два основні підходи до розуміння цілей державно-приватного партнерства:

1) метою партнерства є об'єднання досвіду, умінь і ресурсів партнерів з таким розрахунком, щоб гарантувати досягнення кращих матеріальних і фінансових результатів з максимальною взаємною вигодою;

2) партнерство держави і бізнесу має за мету задоволення громадських потреб за допомогою використання державної власності, природних ресурсів і залучення приватних компаній до видів діяльності, що перебувають у компетенції держави.

Державно-приватне партнерство як порівняно нова система економічних відносин держави і бізнесу охоплює всю більшу кількість сфер національної економіки, зокрема, використовується в туристичній галузі.

У сучасній науці туризм найчастіше розглядається як вид господарської діяльності, яка не тільки приносить прибуток, а й задовольняє потреби населення в частині одного з найважливіших конституційних прав громадян – права на відпочинок.

Індустрію туризму формують господарюючі суб'єкти різних галузей, які є як державними, так і приватними структурами.

З боку держави суб'єктами державно-приватного партнерства у сфері туризму виступають державні структури на всіх рівнях влади, що здійснюють функції управління, регулювання і контролю у сфері туризму.

Інтереси держави, бізнесу і населення у сфері туризму перебувають у різних площинах, але, по суті, збігаються в багатьох позиціях.

Інтерес держави у сфері туризму полягає, перш за все, в розвитку внутрішнього і в'їзного типів туризму. Це зумовлено певними економічними і загальними вигодами, які держава отримує як дивіденди.

Інтерес бізнесу у взаємодії з державою на основі державно-приватного партнерства виявляється в одержанні доступу до традиційно державної сфери, у прямій державній підтримці й участі, можливості довготривалого розміщення інвестицій під гарантії, розподілі ризиків проекту з державою, можливості вибору проектів спільної участі.

Для підвищення ефективності роботи туристичної галузі доцільний розвиток системи взаємозв'язку державних органів, що здійснюють управління, контроль і регулювання туристичної діяльності, з державними структурами, які виконують ті самі функції, в пов'язаних галузях.

Мета розробки такої системи координації і субординації полягає в узгодженні туристичної політики і політики в супутніх галузях, а також у формуванні спільних напрямів розвитку і спільності цілей.

Не існує організаційної структури, що здійснює функції управління державно-приватним партнерством у цій сфері.

З метою управління державно-приватним партнерством у сфері туризму доцільно створити спеціалізований галузевий орган, що здійснює управління в цій сфері.

Важливо враховувати, що управління державно-приватним партнерством може передбачати як управління функціонуванням, так і управління розвитком.

Для здійснення партнерства держави й бізнесу у сфері туризму та управління його розвитком необхідні:

- технічні й організаційні умови надходження інформації про інтереси потенційних учасників партнерства (сайт, офіс, персонал тощо), інвентаризації, оцінювання та систематизації ресурсної бази учасників;
- ефективні механізми залучення й використання туристичних ресурсів;
- різноманітні інструменти реалізації інтересів учасників;
- система фінансових інструментів, що забезпечують надходження коштів на проекти державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- інститути управління розвитком державно-приватного партнерства у сфері туризму;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватне партнерство у сфері туризму.

Розвиток сфери туризму як самостійної галузі економіки зумовлений такими об'єктивними причинами.

Державна політика у сфері туризму, що реалізується до теперішнього часу, не сприяє вирішенню соціального завдання в повному обсязі.

Процеси виробництва, надання та споживання товарів, продуктів і послуг у туризмі потребують серйозного вивчення з боку держави й розгорнутого економічного аналізу з метою обґрунтування ключових напрямів розвитку туризму.

Слід зазначити, що в багатьох країнах туризм є самостійною галуззю народного господарства.

Необхідне визнання "надгалузевої" сутності туризму зумовлено такими важливими факторами, як: сильний економічний вплив туризму на супутні галузі економіки; залежність рівня конкурентоспроможності туристичних продуктів і послуг від багатьох галузей економіки.

У багатьох наукових дослідженнях доведено, що планомірний відпочинок і щорічна профілактика здоров'я людини позитивно позначаються на її фізичному і моральному стані, а також сприяють збільшенню тривалості життя людини.

Слід мати на увазі, що в працівника як носія живої сили після повноцінного три-/чотиритижневого відпочинку через шість тижнів потенціал працездатності вичерпується й повертається до початкового. Синдром хронічної втоми спричинює підриг імунних і адаптивних здібностей. Індивідові це загрожує розвитком яких-небудь патологій, суспільству – малопродуктивною працею, браком, аваріями, катастрофами. Від якості відпочинку працівника безпосередньо залежать рівень продуктивності, виробнича безпека і працездатність платника податків. Тижневого активного відпочинку на свіжому повітрі достатньо для того, щоб перервати накопичення стомлення й запобігти настанню синдрому хронічної втоми.

Поліпшення якості життя населення є одним з пріоритетних державних завдань України. Одним із способів оцінити рівень життя населення є розрахунок вартості споживчого кошика за основними товарами і послугами. Тоді цілком обґрунтованим виглядали б включення туристичних послуг у споживчий кошик, подальше врахування цієї статті витрат у бюджетах, зміна податкового законодавства в частині заохочення витрат громадян на відпочинок усередині країни й ініціатив бізнесу зі створення туристичної інфраструктури в регіонах.

Держава та регіони

Для того, щоб стандартизувати, уніфікувати та підвищити якість створюваних на базі державних і регіональних програм туристичних продуктів та послуг, нами запропоновано методику побудови регіональних програм організованого масового відпочинку.

Підходи до побудови цих регіональних програм ґрунтуються на принципі узгодження завдань з розвитку інфраструктурного потенціалу цього регіону і програм розвитку туризму в регіоні. Пропонований підхід дасть змогу ефективно та в короткі терміни підвищити якість життя населення в країні й створити регіональні програми організованого масового відпочинку.

Як основні показники ефективної реалізації регіональних програм організованого масового відпочинку ми пропонуємо такі:

- відношення частки витрат на регіональний/виїздний туризм у споживчому кошику різних груп населення;
- зміна складу споживчих груп за віковою ознакою й за доходом;
- збільшення реалізації нових туристичних продуктів і послуг (з урахуванням зміни кількості населення);
- наявність стандартів туристичної інфраструктури в регіональній програмі організованого масового відпочинку.

Проте для реалізації цілісної державної політики у сфері туризму, спрямованої на підвищення якості життя населення, необхідно створення спеціалізованого уповноваженого органу з туризму, здатного розробляти й пропонувати нові напрями та методи розвитку галузі.

Одними з головних завдань такого органу мають стати розроблення нових підходів до розвитку туристичної галузі до рівня, що дає змогу реалізувати нові комплексні програми оздоровчих заходів для населення і створити в Україні, зокрема, на основі державно-приватного партнерства, нову програму організованого масового відпочинку.

Таким чином, однією з умов розвитку державно-приватного партнерства у сфері туризму в Україні, якої бракує, є створення спеціалізованого уповноваженого державного органу.

На нашу думку, іншою важливою умовою є відсутність системних підходів і скоординованих дій місцевої влади в розвитку інфраструктури регіону.

Необхідне співвідношення цілей загальної державної соціально-економічної політики з метою регіональної й державної політики розвитку туризму.

Важливими принципами формування загальної державної політики соціально-економічного розвитку та туристичної політики мають бути:

- спільність і взаємозв'язок цілей програм;

- орієнтованість програм на інтереси населення;
- наявність чітких інструментів реалізації програм;
- координація в термінах виконання програм.

Відзначимо, що при досить великому обсязі послуг, віднесених до розряду туристичних, не всі їх види наявні в класифікації послуг населенню в розділі "Туристичні послуги".

Так, не представлені послуги рекреаційного й оздоровчого туризму, фінансові послуги та послуги оренди товарів. Послуги з надання помешкання, лікування й іншого обслуговування, що входять у вартість путівки, а саме: проживання в санаторіях, профілакторіях, будинках (базах) відпочинку, пансіонатах, спеціалізованих санаторних дитячих базах відпочинку, літніх (сезонних) дитячих базах відпочинку, лікування; обслуговування в санаторіях, профілакторіях, спеціалізованих санаторних дитячих базах відпочинку; інші санаторно-оздоровчі послуги, наведені в окремому розділі "Санаторно-оздоровчі послуги".

Послуги готелів, мотелів і інших місць проживання подані також в окремому розділі "Житлово-комунальні послуги".

На наш погляд, виокремлення наведених вище категорій послуг, що належать до розряду туристичних, у єдиний розділ "Туристичні й екскурсійні послуги" є важливим завданням для компетентних державних органів, оскільки сприяє підвищенню точності туристичної статистики та визначенню частки туристичних послуг у ВВП.

Облік наданих туристичних послуг населенню дасть змогу економічно оцінити туристичну діяльність. Введення нової єдиної статистики туризму в Україні передбачає:

- розробку нової системи збору статистичних даних усередині країни та приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами ВТО (Всесвітньої туристичної організації);
- упровадження основних індикаторів туризму згідно з вимогами ВТО;
- здійснення переходу на міжнародну систему статистичного обліку і звітності в туризмі;
- введення нових показників туризму, таких як туристичний мультиплікатор, туристичне споживання, туристичні витрати, інтенсивність туризму, туристичний оборот.

Важливим аспектом також є вдосконалення стандартизації у сфері туризму.

З погляду управління індустрією туристичні послуги було б правильно визначити як технологію або сукупність спеціалізованих технологічних процесів, результатами яких є створення особливого товару – "ту-

ристична послуга” й отримання прибутку від її реалізації.

Розуміння туристичної послуги як технології створює основу для її стандартизації.

Для формування баз статистичних даних необхідна первинна інформація, для чого слід провести інвентаризацію, оцінювання та систематизацію туристичних ресурсів, послуг й інфраструктури в Україні.

Об'єкти інфраструктури туризму в ринковій економіці набули статусу об'єктів, які обслуговують туризм. Це стосується не тільки транспортної, дорожньої та повітряної інфраструктур, а й систем зв'язку, телекомунікаційних систем і інших інфраструктурних об'єктів.

На нашу думку, необхідно в законодавчому порядку визначити об'єкти, що формують туристичні послуги, і надати їм статусу самостійних об'єктів туризму.

Для ефективного використання ресурсів держави, серед яких і туристичні ресурси, необхідно визначити їх інвестиційну привабливість, провести інвентаризацію, оцінювання ринкової вартості цих ресурсів і їх систематизацію. Таке оцінювання на сьогодні не проводиться.

Вивчення й розроблення певних способів розрахунку оцінки ринкової вартості туристичних ресурсів потребує окремого дослідження й не є завданням цієї статті. Проте його вирішення, на нашу думку, є необхідною умовою для успішного державно-приватного партнерства у сфері туризму.

З метою розвитку механізмів державно-приватного партнерства слід виділити об'єкти нерухомості, що перебувають у державній власності. Дані про об'єкти мають бути закріплені в нормативно-правових актах.

Важливою умовою є вдосконалення законодавчої бази для розвитку державно-приватного партнерства, що передбачає формування спеціалізованого розділу законодавства про державно-приватне партнерство, зокрема у сфері туризму.

Однією з необхідних умов розвитку державно-приватного партнерства є прийняття Закону “Про державно-приватне партнерство в Україні”.

IV. Висновки

Створення вищеописаних необхідних умов дасть змогу забезпечити розвиток державно-приватного партнерства у сфері туризму й створення нових його механізмів, зокрема:

- єдиного інформаційного сайту з туризму, що містить технологію збору, аналізу, зберігання та обміну інформації про існуючі й такі, що виникають, інтереси держави, бізнесу та населення у сфері туризму;
- банку проектів на основі технології багаторівневої системи збору, аналізу, систематизації та зберігання інформації про спільні проекти, що реалізуються у

сфері туризму на основі взаємодії бізнесу й влади;

- правових умов, які забезпечують залучення й використання ресурсів учасників;
- механізмів участі населення в проектах державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- фінансових інститутів, які використовуються для підтримки проектів державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- організаційної структури управління розвитком державно-приватного партнерства у сфері туризму.

Пріоритетним державним завданням з формування умов розвитку державно-приватного партнерства є створення правових умов, що забезпечують залучення й використання ресурсів учасників.

Література

1. Алексєєва Ю. Економіко-правові засади розвитку соціального туризму в Україні / Ю. Алексєєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2004. – № 1 (19). – С. 58–64.
2. Андрушків В. Міркування про можливості розвитку туризму в Україні / В. Андрушків // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 3 (11). – С. 31–34.
3. Безносок В. Туризм і його місце в соціально-економічному розвитку України / В. Безносок // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 232–235.
4. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О.Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 240 с.
5. Данилишин Б.М. Україна: проблеми сталого розвитку : Наукова доповідь / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, Е.М. Лібанова. – К. : РВПС України НАН України, 1997. – 157 с.
6. Захарова С.Г. Державне регулювання інфраструктури туризму в Україні / С.Г. Захарова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 64–69.
7. Захарова С.Г. Розробка принципів розвитку державно-приватного партнерства та методики побудови державних програм розвитку туристичної галузі / С.Г. Захарова // Соціально-економічний розвиток України: європейський вибір : зб. наук. праць учасників ІХ Міжнар. наук. конф. молодих учених та студентів, 17–18 травня 2009 р., м. Мелітополь : у 2 ч. / [за заг. ред. А.А. Ткача]. – Мелітополь : МІДМУ “КПУ”, 2009. – Ч. 1. – С. 52–55.
8. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

9. Токовенко В.В. Основні підходи до визначення поняття “державне управління” / В.В. Токовенко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 39–47.

ня” / В.В. Токовенко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 39–47.

Захарова С.Г. Державно-приватне партнерство в туризмі як форма розвитку туристичної галузі в Україні

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність розвитку державно-приватного партнерства як однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань розвитку туризму.

Ключові слова: туристична галузь, державна політика, форми співпраці, державно-приватне партнерство, нормативна база.

Захарова С.Г. Государственно-частное партнерство в туризме как форма развития туристической отрасли в Украине

Аннотация. В статье обоснована необходимость развития государственно-частного партнерства как одной из эффективных форм концентрации ресурсов власти, бизнеса и населения для решения задач развития туризма.

Ключевые слова: туристическая отрасль, государственная политика, формы сотрудничества, государственно-частное партнерство, нормативная база.

Zakharova S. Public-Private Partnership in Tourism as Form of Development of Tourism Sector in Ukraine

Annotation. In the article developing of public-private partnership as one of the most effective forms of concentrating resources of government, business and people to solve problems of tourism development is needed.

Key words: tourism industry, public policies, forms of cooperation, public-private partnership, legislation.