[https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-6\(6\)-85-92](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-6(6)-85-92)

Ольга Псарьова

*аспірант кафедри проектного менеджменту,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса, Україна,
e-mail: Helgabautys@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-0082-1776>*

ДЕРЖАВНО - ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ

Анотація. Парадигма розвитку туризму в світі зазнає змін щодо нераціонального використання природних ресурсів, негативних наслідків в соціальній площині, знехтування природної та культурної спадщини. Сталий розвиток являє собою загальну концепцію, що набула глобалізаційного масштабу та успішно впроваджується політикою держав з метою раціонального та відповідального використання рекреаційно – туристичних ресурсів. Держава, з підписанням міжнародних договорів та угод, бере на себе зобов'язання щодо їх виконання. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року відображає програму сталого розвитку до 2030 року, яку прийнято Генеральною Асамблеєю ООН, але з урахуванням національних інтересів та пріоритетів. Складовими сталого розвитку є економічна, соціальна та екологічна, що корелюються з охороною навколишнього середовища, соціальним благополуччям та економічним зростанням, яку в свою чергу об'єднують в туристичній сфері.

Взаємодія та співробітництво між державним та приватним секторами існували з моменту зародження держави. Деякі сфери економіки та політики були обмежені в доступі для приватного сектору, але відносини між державою та бізнесом поступово розвивалися, почали проникати в виробничу та соціальну інфраструктуру, оборону, безпеку. Співробітництво між державою, територіальною громадою та приватним бізнесом розглядається не тільки як інвестиційний механізм, а і як ефективна модель управління економікою, що спрямована на фінансування, проектування, впровадження та управління як публічними об'єктами, так і послугами. Як зазначається у теорії Д. Норта, політичні ухвалення рішень, що вигідні впливовим економічним групам, які підтримують політиків при владі, не сприяють економічному зростанню. Бізнес прагне до ринкової монополії, бюрократія намагається взяти під свій контроль систему розподілу ресурсів [5, с. 7 - 14].

«Держава вже неспроможна забезпечувати традиційними методами підвищення ефективності використання виробничого потенціалу та розвитку інфраструктури, яка традиційно була її монополією і з правової та політичної позицій не могла бути передана у власність бізнесу» [5, с. 27]. Була загальна потреба на пошук та використання механізмів, які б забезпечували суспільні інтереси та відновляли активність суб'єктів господарювання; державно – приватне партнерство, ефективність якого доведена досвідом багатьох економічно розвинутих держав, саме і є таким механізмом [5].

Ключові слова: публічне управління, державно – приватне партнерство, проектний підхід, лікувально – оздоровчий туризм, сталий розвиток.

Olha Psarova

*PhD-student Project Management Department
Odesa Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration under the President of Ukraine,
Odesa, Ukraine,,
e-mail: Helgabautys@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-0082-1776>*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF TOURISM

Abstract. The paradigm of tourism development in the world is undergoing changes in terms of irrational use of natural resources, negative consequences in the social sphere, neglect of natural and cultural heritage. Sustainable development is a general concept that has acquired a globalization scale and is successfully implemented by the policy of states in order to rationally and responsibly use recreational and tourist resources. The state, by signing international treaties and agreements, undertakes to implement them. Ukraine's Sustainable Development Strategy until 2030 reflects the program of sustainable development until 2030, which was adopted by the UN General Assembly, but taking into account national interests and priorities. The components of sustainable development are economic, social and environmental, which correlate with environmental protection, social well-being and economic growth, which in turn are combined in the tourism sector.

Interaction and cooperation between the public and private sectors have existed since the inception of the state. Some areas of economics and politics were limited in access for the private sector, but relations between the state and business gradually developed, began to penetrate into industrial and social infrastructure, defense, security. Cooperation between the state, local community and private business is seen not only as an investment mechanism, but also as an effective model of

economic management, aimed at financing, design, implementation and management of both public facilities and services. According to North's theory, political decision-making that benefits influential economic groups that support politicians in power does not promote economic growth. Business strives for a market monopoly, the bureaucracy is trying to take control of the system of resource allocation [5, p. 7 - 14].

"The state is no longer able to provide traditional methods of improving the efficiency of production capacity and infrastructure development, which has traditionally been its monopoly and from a legal and political standpoint could not be transferred to business ownership" [5, p. 27]. There was a general need to find and use mechanisms that would ensure the public interest and restore the activity of economic entities; public - private partnership, the effectiveness of which is proven by the experience of many economically developed countries, is such a mechanism [5].

Keywords: public administration, public - private partnership, project approach, medical and health tourism, sustainable development.

Постановка проблеми. Управління сферою туризму в Україні надзвичайно актуальне, потребує вдосконалення існуюча система, що могла б забезпечити більш прискорений розвиток цієї надзвичайно привабливої і стрімко зростаючої галузі. Держава повинна сприяти комплексному розвитку територій та збільшувати інвестиційну привабливість, як для власного приватного сектору, так і для іноземних інвесторів. Завдяки децентралізації спостерігається розширення повноважень місцевих органів публічної влади, завдяки яким стає можливим вирішення багатьох соціально значущих питань. Залучення громади та бізнесу на договірній основі та співпраця з державою сприяють розвитку у регіонах і на місцях. Однак існують проблеми та перешкоди на державному, регіональному та місцевому рівнях, які потребують уваги з боку державного регулювання. Недостатнє фінансування галузі туризму при наявності великого природного потенціалу ускладнює розвиток. Також слід звернути увагу на проблему неузгодженості дій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід визначити, що питання механізму реалізації державної політики в туристичній галузі зустрічаються у наукових працях, публікаціях на високому науковому рівні, однак деякі питання потребують більш поглибленого дослідження. Відомі праці Бабова К. Д., Безверхнюк Т. М., Піроженко Н. В.

Мета статті. Висвітлення механізмів державного регулювання, зокрема державно – приватного партнерства, проблем розвитку та шляхи удосконалення; обґрунтування доцільності застосування ДПП, як механізму успішної реалізації політики держави з використанням проєктного підходу.

Виклад основного матеріалу. Успішне застосування державно – приватного партнерства (ДПП) багатьма країнами світу свідчить про високу ефективність взаємодії держави та бізнесу. Завдяки такому механізму реалізації державної політики знижується залежність від бюджетних ресурсів громади, регіону, держави і в той же час спостерігається вивільнення бюджетних коштів, які можуть бути спрямовані на більш вагомі цілі.

Для вирішення соціально – економічних питань на місцевому рівні, реалізації проектів, як інфраструктурних, так і інвестиційних, для модернізації деяких економічних галузей застосовується державно – приватне партнерство, як дієвий механізм реалізації державної політики. Бізнес потребує державної підтримки, а держава, в свою чергу, потребує значних інвестиційних ресурсів, якими може забезпечити приватний бізнес[1].

В ст. 1 ЗУ «Про державно – приватне партнерство» розкривається та визначається термінологія «державно-приватне партнерство - співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України "Про управління об'єктами державної власності" здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [1]. Закон визначає взаємодію приватних партнерів з державними на договірній основі в організаційно – правовому полі.

Конституція України, як основний Закон України, а також Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, ЗУ «Про державно – приватне партнерство» є правовими засадами державно – приватного партнерства. Але, на жаль, нормативно – правова база ще дуже багаторівнева та складна, застосування партнерства на національному рівні має певні ризики для ефективного використання. Закон України «Про концесію» спрощує застосування механізму партнерства та дозволяє залучення приватних інвестицій для проектів. Він визначає правові, фінансові, організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації та підвищення якості суспільно значущих послуг [1, 4].

Державно – приватне партнерство – це довгострокове співробітництво між територіальною громадою, приватними компаніями та державою для управління публічними послугами та об'єктами, проектування та фінансування, яке засновано на договірній основі, як зазначено у ст. 4 ЗУ «Про державно – приватне партнерство». Велика кількість різноманітних договорів, які можуть

бути укладені в процесі здійснення державного – приватного партнерства, мають також нормативно – правові акти та закони, що регулюють порядок за якими вони укладаються та виконуються. Позитивною стороною є наявність низки видів договорів і необмеженість в виборі виду договору (якщо спеціальні обмеження не встановлені законом для конкретного договору), за яким може відбуватися співпраця держави та бізнесу. З іншого боку, вичерпний перелік видів договорів мав би більш чітке правове регулювання. У другій частині ст.15 закону зазначено: якщо встановлено інший порядок проведення конкурсу, ніж передбачені в ст. 5 цього закону, застосовується порядок проведення конкурсу, встановлений такими законами чи відповідно до таких законів, тобто ЗУ «Про державно – приватне партнерство» не діє і є додатковим, якщо встановлена інша процедура для певного виду договору, але він діє, якщо конкурсний порядок укладання договору законодавством не передбачений.

Використання проектного підходу на теперішній час є дуже важливим для публічного управління, відзначені переваги цього підходу над програмно – цільовим, особливо у період мінімального бюджетного фінансування в часи фінансової кризи та карантинних обмежень. Реалізація стратегічних цілей розвитку всіх сфер життєдіяльності людини і суспільства вимагає фінансового забезпечення та організованого управління. «Стратегічна спрямованість туристичного проектування вимагає регулювання на державному і регіональному рівнях через ухвалення цільових програм розвитку туристичної галузі, що забезпечить зростання соціально-економічної ефективності туризму і підвищення туристичної привабливості України на світовому туристичному ринку» [3 с.216].

Ст. 4 ЗУ «Про державно – приватне партнерство» регламентує сфери застосування партнерства, зокрема: охорона здоров'я, туризм, відпочинок, рекреація, надання послуг у сфері охорони здоров'я та інш. Перелік сфер не є вичерпним, однак забороняється здійснення цього партнерства видами господарської діяльності, яким законодавчо дозволено здійснювати господарську діяльність виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Реалізація проектів за участі органів місцевого самоврядування сприяє розвитку інструменту реалізації політики держави на місцях та в регіонах. Спрощується процедура співпраці, якщо виконавчі комітети, шляхом передачі місцевими радами повноважень, матимуть змогу приймати окремі рішення, що зменшує часові рамки підготовки проектів. Але відсутність кадрового забезпечення з достатнім рівнем підготовки є досить вагомою перешкодою на місцевому та регіональному рівнях. За допомогою державно – приватного партнерства можливо налагодити інфраструктуру (дороги, мости, порти), надати достатнього розвитку публічним послугам, розподілити відповідальність і ризики у сфері надання послуг між публічними та

державними партнерами, залучити тіньові фінансові ресурси до реалізації інвестиційних проектів, ефективніше використовувати бюджетні кошти на всіх рівнях, поліпшити якість послуг, залучати приватні кошти для регіонального та місцевого розвитку, знизити вартість послуг, використовувати досвід та професіоналізм приватного сектору, покращити діалог та взаємодію між бізнесом, владою та громадою [1].

Для успішної співпраці необхідна політична воля та обізнаність місцевої влади, готовність приватного сектору до співпраці, інституційна спроможність на місцевому рівні з урахування потреб населення. Забезпечення налагодженої довготривалої співпраці бізнесу, влади та громади можливе завдяки професійному підходу. Реалізація державної регіональної політики можлива завдяки використанню внутрішніх ресурсів розвитку на місцевому та регіональному рівнях.

З метою підвищення якості медичних послуг, ефективного управління комунальним майном, зменшення навантаження на міський бюджет впроваджується проєкт, за яким створюється Центр малоінвазивної хірургії у м. Трускавець. Місто має велику кількість туристів та гостей, тим самим, створюються сприятливі умови для розвитку міжнародного та внутрішнього медичного туризму, розширюється перелік послуг також і для мешканців міста. Існує і інша приємна для місцевих жителів складова – наявність преференційних умов, тобто соціально вразливі представники матимуть можливість лікування за пільговими умовами. Враховуючи перспективи розвитку курортології та лікувально – оздоровчого туризму та необхідність покращення якості медичних послуг та розширення переліку надання з низки проєктів були виділені ініціативи, що відповідають пріоритетам розвитку держави. Малоінвазивні операції мають низку переваг, а саме: легша переносимість пацієнтами завдяки відсутності виражених больових відчуттів; завдяки сучасній ендоскопічній апаратурі та інструментарію виконується хірургічне втручання з мінімальними збитками для організму, завдяки чому зменшується реабілітаційний період, а за рахунок зменшення операційної травми досягається більш швидкий лікувальний результат, що скорочує терміни перебування в стаціонарі і прискорює повернення до нормального життя.

Кроки впровадження типового проєкту державно – приватного партнерства, що підготовлені в рамках Програми «U-LEAD з Європою», якщо ініціатор - держава: проводиться розробка потенційного проєкту від ідеї, ініціативи, виконується наліз на відповідність проєкту ряду вимог (правові аспекти доцільність, переваги та ризики, визначення зацікавленості серед інвесторів), утворюється проєктна команда, проводиться навчання для членів проєктної команди та консультації з експертами, розробляється концептуальна записка проєкту, презентується представникам влади, бізнесу та громадськості,

розглядається концептуальна записка на виконкомі міської ради та приймається рішення про доцільність застосування ДПП і готується техніко-економічного обґрунтування (ТЕО), визначається фінансова модель, відбувається структурування проекту, проводиться місцевим виконавчим органом аналіз ефективності здійснення ДПП на основі ТЕО та готується відповідний висновок, приймається ОМС (міською радою) остаточне рішення про доцільність впровадження проекту ОМС за підсумками аналізу економічної ефективності, відбувається формування конкурсної комісії та затвердження положення про неї, розробляється конкурсна документація, оголошується та проводиться конкурс на визначення приватного партнера, затверджуються його результати ОМС міською радою, відбувається проведення фінальних перемовин, укладається договір з переможцем проекту, залучається фінансування для реалізації проекту, відбувається моніторинг та контроль [1].

Якщо ініціатором є приватний партнер, подається концептуальна записка на розгляд органу місцевої влади, ТЕО проекту, участь у конкурсі на визначення приватного партнера. Можлива компенсація понесених втрат, якщо ініціатор не стає переможцем цього конкурсу.

Перевагами від впровадження проєктів є фінансові вигоди для органів державної влади та ОМС, політичні переваги, для територіальної громади – соціально – економічні вигоди. Досвід країн, які застосовують ДПП свідчить про прискорення впровадження соціально значущих проєктів, найбільш успішнішими на місцевому рівні є проєкти водопостачання та водовідведення, наприклад в Чилі, Вірменії; будівництво житла у Великобританії, Польщі та інш.

Проєктний підхід та проєктне управління є одним з найбільш результативних підходів до розвитку туристичних територій. Посилення конкуренції та сучасний стан розвитку міжнародного лікувально – оздоровчого туризму сприяє конкурентноспроможності та утриманню позицій України, де туристична сфера є одним з пріоритетів розвитку держави. Слід зазначити, що саме в Україні зосереджені найбільші в Європі запаси рекреаційних ресурсів, а курортний комплекс – велика соціально – орієнтована індустрія здоров'я та відпочинку [6].

Висновки. Система управління сферою туризму потребує уваги з боку держави. Виявлено залежність розвитку на пряму від людського фактору, а відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки є найбільшою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проєктів на засадах державно – приватного партнерства [1]. Щоб мінімізувати ці ризики, потрібна підготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації фахівців на місцевому та регіональному рівнях. Через обмеженість фінансування розвиток на місцевому та регіональному рівнях гальмується, відсутність відповідної інфраструктури посилює обмеження щодо розвитку і

інвестиційної привабливості територій.

Сфера туризму з'єднує економічну складову, екологічну та соціальну, що є основою сталого розвитку держави.

Потребує адаптації досвід інших країн, де успішно реалізується державно – приватне партнерство, як об'єднання зусиль держави та приватного сектору. Професійний підхід до використання цього інструменту є запорукою налагодженої партнерської співпраці бізнесу і влади в інтересах громади.

Література:

1. Використання інструментів державно-приватного партнерства для впровадження проєктів на регіональному і місцевому рівнях. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: vikoristannya_instrumentiv_dpp_dlya_vprovadzhennya_priektiv_na_regionalnomu_i_miscevomu_rivnyah.pdf (loga.gov.ua)
2. Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно – приватне партнерство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
3. Регіональний туристичний продукт: проєктний підхід до забезпечення конкурентоспроможності : монографія / За заг. ред. М.М. Іжі, К.Д. Бабова, Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 626 с.
4. Закон України від 03.10.2019 № 155- IX «Про концесію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>
5. Державно-приватне партнерство: Навчальний посібник. – К.: Навчально-методичний центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2016. – 404 с.
6. Бабов К. Сталій розвиток туризму: пріоритети для України / К. Бабов, Т. Безверхнюк, І. Бабова // Актуальні проблеми державного управління. - 2019. - Вип. 1. - С. 23-29. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2019_1_5.

References:

1. *Vikoristannya instrumentiv derzhavno-privatnogo partnerstva dlja vprovadzhennja proektiv na regional'nomu i miscevomu rivnjah*. [Use of public-private partnership instruments for implementation of projects at regional and local levels]. – URL: vikoristannya_instrumentiv_dpp_dlya_vprovadzhennya_priektiv_na_regionalnomu_i_miscevomu_rivnyah.pdf (loga.gov.ua) [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro derzhavno – privatne partnerstvo» [The Law of Ukraine «On public-private partnership»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].
3. Izhi, M.M., Babova, K.D., Bezverhnyuk, T.M. (2016). *Regional'nij turistichnij produkt: proektnij pidhid do zabezpechennja konkurentospromozhnosti* [Regional tourist product: a project approach to ensuring competitiveness]. Odesa : ORIDU NADU [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy «Pro koncesiju» [The Law of Ukraine «On Concession»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text> [in Ukrainian].
5. *Derzhavno-privatne partnerstvo* [Public-private partnership]. K.: Navchal'no-metodichnij centr «Konsorcium iz udoskonalennja menedzhment-osviti v Ukraïni» [in Ukrainian].
6. Babov, K., Bezverhnyuk, T., Babova, I. (2019). Stalij rozvitok turizmu: prioriteti dlja Ukraïni [Sustainable development of tourism: priorities for Ukraine]. *Aktual'ni problemi derzhavnogo upravlinnja - Actual problems of public administration*, 1, 23-29 [in Ukrainian].