

Істотною проблемою покращання цього процесу є поділ між політичними і менеджерськими функціями суб'єктів, функціонуючих на території міста. Поділ цих функцій дуже виразно акцентований в американських рішеннях, де укладаються контракти між вибірними органами і підприємствами, які професійно керують справами регіону [1]. В результаті процес управління регіоном буде мати ознаки спаяної системи, а не набору вільних і різних організаційних, технічних і економічних рішень [8, с. 419].

1. Domański T. *Planowanie i programowanie w kontekście reformy ustrojowej państwa*, Zgierz 1996. 2. *Współczesna gospodarka krajowa*, / Red. A.B. Kisiel-Łowczyk Gdańsk 1999. 3. Mazur Zb., Ziezula J., *Marketing w administracji publicznej. Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz* 1999. 4. Strzeszewski G. *Integralny rozwój gospodarczy ODiSP*, Warszawa 1979. 5. *Polityka ekonomiczna* B. Winiarski Red. *Akademia Ekonomiczna, Wrocław* 1996. 6. Weber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa, 1984. 7. Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN Warszawa 1998. 8. E. Wojciechowski „Zarządzanie w samorządzie terytorialnym” w: „Funkcjonowanie samorządu terytorialnego”, // red. S. Dolata, Opole, 1998. 9. Zatorska A. *Ku globalizacji?*, PWN, Warszawa, 1998.

УДК 658.8

С.В. Хлопьяк

Київський національний торговельно-економічний університет

СТВОРЕННЯ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИХ СЕЗ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТУРИЗМУ УКРАЇНИ

© Хлопьяк С.В., 2002

В контексті пошуку шляхів вирішення проблеми регіоналізації дії державного інвестиційного механізму в туристичній галузі розглянуто об'єктивні передумови формування в Україні мережі спеціальних економічних зон туристично-рекреаційного призначення. Проаналізовано ефективність встановлених у теперішній час основних організаційно-правових параметрів процесу їх створення та функціонування, визначені перспективні заходи щодо його активізації та якісного удосконалення.

In a context of search of ways of the decision of a regionalization problem of action of the state investment mechanism in tourist branch the objective preconditions of formation in Ukraine of a network of tourist-recreative special economic zones are considered. The efficiency of the established now basic organizational-legal parameters of process of their creation and functioning is analysed, the perspective measures on his activization and qualitative improvement are determined.

Унікальність природно-ресурсного, історико-культурного та рекреаційного потенціалу України створює широкі можливості для всебічного задоволення пізнавальних, оздоровчо-спортивних і духовних потреб туристів. Проте сьогодні ступінь його практичної реалізації залишається вкрай низьким, насамперед, через несформованість для цього належних організаційних умов.

Як свідчить аналіз, переважна частина вітчизняних готелів, кемпінгів, санаторіїв та баз відпочинку споруджувалася за проектами, що не відповідають міжнародним стандартам. Їх інтенсивна експлуатація в період туристичного буму у 60 – 80-ті роки, а також несвоєчасне проведення капітальних і поточних ремонтів призвели до значного зносу матеріальної бази туризму. Обсяги ж вкладень у її зміцнення зростають сьогодні досить повільно і, звичайно, не задовольняють потреб галузі, оскільки лише для реконструкції наявних і будівництва нових готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, передбачених державною Програмою розвитку туризму до 2005 року, необхідно понад 900 млн доларів США [1].

Принциповим чинником, впливом якого зумовлюється загальна несприятливість інвестиційного клімату в Україні, нині постає відсутність механізму державного регулювання відтворювальних процесів з відповідними важелями його реалізації як на інституційному, так і регіональному рівнях. Досвід попередніх років показав, що проблеми відродження та подальшого розвитку інвестиційного потенціалу туристичної сфери України навряд чи вдасться вирішити прийняттям комплексу регулюючих актів або низкою розрізнених організаційно-технічних заходів. Сприяти систематизації їх використання повинна розробка концептуальної схеми інвестиційного процесу, яка, з одного боку, виходила б із соціально-економічних завдань, що потребують невідкладного розв'язання, а з іншого, – із реальних можливостей ще до кінця не зруйнованого вітчизняного інвестиційного комплексу.

Базовою передумовою ефективності дії цієї схеми має стати регіоналізація усіх аспектів здійснення державної інвестиційної політики, що передбачає, по-перше, перерозподіл прав і повноважень між центром і регіонами на користь останніх, а по-друге, посилення впливу держави на регіональний розвиток за допомогою інвестиційних рішень. У цьому разі не обійтися без створення регіональних державних програм, якими б визначалися умови прискореного розвитку перспективних територіально-господарських комплексів та чітко окреслювалися засоби їх досягнення, що можуть виступати у вигляді прямого державного інвестування, залучення іноземного капіталу, формування спеціальних фондів цільового фінансування, пільгового оподаткування та кредитування, особливо у тих районах, де склалися найсприятливіші обставини для економічного зростання, або, навпаки, мають місце надзвичайні екологічна, демографічна та інші. ситуації.

Найдієвішою формою реалізації регіональних інвестиційних програм в галузі туризму є утворення спеціальних економічних зон (СЕЗ) туристично-рекреаційного призначення. Вільні економічні зони – один з досить помітних важелів структурних перетворень світової економічної системи XX ст. Вони допомогли США під час депресії 30-х років, використовувалися для відновлення економіки ряду держав після Другої світової війни, а сьогодні починають приносити перші результати у постсоціалістичних країнах.

В Україні зацікавленість науковців і практиків СЕЗ як елементом територіальної організації продуктивних сил з'явилася наприкінці 80-х – початку 90-х років і була пов'язана з ґрунтовним вивченням позитивного закордонного досвіду їх функціонування. На користь формування СЕЗ в нашій країні свідчили її вигідне географічне розташування, розвиненість зовнішньоекономічних зв'язків, наявність значних трудових та природних ресурсів, потужного науково-технічного потенціалу і транспортної інфраструктури. Однак прийняття практичних рішень з цього питання тривалий час відкладалося через відсутність відповідної законодавчої бази та затвердженої на державному рівні концепції регіональної політики, програми розбудови СЕЗ в Україні, невизначеність перспектив господарського розвитку.

З 13 жовтня 1992 року правові засади існування вітчизняних СЕЗ, порядок їх заснування та ліквідації, загальні принципи побудови системи управління і контролю, умови здійснення підприємницької діяльності для суб'єктів зон тощо регламентуються базовим Законом України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”. Методологічною ж основою підготовки пропозицій про доцільність формування у певних територіальних межах СЕЗ виступає “Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні”, схвалена Постановою КМУ від 14.03.94 р. № 167.

Законом офіційно визначено, що спеціальні економічні зони як частини території України, де встановлюються і діють особливий правовий режим економічної діяльності та порядок застосування чинного законодавства, можуть створюватися у вигляді вільних митних, експортних, транзитних, комплексних виробничих, туристсько-рекреаційних, страхових, банківських зон, технологічних парків, технополісів тощо [2].

Потенційну вигідність функціонування в Україні розгалуженої у кількісному та територіальному відношенні системи СЕЗ туристично-рекреаційного призначення зумовлюють унікальні природні ресурси нашої держави, наявна матеріально-технічна база лікування і відпочинку, доповнена необхідними засобами комунікації, а також незмінно високий попит на рекреаційні послуги. Незважаючи на це, перспективною стратегією розвитку СЕЗ в Україні, що знайшла своє відображення у державній концепції їх створення, закріплено бажаність орієнтації зусиль уряду на переважання в країні зовнішньоторговельних, комплексних виробничих та науково-технічних зон [3]. І, можливо, саме у цьому слід вбачати першопричину того, що лише у двох з одинадцяти існуючих в Україні СЕЗ – “Курортотоліс Трускавець” та “Порт Крим” – туристична діяльність належить розряду пріоритетних.

Головна мета заснування туристичних зон визначається їх сутнісними характеристиками і у загальному випадку передбачає максимально ефективне залучення до господарського обороту природно-ресурсного потенціалу; його прибуткову експлуатацію, збереження та облаштування; сприяння збільшення доходів від туризму і рекреації, формування нових робочих місць. Так, предметно конкретизуючи ці положення, Закон України “Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу “Курортотоліс Трускавець”, називає основними завданнями її створення “стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на ефективне використання та відтворення природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму” [4].

Показово, що протягом лише першого року з часу початку функціонування СЕЗ “Курортотоліс Трускавець” (01.01.2000 р.) свої проекти з реконструкції різних трускавецьких об'єктів зареєстрували дев'ять іноземних інвесторів, а загальний обсяг їх вкладень перевищив суму у 25 млн доларів США [5].

Для формування адекватних умов щодо залучення інвестицій в межах СЕЗ запроваджується спеціальний режим економічної діяльності їх суб'єктів в частині надання їм пільг зі сплати податку на прибуток, податку на додану вартість, зборів до Державного інноваційного фонду та фонду сприяння зайнятості населення, плати за землю, ввізного мита. Диференціація розмірів зазначених пільг здійснюється з урахуванням функціональної спрямованості окремих СЕЗ та техніко-економічного обґрунтування доцільності їх створення. Проведений аналіз законодавчої бази свідчить, що пільгові умови оподаткування, встановлені у вітчизняних туристично-рекреаційних зонах (ТРЗ) вільного підприємництва, в цілому є не гіршими, порівняно з рештою заснованих в Україні СЕЗ (див. таблицю).

Порівняльні характеристики різних функціональних типів СЕЗ в Україні

СЕЗ	Функціональний тип СЕЗ	Термін створення	Територія, га	Мінімальна вартість інв. проекту, тис. дол.	Ставка податку на прибуток для суб'єктів СЕЗ		Ставка ПДВ за операціями ввезення суб'єктами СЕЗ устаткування та обладнання для потреб власного виробництва	Ставки ПДВ за експортними операціями
					пільгова ставка	термін застосування		
Курортлопіс Трускавець	туристично-рекреаційна	20 років	781	500	0 % 15 %	до 3 років 4-6 років	0 % (безстроково)	звичайні
Порт Крим	комплексна виробнича, туристич.-рекреаційна, спеціальна митна	30 років	27	100	20%	безстроково	звичайна	0 %
Донецьк	комплексна виробнича, спеціальна митна	60 років	466	не встановлена	20%	безстроково	звичайна	0 %
Азов	комплексна виробнича, транзитна, спец. митна	60 років	314,8	не встановлена	20%	безстроково	звичайна	0 %
Яворів	комплексна виробнича, технологічний парк	20 років	160 000	500	0 % 15 %	до 5 років > 5 років	0 % (безстроково)	звичайні
в т.ч. автоторт "Краковець"	транзитна, спеціальна митна	20 років	74,5	500	0 % 15 %	до 5 років > 5 років	звичайна	0 %
Славутич	комплексна виробнича	20 років	межі міста	200	0 % 15 %	до 3 років 4-6 роки	0 % (до 5 років)	звичайні
Рені	комплексна виробнича, спеціальна митна	30 років	94,36	200	20%	безстроково	звичайна	0 %
Порто-Франко	комплексна виробнича, спеціальна митна	25 років	32,5	1000	0 % 15 %	до 3 років 4-6 роки	звичайна	0 %
Миколаїв	комплексна виробнича, спеціальна митна	30 років	860	500-3000	0 % 15 %	до 3 років 4-6 роки	0 % (до 5 років)	імп. – 0 % експ. – звичайна
Закарпаття	комплексна виробнича, спеціальна митна	30 років	737,9	не встановлена	20%	безстроково	звичайна	0 %
Інтерпорт Ковель	транзитна, спеціальна митна	20 років	56,77	не встановлена	20%	безстроково	звичайна	0 %

Втім, спеціальні закони, що регламентують функціонування СЕЗ “Курортотоліс Трускавець” та СЕЗ “Порт Крим”, як, до речі, і переважна більшість інших аналогічних нормативних актів, містять очевидну нечіткість у визначенні суб’єктного складу учасників господарської діяльності на території зони, оперуючи декількома нерівнозначними за змістом термінами, а саме “платник податку”, “інвестор”, “суб’єкт СЕЗ”, “суб’єкт підприємницької діяльності”. [4;6] Крім того, у Законі “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим”, комплексний характер якого робить цілком виправданим одночасне вживання в його рамках двох останніх з наведених словосполучень, їх перелік в деяких пунктах доповнює ще й термін “підприємство”. При цьому згадуваний вище вираз “суб’єкт підприємницької діяльності” не завжди супроводжується уточненням про реалізацію таким суб’єктом інвестиційного проекту, затвердженого Радою з питань територій пріоритетного розвитку та СЕЗ “Порт Крим”, що призводить до двозначності окремих регулюючих положень Закону. Особливої ж критики заслуговує передбачена у ньому можливість застосування пільгового режиму господарювання виключно до юридичних осіб (ст. 3) [6], в той час як чинне законодавство України в якості суб’єктів підприємницької діяльності однозначно називає також і фізичних осіб, не обмежених законом у правоздатності або дієздатності [7].

На фоні відсутності достатнього обсягу інвестиційних пропозицій абсолютно безпідставним виглядає і встановлення надмірно високих мінімальних розмірів капіталу, що інвестується, для отримання податкових або інших пільг: у СЕЗ “Курортотоліс Трускавець” та на територіях пріоритетного розвитку (ТПР) в АР Крим вартість пропонованих до реалізації проектів у сфері туризму відпочинку та розваг має бути не нижчою 500 тисяч доларів США. Як правило, подібних вкладень потребують енерго- та матеріаломісткі виробництва, зокрема металургія, підземне видобування вугілля, машинобудування. Натомість у туристичній галузі під них важко знайти як відповідного масштабу проект, так і інвестора, особливо серед суб’єктів малого та середнього бізнесу, здатного виділити необхідні кошти.

Негативний бік ситуації істотно посилюється як констатованою вище незначною кількістю ТРЗ в Україні, так і, передусім, невикористанням в туристично-рекреаційних цілях вже заснованих СЕЗ інших типів, в яких для цього існують сприятливі потенційні можливості. До складу таких зон слід віднести, наприклад, функціонуючу з 15 січня 1999 року в адміністративних межах Яворівського району Львівської області комплексну виробничу СЕЗ “Яворів”, що охоплює частину унікального заповідника Розточчя, де на порівняно невеликій території мальовничо поєднуються природні ареали Полісся, Поділля та Карпат. Характерно, що поруч з об’єктивними умовами розвитку туристичної діяльності в регіоні, нещодавнім створенням на базі заповідника національного парку “Яворівщина” були закладені також належні, але й досі не реалізовані, організаційні підстави для її активізації [8]. З аналогічних причин викликає сумнів і вибір варіанта використання вигідного географічного розташування Одеси на користь формування у морському порту міста зони вільної торгівлі “Порто-франко”, чим перекреслюються плани перетворення прилеглих до порту територій та його акваторії в зону відпочинку і рекреації з обладнаними пляжами, курортними бульварами та яхт-клубами.

Тож, при складанні переліку пріоритетних видів економічної діяльності в СЕЗ та на ТПР доцільно враховувати перспективні напрями розвитку господарських комплексів окремих регіонів, визначені на основі всебічного вивчення їх природно-ресурсного і науково-виробничого потенціалу. Відповідне Положення, затверджене спільним наказом Міністерств економіки та фінансів України від 14 березня 2000 року, відводить у цій якості формування високорозвиненої індустрії туризму для Закарпатської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Херсонської областей та АР Крим [9].

Варто зауважити, що суттєві недоліки теперішньої економіко-екологічної ситуації в приморських районах України пояснюються реалізацією у попередні роки концепції їх переважно промислово-транспортного розвитку. Тому сьогодні важливість створення на їх території зон з особливим режимом інвестиційної діяльності саме курортно-рекреаційної спеціалізації постала з усією очевидністю. Визначальними передумовами для цього є наявність в регіоні великих запасів цінних рекреаційних ресурсів – лікувальних грязей, мінеральних вод, якісних піщаних пляжів; багата історична та археологічна спадщина; сприятливі кліматичні та фізико-географічні умови. На Азово-Чорноморському узбережжі, крім того, вже давно склалася розвинена мережа курортів місцевого, республіканського, а раніше – і всесоюзного значення.

З іншого боку, існують не менш вагомні фактори, що сьогодні обмежують можливості заснування в південних областях України вільних туристично-рекреаційних зон і зумовлюють доцільність виділення в цьому регіоні на початковому етапі територій пріоритетного розвитку туристичного спрямування. Серед них недостатня підготовленість населення до рекреаційного підприємництва, низький рівень розвитку інженерної та соціальної інфраструктури (транспортне сполучення, зв'язок, водопостачання, торгівля, громадське харчування), несформованість сучасної системи інформаційного забезпечення туристичного бізнесу та дефіцит кваліфікованих менеджерів в цій сфері.

З урахуванням вищезазначеного, найбільш привабливим для створення ТРЗ з погляду уникнення їх орієнтації на підйом депресивних територій нині видається Карпатський регіон, і, зокрема, вже розроблені проекти формування в його межах СЕЗ “Буковина” та СЕЗ “Яремча”, що спираються на найвищі показники технічної та економічної ефективності використання наявних об'єктів туризму і рекреації, чисельності зайнятих в галузі, потужності туристичної інфраструктури тощо.

Разом з тим, неконтрольоване збільшення кількості СЕЗ та територій зі спецрежимом інвестиційної діяльності до отримання реальних даних щодо ефективності їх функціонування є неприпустимим як з економічних, так і суспільно-політичних міркувань. Практика свідчить, що лише кожна третя з усіх створених в світі вільних економічних зон виявилася успішною, інші ж поставленої при заснуванні мети не досягли [10].

Водночас незначні терміни введення в Україні спеціального режиму інвестування на окремих територіях не дають змоги провести узагальнений аналіз його соціально-економічних наслідків. Оскільки той же світовий досвід показує, що тільки через п'ять років після початку діяльності СЕЗ можна очікувати перших позитивних її результатів [11]. У зв'язку з цим для зменшення ризиків уряд України ввів тимчасовий мораторій на внесення пропозицій стосовно формування нових СЕЗ і ТПР, а також запровадив щоквартальний моніторинг за функціонуванням спецтериторій [12]. Проте сьогодні його здійснення стикається з проблемою відсутності загальноновизначених теоретичних і методичних наробок щодо оцінки інвестиційного клімату. Досі не вирішеними

залишаються питання формалізації впливу різноманітних факторів на обсяги залучення іноземних інвестицій. Здебільшого не створено і галузевих методик оцінки інвестиційної привабливості окремих територій, основу якої мають складати порівняльні характеристики їх головних елементів з позицій не лише технічних і ресурсних параметрів, але й прибутковості та економічності конкретних господарюючих суб'єктів.

Окрім сприяння моніторинговій діяльності, подібні методики могли б виконувати і функції важливого інструменту визначення перспективних регіонів для створення СЕЗ, диференціації важелів державної регіональної політики та орієнтації потенційних іноземних і вітчизняних інвесторів. Поряд з удосконаленням чинного законодавства щодо СЕЗ у змістовних та термінологічних аспектах, вирішення цього завдання в сфері туризму здатне суттєво прискорити процес подолання існуючих у ній кризових явищ та забезпечити необхідні умови для активізації просування туристичного продукту України на світові ринки.

1. Про стан та перспективи розвитку туризму в Україні (інформаційно-аналітичний матеріал до парламентських слухань). – К.: Видавництво “КІТЕП”, 2000. – С.19. 2. Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.92 р. 3. Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні, схвалена Постановою КМУ від 14.03.94 р. №167. 4. Закон України “Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу “Курортнополіс Трускавець” від 18.03.99 р. 5. Міжнародний туризм. – 2000. – №4. – С.59. 6. Закон України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим” від 21.12.2000 р. 7. Закон України “Про підприємництво” від 26.02.91 р. 8. Шурхало Д. Этот уникальный Яворовский район. Зона экологического бедствия превращается в свободную экономическую // Киевские Ведомости. – 1998. – 30 июля. 9. Положення про критерії визначення пріоритетних видів економічної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності і порядок їх застосування, затв. Наказом Мінекономіки України та Мінфіну України від 14.03.2000 р. 10. Пила В.І., Чмир О.С. Спеціальні (вільні) економічні зони: теорія та практика: навчальний посібник. – К.: КДТЕУ, 1998. – С.162. 11. Гутор А., Опрышко О. В зону хочешь? // Бизнес. – 1998. – №45. – С. 12 – 13. 12. Біттнер О. СЕЗ потребують спеціального дослідження // Урядовий кур'єр. – 2000. – №168. – С. 2.