

Брусільцева Ганна Миколаївна
к.е.н, доцент кафедри туризму

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТУРИСТИЧНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми

Сучасний стан національної економіки потребує переходу на нову інноваційну модель розвитку, ефективним механізмом реалізації якої є пошук і створення дієвих форм здійснення господарської діяльності, одними з яких можуть виступати такі структури бізнесу, що поєднують в собі різноманітні форми партнерства та співробітництва. На сьогодні існує велика кількість таких утворень, які існують у вигляді асоціацій, корпорацій, концернів, консорціумів, фінансово-промислових груп та відрізняються певними особливостями, а саме типом управління, юридичним статусом, типом організаційної побудови, територіальністю, організаційно-правовою формою тощо. Проте більшої уваги серед фахівців в сфері підприємництва різних галузей, державних установ, інвестиційних компаній, наукових установ тощо викликає така форма співробітництва як державно-приватне партнерство. Не виключенням є й розвиток туристичної галузі, яка в умовах нестачі фінансових ресурсів потребує впровадження нових сучасних форм співробітництва і партнерства, які б дали можливість отримати найбільший синергетичний ефект. Тому питання запровадження державно-приватного партнерства в туризмі є актуальними.

Стан дослідження

Вагомий внесок в дослідження питань розвитку державно-приватних партнерств здійснили іноземні та вітчизняні вчені, такі як М. Клейн, К. Кернагам, Дж. Бюкенен, Е. Дюркгейм, Дж. Коммонс, Р. Партінгтон, П. Бунд,

Б. Крейсель, М. Б. Данилишин, С. З. Захарова, А. М. Гаврилюк, А. Г. Зима, Д. М. Стеченко, І. В. Безуглий та інші. У роботах цих вчених розглядаються різні підходи до визначення поняття «державно-приватне партнерство», досліджується закордонний досвід використання проектів державно-приватного партнерства в різних галузях світової та національної економіки, визначаються форми реалізації зазначених проектів, проте потребує додаткової уваги визначення умов для впровадження державно-приватного партнерства в туристичну галузь України.

Мета дослідження

Метою дослідження є узагальнення теоретичних засад функціонування форм державно-приватного партнерства в туризмі, аналіз досвіду його використання у світі та Україні, визначення перешкод для впровадження державно-приватного партнерства в туристичну галузь України та розробка заходів з їх подолання.

Виклад основного матеріалу

Актуальність впровадження державно-приватного партнерства (ДПП) у світову туристичну галузь підтверджується її вагомим внеском у розвиток глобальної економіки. Так, за даними Всесвітньої ради з подорожей і туризму внесок туризму в світову економіку у 2015 році дорівнює 10 % світового валового продукту, загальний вклад туристичної галузі у забезпечення зайнятості населення складає 9,4 % від загальної зайнятості. Туристична галузь росте більш високими темпами у порівнянні з іншими галузями світової економіки, такими як автомобілебудування, фінансові послуги, охорона здоров'я. За даними Всесвітньої туристичної організації (ЮНВТО) Україна на протязі останніх років вважалася лідером в країнах центральної та східної Європи за кількістю туристичних прибуттів, однак в силу напруженого політичного стану ситуація змінилась у гіршому напрямку, а саме зменшення кількості іноземних туристів з 24 672 тис. осіб у 2013 році до 12712 тис. осіб у 2014 році призвело до зменшення доходів від туризму з 5 083 млн. дол. у 2013 році до 1 612 млн. дол. у 2014 році. [11]. Проте враховуючи величезних

природний, культурний, рекреаційних потенціал країна має всі шанси займати провідні позиції у розвитку світової туристичної галузі за умови прийняття грамотних управлінських рішень, направлених на активне співробітництво державного та приватного секторів. Особливий науковий та практичний інтерес до впровадження форм державно-приватного партнерства проявляють відомі іноземні та вітчизняні фахівці та науковці в галузі туризму.

Так, К.Кернагам визначає державно-приватне партнерство як форму співробітництва, яка ґрунтується на об'єднанні фінансових ресурсів, технологій, управлінських знань для досягнення спільної мети та загальної вигоди [7]. В інших джерелах [5] визначено, що державно-приватне партнерство характеризується розподілом ризиків, інвестиційних ресурсів, відповідальності та нагород.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» трактує останнє як систему відносин між державними та приватними партнерами, побудовану на засадах рівності партнерів та узгодженості інтересів, при реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються [1]. Відповідно до визначених в законі ознак державно-приватного партнерства, останнє ґрунтується на передачі частини повноважень, відповідальності та ризиків, щодо реалізації інвестиційних проектів приватному сектору. На стороні «державних» партнерів можуть виступати: держава України, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Закон України «Про державно-приватне партнерство» не визначає також обмежень щодо наявності статусу резидента, а навіть прямо передбачає у ч. 2 ст. 6 та ст. 19 можливість участі не лише національних, але й іноземних суб'єктів господарської діяльності.

Окремі дослідники [2; 4] визначають державно-приватне партнерство в галузі туризму як систему юридично закріплених відносин між органами державної влади, що регулюють функціонування галузі туризму на макро-, мезо- та мікрорівнях, а також державними туристичними установами та приватними установами чи окремими підприємцями. Проте, слід відзначити той

факт, що туристична галузі охоплює велику кількість суміжних галузей, такі як транспорт, охорона здоров'я, освіта, культура тощо, тому слід розширити зміст поняття.

З урахуванням зазначеного вище, державно-приватне партнерство в туризмі визначено як форма взаємодії системи органів державної влади різного рівня ієрархії, суб'єктів підприємницької діяльності в галузі туризму та суміжних галузей, іноземних суб'єктів господарювання, спрямована на об'єднання ресурсів, технологій та управлінських навиків, поділу ризиків та відповідальності з метою досягнення спільних цілей.

Також слід відзначити, що необхідною умовою реалізації будь-яких державно-приватних проектів є наявність таких елементів, як довіра та визнання партнеру, обов'язковість, взаємодія, передбачуваність, прозорий процес прийняття рішень, увага до процесу, взаємна відповідальність, розподіл проблем.

У світі успішне застосування державно-приватного партнерства простежується у транспортній сфері (автодороги, залізниці, аеропорти, порти), у реалізації проектів розбудови соціальної інфраструктури (охорона здоров'я, освіта, туризм), житлово-комунальному господарстві (водопостачання, електропостачання, газопостачання). Країнами, які активно застосовують такі форми співробітництва є США, Великобританія, Франція, Німеччина. Особливо активно розвивається концепція державно-приватного партнерства в таких країнах Європи, як Австрія, Греція, Ірландія, Іспанія та в країнах Південно-Східної Азії [4].

Так, наприклад в Угорщині Державна агенція з просування туризму (Magyar Turizmus) із залученням приватних партнерів розробили маркетингову стратегію, орієнтовану на сусідні країни та оптимізовану за часом на переїзд / переліт. Іншим прикладом є співпраця Корейської туристичної організації з компанією «VISA card», яка сприяла появі нових фінансових послуг для власників платіжних карток [4, с. 473].

Одне з перших досліджень, присвячених ролі Державно-приватного партнерства в туризмі, було проведено Всесвітньої туристичною організацією (ЮНВТО) у 2000 році, де 98% від громадських та приватних установ з 90 країн світу відзначили роль партнерства в туризмі як «дуже важливу» або «важливу» в посиленні конкуренції. У публікаціях ЮНВТО, зокрема у дослідженнях Р. Партінгтона, М. Крейсель, М. Пруга, П. Бунда, Ф. Штейнганса розглянуто більше ста прикладів реалізації державно-приватного партнерства в туризмі [5; 8; 9], окремі з яких представлено в табл.1.

Таблиця 1

Приклади реалізації державно-приватного партнерства

Автори	Назва документу	Зміст документу
Р. Партінгтон, Б. Крейсель, М.Пруг, Ф. Штейнганс [8]	Звіт «Державно-приватні партнерства: взаємні вигоди для бізнесу та заповідних територій»	Опис об'єктів ДПП в туризмі, що реалізовані на заповідних територіях ПАР, Великої Британії, США та Німеччини, а також опис учасників та результатів партнерства
Бізнес рада всесвітньої туристичної організації [11]	Звіт «Співробітництво державного та приватного секторів: підвищення конкурентоспроможності туризму»	Досліджено відношення населення країн до реалізації проектів ДПП в туризмі, описано результати реалізації проектів у 80 країнах світу.
П. Бунд [5]	Звіт «Співробітництво та партнерство в туризмі: глобальна перспектива»	Досліджено моделі реалізації кращих світових проектів в туризмі, пов'язаних із маркетингом, розробкою нового продукту та проведенням тренінгів.

Аналіз досвіду використання державно-приватного партнерства в туризмі країн світу містить, цілі проектів, результат і наслідки від їх реалізації [2].

Основними цілями застосування ДПП в туризмі автори [2] називають покращення круїзної політики, туристичного іміджу дестинації, розширення асортименту туристичних продуктів, збереження культурно-історичної спадщини, покращення менеджменту галузі туризму.

Досвід інших держав свідчить про вигідність державно-приватного партнерства в сфері туризму для учасників таких угод. Проте в Україні така форма співпраці не набула широкого розповсюдження. За даними Світового банку [10], протягом 1990-2013 років за участю приватного сектору реалізовано всього 40 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд. доларів США, з яких близько 90 відсотків були спрямовані на реалізацію проектів у сфері телекомунікацій. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче середнього загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990-2013 роках для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд. доларів США. Ураховуючи те, що до зазначеної категорії належать переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії та країни СНД, рівень залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів в Україні є незадовільним.

Одним з нечисленних прикладів ДПП в туризмі є підготовка України до проведення чемпіонату «Євро-2012», в процесі якої планувалось за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів профінансувати не більше 52 % вартості усіх запланованих робіт. Проте внаслідок труднощів із залученням приватних інвестицій державі довелось профінансувати понад 80 % усіх видатків. Одним з нечисленних прикладів ефективного застосування державно-приватного партнерства можна відзначити тільки в окремих випадках: побудова футбольних стадіонів у Донецьку та Харкові.

Реалізувати повною мірою запуск ДПП заважає несприятливий бізнес клімат. Підтвердженням цьому є дані Всесвітнього економічного форуму, де у рейтингу глобальної конкурентоспроможності у 2015 році Україна посідає 76 місце, а у рейтингу легкості ведення бізнесу, представленого Світовим банком, займає 83 позицію значно піднявшись з 152 місця у 2011 [10]. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [3] визначає, що основними причинами незадовільного стану розвитку державно-приватного партнерства є: недостатній рівень уваги держави до реалізації

політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства; відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності; наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами тощо.

Дослідження літературних джерел, які аналізують проблеми створення ефективних механізмів державно-приватного партнерства, практичного існування таких проектів в туристичній галузі України, дозволило визначити основні з них та розробити шляхи їх подолання (табл..2).

Таблиця 2

Проблеми запровадження державно-приватного партнерства та шляхи їх подолання

Проблема	Шляхи подолання
1	2

<p>Недостатня привабливість для приватних інвесторів значної частини об'єктів</p>	<p>Передбачити на законодавчому рівні можливість передачі приватним партнером об'єктів, створених ним на свій страх і ризик, державному партнеру з подальшим відшкодуванням їх вартості на договірних умовах</p>
---	--

Продовження табл.2

<p>1</p>	<p>2</p>
----------	----------

<p>Відсутність податкових чи митних пільг для приватних інвесторів у процесі реалізації проектів ДПП</p>	<p>Передбачити можливість надання приватному партнеру пільг (у випадку укладання стратегічно важливого договору) і посилити санкції за невиконання зобов'язань</p>
<p>Недосконалість вітчизняної нормативно-правової бази (зокрема, труднощі з отриманням приватним інвестором дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору), у якій не передбачено норм, що існують у розвинених країнах світу (обговорення умов виплати приватним власникам компенсацій у випадку невиконання державою своїх зобов'язань за укладеними договорами, відшкодування різниці у тарифах тощо)</p>	<p>Запровадити механізм компенсації збитків (як державі, та і приватному партнеру), завданих внаслідок одностороннього розірвання контракту; у разі невиконання приватним партнером взятих на себе зобов'язань передбачити можливість заміни його без необхідності проведення нового конкурсу.</p>

<p>Високий рівень корупції, що збільшує транзакційні витрати бізнес-структур та мінімізує підприємницьку ініціативу приватних (іноземних) інвесторів</p>	<p>Зменшити кількість погоджувальних процедур на етапі укладання договорів.</p>
<p>Недостатня фахова підготовка державних службовців, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації щодо пошуку та роботи з приватними інвесторами з метою започаткування проектів на засадах ДПП</p>	<p>Розробити низку заходів щодо підвищення кваліфікації та мотивування працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією проектів ДПП</p>

Закінчення табл.2

1	2
<p>Низька обізнаність представників бізнесу щодо переваг використання механізмів ДПП в процесі розвитку підприємницької діяльності</p>	<p>Здійснити інформаційні заходи у вигляді конференції із залученням іноземних компаній, представників вітчизняного бізнесу з метою донесення переваг ДПП</p>

<p>Низький рівень довіри представників бізнесу внаслідок непослідовності прийняття економічних та політичних рішень</p>	<p>Створення позитивного іміджу держави як сумлінного партнера.</p>
---	---

Глибокий аналіз проблем уповноваженими особами органами державної влади, які здійснюють розробляють державну політику в сфері державно-приватного партнерства в провідних галузях економіки, в тому числі туристичній дозволить: залучити нові ресурси для проведення модернізації у регіонах та в Україні в цілому; знизити навантаження на видаткову частину державного та регіональних бюджетів, а у випадку туристичної галузі, яка останні роки взагалі практично позбавлена фінансування, залучити іноземні та вітчизняні інвестиції, а також фінансові ресурси, що до цього перебували «у тіні»; перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін державно-приватного партнерства за реалізацію інвестиційних проектів на місцевому та регіональному рівнях.

Висновки

В результаті вивчення теоретичних підходів та законодавчих актів було визначено поняття державно-приватного партнерства в туризмі, яке на відміну від інших відрізняється складом суб'єктів, які приймають в ньому участь. Проаналізований досвід створення таких проектів в світі та в Україні свідчить,

що в нашій країні така форма співпраці як державно-приватне партнерство не набула широкого розповсюдження, проте досить ефективно використовується в країнах Європи, Південно-Східної Азії, Африки. Досліджуючи літературні джерела та практичний досвід впровадження таких проектів в туристичній галузі України, виявлено труднощі, з якими стикаються приватні інвестори, зацікавлені в реалізації програм державно-приватного співробітництва. Їх осмислення та аналіз законодавства у сфері державно-приватного партнерства дав можливість сформулювати шляхи подолання зазначених проблем.

Література

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17
2. Зима О. Г. Проекти державно-приватного партнерства як шлях розвитку туризму в Україні / О. Г. Зима, І. І. Лісіцина // Економіка розвитку. – 2012. – № 2(70). – С. 9-15.
3. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки від 14.08.2013 № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>
4. Стеченко Д. М., Безуглий І. В. Імператив державно-приватного партнерства в рекреаційно-туристичній сфері України / Д. М. Стеченко, І. В. Безуглий // Регіональна економіка. – 2014. – №4. – С. 136-146.
5. Bund P. Co-operation and Partnerships in Tourism: A Global Perspective [Electronic resource]. – Access mode : http://destinet.eu/resources/...-varioustargetgroups/Cooperation_and_Partnerships_in_Tourism.pdf/download/1/Cooperation_and_Partnerships_in_Tourism.pdf
6. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Tourism in the Caribbean competitiveness, upgrading, linkages and the role of public-private partnership (PPP) and public policy. [Electronic resource]. – Access mode :

caribbean.eclac.org/econometric-study-determinants-tourism-competitiveness-caribbean..

7. Kernagham K. Partnership and public administration: conceptual and practical considerations. / K. Kernagham // [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ipac.ca/awards/innovation/index.html>

8. Partington R. Public-Private Sector Partnerships: Mutual Benefits for Business and Protected Areas / R. Partington, B. Kreisel, M. Pugh, F. Steingäß [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.europarc.org/uploaded/documents/871.pdf>

9. Public-Private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness [Electronic resource]. – Access mode : [https:// library.conservation.org/Published %20Documents/2009/PublicPrivate%20Sector%20Cooperation.pdf](https://library.conservation.org/Published%20Documents/2009/PublicPrivate%20Sector%20Cooperation.pdf)

10. The world economic forum [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>

11. UNWTO Tourism Highlights. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>

References

1. Закон України «Про державно-приватного партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI [Electronic resource]. – Access mode : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17

2. Zyma O. H., & Lisitsina, I. I. (2012). Proekty derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak shlyakh rozvytku turyzmu v Ukrayini [Projects of public-private partnerships as a way to promote tourism in Ukraine]. *Ekonomika rozvytku – Economics of Development*, 70(2), 9-15. [in Ukrainian].

3. Kontsepcia rozvitky derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini na 2013-2018 roki vid 14.08.2013 № 739-p [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>

4. Stechenko D.M., Bezugliy I.V. Imperative derzhavno-pryvatnoho partnerstva v recreatsiyno-turistichniy sferi Ukraini / D. M. Stechenko, I.V. Bezugliy // Regional'na ekonomika. – 2014.– №4. – C. 136-146.
5. Bund P. Co-operation and Partnerships in Tourism: A Global Perspective / P. Bund // [Electronic resource]. – Access mode : http://destinet.eu/resources/...-various-targetgroups/Cooperation_and_Partnerships_in_Tourism.pdf/download/1/Cooperation_and_Partnerships_in_Tourism.pdf.
6. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Tourism in the Caribbean competitiveness, upgrading, linkages and the role of public-private partnership (PPP) and public policy. [Electronic resource]. – Access mode : caribbean.eclac.org/econometric-study-determinants-tourism-competitiveness-caribbean..
7. Kernagham K. Partnership and public administration: conceptual and practical considerations / K. Kernagham // [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ipac.ca/awards/innovation/index.html>
8. Partington R. Public-Private Sector Partnerships: Mutual Benefits For Business and Protected Areas / R. Partington, B. Kreisel, M. Pugh, F. Steingäß // [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.europarc.org/uploaded/documents /871.pdf>.
9. Public-Private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness [Electronic resource]. – Access mode : <https://library.conservation.org/Published%20Documents/2009/PublicPrivate%20Sector%20Cooperation.pdf>.
10. The world economic forum [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>
11. UNWTO Tourism Highlights. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>