

УДК 658.8:659

Сімак С.В.

доктор наук з державного управління,
доцент, професор,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ГОТЕЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

У статті наголошується, що одним із найважливіших елементів економічного та соціального розвитку країни є інвестиції. При цьому ефективність інвестицій зумовлюється результатами господарської діяльності інвестиційних галузей. Саме технічний рівень, здатність до засвоєння інновацій, організація виробництва, розвиток підприємництва визначають основний вплив на інвестиційний цикл, окупність і віддачу інвестиційних ресурсів. Загальновідомим є факт про наявність суттєвої відмінності між цілями держави і бізнесу під час здійснення інвестиційної діяльності. Бізнес, особливо в умовах конкуренції, спрямований на одержання прибутку. Своєю чергою, загально визнаним та першочерговим завданням соціальної держави є максимальне зростання суспільного добробуту. Проте практична реалізація й остаточне досягнення такої мети залишаються дискусійними питаннями. Значний вплив державні інвестиції здійснюють на результати економічного розвитку, забезпечення конкурентоспроможності у довгостроковій перспективі, а саме у вигляді видатків на розвиток виробничої і соціальної інфраструктур та сфери обслуговування.

Ключові слова: готельне господарство, інвестиції, органи влади, публічно-приватне партнерство, сфера обслуговування.

Вступ. Рівень державних витрат в Україні сьогодні є близьким або перевищує пороговий рівень країни на сучасному етапі економічного розвитку, що, своєю чергою, призвело до суттєвого зниження темпів економічного зростання. Отже, подальше збільшення бюджетних витрат є неможливим. Таким чином, існує дві проблеми: обмеженість ресурсів бюджету держави і неефективне використання інвестицій держави, які стримують можливе оновлення й розширення інфраструктури в країні. Частка державних інвестицій у ВВП України значно нижча порівняно з країнами з перехідною економікою та країнами з низькими і середніми рівнями доходів. Ключова проблема полягає у неефективному управлінні державними інвестиціями, у недостатній результативності державних програм, що призводить до проблем із розпорошуванням коштів і недофінансуванням прийнятих програм.

Аналіз останніх наукових досліджень. У розробленні питань методології, організації та вдосконалення механізмів управління сферою готельного господарства вагомий внесок зробили вітчизняні вчені, передусім такі як: Х.Й. Роглев, Л.І. Нечаюк, Н.О. Телеш, Л.Г. Агафонова, О.Є. Агафонова, Л.Г. Лук'янова, О.П. Мельник, І.М. Мініч, Г.Б. Мунін, Л.П. Шматко, М.Г. Бойко, С.І. Байлик, І.Б. Андренко та ін. Однак, урахувавши актуальність даної теми для розвитку економіки та іміджу України як туристичної держави, можна констатувати недостатнє дослідження питань, пов'язаних із теоретико-методологічними засадами особливостей реалізації інноваційних проектів у зазначеній сфері на державному та регіональному рівнях.

Мета статті полягає у дослідженні інвестиційних механізмів управління сферою готельного господарства з боку державних і регіональних органів влади для підвищення ефективності організаційно-економічного механізму управління сферою готельного господарства в Україні.

Викладення основного матеріалу. Поступово приходиться розуміння того, що шляхом поєднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору можна за рахунок синергетичного ефекту досягти підвищення ефективності та використання потенціалу, який знаходиться в розпорядженні суспільства. На перший план виходить інвестиційне партнерство держави та приватного сектору, яке ґрунтується на поєднанні елементів протилежних теорій.

Основними проблемами ефективного використання субвенцій є відсутність опрацьованих інвестиційних програм і проектів розвитку соціальної інфраструктури, а також гарантій щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на які спрямовані кошти субвенції.

Спираючись на підсилення інвестиційно-інноваційного складника розвитку економіки, з метою переходу до економічного зростання країни необхідно створити інфраструктуру у сферах економіки, що буде відповідати сучасним тенденціям у постіндустріальному суспільстві. Беручи до уваги поточний стан з обмеженістю коштів бюджетів і неефективним керівництвом державними інвестиціями, для досягнення зазначених цілей нагальним є розроблення й упровадження в життя

нових механізмів реалізації проектів в інфраструктурі. Основою цих механізмів повинні бути інвестиційні партнерства публічного та приватного секторів [4].

Партнерство держави та приватного сектору – це договірні відносини, які регулюють співробітництво держави та приватного сектору для створення інфраструктури або надання послуг суспільного користування. Згідно із цим визначенням, приватний сектор стає довготерміновим провайдером таких послуг і несе відповідальність не тільки за спорудження об'єкту, а й за довготермінове утримання, функціонування та фінансування предмету договору. Таке об'єднання залишає за державою функцію щодо планування ресурсів і моніторингу надання послуг та звільняє її від необхідності бути прямим провайдером. Приватний сектор виконує функції щодо забезпечення додаткового капіталу, надання альтернативних підходів до управління, забезпечення додаткової вартості для споживачів цих послуг і держави у цілому, а також оптимального використання ресурсів.

Завдяки дослідженням практик реалізації механізмів інвестпартнерства державних та приватних партнерів у розвинених світових економіках ми маємо змогу описати це співробітництво так: держава, визначаючи переліки послуг для своїх потреб у довгостроковій перспективі (не менше 20 років), забезпечуючи специфікацією та необхідними критеріями, не наголошує на способах реалізації таких послуг; усі ризики, що пов'язуються з управлінням проектів, припадають на приватну сторону. Тим самим існує відповідальність приватного сектору за реалізацію проектів у такий спосіб, аби він міг генерувати послуги згідно із заданими критеріями; крім того, приватний партнер володіє та здійснює управління активами; відсутнє фінансування з боку держави на протязі будівництва об'єкту, у результаті чого будь-які ризики, що пов'язані з перевищенням витрат, а також із затримками часу введення в експлуатацію, лягають на приватного партнера; держава здійснює плату за послуги виключно після того, як вони були надані. Якщо послуги не відповідають наданим державою критеріям, зменшують розміри цієї плати; участь державного партнера в проектах складається з контролюючих функцій реалізації проектів у частині ефективного управління ризиками приватного партнера і надання премій їм у разі ефективного управління власністю [4].

Саме поняття партнерства держави та бізнесу є набагато ширшим, аніж інвестиційне партнерство, і включає в себе багато різних аспектів, але вони не є предметом вивчення даної роботи. Партнерство держави та бізнесу в широкому розумінні можна визначити як процес, у результаті якого створюються певні передумови для такої взаємодії між державним та приватним секторами, у результаті якої досягається максимальний ефект, необхідний для нормального розвитку економіки країни. Основними видами партнерства держави та бізнесу є інноваційне партнерство та інвестиційне партнерство.

Держава зазвичай підтримує та стимулює проекти за допомогою спеціальних фінансових механізмів, оскільки лише окремі проекти є рентабельними за відсутності будь-яких заходів із державної фінансової підтримки. Ефективна державна підтримка через механізми проектного фінансування передбачає взяття на себе державою тієї частини ризиків, якими вона може керувати більш ефективно, ніж приватні інвестори, і надання фінансової підтримки тим проектам публічно-приватного партнерства, які загалом є економічно та/або соціально ефективними, але нерентабельними.

Прийняття рішення щодо фінансової державної підтримки, на думку автора, – дуже відповідальний етап у реалізації проектів публічно-приватного партнерства, адже високі політичні та економічні ризики, тривалий період реалізації та інші чинники роблять необхідним надання державної підтримки. Своєю чергою, збалансованість між фінансовою підтримкою та фіскальною політикою держави дасть змогу забезпечити максимальну привабливість таких проектів для приватних партнерів та потенційних інвесторів.

Проведений аналіз нормативної бази, включаючи Бюджетний кодекс України [1], дає змогу виділити форми державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства:

1. Субвенції на виконання інвестиційних програм. Вони надаються з державного бюджету і використовуються виключно на місцевому рівні для будівництва (придбання), розширення або оновлення (капітального ремонту) основних фондів об'єктів, що знаходяться у комунальній власності.

На слушну думку вітчизняних науковців, використання цього інструменту на національному або галузевому рівні неможливе, оскільки процедури розподілу інвестиційних субвенцій на цілі публічно-приватного партнерства не визначено. Субвенції інвестиційного призначення надаються шляхом включення до відповідних бюджетних програм і використовуються згідно з порядком використання бюджетних коштів протягом строку дії цих програм. Своєю чергою, бюджетні програми, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вимагають ухвалення у встановленому законодавством порядку, отже, з позицій застосування механізму субвенцій для підтримки публічно-приватного партнерства є недостатньо гнучким інструментом.

2. Державні гарантії для забезпечення виконання боргових зобов'язань. Прикладами цього інструменту є безумовні гарантії фінансово-кредитних або інших установ (підприємств) або наявність належного заставного забезпечення. Такі гарантії надаються виключно на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів.

3. Місцеві гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань, які, як і державні гарантії, надаються виключно на умовах платності, строковості, забезпеченості та представлення зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів.

Основною метою цього типу гарантій є розбудова об'єктів місцевої (комунальної) інфраструктури, розвиток сучасних технологій у житлово-комунальному комплексі, у тому числі запровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій.

4. Залучення державою позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій. Слід зазначити, що цей вид державної підтримки публічно-приватного партнерства може застосовуватися виключно для проектів, у яких передаються майнові об'єкти державної (комунальної) форми власності за умови, що вони не будуть виступати заставою.

5. Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ.

6. Інші форми державної підтримки публічно-приватного партнерства. Наприклад, гарантії відшкодування збитків приватного партнера у разі невідповідності попиту на продукцію запланованим показникам; невиконання державою зобов'язань за укладеним договором публічно-приватного партнерства, а також щодо різниці у цінах (тарифах) на продукцію, які регулюються державою або органом місцевого самоврядування; гарантії обсягу державного замовлення на товари (послуги), що надаються в рамках угоди про публічно-приватне партнерство.

На думку автора, необхідно звернути увагу на низку істотних проблем у цій сфері. Так, Бюджетним кодексом України [1] не передбачено джерела фінансування видатків бюджетів на надання гарантій щодо відшкодування збитків або обсягу державного замовлення. Гарантії прав приватних партнерів не розповсюджуються у разі змін законодавства (податкового, валютного, митного, з питань ліцензування та ін.), що регламентує правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін, тобто державного та приватного партнерів. У процесі реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування у сфері розвитку публічно-приватного партнерства нагальними вбачаються такі проблеми: відсутність гарантій щодо державної фінансової підтримки видатків для поліпшення комунальної інфраструктури; обмежені можливості щодо отримання комунальними підприємствами позик на комерційних засадах; відсутність належних фінансових гарантій із боку місцевого органу щодо повернення інвестицій приватному партнерові у разі дострокового припинення контракту публічно-приватного партнерства; відсутність фінансових гарантій щодо обслуговування місцевим бюджетом позик, призначених для фінансування проектів публічно-приватного партнерства; нерівні можливості та умови щодо здійснення місцевих запозичень для різних суб'єктів місцевого самоврядування [3].

На думку автора, заслуговує на увагу критичний погляд окремих вітчизняних науковців на проблему використання інструменту державної підтримки реалізації проектів публічно-приватного партнерства та впорядкування нормативно-правової бази, що регламентує цю сферу.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу [1], забороняється надавати гарантії підприємствам, які фінансують борг за рахунок бюджетних надходжень. Це положення суттєво обмежує можливості реалізації проектів у формі публічно-приватного партнерства. За умов, що існують в Україні, особливо у житлово-комунальному господарстві та на транспорті, не можна розраховувати на участь у розбудові комунальної інфраструктури приватних партнерів без залучення державних і муніципальних гарантій, з одного боку, та залучення коштів державного та місцевих бюджетів – з іншого. Крім того, це створює ситуацію, коли підприємства втрачають сенс залучати дешеві кредитні ресурси від міжнародних фінансових організацій, оскільки тоді вони позбавляються можливості залучати для реалізації цих проектів кошти державного та місцевого бюджетів, передбачені загальнодержавними та державними цільовими програмами [2].

Обсяг муніципального боргу та гарантій для міст обмежено 100-відсотковою середньорічною прогнозованою сумою надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів, що є недостатнім для залучення коштів на реалізацію проектів модернізації комунальної інфраструктури. Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів є непередбачуваними та нестабільними, а після ухвалення нового Податкового кодексу та обмеження застосування єдиного податку взагалі суттєво зменшаться. Бюджетний кодекс установлює, що гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнових гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Обов'язковість платності під час отримання гарантій в умовах, що склалися на певних ринках (наприклад, на ринку житлово-комунальних послуг), є неприйнятною для підприємств, що реалізують проекти модернізації комунальної інфраструктури, оскільки це призводить до підвищення фінансового навантаження на населення внаслідок збільшення тарифів. Критичним для реалізації таких проектів є положення Кодексу про те, що кредити муніципальних компаній під гарантію міст або під державні гарантії повинні бути підкріплені зворотними гарантіями та заставою активів. Це значно ускладнить процес отримання гарантій, збільшить його термін, суттєво підвищить вартість залучення коштів, а здебільшого взагалі зробить неможливою реалізацію проектів розвитку комунальної інфраструктури [2].

Зважаючи на це, вітчизняні науковці слушно наголошують, що використання механізмів державної підтримки потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України та нормативно-правових актів нижчого рівня. В останні необхідно внести зміни щодо спрощення процедур отримання гарантій, зменшення кількості та встановлення вичерпного переліку документів, які необхідні для розгляду питання про отримання державних гарантій реалізації проектів модернізації комунальної інфраструктури, а також визначення механізмів отримання державних гарантій для реалізації проектів модернізації комунальної інфраструктури комунальними підприємствами, що знаходяться у підпорядкуванні обласних

рад, тощо. Важливим під час формування системи державної підтримки розвитку публічно-приватного партнерства є визначення обсягу коштів, які держава може витратити на таку підтримку, зокрема на державні капітальні інвестиції, рівень яких сьогодні не відповідає потребам економіки та соціальної сфери.

Особливої уваги, на думку автора, заслуговує сек'юритизація, яка є найпоширенішим механізмом у світі під час фінансування проектів інфраструктури у сфері публічно-приватного партнерства. Цей механізм набув широкого практичного розповсюдження у США, Австралії, Індії, Чилі, крім того, наші найближчі сусіди – Казахстан та Росія також упроваджують механізми сек'юритизації для залучення фінансових ресурсів.

На жаль, у нашій країні такий сучасний фінансовий інструмент, як сек'юритизація, не отримав належного розповсюдження, для чого, на думку автора, потрібно на законодавчому рівні вирішити низку питань, основними серед яких є: визначення понять, призначень та механізмів сек'юритизації, визначення видів цінних паперів, що будуть обслуговувати процеси сек'юритизації, запровадження інфраструктурних облігацій, визначення спеціальних учасників процесів та їхньої ролі, визначення форм контролю над цільовим використанням залучених фінансів, установлення процедур та умов під час надання державної гарантії тощо.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновки про те, що механізми інвестування проектів готельної сфери і надалі потребують удосконалення. Насамперед необхідно забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних коштів, активізувати залучення інститутів розвитку до реалізації зазначених проектів, розширити можливості програмно-цільового фінансування, передбачити участь держави в реалізації проектів публічно-приватного партнерства на принципах середньо- та довгострокового програмно-цільового фінансування. У розрізі сучасних реформ та процесів децентралізації необхідно інституційно закріпити компетенції органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства, насамперед у застосуванні фінансових механізмів. На місцевому рівні реалізація проектів публічно-приватного партнерства повинна здійснюватися із залученням фінансових ресурсів місцевих бюджетів, необхідно передбачити наявність в органів місцевого самоврядування можливості в межах повноважень самостійно приймати рішення про доцільність реалізації проектів публічно-приватного партнерства, отримувати консультативну та методичну допомогу та в разі реалізації проектів публічно-приватного партнерства, що передбачають надання державної підтримки, за обов'язковим погодженням органами місцевого самоврядування діяльності у цій сфері з відповідними центральними органами виконавчої влади.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. Економіка і прогнозування. 2010. № 4. С. 62–86.
3. Пильгій О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства. Вісник КНТЕУ. 2012. № 1. С. 77–89.
4. Узунов Ф.В. Механізм інвестиційного партнерства держави та приватного сектора. Руснаука. Госуправление. 2013. № 23. URL: http://www.rusnauka.com/23_NTP_2013/Gosupravlenie/3_143386.doc.htm???history=0&sample=1&ref=2.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ГОСТИНИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье отмечается, что одним из важнейших элементов экономического и социального развития страны выступают инвестиции. При этом эффективность инвестиций определяется результатами хозяйственной деятельности инвестиционных отраслей. Именно технический уровень, способность к усвоению инновации, организация производства, развитие предпринимательства определяют основное влияние на инвестиционный цикл, окупаемость и отдачу инвестиционных ресурсов. Общеизвестным является факт о существенном отличии между целями государства и бизнеса при осуществлении инвестиционной деятельности. Бизнес, особенно в условиях конкуренции, направлен на получение прибыли. В свою очередь, общепризнанной и первоочередной задачей социального государства является максимальный рост общественного благосостояния. Однако практическая реализация и окончательное достижение такой цели остаются дискуссионными вопросами. Значительное влияние государственные инвестиции осуществляют на результаты экономического развития, обеспечение конкурентоспособности в долгосрочной перспективе, а именно в виде расходов на развитие производственной и социальной инфраструктуры и сферы обслуживания.

Ключевые слова: гостиничное хозяйство, инвестиции, органы власти, государственно-частное партнерство, сфера обслуживания.

**INVESTMENT MECHANISMS OF MANAGEMENT OF THE SPHERE
OF HOTEL ECONOMY AT THE STATE AND REGIONAL LEVEL**

The article notes that one of the most important elements of a country's economic and social development is investment. At the same time, the efficiency of investments is determined by the results of the economic activities of the investment sectors. It is the technical level, the ability to absorb innovations, the organization of production, the development of entrepreneurship determine the main influence on the investment cycle, payback and return on investment resources. The fact that there is a significant difference between the goals of the state and business in the implementation of investment activities is well known. Business, especially in a competitive environment, is ultimately aimed at making a profit. In turn, it is generally accepted and the primary task of the welfare state is the maximum growth of public welfare. However, the practical implementation and the final achievement of such a goal remains a controversial issue. Public investments are significantly influencing the results of economic development, ensuring competitiveness in the long term, namely in the form of expenditures on the development of production and social infrastructure and the service sector.

Key words: hotel industry, investments, authorities, public-private partnership, service sector.