
IV. ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.146.2

МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ УКРАЇНСЬКОГО ТУРИЗМУ

А. В. КРАВЦОВА, кандидат економічних наук, доцент
(Харківський національний економічний університет
імені Семена Кузнеця)

***Анотація.** Мета статті полягає у виявленні основних напрямів формування моделі державно-приватного партнерства у сфері українського туризму. Вирішення поставлених у статті завдань здійснено за допомогою таких загальнонаукових і спеціальних методів дослідження: аналізу та синтезу, систематизації та узагальнення, діалектичного підходу. У статті проаналізовано сучасний стан і тенденції розвитку туристичного ринку в Україні. Розглянуто проблеми застосування механізмів державно-приватного партнерства в туристичній сфері. Досліджено й узагальнено досвід застосування механізмів публічного партнерства в зарубіжних країнах, сформульовані рекомендації щодо застосування запропонованого механізму у вітчизняній туристичній сфері.*

***Ключові слова:** туристична галузь, державно-приватне партнерство, розвиток.*

Згідно з даними, представленими в останньому випуску «Барометра міжнародного туризму ЮНВТО», у 2015 р., кількість міжнародних туристичних прибуттів у порівнянні із 2014 роком збільшилася на 4,4 % або приблизно на 50 млн і становила 1 184 млн. При цьому більше туристів здійснили подорожі за міжнародними туристичними напрямками в усьому світі.

Генеральний секретар ЮНВТО Талеб Ріфаї відмітив, що у 2015 р. міжнародний туризм

досяг нових висот. Незаперечним є той факт, що саме ефективна діяльність сектора сприяє розвитку економіки та створенню робочих місць у багатьох частинах світу. Заявлені тези є актуальними й для України. У цьому контексті керівництву країни вкрай важливо проводити таку політику, яка б сприяла зростанню туризму з консолідацією всіх необхідних ресурсів.

Результати опитування за Індексом довіри ЮНВТО на 2016 рік залишаються в основ-

ному позитивними, але характеризуються трохи нижчим рівнем, ніж у два попередні роки. Виходячи з нинішньої тенденції і представлених даних, ЮНВТО прогнозує, що зростання кількості туристичних прибуттів у 2016 р. в усьому світі становитиме 4 %.

Серед регіонів, як очікується, більш високі темпи зростання будуть демонструвати Азіатсько-Тихоокеанський регіон (4–5 %) і Американський регіон (4–5 %), за якими слідуватиме Європа (3,5–5 %). Прогнози щодо Африки (2–5 %) та Близького Сходу (2–5 %) також позитивні, хоча й із більшою часткою невизначеності й волатильності [1].

Україна як країна Східної Європи має значний туристичний потенціал. Про це свідчать результати участі української делегації в найбільшому туристичному форумі світу – World Travel Market 2015 (WTM), – який проходив у Лондоні й Берліні [2].

Актуальність даного науково-практичного дослідження підкреслюється необхідністю пошуку шляхів і подолання перешкод на шляху перетворення туристичного потенціалу України в її стійку конкурентну перевагу. Деякий час туризму не було відведено ключову роль на державному рівні через різні причини, але ключовою залишається анексія Криму та проведення антитерористичної операції на території Донбасу. Увесь ресурс був спрямований на вирішення цих проблем.

Але 1 вересня 2015 р. в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) були проведені реформи, спрямовані на те, щоб розвивати туристичну галузь навіть в умовах турбулентності національної економіки.

Результатом перетворень Міністерства стала ліквідація державного агентства з туризму та курортів і створення Відділу розвитку туризму.

Керівництво Відділу визначило першочергові завдання:

- приведення в порядок ліцензійних справ;
- інвентаризація міжнародних угод;
- відповіді на скарги й запити;
- зустрічі з усіма стейкхолдерами галузі;
- участь у національних та міжнародних виставках, форумах і конференціях.

Оцінивши результати діяльності Відділу за 100 днів, керівництво Міністерства прийняло рішення про створення Департаменту з розвитку туризму і курортів зі штатною чисельністю 11 одиниць (Наказ Мінекономрозвитку № 556 від 30.03.2016). Це, зрозуміло, не могло не вплинути на поліпшення ефективності та розширення спектра завдань, які можливо вирішувати [3].

Однак, для системної роботи центрального органу виконавчої влади, який покликаний формувати політику й комплексну стратегію розвитку, а також реалізовувати реформи танові підходи до державного регулювання у сфері туризму, управління також було замало.

Департамент складається з чотирьох відділів:

- Відділ координації туристичної діяльності та контролю;
- Відділ маркетингу та міжнародної діяльності;
- Відділ розвитку курортів і туристичних дестинацій;
- Відділ економічної аналітики, статистики, стандартизації і науки.

Є передумови до того, що дана модель і структура Департаменту є достатніми для виконання поставлених на порядку денному завдань і реалізації стратегічних цілей зі стійкого розвитку туризму в Україні.

Ґрунтуючись на досвіді зарубіжних країн, можна виділити декілька основних підходів/моделей управління туристичною галуззю.

Перша модель передбачає наявність впливової й авторитетної національної туристичної адміністрації. Зазвичай, ця модель притаманна державам, які розглядають рекреаційно-туристичну діяльність як важливий сектор економіки й основне джерело валютних надходжень, укладаючи значні кошти в його розвиток (Єгипет, Мексика, Туреччина, Туніс, Домінікана та ін.). Держава впливає на галузь двома шляхами: керуючи попитом і доходами або керуючи пропозиціями і цінами.

Друга модель представлена в більшості європейських країн, де питання розвитку туризму входять до компетенції міністерств-

ва, зазвичай, економічного профілю, у структурі якого виділяється спеціалізований туристичний департамент (секретаріат, управління, служба) із досить широкими повноваженнями. Так, у Німеччині, Іспанії, Нідерландах, Польщі регулювання розвитку туризму здійснюють міністерства економіки, у Франції – Міністерство транспорту та громадських робіт, в Італії – Міністерство виробничої діяльності, у Португалії – Міністерство торгівлі і туризму, у Чеській республіці – Міністерство торгівлі, у Росії – Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Державні туристичні адміністрації співпрацюють із приватним бізнесом на взаємовигідній основі і, не дивлячись на досягнутий високий рівень розвитку туристичної інфраструктури, залучають значні бюджетні та приватні інвестиції у створення і просування туристичного продукту.

Третя модель управління індустрією туризму характерна для США – країни з найвищим рівнем розвитку туристичної інфраструктури, потужними лідируючими позиціями на міжнародному туристичному ринку, конкурентоспроможними приватними компаніями. У 1997 р. у США визнали доцільність ліквідації державної структури USTTA, яка координувала розвиток туризму. Нині у країні відсутня центральна державна туристична адміністрація і функціонує модель ринкової саморегуляції відносин між суб'єктами туристичної індустрії, яка заснована переважно на участі приватного капіталу [4].

Однак в Україні жодна з наведених моделей у чистому вигляді не застосовується, як результат – відсутність основоположних принципів менеджменту:

- принцип плановості, який полягає у встановленні основних напрямків і пропозицій розвитку туристичної галузі в перспективі. Плануванням повинні бути пронизані (у вигляді поточних і перспективних планів) всі рівні управління (держава, регіони, туристичне підприємство). План слід розглядати як комплекс економічних і соціальних завдань, які належить вирішити в майбутньому;

- принцип системності – менеджмент охоплює всю систему з урахуванням зовнішніх і внутрішніх взаємозв'язків, взаємозалеж-

ностей і відкритості власної структури або системи загалом;

- принцип багатофункціональності – менеджмент охоплює різні аспекти діяльності: матеріальні (ресурси, послуги), функціональні (організація праці), смислові (досягнення кінцевої мети);

- принцип інтеграції – усередині системи повинні інтегруватися різні способи відносин і погляди співробітників, а поза фірмою може відбуватися поділ на свої світи;

- принцип орієнтації на цінності – менеджмент включений у громадський навколишній світ із певними уявленнями про такі цінності, як гостинність, чесні послуги, вигідне співвідношення цін і послуг тощо. Усе це необхідно не тільки враховувати, але й будувати свою діяльність, неухильно дотримуючись названих загальних принципів.

Принципи поєднання централізації і децентралізації припускають необхідність умілого використання єдиначальності й колегіальності в управлінні.

Уважаємо за необхідне в короткостроковій перспективі:

- 1) доопрацювати та затвердити Стратегію розвитку туризму і курортів України;

- 2) створити чіткий план заходів щодо реалізації Стратегії;

- 3) отримати необхідне фінансування;

- 4) раціонально розподілити кошти, отримані від сплати туристичного збору (у 2015 р. – 37 млн грн), і забезпечити їх цільове використання на розвиток туристичної інфраструктури;

- 5) переглянути Закон України «Про туризм» та привести його у відповідність до вимог європейського законодавства. Вимагає негайного вирішення також питання про лібералізацію візового режиму України з іншими країнами світу, оскільки туристи з багатьох країн, у тому числі КНР, за яких борються всі світові туристичні напрямки, мають серйозні проблеми з отриманням української візи;

- 6) створити Національну туристичну організацію та національну мережу туристичних брендів;

- 7) визначити пріоритети та здійснювати послідовну державну політику у сфері туризму.

Слід зазначити проблеми, які перешкоджають сталому розвитку туризму, на думку практиків галузі:

1. Відсутність важелів управління туристичною сферою. Вони перестали діяти, адже за останні десять років повноваження управління сферою туризму не раз переходили від одного органу влади до іншого. У цьому випадку ми знову можемо відзначити зневагу такому принципу менеджменту, як єдність цілей. Отже, якщо кожні кілька років відбуваються зміни пріоритетів, то це призводить до застою і невиконання зобов'язань.

2. Відсутність інструментів регулювання. Скасовано ліцензію на турагентську діяльність і дозвіл на туристичний супровід, унаслідок чого ці питання в туристичній сфері не регулюються державою.

3. Необхідність удосконалення транспортної мережі. Створення нових залізничних та авіарейсів стане стимулом для розвитку важливих туристичних локацій.

4. Формування образу України як миролюбної, гостинної країни (якою вона і є). Потрібно розвіяти ілюзію, яка склалася в потенційного іноземного туриста, що Україна є «гарячою точкою» і там йде війна. Зона конфлікту займає близько 5 % території держави, а, наприклад, Київ є не лише найбільш доступною столицею Європи, а й однією з найбезпечніших, адже в головному місті України ризик теракту набагато нижче, ніж у більшості європейських столиць.

5. Надання державою податкових пільг для власників об'єктів туристичної інфраструктури. Так, у багатьох розвинених країнах Європи існують знижені ставки ПДВ саме для цього бізнесу. Наприклад, у Франції за загальної ставки ПДВ 20 % власники готелів і ресторанів мають ставку ПДВ 10 %. В Італії аналогічні показники становлять 22 % і 10 %, а в одній із найбагатших країн Європи та світу – Люксембурзі – готельєри сплачують ПДВ за ставкою всього лише 3 %. Інвестиційна привабливість українських об'єктів сильно зросте, якщо ставка ПДВ становитиме близько 5–10 %. Така зміна податкового законодавства призведе не до збитку для бюдже-

ту, а до його наповнення за рахунок залучення коштів інвесторів.

6. Створення привабливого інвестиційного клімату в галузі, включаючи надання пільг інвесторам, а також пільгових умов кредитування (довгострокове виділення коштів під низький відсоток).

Отже, зауважимо, що для успішного розвитку сфери туризму необхідна не тільки поява органу у вищих ешелонах влади, а й консолідація зусиль влади, бізнесу та суспільства.

У цьому контексті є безліч прикладів державно-приватного партнерства й не тільки у сфері туристичного бізнесу.

У Великобританії, завдяки концесійним угодам, були створені й модернізовані залізничні та автомобільні дороги, метрополітени, навчальні заклади (школи, ліцеї), лікарні, в'язниці й інші інфраструктурні об'єкти.

За даними Міністерства муніципальних справ Британської Колумбії (Канада) [5], концесійні угоди були задіяні в більшості інфраструктурних проєктів та будівництві різноманітних громадських об'єктів, включаючи будівництво й реконструкцію доріг, водопровідних і каналізаційних систем, систем очищення стічних вод, парковок, місцевих урядових будівель, аеропортів, стадіонів, басейнів. Німеччина й Австрія використовують державно-приватне партнерство як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема під час прийняття управлінських рішень, у секторах, які традиційно перебували в державній власності: енергетика, важка промисловість, гірничодобувна промисловість, банківська сфера [6, с. 225].

Світовий досвід укладення концесійних угод як форма державно-приватного партнерства демонструє ефективність застосування такого роду партнерств та угод для досягнення економіко-соціального розвитку країни й реформування великих об'єктів у сферах комунального господарства, транспорту, енергетики, будівництва, освіти, охорони здоров'я. Представляється перспективним удосконалення механізму концесії і в Україні, як і адаптація іноземного досвіду державно-приватного партнерства до національних економічних умов.

Нині можна констатувати низьку активність укладення концесійних угод в Україні, пов'язану з недостатнім захистом прав концесіонера, тому що його ризики й великі витрати в ході реалізації концесійного договору доповнюються необхідністю оплати концесійного платежу державі [8, с. 44]. Постанова Кабінету Міністрів України [9] від 12 квітня 2000 № 639 «Методики розрахунку концесійних платежів» установлює порядок розрахунку концесійного платежу, максимальна сума якого не може перевищувати 10 % вартості майна, яке передається в концесію.

Отже, держава, з одного боку, отримує створений або оновлений інфраструктурний об'єкт, який несе певну соціально-економічну функцію, а з іншого – щорічно, протягом усього терміну концесії, бюджет отримує додаткове джерело доходу.

Співпраця держави та приватного бізнесу під час розвитку туристичних особливих економічних зон – механізм, широко застосовуваний в усьому світі.

Це можна пояснити: тільки держава володіє достатніми ресурсами, достатніми для покриття витрат на будівництво супутньої туризму інфраструктури – транспортної, інженерної, екологічної. Рентабельність тут нульова, такі інвестиції – усе одно, що спустити гроші в каналізацію (яку, до речі, теж має побудувати держава). Але вже побудовану інфраструктуру, яку держава буде експлуатувати й обслуговувати, приватний бізнес сприймає як лакмусовий папірець – показник серйозності намірів щодо розвитку туризму на конкретній території. І це стає підставою для великих інвесторів – девелоперів, готельєрів та іншого галузевого бізнесу – заходити на курортні будівництва.

У Мексиці вже 30 років управління туризмом і розвиток нових туристичних напрямків ведеться через національний фонд Fonatur. Він має державну й муніципальну підтримку щодо розвитку територій, визначених під цілі туризму, і має пріоритет у будівництві інфраструктури в рамках державних програм розвитку. Під час будівництва курорту Канкун на місці бідного рибаль-

ського села (нині це місто з півмільйонним населенням) перші вісім років будувалася тільки інфраструктура, і лише потім почали з'являтися комерційні об'єкти. Крім того, на державні гроші Fonatur побудував дев'ять готелів, які протягом п'яти років експлуатувалися за рахунок держави; пізніше вони були викуплені приватними інвесторами.

У Південній Анталі в Туреччині за такою схемою було запущено в експлуатацію більше 20 готелів. Держава за свій рахунок побудувала автомагістраль від Анталії до курортної зони й асфальтовані під'їзди до туроб'єктів, створила системи телекомунікації, енергопостачання, водопостачання, водовідведення, сміттєпереробки.

Як сервісний центр нової туристичної зони облаштовувалось селище Кемер: будувалося житло для співробітників готелів, навчальний центр, медична клініка. Був побудований порт. Після того, як держава виконала свої плани з розвитку соціальної та інженерної інфраструктури, до проекту приєдналися приватні інвестори, 80 % із яких становили турецькі компанії.

І в цих, і в інших державах, орієнтованих на сталий розвиток туризму, уживалися заходи щодо залучення іноземних і місцевих інвесторів. Серед найбільш популярних – вигідні умови оренди земельних ділянок, спрощені процедури входження інвесторів в ОЕЗ, адміністративна підтримка й податкові пільги, довгострокові кредити під низьку процентну ставку, компенсація витрат під час ввезення обладнання з-за кордону, можливість найму іноземного персоналу тощо.

Отже, якщо орієнтуватися на цілі, які були визначені ЮНВТО як сталий розвиток, за умови відсутності грошей в українському бюджеті на розвиток цієї галузі, саме модель державно-приватного партнерства здатна забезпечити досягнення поставлених цілей, але за консолідації зусиль і ресурсів багатьох учасників ринку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Число міжнародних туристських прибутих в 2015 году возросло на 4 % и

- достигло рекордной отметки в 1,2 млрд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://media.unwto.org/ru/press-release/2016-01-19/chislo-mezhdunarodnykh-turistskikh-pribytii-v-2015-godu-vozroslo-na-4-i-dos>. – Назва з екрана.
2. Минэкономразвития презентовало туристический промо-ролик Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ukraine-itm.com.ua/ru/news?n_id=621#.Vw9XKNSLSmU. – Назва з екрана.
 3. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>. – Назва з екрана.
 4. Что происходит в туристической сфере Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://skadovsk.net.ua/chto-proishodit-v-turisticheskoi-sfere-ukrainy>. – Название с экрана.
 5. Public Private Partnership: A Guide for Local Government. May 1999, p. 9. British Columbia. Ministry of Municipal Affairs [Electronic resource]. – Access mode: http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf. – Title from screen.
 6. Сімсон О. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. – 10/2011. – № 4. – С. 222–230.
 7. Ковальова О. М. Інноваційно-інвестиційні аспекти розвитку підприємства / О. М. Ковальова // Науковий вісник. Одеський національний економічний університет. – 2012. – № 12(164). – С. 94–102.
 8. Мельник М. І. Інституційно-організаційні аспекти державно-приватного партнерства в Україні на основі концесії / М. І. Мельник // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2010. – № 1 (7) березень. – С. 42–46.
 9. Варнавский В. Г. Концессионные формы управления государственной собственностью [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/13_4_02.htm. – Назва з екрана.

REFERENCES

1. *Chislo mezhdunarodnykh turistskikh pribytij v 2015 godu vozroslo na 4 % i dostiglo rekordnoj otmetki v 1,2 mlrd* [The number of international tourist arrivals grew by 4 % in 2015 and reached a record \$ 1.2 billion], Available at: <http://media.unwto.org/ru/press-release/2016-01-19/chislo-mezhdunarodnykh-turistskikh-pribytii-v-2015-godu-vozroslo-na-4-i-dos>.
2. *Minjekonomrazvitija prezentovalo turisticheskij promo-rolik Ukrainy* [Ministry of Economic Development presented the tourism promotional video Ukraine], Available at: http://www.ukraine-itm.com.ua/ru/news?n_id=621#.Vw9XKNSLSmU.
3. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Available at: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>.
4. *Chto proishodit v turisticheskoi sfere Ukrainy* [What happens in the tourism sector of Ukraine], Available at: <http://skadovsk.net.ua/chto-proishodit-v-turisticheskoi-sfere-ukrainy>.
5. Public Private Partnership: A Guide for Local Government. May 1999, p. 9. British Columbia. Ministry of Municipal Affairs, Available at: http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf.
6. Simson O. *Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine*, 2011, no. 4, pp. 222–230.
7. Kovalova O. M. *Zb. nauk. pr. Odeskyi nationalnyi ekonomichnyi universytet* [Bulletin of Odessa National University of Economics: Collected papers], 2012, no. 12 (164), pp. 94–102.

8. Melnyk M. I. *Zb. nauk. pr. Visnyk Universytetu bankivskoi spravy Natsionalnoho banku Ukrainy* [Bulletin of The University of Banking of the National Bank of Ukraine: Collected papers], 2010, no. 1 (7), pp. 42–46.
9. Varnavskij V. G. *Koncessionnye formy upravlenija gosudarstvennoj sobstvennost'ju* [Concession form of state property management], Available at: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/13_4_02.htm.

А. В. Кравцова, кандидат экономических наук, доцент (Харьковский национальный экономический университет имени Семена Кузнецца). **Модель государственно-частного партнерства в сфере украинского туризма.**

Аннотация. Цель статьи заключается в выявлении основных направлений формирования модели государственно-частного партнерства в сфере украинского туризма. Решение поставленных в статье задач осуществлено с помощью таких общенаучных и специальных методов исследования: анализа и синтеза, систематизации и обобщения, диалектического подхода. В статье проанализировано современное состояние и тенденции развития туристического рынка в Украине. Рассмотрены проблемы применения механизмов государственно-частного партнерства в туристической сфере. Исследован и обобщен опыт применения механизмов публичного партнерства в зарубежных странах, сформулированы рекомендации по применению предложенного механизма в отечественной туристической сфере.

Ключевые слова: туристическая отрасль, государственно-частное партнерство, развитие.

A. Kravtsova, Cand. Econ. Sci., Docent (Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics). **Model of public private partnership in the Ukrainian tourism.**

Summary. The article is devoted to the research of the main directions of forming a model of public-private partnership in the Ukrainian tourism. The objectives of the article implemented by using the following general and specific research methods: analysis and synthesis, systematization and generalization, dialectical approach. The article analyzes a modern state and development trends of the tourism market in Ukraine. The matters of application of the mechanisms of public-private partnership in the tourism sector are considered. The experience of usage of public partnership mechanisms in foreign countries is examined and generalized. The recommendations regarding application of the proposed mechanism in the tourism sector are formulated.

Keywords: tourism industry, public-private partnership development.