

## МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕЖАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

### MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PUBLIC POLICY DEVELOPMENT OF TOURISM OF UKRAINE

*Інститут державно-приватного партнерства в Україні знаходиться на початковій стадії свого становлення та розвитку. Грамотно організована співпраця держави та бізнесу повинна стати дієвим механізмом взаємодії та взаємодопомоги в питаннях забезпечення і реалізації програм та проєктів соціально-економічного розвитку на державному та регіональному рівнях в умовах глобалізації і зростаючої міжнародної конкуренції. В сучасних економічних умовах приватний сектор набуває статусу рівноправного партнера держави у виконанні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Системний розвиток туристичної сфери потребує рішучих кроків з боку держави. Державна політика повинна бути націлена на всебічний розвиток туристичної галузі, застосовуючи такі інструменти, як державні програми розвитку, залучення приватних інвестицій, партнерська взаємодія держави та бізнесу. Отже, однією з перспективних форм розвитку туризму може стати державно-приватне партнерство з огляду на вітчизняні економічні реалії та позитивний світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства. У статті розглянуто сутність механізму реалізації державно-приватного партнерства. Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Висвітлено основні напрями реалізації державно-приватного партнерства в сфері туризму у світовій практиці. Окреслено позитивні тенденції соціально-економічного розвитку під час реалізації механізму державно-приватного партнерства та розвитку туристичної галузі. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в Україні. Запропоновано реалізацію певного комплексу заходів для ефективного використання інструменту державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, туристична сфера, державна політика, інвестиції, концесія.

*The Institute of Public-Private Partnership in Ukraine is at an early stage of its formation and development. Properly organized cooperation between the state and business should become an effective mechanism of interaction and mutual assistance in the issues of providing and implementing programs and projects of socio-economic development at the national and regional levels in the context of globalization and growing international competition. In today's economic environment, the private sector acquires the status of an equal partner of the state in fulfilling the strategic tasks of the socio-economic development of the country. The systematic development of the tourism sector requires decisive steps by the state. Public policy should focus on the overall development of the tourism industry, using such instruments as public development programs, attracting private investment, partnerships between the state and business. Therefore, one of the most promising forms of tourism development can be public-private partnership in view of domestic economic realities and positive world experience of using public-private partnership mechanism. The article deals with the essence of the mechanism of public-private partnership implementation. The foreign experience of implementing public-private partnership projects is analyzed. The main directions of realization of public-private partnership in the sphere of tourism in the world practice are highlighted. Positive tendencies of socio-economic development in realization of the mechanism of public-private partnership and development of tourism industry are outlined. The analysis of legal and legal support of public-private partnership in Ukraine is carried out. It is proposed to implement a set of measures for the effective use of the public-private partnership tool.*

**Key words:** public-private partnership, tourism sphere, public policy, investment, concession.

УДК 328.18: 379.85  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-12>

**Леоненко Н.А.**

к. екон. наук,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національний університет  
цивільного захисту України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства в різних галузях народного господарства свідчить про високий ступінь ефективності цього інструменту соціально-економічного розвитку. Необхідність державної участі в розвитку індустрії туризму зумовлена високим рівнем витрат та ризику, а також довгим терміном окупності під час будівництва та реконструкції туристичної інфраструктури. Розвиток вітчизняної індустрії туризму на сучасному етапі має досить неоднозначний характер. Поряд з високим наявним туристичним потенціалом у галузі є цілий ряд певних проблем, які необхідно вирішувати, створюючи ефективний

механізм взаємодії держави, бізнесу і громадських організацій. Таким механізмом, на нашу думку, повинно стати державно-приватне партнерство (ДПП) у сфері туризму, що дозволить залучити додаткові інвестиції у розвиток і модернізацію галузі та природним чином позначиться на рівні розвитку індустрії туризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На цей час різноманітні підходи та наукові дискусії щодо визначення та ролі державно-приватного партнерства у соціально-економічному розвитку держави загалом та в туристичній сфері зокрема. На особливу увагу заслуговують наукові дослідження з цієї проблематики таких провідних вчених, як М. Айрапетян, М. Азанов, О. Акімова,

Н. Бабіна, В. Варнавський, М. Віллісов, С. Волков, М. Дерябіна, І. Крюкова, В. Ліхачьов, О. Масленников, Г. Натрошвілі та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак попри високий рівень науково-методичних розробок у цьому напрямку, питання державно-приватного партнерства саме в рамках державної політики розвитку туристичної сфери України потребують подальших наукових розвідок.

**Мета статті** полягає в аналізі механізму державно-приватного партнерства в рамках державної політики регулювання туристичної сфери в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасне економічне становище країни диктує певні умови для підвищення ефективності її діяльності, які насамперед пов'язані з активізацією взаємовигідного співробітництва бізнесу і держави, де значущим фактором впливу буде державна підтримка в рамках розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) для більшості сфер життєдіяльності суспільства, в тому числі і для сфери туризму.

Державно-приватне партнерство є механізмом узгодження і регулювання інтересів держави і бізнесу, забезпечення взаємовигідного співробітництва, метою якого є забезпечення і реалізація програм і проектів соціально-економічного розвитку регіонів. Що своєю чергою призведе до поліпшення якості життя населення та досягнення цілей державного управління для вирішення суспільно пріоритетних завдань на взаємовигідних умовах.

Останнім часом використання різних форм державно-приватного партнерства набуло великих масштабів з огляду на те, що держава та бізнес займаються спільною діяльністю зі створення та модернізації соціально-значущих інфраструктурних об'єктів на загальнодержавному та регіональному рівнях. Дана форма взаємодії представляє особливий інтерес для органів державної влади з економічної точки зору, тому що дозволяє здійснювати розвиток соціальної сфери шляхом інвестування в удосконалення інфраструктури.

Механізм реалізації державно-приватного партнерства передбачає залучення приватних інвестиційних коштів для впровадження пріоритетних проектів, що сприяє більш раціональному використанню коштів бюджету в процесі вирішення завдань з розвитку інфраструктури в сфері зв'язку, транспорту, житлово-комунального господарства, інноваційних технологій, охорони здоров'я, культури, освіти тощо.

Найбільшого поширення проекти державно-приватного партнерства отримали в економічно розвинених країнах, про що свідчить

світовий досвід їх реалізації. Встановлено взаємозв'язок між рівнем соціально-економічного розвитку країни і сферами використання державно-приватних проектів. У країнах з розвиненою ринковою економікою пріоритетними галузями впровадження даних проектів є зв'язок, туризм, інноваційні технології. У країнах з більш низьким рівнем життя найбільш актуальні проекти з розвитку та модернізації життєво важливих об'єктів інфраструктури.

Контракти державно-приватного партнерства вигідні з економічної точки зору, тому що частіше, ніж традиційні, залишаються в межах заявлених обсягів фінансування (більш 30%). У разі збільшення вартості реалізації державно-приватного проекту вона становить в середньому 4%, тоді як для традиційних проектів цей показник дорівнює 18%. Збільшення термінів реалізації проектів державно-приватного партнерства на 22% менше в порівнянні з традиційними проектами.

Аналіз зарубіжного досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства показав, що практично у всіх державах, де використовують цей механізм, виділяються певні пріоритети з використання державно-приватного партнерства. Найбільша кількість проектів державно-приватного партнерства здійснюється в транспортній галузі (аеропорти, порти, трубопровідний транспорт, дороги, мости і так далі), соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм), житлово-комунальному господарстві (електромережі, водопостачання, теплопостачання тощо), а також певною мірою і в сфері туризму.

Державно-приватне партнерство можливо і необхідно в тих галузях, які мають важливе соціальне або культурне значення та є потенційно прибутковими. Однією з таких галузей є туризм. Реалізація державно-приватного партнерства та розвиток туристичної галузі може сприяти: створенню великої кількості нових робочих місць, збільшенню доходів населення і підвищенню рівня життя в країні, збереженню історико-культурних та природних пам'яток, розвитку регіонів, модернізації наявної інфраструктури, підвищенню авторитету України на міжнародній арені та перешкоді відтоку капіталу з країни, за рахунок спрямування виїзного потоку туристів на внутрішній туристичний ринок країни.

У світовій практиці державно-приватного партнерства в сфері туризму накопичена величезна кількість прикладів співпраці держави і підприємницьких структур. Умовно цю співпрацю можна розділити на три основні напрями:

1) співробітництво в області реалізації комплексних проектів, пов'язаних з необхідністю значних вкладень в інженерну інфраструктуру і комунікацій (схеми договорів концесій, лізингу або прямого державного фінансування інфраструктурної частини проекту);

2) співробітництво в галузі створення об'єктів туристичної та розважальної інфраструктури (використання різних інструментів стимулювання приватного сектора: пільги, податки, кредити так далі);

3) співробітництво в сфері маркетингу і просування національного туристичного продукту (створення Національних туристських адміністрацій) [1].

На думку науковців [2], найбільш перспективним інструментом для України є концесія, оскільки вона передбачає можливість відновлення різних природних і культурно-історичних об'єктів, з подальшим використанням в туристичних цілях згідно з затвердженим проектом і договором. При цьому об'єкт концесії знаходиться в державній власності.

Сучасним прикладом ефективного державно-приватного партнерства в сфері туризму є приклад Туреччини. Сучасна Туреччина є одним зі світових лідерів туристичного ринку в сегменті курортно-пляжного туризму. Успіх Туреччини як розвиненого туристичного центру полягає в грамотній державній політиці в галузі туризму. Активна державна політика дозволила в досить короткі часові рамки створити конкурентоспроможний національний туристичний продукт. Результатом ефективного державного втручання в індустрію туризму стало усунення законодавчих перешкод для активної участі підприємницького сектора. У період реалізації державних програм з розвитку туризму, турецьким урядом були прийняті законопроекти, що визначають законодавчу базу для різних форм концесій в будівництві швидкісних трас, мостів, тунелів, аеропортів, об'єктів електроенергетики та інше. В результаті державно-приватного партнерства були утворені 9 особливих економічних зон, найбільш сприятливих для розвитку туризму. Саме завдяки комплексній політиці держави в сфері туризму, а також завдяки ефективному використанню інструменту державно-приватного партнерства, Туреччині вдалося стати абсолютним лідером на туристичному ринку Середземномор'я.

В Україні питання ДПП регулює Департамент залучення інвестицій Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, а нормативно-правовий статус надає: Господарський кодекс України; Цивільний кодекс України; Закон України «Про

державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI [3]; Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV; Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 р. №1286-XIV; Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 р. № 2624-VI; Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» від 08 липня 2011 р. № 3687-VI та інші підзаконні нормативно-правові акти.

Згідно з Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. Україна має досвід залучення приватного сектору до розвитку національної економіки. За даними Світового банку, протягом 1990–2011 рр. за участю приватного сектору реалізовано 40 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд дол., 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 1990–2011 рр. для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд дол. 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 [4].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні, станом на 01.07.2019 на засадах ДПП укладено 186 договорів, з яких реалізується 52 договори (35 – договорів концесії, 15 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 134 договори не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 17 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується). З них тільки один в сфері туризму у Кіровоградській області [5].

Незважаючи на певні успіхи, що намітилися в розвитку вітчизняної сфери туризму, держава ще недостатньо бере участь у її становленні:

1. Не визначено умови і механізми створення державно-приватного партнерства в сфері туризму.

2. Не розроблені принципи функціонування і розвитку державно-приватного партнерства в сфері туризму.

3. Не розвинені організаційні структури управління, які координують процеси взаємодії учасників партнерства.

4. Нерозроблені організаційні основи інформаційного забезпечення управлінських рішень.

5. Не розроблено економічний механізм регулювання та участі населення в проектах розвитку інфраструктурних об'єктів сфери туризму, що функціонують на основі державно-приватного партнерства.

Зазначені проблеми стримують темпи розвитку туристично-рекреаційної галузі загалом, що своєю чергою знижує обсяг фінансових надходжень до бюджетів всіх рівнів.

Для подолання ситуації, що склалася і для ефективного використання інструменту державно-приватного партнерства пропонується реалізувати наступний комплекс заходів:

- створення законодавчої бази регулювання ДПП у сфері туризму;

- розробка довгострокових цільових програм з розвитку індустрії туризму з чітко прописаним механізмом ДПП;

- забезпечення цільового фінансування та державної підтримки найбільш пріоритетних і перспективних підприємницьких проектів в індустрії туризму;

- підтримка охорони пам'яток природи, культури та історії в рамках державних та регіональних цільових програм;

- розробка і проведення масштабної національної рекламної кампанії, спрямованої на формування позитивного туристичного образу України;

- залучення інвестицій у туристичну галузь;

- розвиток туристичної інфраструктури.

В Україні державно-приватне партнерство можливе лише в умовах політичної, економічної та соціальної стабільності, де права інвесторів охороняються, а ризик втрати капіталу якщо і не мінімальний, то хоча б незначний (прийнятний). Україна наразі не входить до числа країн зі сприятливим інвестиційним кліматом. Тому перспективи розвитку державно-приватного партнерства в нашій країні досить туманні.

**Висновки.** Отже, питання впровадження державно-приватного партнерства в сфері туризму повинні вирішуватися на основі реалізації чіткої і амбітної програми розвитку туризму, націленої на залучення інвестицій.

Як показує досвід, цільові програми, складені в узагальнених рисах, є неефективними, а виділені державні кошти не призводять до позитивних для економіки країни результатів. Конкретним завданням інвестиційно-орієнтованої програми в сфері туризму має стати, перш за все, залучення інвестицій, причому інвестицій системних, спрямованих на створення сучасної і потужної інфраструктури, впровадження передових технологій обслуговування, підтримку перспективних об'єктів показу і так далі. Вирішити це завдання можна насамперед на основі широкого впровадження інструментарію державно-приватного партнерства. Необхідно розробити методіку організації державно-приватного партнерства в сфері туризму передусім у сфері концесійної діяльності, що забезпечить більшу залученість у цей процес місцевих органів влади. Доцільно передбачити механізм, що дозволяє суб'єктам державно-приватного партнерства отримувати місцеві ресурси на пільгових умовах (наприклад, під час оплати води або електроенергії). У майбутньому необхідно провести дослідження, що спрямоване на розробку економічного інструментарію прогнозування результативності державно-приватного партнерства в сфері туризму.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Акімова О.Е., Волков С.К. Государственно-частное партнерство как инструмент развития индустрии туризма в Российской Федерации. *Региональная экономика: теория и практика*. 2012. № 2(233). С. 43–48.

2. Бабина Н.А., Натрошвили Г.Р. Развитие туризма на основе механизмов государственно-частного партнерства. *Modern Science – Moderni veda*. 2017. № 7. С. 91–94.

3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 155-IX від 03.10.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17?lang=uk>.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р «Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр.». URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2ad2bd1f-908a-4b10-a090b7179649a0ea&title=KontseptsiiaRozvitkuDerzhavnoprivatnogoPartnerstvaVUkrainiNa2013-2018-Roki>.

5. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.