

УДК 35.072.81

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СЕГМЕНТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА РОЗВИТОК ТУРИЗМУ В М. КИЄВІ

*Стаття присвячена проблемам ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток та перетворення сфери туризму в одну з найбільш прибуткових галузей економіки м. Києва, що забезпечить збільшення дохідної частини міського бюджету за рахунок податкових та валютних надходжень.*

*Article is devoted to effective use of budget funds aimed at developing and transforming the sphere of tourism in one of the most lucrative industries in Kyiv, which will provide increased revenue for the city budget through tax revenues and foreign exchange.*

*Ключові слова: ефективність, бюджетні кошти, фінансування, використання коштів, туризм, туристична галузь.*

*Key words: performance, budget, finance, disbursement, tourism, tourist industry.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Сьогодні туристична галузь України є п'ятою за значенням складовою поповненням бюджету. Туризм в Україні не досягнув свого піку, проте має великий потенціал щодо свого розвитку. Але головне питання завжди буде залишатися актуальним — це ефективність використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток туризму та виконання робіт і заходів у зазначеній сфері.

На даний час існує ціла низка проблем:

- неврегульованість в чинному законодавстві України окремих питань, пов'язаних з інвестиційною діяльністю, недосконалість податкова політика та несприятлива загальна економічна ситуація в країні;

- недостатність державних заходів, спрямованих на розширення міжнародного співробітництва України;

- відсутність підтримки з боку державних органів, що унеможливило залучення додаткових надходжень до спецфонду Наукового центру розвитку туризму та подальше виконання робіт в сфері наукового забезпечення функціонування туристичної галузі;

- існуюча система підготовки кадрів для туристичної сфери, яка не сприяла ефективному використанню бюджетних коштів та не забезпечила достатньо високого професійного рівня фахівців, що, в свою чергу, мало негативний вплив на якість наданих туристичних послуг.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому при постійному збільшенні обсягів фінансування при проведенні державних заходів не досягнуто всіх поставлених цілей, яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на розвиток туризму.

На сьогоднішній день існує багато компаній, які займаються туристичною діяльністю, але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

У сучасній світовій системі господарства туризм посідає провідні позиції. На сьогодні туризм є однією з найбільш перспективних галузей, яка швидко та динамічно розвивається. Тому завданням статті є надати оцінку ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток туризму, визначити проблеми у їх використанні; розробка пропозицій щодо якісних змін в управлінні бюджетними коштами та підвищення ефективності їх використання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ  
ДОСЛІДЖЕННЯ

Місто Київ — видатний центр світової культури та архітектури, має багату історію та значний рекреаційний потенціал для розвитку всіх форм туризму, що дає йому можливість увійти в число найбільш розвинутих в туристичному відношенні столичних міст світу.

За даними Київського науково-методичного центру з охорони, реставрації та використання пам'яток історії, культури і заповідних територій, на сьогодні в нашій столиці нараховується понад 2,5 тисячі пам'яток історії та культури. Серед них 39 — світового значення, зокрема збудовані у XI—XII століттях Софійський собор та комплекс споруд Києво-Печерського національного історико-культурного заповідника, які внесені до списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

До реєстру національного культурного надбання включено 380 пам'яток архітектури, 23 пам'ятки археології, 25 пам'яток історії і 9 пам'яток монументального мистецтва [5].

Також у столиці функціонує понад 100 музеїв, з них 24 музеї міського підпорядкування із загальним обсягом фондів колекцій понад 2,0 млн експонатів, 33 театри та театри-студії, 53 культові споруди, 141 бібліотека, 19 концертних організацій і самостійних музичних колективів, цирк.

Важливим фактором розвитку туризму є рекреаційна сфера міста з системою зелених насаджень, лісопарками, парками та скверами, які створюють його неповторний вигляд як одного з найкрасивіших міст Європи, що так приваблює туристів.

Для відпочинку та дозвілля в місті нараховується близько 140 парків, з них 5 парків — пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення: Володимирська гірка, Маріїнський парк, Сирецький гай, Феюфанія, Голосіївський парк ім. Рильського, 13 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва місцевого значення: "Аскольдова могила", парк "Слави", парк Національного технічного університету (КПІ), парк ім. Тараса Шевченка, Хрещатий парк та інші.

Крім того, Київ на сьогодні має 35 чудових зон відпочинку біля води та 39 — на території міських лісів, які приваблюють киян та гостей міста: в Гідропарку, на Трухановому, Жуковому, Долобецькому та інш. островах, пляжі Дніпровська Рив'єра, Центральний, Венеція, Молодіжний, Золотий, Сонячний тощо.

У місті розташовано три ботанічних сади загальнодержавного значення: Центральний ботанічний сад ім. М. Гришка, ботанічний сад ім. академіка Фоміна, ботанічний сад Національного аграрного університету [2].

Київ має два кліматичних курорти загальнодержавного значення — Пуща-Водиця та Конча-Заспа, з проектною потужністю відповідно на 13,3 та 14,7 тис. місць.

За даними Головного управління комунального господарства Київської міської ради (КМДА), за 2007—2008 роки та 6 місяців 2009 року загальний обсяг туристичних потоків становив 4,5 млн туристів, з яких 64,4% в кількості 2,9 млн громадян склали туристи, що виїжджали за кордон. Кількість іноземних туристів становила 711 тис. осіб, охоплених внутрішнім туризмом — 911 тис. осіб. Екскурсійні послуги отримали 518 тис. осіб.

Станом на 01.10.2009 року в м. Києві було зареєстровано 1935 підприємств, які займались туристичною діяльністю. За статистику, Київські туристичні компанії обслуговують 30—35% іноземних туристів та близько

63% українських туристів, що виїжджають за кордон.

Розвиток міського туризму значною мірою визначається станом готельного господарства. За даними Головного управління комунального господарства Київської міської ради (КМДА), що наведені в Додатку 8, на кінець 2008 року в столиці функціонувало 128 закладів розміщення різної форми власності та підпорядкування на 9,2 тис. номерів, загальною кількістю місць — 16,0 тисяч. З них 91 заклад — це готелі, потужністю більше ніж 7,6 тис. номерів, решта — інші засоби тимчасового розміщення (проживання) на 1,6 тис. номерів [6].

За категорією комфортності їхня кількість становила:  
\*\*\*\*\* — 3 готелі на 659 номерів;  
\*\*\*\* — 12 готелів на 1382 номери;  
\*\*\* — 19 готелів на 3176 номерів;  
\*\* — 17 готелів на 1075 номерів;  
\* — 6 готелів на 157 номерів.

Решта готелів мали сертифікати відповідності на безпеку проживання туристів.

Таким чином, в м. Києві на сьогодні готелів категорії 3—5 зірок лише 34, або 26% від їх загальної кількості, і з них більшість (19 закладів) — тризіркові. Решта закладів розміщення (74%) являють собою готельні приміщення нижчих рівнів та категорій комфортності.

Крім того, сьогодні в м. Києві надзвичайно мало так званих малих готелів — менше третини від їх загальної кількості, що значно нижче світових показників.

За оцінками фахівців, на сьогодні потужність столичних готелів не відповідає загальноприйнятим європейським нормам забезпеченості міста готельним фондом.

За нормативним показником, що діє в країнах Євро-союзу і становить 10 місць на 1000 жителів, сьогодні в м. Києві забезпеченість складає 6,4 місць на 1000 жителів. Для порівняння: у Парижі вона дорівнює 38,4; у Відні — 25,6; у Москві — 9,6; Санкт-Петербурзі — 6,4. Це означає, що за наявності сьогодні в столичних закладах розміщення 16026 місць, необхідно ввести в дію додатково понад 9,0 тис. місць.

За розрахунками фахівців, м. Київ як столиця європейської держави має бути забезпечений 3—4 п'ятизірковими, 12—15 чотиризірковими та 40—50 тризірковими готелями. За наявності інвестицій та ефективного менеджменту значний розвиток можуть також отримати найдешевші однозіркові готелі, які розраховані на внутрішній, переважно молодіжний туризм.

Аналіз основних показників розвитку готельного господарства м. Києва за 2007—2008 роки, що наведені в Додатку 8, свідчить, що в результаті різкого підвищення курсу іноземних валют, світової фінансової кризи та зниження попиту на готельні послуги значно зменшились прибутки підприємств зазначеної сфери. Якщо у 2007 році їх балансовий прибуток складав 402,1 млн грн., то у 2008 році сума збитків становила 221,1 млн гривень.

За 2008 рік на 17,6% зменшилась завантаженість номерного фонду готелів м. Києва: з 61% у 2007 році до 43,4% — у 2008 році. Проте кількість обслужених туристів зросла на 2,5%, в тому числі кількість обслужених іноземців — на 13,7%.

За даними Головного управління комунального господарства Київської міської ради (КМДА), завантаженість номерного фонду готелів зменшилась за рахунок зменшення строків перебування туристів в готелях.

У порівнянні з 2007 роком у 2008 році в 4 рази зросли платежі до бюджету, які склали 765,9 млн грн. Од-

нак це відбулось за рахунок значного зростання тарифів на комунальні послуги.

Крім того, в туристичній галузі накопичилось багато інших проблем, які потребують детального вивчення та розв'язання.

Так, через недосконалу законодавчу та нормативно-правову базу, яка регулює діяльність суб'єктів, працюючих на ринку туристичних послуг, на сьогодні відсутні механізми заохочення зарубіжних інвесторів, а також туроператорів і турагентів, які працюють на в'їзд [1].

Це підтверджується і даними інтерв'ювання, проведеного серед працівників керівного складу управління розвитку туризму Головного управління комунального господарства Київської міської ради (КМДА), управління культури і туризму 19 облдержадміністрацій, зокрема Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської, та професорсько-викладацького складу географічного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

На сьогодні також має певні недоліки система підготовки фахівців для сфери туризму, що є однією з причин невисокого рівня якості наданих туристичних послуг.

Про це також свідчить і той факт, що в загальній кількості скарг та звернень громадян, які протягом 2007—2009 років надходили на адресу Головного управління комунального господарства виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), питома вага скарг на суб'єктів туристичної діяльності за неналежне надання турпослуг складає 78,9%.

Головними недоліками в сфері міжнародного співробітництва на сьогодні є недостатня інформованість іноземних громадян про туристичну привабливість м. Києва та України в цілому і низький рівень конкурентоспроможності національного туристичного продукту на світовому ринку туристичних послуг. Це підтверджують відповідно 10 та 12 осіб, що становить 31,2% та 37,5% від загальної кількості опитаних.

Зауважимо, недооцінка важливості екскурсійної справи відмічається в сучасній Україні.

Так, за радянських часів на території України діяло понад 4,5 тис. екскурсійних маршрутів, у кожному екскурсійному бюро був численний штат працівників. Зокрема, у Київському бюро подорожей та екскурсій до 1990 року працювало 1200 екскурсоводів, з них 200 штатних та більше тисячі — позаштатних.

На сьогодні, за статистичними даними Асоціації екскурсоводів України (далі Асоціація), в Україні діє в півтора рази менше екскурсійних маршрутів, близько 3 тисяч, на яких працює понад 2,5 тисяч екскурсоводів — членів Асоціації. З них по м. Києву — біля 400, що становить лише 33,3% від рівня радянського періоду.

Для прикладу, у Єгипті ця сфера вже 28 років знаходиться під контролем президента країни. Він особисто очолює національну раду з туризму. Протягом останнього десятиріччя значну увагу розвитку туризму на державному рівні приділяють також і в Туреччині, Казахстані, Хорватії та Угорщині.

Ще одна проблема туристичної сфери в Україні — захист вітчизняного екскурсійного ринку від екскурсоводів-нелегалів.

Наприклад, Асоціацією зафіксовані непоодинокі випадки, коли польські екскурсоводи проводили екскурсії у Львові. Як наслідок, викривлення окремих історичних фактів при подачі екскурсійного матеріалу.

На нашу думку, вирішення цієї проблеми може забезпечити, перш за все, залучення до екскурсійної діяльності тільки екскурсоводів — членів Асоціації.

Така практика існує в багатьох європейських країнах. Наприклад, у Відні (Австрія) за порядком проведення екскурсій стежать члени Національної асоціації екскурсоводів, які ефективно захищають свій ринок праці. Вони завжди можуть підійти до нелегалів, (ними, частіше за все, виступають екскурсоводи з інших країн) і оштрафувати їх за те, що вони не є членами австрійської асоціації екскурсоводів і тому не мають права на цю діяльність.

За даними Асоціації екскурсоводів України, в минулому 2008 році у Відні оштрафовано на 450 євро одного з українських екскурсоводів-нелегалів. Крім того, були випадки, коли українські екскурсоводи-нелегали потрапляли і до поліції в Італії та Іспанії.

Неврегульованість в чинному законодавстві України окремих питань, пов'язаних з інвестиційною діяльністю, недосконала податкова політика та несприятлива загальна економічна ситуація в країні не дозволили залучати кошти приватних інвесторів, що, в свою чергу, унеможливило виконання багатьох робіт та заходів Програми розвитку туризму в м. Києві до 2010 року.

В умовах ринкового трансформування економіки для України дуже гострою є потреба в значних іноземних інвестиціях.

Як показує практика, для більшості країн з перехідною економікою ефективно використаний іноземний капітал стає ключовим фактором їх розвитку, оскільки він є провідником сучасних технологій виробництва та управління, своєрідною "перепусткою" на світові ринки товарів та капіталів, дозволяючи при цьому компенсувати дефіцит бюджетних коштів.

За розрахунками міжнародних експертів, загальний обсяг необхідних іноземних інвестицій в економіку України на сьогодні становить понад 40 млрд доларів США. При цьому потенційні можливості України для ефективного освоєння інвестицій складають 2—2,5 млрд доларів на рік. Протягом 5 років такі кошти дозволять реконструювати пріоритетні галузі промисловості.

Іноземні інвестиції, які сьогодні надходять в Україну, йдуть переважно в промисловість та агропромисловий комплекс, але туристична сфера, зокрема готельний та рекреаційно-туристський бізнес, також потребують інвестиційних ресурсів. Це дасть можливість підвищити прибутковість цієї галузі та збільшити надходження до бюджету.

Перш за все це стосується м. Києва, оскільки він має найбільшу в Україні мережу готелів та цінні курортно-логічні ресурси, які дають можливість ефективно здійснювати рекреаційно-курортну діяльність.

Це передбачено і "Програмою розвитку туризму в м. Києві до 2010 року", затвердженою рішенням Київської міської ради від 12.02.2004 р. № 20/1229. Так, в Програмі 503,8 млн грн., або лише 21% від загального обсягу фінансування, складають бюджетні асигнування, а більшу частину, в сумі 1888,7 млн грн., або 79,0% — кошти приватних інвесторів. З них протягом 2007—2009 років планувалось залучити майже 878,0 млн грн. [6].

За рахунок зазначених коштів передбачалось здійснити цілу низку робіт та заходів, зокрема з орга-

нізації та покращення туристичної, екскурсійної, рекреаційно-курортної, природоохоронної, інформаційно-аналітичної та рекламної діяльності, поліпшення транспортної інфраструктури, наукового та кадрового забезпечення, будівництва нових засобів розміщення (готелі, мотелі-кемпінги) та вдосконалення готельного господарства.

Проте, як свідчать дані, одержані в Головному управлінні комунального господарства виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), фактично за цей період не надійшло жодної копійки інвестицій.

Існують об'єктивні фактори, що негативно вплинули на процес іноземного інвестування, головними з яких є:

- нестабільне законодавство та відсутність для іноземних інвесторів надійних гарантій захисту його від змін;

- недосконала податкова політика;
- недостатній розвиток малого та середнього підприємництва;

— невіршеність питань щодо надання у приватну власність земельних ділянок, відведених під будівництво нових об'єктів;

— темпи інфляції, які залишаються на значно вищому рівні, ніж у країнах Західної Європи та США.

Так, в розділі IV Закону України від 18.09.1991 року № 1560 "Про інвестиційну діяльність" (із змінами та доповненнями) встановлені гарантії захисту іноземних інвестицій, зокрема компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам та повернення коштів у разі припинення інвестиційної діяльності.

Компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам полягає в тому, що іноземні інвестори мають право на відшкодування збитків, включаючи упущену вигоду і моральну шкоду, завданих їм внаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами України чи їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора або підприємства з іноземними інвестиціями.

Проте, гарантуючи компенсацію та відшкодування збитків іноземним інвесторам, чинний Закон не визначає строки їх виплати, джерела, з яких такі виплати повинні здійснюватись та відповідальних за це посадових осіб.

В разі припинення інвестиційної діяльності іноземний інвестор має право на повернення не пізніше шести місяців з дня припинення цієї діяльності своїх інвестицій у натуральній формі або у валюті інвестування в сумі фактичного внеску (з урахуванням можливого зменшення статутного фонду) без сплати мита, а також доходів з цих інвестицій у грошовій чи товарній формі за реальною ринковою вартістю на момент припинення інвестиційної діяльності, якщо інше не встановлено законодавством або міжнародними договорами України.

Разом з тим, не визначено конкретного механізму здійснення цього на практиці.

Крім того, чинними Законами України від 28.12.1994 року № 334/94-ВР "Про оподаткування прибутку підприємств" (із змінами та доповненнями), від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР, "Про податок на додану вартість" (із змінами і доповненнями) на сьогодні не визначено для інвесторів ніяких пільг та преференцій.

Наприклад, для тих, хто інвестує в туристичну сферу, зазначеними законами не передбачено:

- спрощення обчислювальної бази оподаткування;
- диференціації принципів оподаткування за видами туризму;

— визначення початкових сум, що не обкладаються податками;

— пільги в оподаткуванні доходів комерційних банків, що надають кредити на розвиток особливо важливих для регіону підприємств сфери туризму.

Таким чином, сьогодні в Україні сформувався малоприятливий інвестиційний клімат, головною складовою якого є відсутність ефективного політичного та законодавчого забезпечення, податкових пільг та преференцій, внаслідок чого міжнародні інвестори не виявляють зацікавленості та не готові вкладати кошти в національну економіку, зокрема — в туристичну галузь [3].

Зазначена ситуація призвела до невиконання багатьох запланованих робіт та заходів Програми.

Особливо це стосується готельного господарства столиці, оскільки його розвиток та будівництво закладів розміщення здійснюється винятково за рахунок інвестиційних коштів.

Відповідно до Програми, протягом 2004—2010 років планувалось будівництво готелів на 4,3 тис. номерів та мотелів-кемпінгів на 1,2 тис. номерів. На виконання зазначених робіт передбачалось залучити інвестицій на 496,7 млн грн.

Також важливим фактором розвитку міського туризму є рекреаційно-курортна та природоохоронна діяльність.

У сфері наукового та кадрового забезпечення туристичної діяльності протягом 2005—2009 років Програмою планувалось за кошти інвесторів створити єдиний Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для туристичної галузі й бібліотеку туристичної літератури, на що передбачалось залучити майже 700 тис. грн. Проте через відсутність коштів ці роботи також не виконано.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, неврегульованість в чинному законодавстві України окремих питань, пов'язаних з інвестиційною діяльністю, недосконала податкова політика та несприятлива загальна економічна ситуація в країні не дозволили залучити кошти приватних інвесторів, що, в свою чергу, унеможливило виконання багатьох робіт та заходів, передбачених Програмою розвитку туризму в м. Києві до 2010 року.

### Література:

1. Закон України "Про туризм" від 15.09.1995 року № 324.
  2. Закон України "Про охорону культурної спадщини" від 08.06.2000 № 1805.
  3. Закон України "Про курорти" від 05.10.2000 року № 2026.
  4. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки" від 20.04.2004 № 1692-IV.
  5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про занесення пам'яток історії, монументального мистецтва та археології національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України" від 27.12.2001 № 1761.
  6. Рішення Київської міської ради "Про затвердження Програми розвитку туризму в м. Києві до 2010 року" від 12.02.2004 року № 20/1229.
- Стаття надійшла до редакції 12.07.2010 р.*