

**ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО – ЯК СКЛАДОВА КЛАСТЕРНОГО
РОЗВИТКУ СФЕРИ ТУРИЗМУ ТА РЕКРЕАЦІЇ**

Зарубіжний досвід Росії, Південноафриканської республіки та ряду інших країн наочно довів суспільну, та економічну ефективність державно-приватного партнерства, як «певної форми співпраці держави та приватного бізнесу». Згідно сучасних досліджень ефективність є наслідком переваг, що формуються в наслідок синтезу зусиль, та розширення можливостей учасників за рахунок [13; 6]: 1) використання ресурсів приватного бізнесу, його управлінських навичок та технологій; 2) спрямування державою потенціалу приватного сектору на забезпечення інтересів суспільства. Саме тому, у межах кластерів туризму та рекреації України, для інтегрування співпраці їх учасників (у склад яких може входити і держава) може бути застосоване державно-приватне партнерство (далі – ДПП), пріоритетність розвитку якого закладено Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та Програмою «Розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» [10].

Так, сьогодні питанням державно-приватного партнерства у т.ч. у сфері туризму та рекреації присвячена значна кількість наукових праць. Наприклад, Захарова С.Г. у науковій праці «Державно-приватне партнерство в туризмі, як форма розвитку туристичної галузі в Україні» (2011) [2] дослідила та проаналізувала форми розвитку державно-приватного партнерства в Україні, основну увагу приділивши окресленню основних підходів до розуміння його цілей. Крім того, досить цікавими є наукові нароби Петрова Н.Б. та Муциньської Н.Ю., якими була окреслена роль державно-приватного партнерства у формуванні туристичних кластерів. Так, науковцями наводиться докладний, розширений опис процесу формування туристських кластерів та розглядаються можливі варіанти їх інвестування та існуючі варіанти оцінки ефективності створення туристичних кластерів. При цьому особлива увага при формуванні кластерів відводиться державно-приватному партнерству [6]. Можна виділити і низьку фундаментальних наукових праць (таких вчених як М. Портер, Міхаель Е., Мак-Райє Вільямс П., Сміт К.А. и Скотт С., Голаб Дж., Горлачук В.В., Курбатько О.В. та ін. [6]), що присвячені проблематиці понятійного апарату теорії кластеризації економіки та опису туристичних кластерів (у т.ч. визначенню їх кордонів, конкретизації можливостей створення). Разом з тим, саме специфіка державно-приватного партнерства у межах кластерних утворень туризму та рекреації окремо науковцями не досліджена.

Відповідно до вищенаведеного, метою даного дослідження є системне вивчення специфіки державно-приватного партнерства у межах кластерних утворень туризму та рекреації. Досягненню окресленої мети сприяла реалізація наступних завдань: 1) аналіз існуючих (у науковій літературі) підходів до тлумачення сутності ДПП та досягнення консенсусу, щодо його сутності (у межах кластерних утворень); 2) окреслення законодавчих положень, що здатні забезпечити інтегрування співпраці учасників кластеру туризму та рекреації в Україні та базові ознаки ДПП в Україні, що дозволять відрізнити його від інших форм взаємодії держави і бізнесу (у т.ч. формування схеми процесу його формування); 3) доведення (у т.ч. на практичному досвіді), що ДПП здатне підвищити синергетичний ефект у межах кластерів туризму та рекреації де одним з учасників є держава (у особі відповідних органів державного управління).

Аналіз наукової літератури виявив наявність різних підходів до тлумачення сутності ДПП.

Підхід, що полягає у розумінні ДПП як суто системи відносин або взаємодії державного і приватного секторів, що інтегрує потік інвестицій. Так, наприклад, цей термін: 1) Дутко Н.Г. розглядає як «взаємодію державного і приватного секторів у процесі реалізації соціально-економічних завдань» [1, с. 1]; 2) Козін С.В. зводить його розуміння до «системи відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких їх ресурси об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих

об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами завдань [3, с. 2].

Підхід що полягає у зведенні сутності ДПП до управлінсько-правового інституту або інституту спів регулювання суспільного розвитку, заснованого на забезпеченій нормами права системі взаємовигідних відносин органів влади та бізнесу, спрямованих на досягнення синергетичного ефекту від узгодження інтересів, координації зусиль і консолідації ресурсів його сторін при реалізації суспільно значущих проектів (Поровська А.Я. [8]).

Разом з тим, виділені підходи не враховую певну специфіку ДПП. Так, згідно Закону України «Про державно-приватне партнерство» (від 01 липня 2010 р. № 2404-VI) така форма співпраці має інтегрувати не тільки потік інвестицій, а й забезпечити підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки [1]. Отже така форма співпраці повинна ґрунтуватися на довгостроковій взаємодії. Крім того, у Законі № 2404-VI ДПП визначено, виключно, як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами (в особі відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами (крім державних і комунальних підприємств), або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору. Однак, інститут, це термін, що застосовується переважно для позначення певного класу організацій.

Можна виділити підхід, що полягає у розумінні ДПП як певного правового механізму погодження інтересів та забезпечення взаємодії держави та бізнесу (Власова Т.И., [3]). Таке тлумачення може бути пов'язане з тим, що Закон України (№ 2404-VI) дозволяє реалізацію такої співпраці лише на договірних засадах. Так, у вітчизняних реаліях створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного, приватного партнера та, іноді, фінансових інститутів. І вже у рамках цього об'єднання укладаються договори. Це дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операції [3]. Однак, у ряді інших країн (таких як Великобританія та Німеччина) це обмеження відсутнє. Саме тому ДПП встановлює не тільки правовий, а й неформальний механізм погодження інтересів для його учасників [3, с. 2].

Відповідно до вищенаведеного конкретизуємо, що, у межах кластеру сфері туризму та рекреації це, фактично, система довгострокових та формальних відносин (у випадку якщо на них не встановлено законодавчих обмежень) між державою, в особі органів влади, та суб'єктами бізнесу (учасниками кластеру) – юридичними та фізичними особами (що безпосередньо або опосередковано приймають участь у виробництві рекреаційно-туристського продукту) на основі різних інструментів її забезпечення, що мають інтегрувати притік інвестицій та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

В Україні ДПП в сфері туризму та рекреації не отримало достатнього розповсюдження та полягає лише у фінансуванні сфери туризму (у рамках державного бюджету) по наступних напрямках [13]: безпека туристів та розбудова туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей; розвиток туризму; прикладні розробки у сфері розвитку культури і туризму. На нашу думку, це пов'язане з тим, що згідно Закону «Про державно-приватне партнерство» (від 01 липня 2010 р. № 2404-VI) створені умови для підвищення конкурентоспроможності лише державного сектору економіки. Окреслене пов'язане з тим, що об'єкти, збудовані за принципом ДПП, не підлягають приватизації і мають перебувати виключно у державній або комунальній власності (на весь термін дії договору) [13]. Крім того, розподіл ризиків, пов'язаних з реалізацією проекту в рамках ДПП, визначаються на основі Методики, затвердженої КМУ, урахувавши домовленості між державним та приватним партнерами. Однак, інтегрування співпраці учасників кластеру туризму та рекреації в Україні здані забезпечити інші законодавчі положення Закону (№ 2404-VI). Так:

1) для іноземних приватних партнерів (які реалізують на території України проекти в рамках ДПП), встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності. Так, державні органи влади гарантують додержання встановлених Законом умов для впровадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, додержання їх прав і законних інтересів;

2) крім виконання зобов'язань відповідно до договорів ДПП є бажаним щоб держава надавала підтримку у фінансуванні реалізації проектів (на ранніх стадіях та протягом дії договору) та здійснювала диверсифікацію пов'язаних із ДПП фінансових ризиків.

Відповідно до вищенаведеного можна окреслити базові ознаки ДПП в Україні, що дозволять відрізнити його від інших форм взаємодії держави і бізнесу, а саме наступні: 1) держава та бізнес як

учасники взаємодії; 2) договірні засади, як єдина можлива форма; 3) довгострокова форма взаємодії; 4) розподіл ризиків (за проектом) між учасниками та повернення об'єктів, збудованих на основі ДПП державі (якщо партнерство не продовжується на основі оновленого договору); 5) покладення на бізнес функцій, які раніше розглядалися як «виключно державні» тобто соціальних (фактично у рамках ДПП реалізуються переважно соціально значущі проекти, як такі, що спрямовані на поліпшення соціального стану певної категорії людей та інтегрується результатами праці, яку вони несуть суспільству [12; 1]).

Слід зазначити, що сутність та базові ознаки ДПП (у межах кластерних утворень туризму та рекреації) можуть досить повно проявити себе через інструменти реалізації поставлених перед ним цілей. Їх загальної класифікації не існує. Проте можна виділити їх базові прояви, а саме [11; 4, с. 21-22]: 1) контракти, оренда та лізинг за якими бізнес отримує державну власність в управління (оренду або лізинг) на певний термін. При цьому у випадку контрактів на управління, держава несе ризики, здійснює інвестиції, а бізнес (як партнер) отримує плату. У випадку оренди або лізингу відбувається передання державного або комунального майна у тимчасове користування (на платній основі; 2) концесії, на основі яких приватний партнер (концесіонер) отримує права на будівництво (реконструкцію, модернізацію) або управління (експлуатацію) об'єктом державної власності (у т.ч. цінного рекреаційного або іншого ресурсу) на певний час за обумовлену плату. При цьому такий концесіонер несе всі операційний і інвестиційний ризики та бере зобов'язання щодо утримання, поліпшення, модернізації окресленого об'єкта; 3) угоди про розподіл продукції або інших результатів праці за якими держава надає право використання об'єкта (надр) приватному партнерові (на умовах платності та терміновості), а бізнес бере на себе зобов'язання виконувати роботи за власний рахунок, на власний ризик з наступним компенсуванням витрат і отриманням плати, як частини виробленої продукції (оскільки йому належить право лише на частину продукції); 4) змішані приватно-державні підприємства (за якими бізнес володіє лише частиною прав власності на об'єкт, а держава, як партнер, встановлює вимоги щодо майбутнього функціонування/модернізації об'єкта, бере участь у господарській діяльності) або спільна діяльність.

Крім виділених вище інструментів у ряді інших країн (таких як Росія, Франція, Південноафриканська республіка та ін.) застосовуються: створення спеціальних економічних зон; застосування спеціального «пільгового» режиму оподаткування; інвестування (у т.ч. цільове, емісія інфраструктурних облігацій, довгострокові інвестиційні угоди); пільгове кредитування та ін. Так, основні риси вітчизняного процесу ДПП у межах кластеру проілюстровані на прикладі схеми процесу формування ДПП (рис. 1).

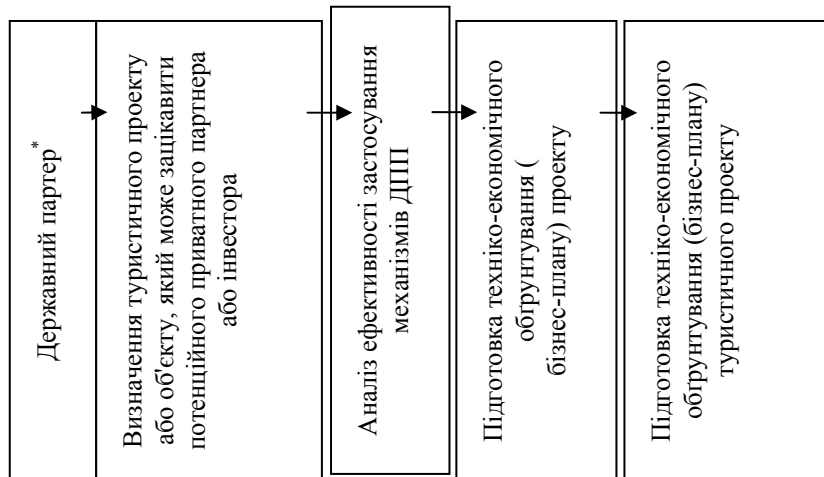
Відповідно до вищенаведеного, ДПП (як форма правового механізму погодження інтересів та забезпечення взаємодії держави та бізнесу) здатне підвищити синергетичний ефект у межах кластерів туризму та рекреації де одним з учасників є держава (у особі відповідних органів державного управління). Слід зазначити, що, синергетичний ефект - це емерджентність або певний ефект від сумування ефективної взаємодії бізнесу та держави, як учасників кластерної співпраці, яка у дії істотно сильніша за ізольований вплив кожного з них (у вигляді простої суми зусиль).

Слід зазначити, що застосування ДПП є виправданим, оскільки його здатність підвищувати синергетичний ефект у межах кластерних утворень (сфери туризму та рекреації) доведена і на практичному досвіді багатьох країн. Так, результати реалізації проекту ДПП у сфері розвитку економічного туризму у Південноафриканській республіці був створений SANParks - найбільш прибуткова державна організація у світі, що має на сьогодні щорічний доход понад 30 млрд. дол. США. При цьому малося на меті розвиток об'єктів національного природного надбання (заповідників, заказників, національних парків) та інженерної інфраструктури (як системи комунікацій та об'єктів водо забезпечення, каналізації, тепло-; електро- та газового забезпечення, зв'язку). У якості інструментів ДПП були застосовані заходи, щодо [5]: 1) створення державної організації з екологічного нагляду за станом природного надбання у межах SAN Parks та інших природних парків держави; 2) створення спеціальних економічних зон з найбільшим туристсько-рекреаційним потенціалом (наприклад, Мпумаланга, Лимпопо; Південний Кейп); 3) будівництво та управління об'єктами туризму та рекреації (такими як готелі, ресторани, туристичні кемпінги, транспортні підприємства та території національних парків) на основі концесій. Дієвим стало застосування ДПП для розвитку агротуризму Білорусії. Так, вже сьогодні створені центри агротуризму Сорочинці та Дудудки.

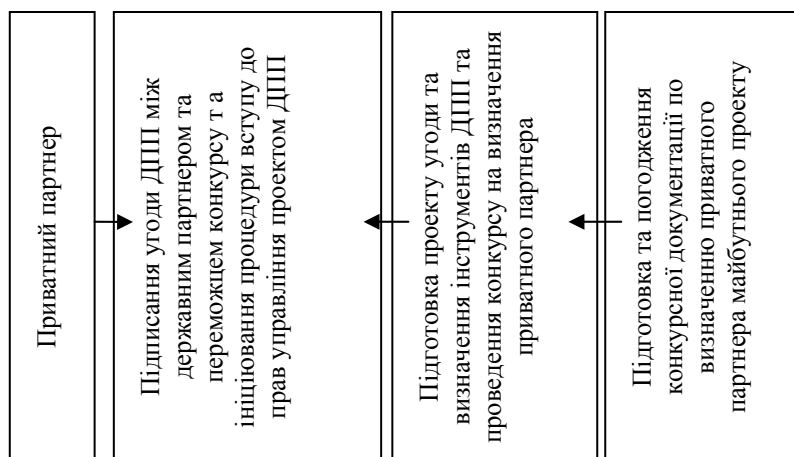
Переваги ДПП
Учасники ДПП у межах кластеру

Логічна послідовність формування співпраці у
межах ДПП

для держави: скорочення витрат на надання послуг; приплив інвестицій; використання державного майна у галузі, яка має високий мультиплікативний ефект; економія фінансових ресурсів держави; використання досвіду приватних компаній; оптимізація розподілу ризиків; підвищення ефективності інфраструктури; розвиток проектного фінансування; стимулювання підприємницького мислення державних службовців



для бізнесу: залучення бюджетних коштів для розвитку туристичних проектів; доступ до інфраструктурних сфер економіки; розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових установ на строк довгий термін; поліпшення роботи з державними дозвільними органами; підвищення статусу проекту до соціально важливого через участь у проектах державного партнера; позитивний імідж у суспільстві; оптимізація розподілів ризиків по проекту.



угоди про розподіл продукції або інших результатів, концесії, контракти, оренда та лізинг (у т.ч. фінансовий), мішані ДПП, спільна діяльність

Рис. 1. Схема процесу формування ДПП у межах кластеру сфери туризму та рекреації (розроблено на основі [3], [7])

Примітка.

* у особі міністерства економічного розвитку і торгівлі, а також органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади; регіональних органів виконавчої влади, консультативно-дорадчих органів та конкурсних комісій. Конкурсні комісії, це робоча група, створена з працівників концесіодавця, завданням якої є забезпечення відкриття заявок претендентів, поданих в установленому порядку, здійснення аналізу заявок претендентів та доданих до них матеріалів та підготовка висновків про допущення (недопущення) претендентів до участі у концесійному конкурсі, на підставі яких концесіодавець приймає відповідне рішення. Консультативно-дорадчі органи - органи, що утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади.

При цьому, окреслений ефект може інтегрується різними факторами специфіка яких залежить від стадії життєвого циклу кластера (табл. 1) [9].

Фактори, що підвищують синергетичний ефект у межах кластеру

Стадія життєвого циклу	Специфіка розвитку	Чинники, що підвищують синергетичний ефект
Агломерація	Створення нових туристичних фірм (у межах туристичної атракції), що веде до їх географічної концентрації.	Залучення інвесторів до створення фірм у межах певної туристичної атракції
Виникнення	Формування потенційних вигід, обумовлених зовнішніми факторами, що їх акумулюють (створення групи спеціалізованих постачальників та фірм з обслуговування, які формують після вертикальної дезінтеграції туристичних фірм спеціалізований ринок праці).	Розширення потенційних вигід від співпраці (за рахунок базових проявів ДПП).
Розвиток	Формування нових обслуговуючих організацій, що надають послуги кільком туристичним фірмам у кластері (спеціалізовані навчальні заклади та бізнес інкубатори)	Формування нових форм співпраці
Зрілість	Розвиток зовнішніх економічних факторів та виникнення нових місцевих організацій збільшує привабливість кластеру	Підвищення інтенсивності процесу співпраці учасників кластеру та підвищення престижу кластеру
Трансформація	Формування неринкових комерційних відносин у вигляді взаємовідносин, що сприяють кластерній співпраці його учасників	Формальна та неформальна співпраця бізнесу та держави, що сприяє обміну інформацією
Ділення цілого	Ділення кластеру на незалежні частини	Формування бізнес поведінки ¹ , що формує незалежність кількох частин кластеру

* у технологічному, інституційному, соціальному та культурному середовищі

Додатково констатуємо, що нараховується приблизно 900 агросадіб із сукупним щомісячними доходом на 1-н такий об'єкт понад 500 дол. ДПП мало на мети забезпечення розвитку агротуризму за допомогою розвитку туристичної інфраструктури та об'єктів національного надбання у прибережній полосі. якості інструментів ДПП були застосовані заходи, щодо [5]: 1) правового захисту приватних інвестицій у агротуризм; 2) застосування спеціального «пільгового» режиму оподаткування для власників невеликих агросадіб та впровадження програм із пільгового кредитування проектів з агротуризму (надання незабезпечених залоговим майном кредитів на 7-м років під 5% річних. При цьому загальна сума кредиту не повинна перевищувати 20 тис. дол.); 3) створення державної організації БОО «Відпочинок на селі» для управління агротуризмом.

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розробок у даному напрямку:

ДПП у межах кластеру сфері туризму та рекреації це, фактично, система довгострокових та формальних відносин (у випадку якщо на них не встановлено законодавчих обмежень) між державою, в особі органів влади, та суб'єктами бізнесу (учасниками кластеру) – юридичними та фізичними особами (що безпосередньо або опосередковано приймають участь у виробництві рекреаційно-туристського продукту) на основі різних інструментів її забезпечення, що мають інтегрувати притік інвестицій, та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки;

інтегрування співпраці учасників кластеру туризму та рекреації в Україні здані забезпечити такі законодавчі положення «Про державно-приватне партнерство» (від 01 липня 2010 р. № 2404-VI): для іноземних приватних партнерів (які реалізують на території України проекти в рамках ДПП), встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності. Так, державні органи влади гарантують додержання установлених Законом умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, додержання їх прав і законних інтересів; крім виконання зобов'язань відповідно до договорів ДПП є бажаним щоб держава надавала підтримку у фінансуванні реалізації проектів та здійснювала диверсифікацію пов'язаних із ДПП фінансових ризиків;

базові ознаки ДПП у межах кластерних утворень туризму та рекреації в Україні, що дозволять відрізнити його від інших форм взаємодії держави і бізнесу, а саме наступні: держава та бізнес як учасники взаємодії; договірні засади, як єдина можлива форма; довгострокова форма взаємодії; розподіл ризиків за проектом між учасниками та повернення об'єктів, збудованих на основі ДПП державі; на бізнес покладаються соціальні функції, які раніше розглядалися як «виключно державні».

Відповідно до вищенаведеного, ДПП (як форма правового механізму погодження інтересів та забезпечення взаємодії держави та бізнесу) здатне підвищити синергетичний ефект у межах кластерів туризму та рекреації де одним з учасників є держава (у особі відповідних органів державного управління). При цьому окреслений ефект може інтегрується різними факторами специфіка яких залежить від стадії життєвого циклу кластера.

У подальшому отримані результати можуть бути використані для формування моделі кластерів туризму та рекреації в Україні.

Література

1. Дутко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdqv.pdf>
2. Захарова С.Г. Державно-приватне партнерство в туризмі, як форма розвитку туристичної галузі в Україні [Електронний ресурс] – режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_du/2011_4/files/DU411_04.pdf
3. Козін С.В. Державно-приватне партнерство в Україні: Оглядова інформація: Міністерство економічного розвитку і торгівлі. [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.ukrppp.com/present/Day_1_Panel_4_Ministry_of_Economy.pdf
4. Левковець О.М. Державно-приватне партнерство, як інструмент економічних реформ (теоретичний аспект) / О.М. Левковець // Вісник національного інституту «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого» - № 4 (11) – 2012 р. – С. 18-32.
5. Лозовой М. Возможности государственно-частного партнерства в туризме / М. Лозовой // М. Strategy Partners, с.17.
6. Петрова Н.Б. Роль державно-приватного партнерства в формуванні туристських кластерів / Н.Б. Петрова, Н.Ю. Мушинська // Комунальне господарство міст. - 2011. - №100. - С.373-393
7. Положення про конкурсну комісію з проведення концесійного конкурсу за № 916/23448 [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0916-13>
8. Поровская, А. Я. Теоретические основы государственно-частного партнерства на современном этапе развития экономики России / А. Я. Поровская // Экономика. – 2008. – № 2. – С. 146–149.
9. Посібник з кластерного розвитку. В рамках проекту ЄС "Послуги підтримки МСП в пріоритетних регіонах". - К.: Державний комітет України з регуляторної політики та підприємництва (ДКРП).- 2006. – 38
10. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.
11. Проданова, Л. В. Економічне зростання й економічний розвиток: забезпечення сталості економічної системи: [монографія] / Л. В. Проданова. — Донецьк : ТОВ «Східний видавничий дім», 2011. — 400 с
12. Соціально орієнтовані проекти для громад // Прес-служба Полтавської обласної організації Партії регіонів http://www.poltava-region.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=423:2011-04-15-07-57-42&catid=1:2009-08-07-08-27-57&Itemid=1
13. Чкан А.С. Державне регулювання сфери туризму в Україні // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету/ А.С. Чкан - Економічні науки. - 2012. - №2(18). – Т. 3. - С.276-290.

Рецензент д.е.н., професор Мілашовська О.І.