

Володимир ГУМЕНЮК

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТІВ РОЗВИТКУ КУРОРТНОЇ СПРАВИ НА ЗАСАДАХ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Проаналізовано вітчизняні умови та зарубіжний досвід фінансового забезпечення проектів нематеріального виробництва на засадах публічно-приватного партнерства. Обґрунтовано напрями вдосконалення механізму публічно-приватного партнерства в контексті фінансового забезпечення розвитку курортного господарства.

Фінансування проектів розвитку курортного господарства України неможливо здійснити виключно з джерел фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування. Причинами цього є значні капітальні витрати, тривалі терміни інвестування, обмеження інституційного характеру, високий рівень напруженості місцевих і державних фінансів. Проблема недофінансування курортного господарства набуває особливої гостроти й актуальності, оскільки: 1) призводить до зниження конкурентоспроможності курортних послуг за пропозицією ціни і якості; 2) ставить під загрозу зниження обсягів експорту послуг, втрати позицій на внутрішньому ринку; 3) ускладнює виконання державних замовлень у сфері нематеріального виробництва; 4) активізовує зарубіжний оздоровчий туризм та імпорт курортних послуг.

В умовах формування фіскального простору та наявності інституційних ускладнень щодо залучення й використання ресурсного потенціалу курортних територій приватним інвесторам важко вести конструктивний діалог з органами державної влади та місцевого самоврядування. Водночас за умов модернізації, розширеного відтворення, інноваційного розвитку курортів виникає об'єктивна необхідність

залучення фінансових ресурсів приватних інвесторів до об'єктів капіталовкладень державної та комунальної власності. На наш погляд, в системі чинників сталого розвитку курортного господарства знаходиться публічно-приватне партнерство. Конкурентна політика в умовах модернізації курортного господарства України є умовою забезпечення функціонування та розвитку і сфери охорони здоров'я, й туристичного обслуговування населення. Важливою проблемою при дефіциті коштів в публічному секторі є фінансування інвестиційних програм і проектів розвитку курортної справи. Можливість часткового її вирішення закладена у фінансовому механізмі публічно-приватного партнерства.

Інституційні засади та структурні чинники конкурентоспроможності нематеріального виробництва, фінансового забезпечення його функціонування й розвитку в національній економіці знайшли відображення в руслі академічних досліджень О. Амоші, В. Геєця, В. Лагутіна, П. Леоненка, А. Мазаракі, А. Чухна, С. Юрія. Проблему інтеграції суспільних і приватних фінансів досліджували Л. Алексеєнко, В. Андрущенко, В. Баранова, Ю. Воробйов, І. Запатріна, О. Кириленко, М. Крупка, Л. Матросова,

Л. Омелянович, В. Федосов, П. Юхименко та інші вчені. Водночас окремого комплексного дослідження потребує питання фінансового забезпечення модернізації курортного господарства через механізм публічно-приватного партнерства.

Метою статті є висвітлення сучасних тенденцій застосування механізму публічно-приватного партнерства для фінансового забезпечення модернізації курортного господарства. Відповідно до мети сформульовано наступні завдання дослідження:

1) висвітлення вітчизняних та зарубіжних підходів до з'ясування сутності публічно-приватного партнерства в контексті удосконалення фінансової діяльності в державному та комунальному секторах господарювання;

2) конкретизування структури механізму публічно-приватного партнерства для фінансового забезпечення розвитку курортної справи;

3) розгляд проблемних аспектів і шляхів їх вирішення щодо формування та використання фінансових ресурсів у механізмі публічно-приватного партнерства на шляху модернізації, підвищення конкурентоспроможності курортного господарства.

У науковій термінології використовуються дефініції “публічно-приватне партнерство” та “державно-приватне партнерство”, причому в дослідженнях зарубіжних науковців, що представляють країни з високим рівнем ефективності національної економіки, використовується перший варіант, а в публікаціях українських авторів та науковців з Росії, Білорусії, Казахстану – обидва підходи знаходяться в дискусійній площині. Українське законодавство визначає державно-приватне партнерство як “співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади й органів місце-

вого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору” [9]. Обмеження у застосуванні терміна “державно-приватне партнерство” нівелює роль інституту місцевого самоврядування та значення місцевих фінансів у розбудові національної економіки, покращенні добробуту територіальних громад, розв'язанні соціальних проблем. Поза формалізацією залишається питання залучення фінансових ресурсів приватного інвестора до фінансової діяльності профспілкових санаторно-курортних закладів. Більш коректно, на нашу думку, в науковому плані оперувати терміном “публічно-приватне партнерство”, а для означення його видів та рівнів визначати державно-приватне партнерство, комунально-приватне партнерство.

Можливість акумулювання фінансових ресурсів та реалізації проектів державно-приватного партнерства, у тому числі в напрямку модернізації та розвитку курортної справи в Україні, закріплена на інституціональному рівні [9], однак в дещо звуженому релевантному діапазоні, оскільки організацію спільної фінансово-господарської діяльності партнерів із різними формами власності передбачено проводити винятково на підставі спеціального договору без створення юридичної особи в результаті інтеграції титулів власності.

У західноєвропейській практиці таке обмеження відсутнє, натомість організація формування фінансових ресурсів проводиться шляхом створення суб'єкта господарювання зі статусом юридичної особи, а вже відповідно до статуту публічно-приватного партнерства, визначених цілей і напрямів діяльності укладаються угоди господарського, фінансового, інвестиційного, кредитного

характеру. Крім об'єднання фінансових ресурсів контрагентів, в складі статутного капіталу публічно-приватного партнерства можлива участь фінансових інститутів. Такий підхід дає змогу оптимізувати фінансові потоки в часі та, відповідно до необхідних обсягів, ефективніше управляти фондами фінансових ресурсів публічно-приватного партнерства, здійснювати його фінансово-господарську діяльність з єдиного керованого центру відповідальності.

В Україні спостерігається наявність істотних прогалин нормативно-правового характеру фінансового забезпечення публічно-приватного партнерства в дискурсі створення акціонерних товариств [9]. У контексті фінансового проектування потребують вивчення й обґрунтування питань інвестиційних характеристик титулів власності, обсягів, структури емісії, розміщення, торгівлі цінними паперами з подальшою інституціоналізацією наявних особливостей [7; 12]. Особливої уваги потребує питання конструювання та вживлення керованих властивостей акціонерним цінним паперам для підтримки заданих параметрів функціонування корпоративної структури типу публічно-приватного партнерства. Для прикладу, керований капітал доцільно формувати з простих акцій на статичній основі від публічного партнера – держави (територіальної громади), приватного партнера (фізичної чи юридичної особи) за конкурсом та на динамічних інвестиційних засадах додаткових емісій цінних паперів із подальшим їх розміщенням на фондовому ринку. Першочергові права на придбання привілейованих акцій можуть набути персонал санаторно-курортного закладу, представники територіальної громади тощо.

Чинником софістिकाції організації фінансової діяльності публічно-приватного партнерства в корпоративній формі є підпорядкованість, а в окремих випадках і організаційна єдність санаторно-курортних закла-

дів з публічною сферою охорони здоров'я. Незважаючи на високі вхідні бар'єри для формування фінансових ресурсів, створення акціонерного товариства видається можливим. Цьому сприяє те, що список форм публічно-приватного партнерства не є закритим у Законі України "Про державно-приватне партнерство" (на рис. 1 – "інші") [9].

Як видно з рис. 1, механізм публічно-приватного партнерства однозначно потребує удосконалення: приведення у відповідність до міжнародної практики застосування, адаптації відповідно до вимог сучасності, перенесення з гіпотетичного виміру в практику функціонування курортної справи.

Коли має місце факт недофінансування підтримки наявного рівня та відтворення курортного господарства з джерел фондів публічних фінансів, то не завжди доцільним є передача всіх об'єктів курортного господарства у приватну власність. Приватизація курортного господарства, з одного боку, – процес відчуження державного (комунального) майна, що супроводжується рухом фінансових ресурсів у процесі їх обміну на тимчасове джерело доходів відповідних бюджетів. Після повної приватизації санаторно-курортного закладу в компетенції державного та муніципального управління залишаються фінансові важелі фіскального й адміністративно-дозвільного характеру. У зв'язку з цим, на нашу думку, приватизацію не варто вважати розривом, а скоріше новим, особливим видом фінансових стосунків у форматі публічно-приватного партнерства. За нашими спостереженнями, нерідко санаторно-курортні заклади після зміни державної форми власності на приватну і надалі функціонують за тими ж усталеними "звичаями". У рамках приватної ініціативи у фінансовому проектуванні курортного бізнесу, насамперед, керуються критеріями ризику, прибутковості, капіталовіддачі, окупності, фінансової безпеки, а



Рис. 1. Структура механізму публічно-приватного партнерства для фінансового забезпечення розвитку курортної справи

постприватизаційні зобов'язання, такі як забезпечення модернізації матеріально-технічної бази курорту, удосконалення асортименту і ціноутворення в напрямку соціалізації курортних послуг, підвищення рівня якості та загальнодоступності курортних благ для людини – виконуються частково або не виконуються взагалі. Приватизація – це не вирішення усіх фінансових проблем санаторно-курортного закладу і не єдиний спосіб подолання низької ефективності функціонування і збитковості, а швидше їх передача до контрагента.

У напрямку розвитку теорії і практики проектування фінансового забезпечення курортної справи розглядається функціональна різноманітність видів партнерських структур у багатопрофільному поєднанні приватних і публічних фінансових інтересів. Варто звернутися до зарубіжного до-

свіду й акцентувати увагу на елементах його використання [13]. На рис. 2 наведено архітектуру інтеграційних процесів фінансово-господарської діяльності котрагентів з публічного та приватного секторів.

Відповідно до техніко-економічного обґрунтування проекту розвитку курортної справи фінансові ресурси учасників публічно-приватного партнерства об'єднуються, проводиться закріплення фінансових повноважень, визначаються та розподіляються фінансові ризики, пов'язані з модернізацією, реконструкцією, спорудженням, введенням в експлуатацію об'єктів курортного господарства. Фінансування розвитку нематеріального виробництва у поєднанні з недостатньою діловою активністю реалізації функцій партнерських ініціатив ускладнює втілення в життя суспільно-важливих проектів розвитку курортної справи.

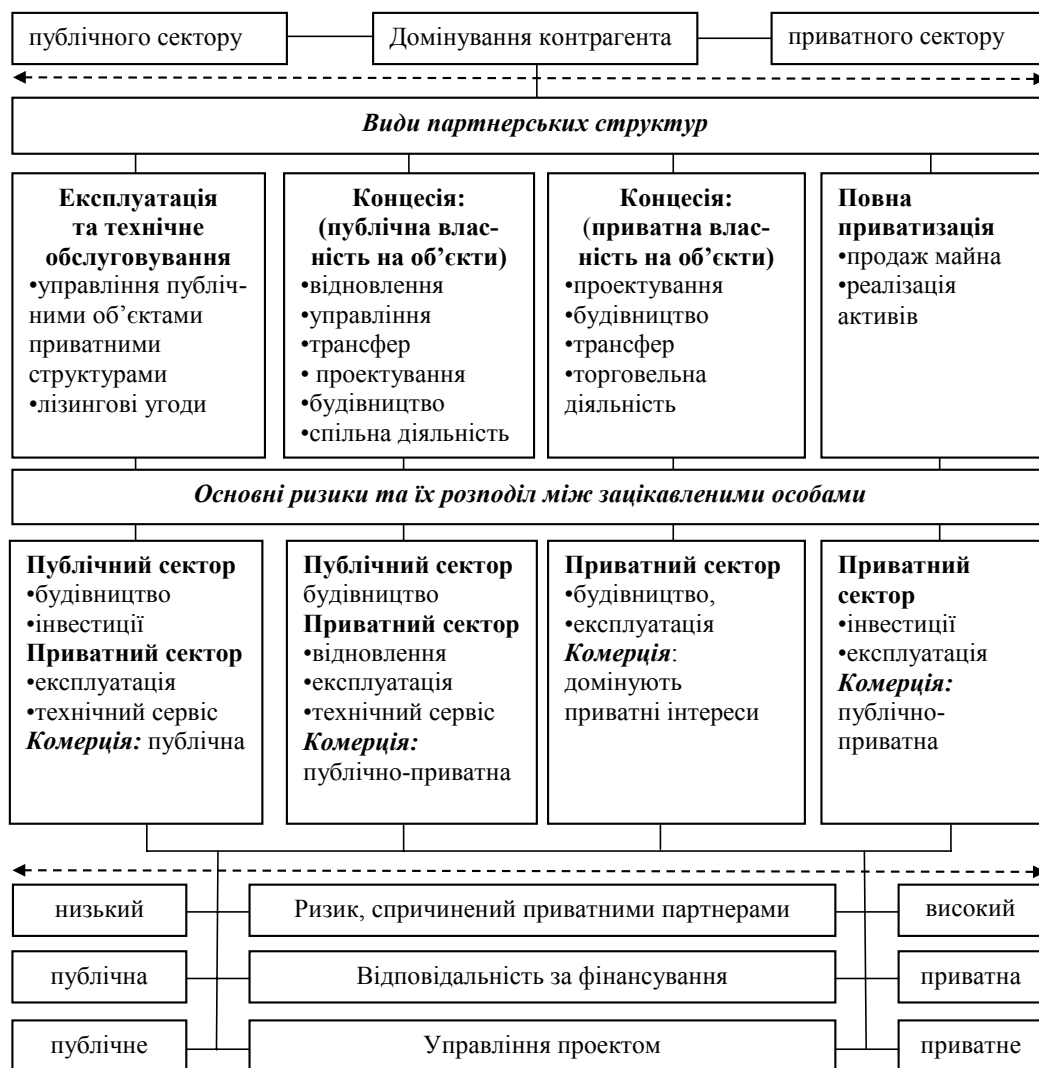


Рис. 2. Повноваження та ризик контрагентів у проектуванні фінансових альтернатив публічно-приватного партнерства [13]

Об'єктивна необхідність раціоналізації управління державним і комунальним майном може стати чинником включення функцій партнерських ініціатив та сприяти удосконаленню фінансового забезпечення розвитку курортної справи. Врегулюванню даної проблеми сприятиме реалізація механізму концесії. В Україні концесійна справа може проводитися на термін від 10 до 50 років на засадах строкового платного

володіння [10]. Координаційно-управлінські важелі фінансового забезпечення спільних проектів розвитку курортної справи знаходяться в компетенції центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, уповноважених для задоволення громадських потреб. Концесіонер залучає фінансові ресурси на довгостроковій основі та водночас реалізує господарську компетенцію на створення, будівництво,

управління, експлуатацію котельно-курортного комплексу.

Крім закріплення майнової відповідальності, потребують урегулювання питання виконання фінансових зобов'язань щодо приведення майнового комплексу до належного стану, відтворення курортних ресурсів до рівня економічної безпеки, розподілу підприємницького та фінансового ризиків. До основних умов, які врегульовують фінансові відносини між концесіонером та концесієдавцем, належать: 1) склад, вартість майна, технічні, фінансові умови концесії; 2) види діяльності, роботи, послуги, які можуть проводитися; 3) умови надання земельної ділянки; 4) умови встановлення, зміни цін, тарифів на основні та додаткові послуги; 5) умови наймання персоналу; 6) умови використання сучасних технологій, техніки, сировини, матеріалів; 7) умови й обсяги поліпшення об'єкта концесії; 8) порядок компенсації покращення матеріально-технічної бази; 9) умови і порядок внесення концесійних платежів; 10) порядок використання амортизаційних відрахувань; 11) відновлення об'єкта концесії й умови його повернення; 12) страхування концесіонером об'єктів концесії.

Вимогою часу при залученні фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію інвестиційних проектів розвитку курортного господарства, є створення єдиного національного реєстру об'єктів курортного господарства, наявних, і тих, що можливо залучити через механізм публічно-приватного партнерства. Насамперед, до концесійної діяльності мають залучатись об'єкти, котрі є елементами національного багатства України – пам'ятки архітектури та містобудування [4], що є придатними для використання в курортній справі. Таким об'єктом, для прикладу, є замок Шенборнів у Закарпатській області, побудований у 1890 р. за оригінальним проектом:

кількість вікон – 365 – відповідає кількості днів в році, 52 кімнати – кількості тижнів, 12 входів – кількості місяців, парк з рідкісними рослинами, став у формі карти Австро-Угорської імперії, джерело молодості і краси з цілющою водою. З 1946 р. розпочав функціонування як база відпочинку, а з 1958 р. – як санаторій “Карпати” (спеціалізується на лікуванні серцево-судинних та неврологічних захворювань). Сьогодні цей об'єкт потребує реконструкції, відновлювальних робіт, приведення матеріально-технічної бази у відповідність до вимог національних стандартів для повноцінного оздоровлення людей [5].

Якщо будівля належить до пам'яток історії чи архітектури, то відхилення від вимог до матеріально-технічної оснащеності засобів розміщування та переліку послуг допустимі за таких умов: 1) виконання вимоги неможливе з погляду збереження історичного характеру об'єкта; 2) відхилення не призведе до значного зниження вимог, встановлених для даної категорії закладу; 3) в інформаційних та рекламних матеріалах подають інформацію про історичний характер будинку і пов'язані з цим відхилення від вимог до матеріально-технічної оснащеності чи переліку надаваних послуг [6].

Використання механізму концесії у цьому разі сприятиме вирішенню таких проблем: 1) фінансування відновлення культурно-історичних пам'яток; 2) господарського освоєння та регульованого використання природно-заповідного фонду; 3) фінансового забезпечення проектів розвитку курортної справи. Мобілізація фінансових ресурсів у такий спосіб розкриватиме курортний потенціал нашої держави і може стати чинником активізації виробництва курортних послуг, розширення їх асортименту, підвищення якості.

Необхідно повністю врахувати можливість залучення фінансових ресурсів

міжнародних компаній, іноземних інвестиційних кредитів у фінансово-кредитному механізмі розвитку національної готельно-курортної індустрії та застосовувати інструментарій залучення іноземного капіталу в публічно-приватному партнерстві, що базується на прагматичних засадах існуючих пропозицій.

Для прикладу, протягом десяти років експлуатації готелю, вважає М. П. Крачило, 51% акцій має знаходитися у державній (комунальній) власності, а 49% – у власності контрагента. Після 10 років експлуатації готель повністю переходить у власність України [3, 42]. Однак такі умови інвестиційної діяльності не сприятимуть довгостроковим капіталовкладенням, оскільки не забезпечують фінансових перспектив для іноземних інвесторів.

Сьогодні в Україні відсутні формальні інституційні обмеження участі іноземних інвесторів у проектах публічно-приватного партнерства на договірних засадах. Іноземні інвестори, оцінюючи проекти публічно-приватного партнерства, враховуватимуть світові тенденції, новітні технології, вивчатимуть інвестиційний клімат, проблеми та перспективи ведення курортної справи. Володіючи значним інноваційно-інвестиційним капіталом, іноземні компанії мають можливість фінансувати будівництво курортів надшвидкими темпами, успішно рекламувати та просувати свої продукти на світовому рівні, залучати висококваліфіковані кадри, застосовувати централізовані системи постачання, збуту, резервування.

В проектуванні фінансового забезпечення розвитку курортної інфраструктури розглядається форфейтинг як особлива форма публічно-приватного партнерства для країн, що розвиваються, в яких, приватному партнеру важко управляти інфраструктурними об'єктами у зв'язку з несприятливою фіскальною політикою, високим

рівнем корупції тощо. Механізм форфейтингу полягає в тому, що приватний партнер здійснює будівництво інфраструктурного об'єкта, залучаючи при цьому власні та позикові фінансові ресурси, а після його завершення здає в оренду державному чи комунальному підприємству [2, 34].

Абстрагуючись у даному дослідженні від трансакційних витрат, пов'язаних із залученням та використанням фінансових ресурсів, вважаємо, що публічно-приватне партнерство може стати важливим чинником підвищення інвестиційної конкурентоспроможності курортного господарства. У контексті вирішення цієї проблеми зростає роль фінансового моніторингу та контролю за об'єктами концесійної діяльності. Фінансовий моніторинг – основа інвестиційного проектування розвитку курортної справи при визначенні обсягів капіталовкладень для приведення у належний стан об'єктів курортного господарства, придатних до концесії. Система фінансового контролю у механізмі публічно-приватного партнерства має працювати на попередження та недопущення порушень, пов'язаних з недобросовісним набуттям майнових прав, володінням і використанням об'єктів концесії на неринкових засадах та не за цільовим призначенням.

Отже, застосування механізму публічно-приватного партнерства дає змогу ефективніше використовувати ресурсо-майновий потенціал державного та комунального секторів курортного господарства України, залучати фінансові ресурси на якісно новій основі, вирішувати проблеми фінансування підтримки досягнутого рівня та розвитку курортної справи в нашій державі. До перспективних напрямів подальших досліджень необхідно віднести дослідження фінансових важелів раціоналізації та підвищення соціальної ефективності курортного господарства.

Література

1. Башкірова І. О. Правове регулювання державно-приватного партнерства в Україні // Управління розвитком. – 2012. – № 6. – С. 143–145.
2. Запатрина І. В. Потенціал публично-частного партнерства в розвиваючихся економіках. – К.: Центродрук, 2011 – 152 с.
3. Крачило М. П. Іноземний туризм в Україні, стан і шляхи розвитку // Розвиток туризму в Україні. Проблеми і перспективи: Збірник наукових статей. – К.: ІВЦ “Слов’янський діалог”, 1995. – С. 39–46.
4. Пам’ятки архітектури і містобудування України: довід. Держреєстру нац.-культ. надбання / В. В. Вечерський, О. М. Годованок, Є. В. Тиманович та ін.; За ред. А. П. Мардера, В. В. Вечерського. – К.: Техніка, 2000. – 664 с.
5. Послуги туристичні. Засоби розміщування. Загальні вимоги: ДСТУ 4268:2003. – К.: Держспоживстандарт України, 2004. – 12 с.
6. Послуги туристичні. Класифікація готелів: ДСТУ 4269:2003. – К.: Держспоживстандарт України, 2004. – 13 с.
7. Закон України “Про акціонерні товариства” № 514-VI від 17.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.
8. Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” № 493/95-ВР від 22.12.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/95>
9. Закон України “Про державно-приватне партнерство” № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
10. Закон України “Про концесії” № 997-XIV від 16.07.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
11. Закон України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” № 1286-XIV від 14.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/1286-14>.
12. Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” № 3480-IV від 23.02.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/1286-14>.
13. Gatti S. Project finance in theory and practice: designing, structuring, and financing private and public projects. Second edition. – Elsevier: Academic Press, 2012. – 496 p.
14. Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships: An Application to Water Projects / A. Vives, A. Paris, J. Benavides, P. Raymond, D. Quiroga, J. Marcus. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iadb.org/sds/doc/FSOIP%20COMPLETO.pdf>.