

УДК 338.48:339.96

## РОЗВИТОК ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРОЕКТІВ

*Хумарова Н.І., Голікова О.С.*

---

*У статті розглянуто специфіку інституційного базису туристичної галузі та проаналізовано цілі впровадження міжнародних проектів, що спрямовані на просування туристичного продукту на державному та регіональному рівнях. Проведено аналіз окремих питань реалізації міжнародної допомоги в туристичній сфері та порядку її інвестиційного забезпечення.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** За даними Всесвітньої туристичної організації, щороку у світі здійснюється більш 1 млрд. подорожей, близько 51 відсотка з яких у межах країн Європи. В країнах ЄС туризм сприяє підвищенню сукупного валового внутрішнього продукту на 8 відсотків, економічному зростанню на 11 відсотків, а кількість робочих місць в туристичній індустрії становить близько 12 відсотків загальної чисельності. [1]

Україна займає одне з провідних місць в Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та культурними ресурсами. Основними передумовами для розвитку туристичної галузі в Україні є зручне географічне розташування, сприятливий клімат, різноманітний рельєф, унікальне поєднання природних і рекреаційних ресурсів, культурної спадщини, спеціалізованих оздоровниць. Підвищення рівня конкуренції на міжнародному туристичному ринку та перерозподіл туристичних потоків зумовлює необхідність здійснення заходів для посилення ролі як державних так і регіональних органів виконавчої влади у формуванні та просуванні національного туристичного продукту.

Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури, що передбачає створює умови для розвитку туристичної діяльності, зокрема, шляхом: формування інституційного базису та структурних підрозділів діяльності яких підтримує внутрішній та міжнародний напрями розвитку туристичної галузі; розширення інструментів фінансово-економічного механізму забезпечення привабливості туристичної діяльності; регулювання пільг та соціальних аспектів реалізації туристичного продукту, зокрема

доступності для населення, в тому числі для його вразливих верств; розвитку інфраструктурного забезпечення як самої туристичної галузі, так і супутніх їй секторів економіки; заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму [2].

Пріоритетом державного регулювання має бути активізація ресурсного потенціалу регіонів та інвестиційна активність, в т.ч. через реалізацію міжнародних проектів підтримки національного, регіонального та транскордонного туризму. В складних умовах обмеженості внутрішніх матеріальних та фінансових ресурсів особливого значення набуває необхідність раціонального та збалансованого використання коштів від впровадження міжнародних проектів та їх обліку.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** В сучасній науковій літературі дослідженню різних аспектів активізації туристичного потенціалу та економічно-організаційного механізму формування туристичної привабливості регіонів України присвячені праці Л. Гринів, О. Громова, П. Гудзь, М. Гудзь, В. Євдокименко, О. Живицький, Н. Коленда, В.Кравців, М. Лемешев, С. Нездоймінов, В. Степанов, С. Харічков, С. Цьохла, Л. Черчик, І. Школа та ін. Проте окремі питання щодо інвестиційного забезпечення та реалізації міжнародної допомоги в туристичній сфері залишаються недостатньо висвітленими.

**Цілі статті:** визначити особливості пріоритетів інституційного забезпечення туристичної галузі та проаналізувати тенденції впровадження міжнародних проектів, що спрямовані на просування туристичного продукту на державному та регіональному рівнях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для забезпечення розвитку рекреаційно-туристичної інфраструктури (транспорт, зв'язок, комунальне господарство) необхідно розв'язати ряд територіальних, соціально-економічних, екологічних проблем і завдань щодо використання природних лікувальних ресурсів і визначення шляхів збалансування міжгалузевих інтересів. Національним законодавством передбачено сприяння розвитку туристичної галузі в міжнародному контексті шляхом:

- визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
- визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;

– організації та розвитку наукового забезпечення туризму, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів;

– розвитку співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, що займаються розвитку міжнародного туризму;

– розробки та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх угод у галузі туризму та про механізм їх реалізації.

Розглядаючи Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року, які спрямовані на досягнення стратегічних цілей (зокрема, Ціль 4. Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління), можна виокремити завдання у галузі туризму та рекреації:

– впровадження до 2015 року систем екологічного управління та посилення державного екологічного контролю за об'єктами туристичного, рекреаційного призначення та готельно-ресторанного бізнесу, розвиток екологічного туризму та екологічно орієнтованої рекреації;

– розроблення на першому етапі економічних важелів сприяння розвитку екологічного та зеленого туризму [3].

У 2013 році згідно Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки [4] за рахунок державного бюджету за ціллю № 4. Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління повинна була проводитися підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта щодо сприяння розвитку екологічного (зеленого) туризму (Мінінфраструктури, Мінприроди, інші центральні органи виконавчої влади) та посилення державного екологічного контролю за об'єктами туристичного, рекреаційного призначення та готельно-ресторанного бізнесу (Мінприроди, Держекоінспекція). Проте, жодна з позицій сприяння розвитку туризму не була досягнута.

Аналізуючи Дорожню карту та першочергові пріоритети реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" (Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015) в рамках чотирьох векторів руху, ми бачимо, що за вектором гордості окрім 12 реформ та програм розвитку держави також закріплено Програму розвитку туризму. Але далі за текстом передбачається для першочергової імплементації інша позиція за даним вектором – Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Її головною метою визначено формування довіри до України, позиціонування української держави у світі на користь власним політичним та економічним інтересам, а також на зміцнення національної безпеки і

відновлення територіальної цілісності, а завданням - формування позитивного іміджу України як європейської, демократичної, конкурентоздатної держави із сприятливим бізнес-кліматом. Програма фокусуватиметься на забезпеченні 7 положень і з них тільки одне, опосередковано, сприятиме розвитку туристичної галузі: формування і просування бренд-меседжів про Україну («Україна - країна свободи і гідності»; «Україна - хаб для інвестицій»; «Україна - країна високих технологій та інновацій»; «Україна - країна, приваблива для туризму»; «Україна - країна із визначними культурними та історичними традиціями» тощо) [5].

Підписана у 2014 році Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та його державами – членами, позиціонує туристичну галузь як генератор економічного зростання і стимулювання економіки, зайнятості та валютних надходжень [6]. Угода передбачає тимчасове застосування Розділу IV «Торгівля та пов'язані з торгівлею питання» з 1 січня 2016 року (після здійснення стороною ЄС відповідної нотифікації згідно зі статтею 486 Угоди), тобто питання активізації розвитку туризму на національному рівні стоїть на порядку денному.

За часи незалежності неодноразово відбувались зміни у структурі органів державної влади, що відповідали за розвиток туристичної діяльності. Так, Положенням про Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт) (затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 № 444) на агентство були покладені функції центрального органу виконавчої влади, який забезпечував реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів [7].

Діяльність Держтуризмкурорту була спрямована на дотримання принципів державної регуляторної політики, вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, яка регулює правовідносини у сфері туризму та курортів, зменшення рівня державного регулювання у туристичній сфері, шляхом зменшення кола суб'єктів туристичної діяльності щодо яких здійснюються планові заходи державного нагляду (контролю), а також виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

У 2013 році було розроблено Концепцію Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року (розпорядженням КМУ від 1 серпня 2013 р. № 638-р). Державним замовником Програми виступило Державне агентство з туризму та курортів. Проте, в наслідок загальної політичної нестабільності, недостатності фінансів у Державному бюджеті та згідно постанови КМУ від 05.03.2014р. №71 «Деякі питання оптимізації державних цільових

програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» розробка проєкту Державної цільової програми була припинена. На даний час пропозиції щодо створення подібної програми відсутні.

Відповідно до постанови КМУ від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державне агентство з туризму та курортів було ліквідовано. Основні функції його було покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі, крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів, який виконується Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [8].

Туризм є інвестиційно привабливим видом економічної діяльності та особливого значення він набуває в межах транскордонних регіонів. Проте, створення та підтримка позитивного туристичного іміджу країни потребує постійного вливання коштів у розвиток рекреаційно-туристичної інфраструктури. Таким джерелом фінансових та матеріальних надходжень є програми та проєкти транскордонного співробітництва - особливої сфери зовнішньоекономічної діяльності прикордонних територій, яка відіграє важливу роль в міжнародних економічних відносинах та виступає одним з інструментів реалізації євроінтеграційної політики України. В силу різних внутрішніх та зовнішніх факторів на сьогодні рівень реалізації потенціалу туризму залишається низьким. За висновками Національного інституту стратегічних досліджень на прикладі українсько-польського транскордонного співробітництва існує певна асиметрія розвитку туристичного потенціалу в Україні, які обумовлені недоліками у інституційному забезпеченні внаслідок:

- нестабільності інститутів управління туристичною сферою;
- недостатньої співпраці між туристичними інституціями в транскордонному регіоні;
- незадовільного наукового супроводу розвитку туризму;
- асиметричності територіально-регіонального представлення туристичних організацій з просування і підтримки туризму [9].

Загалом транскордонне співробітництво сприяє усуненню політичних і адміністративних бар'єрів між сусідніми народами, подоланню стереотипів і упереджень, за умови формування сумісних органів та господарюючих суб'єктів - створення господарської, соціальної і культурної інфраструктури а також покращенню умов життя населення. Оскільки міжнародне міжрегіональне співробітництво є ключовим напрямком європейської інтеграції та важливим чинником економічного розвитку, робота щодо розширення географії співробітництва областей з регіонами іноземних держав ведеться постійно: державними

центральними та місцевими органами влади, бізнес-структурами та громадськими організаціями.

З 1991 по 2006 рр. ЄС надавало допомогу Україні в рамках програми Тасіс (реалізовано проекти на загальну суму понад 2,4 млрд. євро). Починаючи з 2007 року допомога Україні надається в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007-2013 рр. (далі - ENPI), бюджет якого для України складає 2,7 млрд. євро. Окремо здійснювалось фінансування співробітництва з ядерної безпеки, обсяг якого склав 524 млн. євро.

Основними програмами та інструментами за якими надається допомога Європейського Союзу для України є:

**Національний компонент ENPI** (включаючи програми бюджетної підтримки, проекти в рамках інструменту Twinning, програми Всеохоплюючої інституційної розбудови);

**Регіональні програми ENPI:**

- Східна регіональна програма, включаючи грантові проекти в рамках освітньої програми Tempus;
- Міжрегіональна програма, включаючи семінари та навчальні поїздки в рамках TAIEX;
- Програми прикордонного співробітництва ENPI (грантові проекти);
- Інструмент співробітництва з ядерної безпеки;
- Тематичні програми Європейського Союзу (грантові проекти);
- Інструмент з питань безпеки та миру.

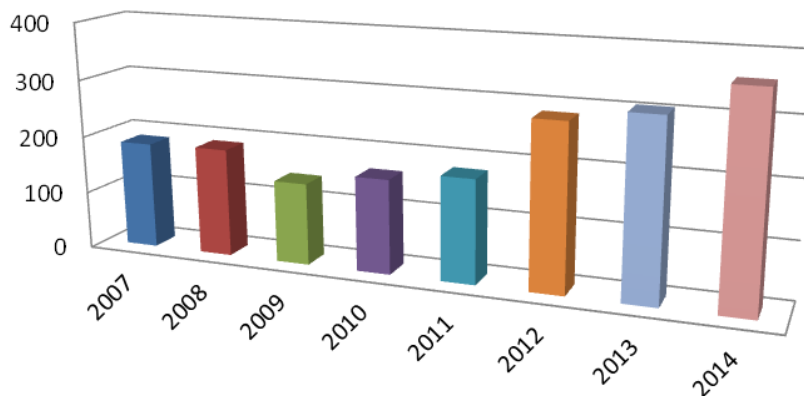


Рис.1. Технічна допомога ЄС у 2007-2014 рр. (млн. євро)\*  
\*Джерело: [10]

У 2014 році за діючими контрактами профінансовано близько 122 млн. євро, зокрема, Національний компонент ЄСП – 46 млн. євро; Програми прикордонного співробітництва – 32 млн. євро.

Окрім програм транскордонного співробітництва, в рамках надання Україні міжнародної технічної допомоги, здійснюється підтримка з боку 15 країн, Європейського Союзу та понад 20 міжнародних організацій. Найбільшими донорами для України були та залишаються Сполучені Штати Америки та Європейський Союз. Серед найактивніших є Канада, ФРН, Швеція, Швейцарія, Японія, Туреччина, Данія. Проводять підтримку української держави і організації системи ООН, Світовий банк, ЄБРР, ОЕСР.

Основні організаційно - правові засади технічного співробітництва з країнами - донорами та міжнародними організаціями на сьогодні регулюються 21 рамковим міжнародним договором України та міжнародними договорами щодо впровадження програм співробітництва в різних сферах економіки.

За даними системи моніторингу Мінекономрозвитку на 1 вересня 2015 року впроваджується 343 проектів загальною контрактною вартістю понад \$3,3 млрд.

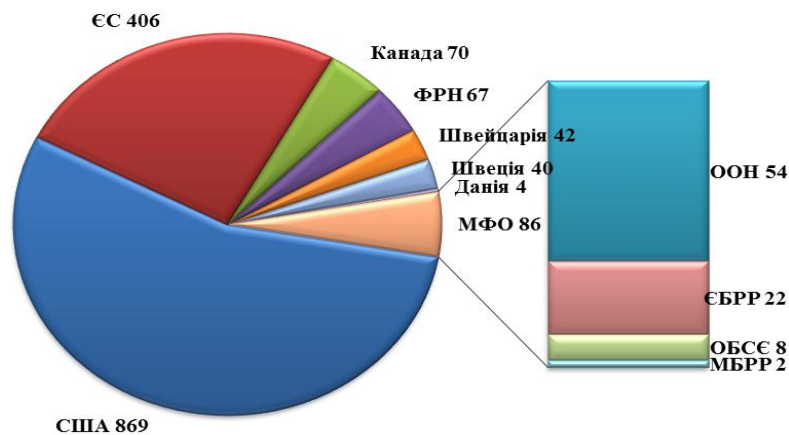


Рис. 2. Обсяги технічної допомоги, що надавалась донорами у рамках проектів, діючих у II півріччі 2014 року (млн. \$) \*

\*Джерело: [10]

Відповідно до Постанови КМУ від 15 лютого 2002р. № 153 – всі проекти міжнародної технічної допомоги підлягають обов'язковій державній реєстрації, яку здійснює Мінекономрозвитку. Вона підтверджується реєстраційною картою проекту, засвідченою печаткою

Мінекономрозвитку, та містить основну інформацію про даний проект. Державна реєстрація є підставою для подальшої реалізації права на одержання відповідних пільг передбачених Рамковою угодою між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств, а також національним законодавством.

Право на податкові пільги виникає у двох випадках:

- якщо в рамках проекту програм на території України придбаються товари, роботи та послуги.
- якщо на територію України ввозяться (пересилаються) товари, необхідні для реалізації заходів у рамках проекту програм.
- Таким чином, в рамках зареєстрованих проектів:
  - товари, роботи та послуги, що закупаються (виконуються, постачаються) за кошти проекту в Україні, звільняються від оподаткування податком на додану вартість;
  - товари, що ввозяться в Україну в рамках проекту, звільняються від оподаткування податком на додану вартість та від оподаткування митом.
  - надходження в іноземній валюті за проектами, що пройшли державну реєстрацію, не підлягають обов'язковому продажу на міжбанківському валютному ринку України.

Проте окремі фінансові труднощі виникають в тому разі, коли проекти реалізуються через органи Державного казначейства.

Аналізуючи перелік 343 діючих проектів міжнародної технічної допомоги, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію в Мінекономрозвитку станом на 01.09.2015 року можна дійти висновку, що відсоток проектів сприяючих розвитку туристичної галузі становить близько 5%, більшість туристичних проектів (15 з 16) фінансується за рахунок Європейського Союзу, носять відносно короткостроковий характер ( до 2 років) та впроваджуються переважно у прикордонних областях – Волинській (4), Львівській (3), Івано-Франківській (2), Рівненській (2), Закарпатській (1), Вінницькій (2), Одеській (1).

Гранична ланка загальної вартості цих проектів починається від €76,410 на 2013-2015рр. та максимально сягає €1 млн. 660 тис. на той же строк виконання – для інфраструктурних розробок (наприклад, розвиток співробітництва в галузі санаторно-курортного туризму, модернізація зоопарків в м. Замості та м. Луцьку або створення рекреаційної зони у м. Жешуві). Основними розпорядниками коштів виступають обласні державні адміністрації, виконавцями – від громадських організацій та благодійних фондів до місцевих органів влади.

Урядом Канади (Канадське агентство міжнародного розвитку) фінансується середньострокова (2009-2016 роки) програма підготовки



кваліфікованих кадрів у сфері ресторанного бізнесу та туризму вартістю С\$ 3млн. 492 тис. Підготовка проводиться в трьох навчальних закладах України (Київське професійно-педагогічний коледж імені А. Макаренка; Івано-Франківський технікум ресторанного сервісу і туризму; Львівське вище професійне училище ресторанного сервісу) та в Саскачеванській Політехніці (Канада).

Порівнюючи видатки на розвиток туристичної галузі за рахунок міжнародних програм та Державного бюджету стає очевидним те, що незважаючи на відносно невелику частину у загальному фінансуванні проектів (5%), її практичний вплив є значним. Зокрема, у 2014 році з Держбюджету Державному агентству туризму та курортів України (Держтуризмкурорт) було нараховано 3млн. 544тис. грн., з яких 2 млн. 948 тис. грн. були направлені на підтримку керівного апарату розпорядника коштів, і лише 596тис. грн. – безпосередньо на фінансову підтримку розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудову туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні [11]. В зв'язку з тим, що відбулися структурні зміни і Держтуризмкурорт було ліквідовано, а функції передано до Мінекономрозвитку, у редакції Державного бюджету на 2015 рік рядок видатків на стимуляцію туристичної діяльності не був виокремлений як самостійна стаття витрат [12]. За підтримки Мінекономрозвитку була розпочата підготовка до участі та впровадження програм прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ENPI) на 2014–2020 роки та двох програм територіального співробітництва країн Східного партнерства (ЕaPТС). Сьогодні Україна приймає участь у 4 спільних операційних програмах прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020 роки та двох Східного партнерства, а саме “Польща – Україна – Білорусь”, Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна”, “ Румунія – Україна”, “Басейн Чорного моря” та “Білорусь - Україна”, “Молдова - Україна”, відповідно. ENPI поширюються на 14 областей України, а ЕaPТС охоплюють 7 областей.

Практичним прикладом реалізації міжнародних програм транскордонного співробітництва на регіональному рівні як таких, що не пройшли реєстрацію, можна розглянути проект, що впроваджується в Інституті проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України. Транскордонна програма «Басейн чорного моря 2007-2013» уклала угоду на виконання проекту «Tourism paths in Black Sea region (BSB-Tourism)» строком 24 місяці (2014-2015). Загальна вартість проекту (відповідно до грантового контракту) становить € 577 тис. 760 та безповоротно розподіляється бенефіціаром між сьома партнерами, з якими було укладено партнерські угоди. Аплікантом проекту є Греція,

партнерами по реалізації виступають Туреччина, Грузія, Вірменія, Молдова, Болгарія та Україна. В загальному контексті завдань даного проекту ШПРЕД НАН України визначив по своїй частині завдання щодо розробки інформаційно-аналітичної платформи активізації розвитку туризму в регіоні Чорного моря для покращення міжнародної взаємодії, завданнями – оцінку стану сфери туризму та розвитку туристичних продуктів; вирішення питань розвитку туристичної діяльності; визначення загальних природних та культурних цінностей для країн Чорноморського басейну; пошук нових та просування традиційних видів туризму і тур продуктів в регіоні.

**Висновки.** Таким чином, інституційна база дозволяє формувати успішну туристичну політику та сприяє розвитку транскордонних відносин у галузі туризму через участь у програмах транскордонного співробітництва. Проведений аналіз доводить що реалізація міжнародних проектів відіграє певну роль в економічній діяльності країни, в т.ч. в рекреаційно-туристичній. Виходячи з цього для визначення рівня ефективності реалізації міжнародних проектів на державному та регіональному рівнях необхідно проводити їх моніторинг. Дуже важливо знати основні цілі та завдання, що досягаються в результаті реалізації міжнародних проектів, для створення відповідної системи моніторингу, яка орієнтована на вимірювання та облік важливих показників діяльності проектів та їх результатів, а також розробити основні види індикаторів, які дозволятимуть досліджувати ресурсну складову проектів, продукти, що створюються та ефекти від реалізації .

### *Література*

1. Туристична статистика [Електронний ресурс] // Всесвітня туристична організація: оф. сайт. – Режим доступу: <http://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current/> - Загол. з екрану.
2. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995р. № 324/95-ВР // Урядовий кур'єр. – 1995. – 16 листопада.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 24.
4. Про Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки : Розпорядження КМУ від 25.05.2011 № 577-р (зміни від 02.10.2013, підстава 870-2013-р) // Урядовий кур'єр. – 2011. - №135.
5. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015р. - №2. – стор. 14. – стаття 154.

6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014р. // Офіційний вісник України. - 2014. - № 75. - том 1. - стор. 82. - стаття 2125.
7. Про Положення про Державне агентство України з туризму та курортів: Указ Президент України від 08.04.2011р. № 444/2011 [Електронний ресурс] // Верховна рада України : оф. інтернет-ресурс. – Текст дан. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/444/2011>. - Загол. з екрану.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанови КМУ від 10 вересня 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014. - № 169.
9. Інституційне забезпечення розвитку сфери туризму в українсько-польському транскордонному регіоні [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України : оф. сайт. – Текст дан. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/245/> - Загол. з екрану.
10. Інформація про залучення міжнародної технічної допомоги у II півріччі 2014 року [Електронний ресурс] // Міністерство економічного розвитку і торгівлі : оф. сайт. – Текст дан. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Informatsiino-dovidkoviMaterialiSchodoMtd> – Загол. з екрану.
11. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014р. № 719-VII ( зі змінами від 31.12.2014р. № 61-19) // Офіційний вісник України. – 2014 р. - № 8. – стор. 11. - стаття 230.
12. Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" : Закон України від 17.07.2015р. № 648-VIII // Офіційний вісник України. - 2015 р. - № 65. – стор. 7. – стаття 2153. – код акту 78146/2015.

#### *Abstract*

**Khumarova N., Golikova O.**

#### **Development of Tourism in the Context of International Projects` Realization**

The article deals with the specific institutional basis of the tourism industry and analyzes the objectives of the international projects` implementation aimed at tourism product promotion at the national and regional levels. Were analyzed certain issues of implementation of international assistance in the tourism sector and the order of its investment support.