

Марван Музхер Хуссеін Музхер, здобувач
кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНО-БАНКІВСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

З'ясовано, що забезпечення розвитку державно-банківського партнерства можливе лише за умови створення сприятливого інституційного середовища. Проаналізовано сучасний стан інституційного середовища державного управління в сфері державно-банківського партнерства. Визначено основну проблему інституційного забезпечення державної політики в сфері державно-банківського партнерства – недостатню сформованість системи інституцій, які повинні забезпечувати ефективну координацію та взаємодію всіх суб'єктів для реалізації завдань державної політики у цій сфері.

Зауважено, що однією з головних перешкод успішного впровадження механізму державно-банківського партнерства є відсутність компетенцій у цій галузі у посадових осіб державних органів влади. Виявлено проблемні питання інституційно-законодавчого забезпечення розвитку державно-банківського партнерства. Доведено, що на сучасному етапі розвитку у сфері державно-банківського партнерства визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із державно-приватного партнерства в Україні виконує переважно організаційно-регулювальну функцію.

Запропоновано заходи державної політики, реалізація яких дозволить прискорити практичне запровадження основних форм державно-банківського партнерства з метою залучення банківських інвестиційних ресурсів для модернізації економіки держави.

Наголошено на необхідності створення на рівні Уряду єдиного спеціалізованого органу, наприклад, Національної агенції (Державної агенції, Національного центру) з публічно-державного партнерства. Зауважено, що саме таке підпорядкування дасть змогу вирішити питання дублювання функцій під час розробки та реалізації проектів та створить умови для продуктивної співпраці з галузевими міністерствами та іншими центральними органами влади.

Доведено перспективність діяльності регіональних відділів центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства та департаменту розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України.

Ключові слова: державно-банківське партнерство, механізми державного регулювання, інституційне забезпечення, державні структури.

Marvan Muzher Hussein Muzher. Institutional support for regulation of state-bank partnership relations: problems and areas of development

It has been found out that the development of a state-banking partnership is only possible if a favorable institutional environment is created. The current state of the institutional environment of public administration in the sphere of state-banking partnership is analyzed. The main problem of institutional support of public policy in the sphere of state-banking partnership is identified – insufficient formation of the system of institutions, which should ensure effective coordination and interaction of all subjects for the realization of public policy tasks in this sphere.

It is noted that one of the main obstacles to the successful implementation of the mechanism of state-banking partnership is the lack of competencies in this field by officials of state authorities. Issues of institutional and legislative support for the development of state-banking partnership have been identified. It is proved that at the present stage of development in the sphere of state-banking partnership, only directions of activity are defined, not clear goals and corresponding powers, and the authorized body of public-private partnership in Ukraine performs mainly organizational and regulatory function. State policy measures are proposed, the implementation of which will accelerate the practical introduction of the main forms of state-banking partnership in order to attract banking investment resources for the modernization of the state's economy.

The need to create a single specialized body, such as a National Agency (State Agency, National Center) for public-state partnership, is emphasized at the Government level. It is noted that this kind of subordination will allow to solve the problem of duplication of functions in the development and implementation of projects and will create conditions for productive cooperation with the line ministries and other central authorities.

Prospects of activity of regional departments of the Center for Assistance in Development of State-Banking Partnership and Department of Development of State-Banking Partnership at the National Bank of Ukraine have been proved. The main tasks of the regional departments of the Center for Contribution to the Development of State-Banking Partnership (support to the organization of state-bank partnership projects; creation of conditions for the implementation of state-bank partnership projects (development and dissemination of state-bank partnership models, development of regulatory framework, training of staff) are identified.

It is envisaged that the main functions of the Department of Development of State-Banking Partnership at the National Bank of Ukraine should be: informational support of banks regarding the possibility of their participation in state-banking projects; involvement of commercial banks in participation; development and control of the procedure of granting an investment loan under the conditions of state-banking partnership; control of fulfillment of the contract terms by the partner bank.

Key words: state-banking partnership, mechanisms of state regulation, institutional support, state structures.

Постановка проблеми. Головним завданням сучасного етапу розвитку України є модернізація економіки держави з метою підвищення її конкурентоспроможності і стійкості перед викликами сучасності. Економічна модернізація вимагає переозброєння основних галузей промисловості, випереджального розвитку інфраструктури всіх видів, створення сучасних виробництв і будівництва нових об'єктів соціального сектора. Міжнародний досвід показав, що переведення економіки на шлях модернізації неможливо здійснити із залученням лише державних ресурсів. Вирішення зазначеної проблеми можливе тільки на підґрунті об'єднання зусиль держави і приватного бізнесу, що у світовій практиці реалізується в рамках інституту державно-банківського партнерства. Україна нині знаходиться на початковому етапі розвитку механізму державно-банківського партнерства, тому актуальності набуває дослідження питань забезпечення відповідного інституціонального середовища, обґрунтування подальших напрямів його розвитку в контексті соціально-економічних реформ та євроінтеграційних прагнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституційного розвитку державного управління у сфері державно-приватного, зокрема державно-банківського партнерства є предметом уваги вітчизняних й зарубіжних вчених: І. Бакушевича, Н. Безбах, О. Вагонової, Г. Девульфа, П. Захарченка, С. Єрмілова, А. Махалінгама, К. Павлюка, А. Телокова, П. Шилепницького, І. Яненкової. Однак у наукових розробках увага акцентується лише на окремих аспектах інституційного середовища, тоді як можливості інституційної теорії в науковому обґрунтуванні концептуальних засад формування і розвитку державно-банківського партнерства використано не повною мірою.

Метою статті є дослідження питання інституційного забезпечення регулювання відносин державно-банківського партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі виділяються дві принципово різні як за методикою, так і за глибиною змін, що відбуваються, схеми інституційних перетворень у сфері відносин держави й банківських структур. Перша являє собою структурну адаптацію наявного інституційного середовища до змінених цілей, пріоритетів та умов економічної держави. Розробка й еволюційне вродання нових принципів, норм і правил партнерства держави та банків в діючі інститути відбуваються або в контексті проголошеної нової економічної політики державного регулювання (Великобританія, Нова Зеландія, Аргентина, інші країни Латинської Америки), або в межах наявної, але дещо видозміненої й доповненої системи державного управління (США, Канада, Японія, країни Європейського Союзу). Крім зазначених, таким шляхом ідуть нові індустріальні країни (Республіка Корея, Тайвань тощо), а також деякі з країн, що розвиваються, з рівнем розвитку ринкових відносин, достатнім для встановлення партнерських зв'язків «держава-банки». Друга схема пов'язана з формуванням інститутів, які відповідають ринковій економіці й новому місцю держави в господарському житті. Ця схема реалізується в колишніх соціалістичних країнах, на пострадянському просторі, у деяких країнах, що розвиваються.

В Україні ж на сучасному етапі розвитку основною проблемою інституційного забезпечення державної політики в сфері державно-банківського партнерства є недостатня сформованість системи інституцій, які повинні забезпечувати ефективну координацію та взаємодію всіх суб'єктів для реалізації завдань державної політики у цій сфері, отже, безпосередньо займатися питаннями державно-приватного партнерства: починаючи від надання пропозицій щодо проектів, які можна реалізувати завдяки співпраці банківського сектору й влади, та закінчуючи участю держави не тільки як співвиконавця, але і як співвласника таких проектів.

Наразі до органів державної влади, які можуть опосередковано реалізовувати окремі проекти державно-банківського партнерства, справляти певний вплив на його розвиток, належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад і територій України, Міністр енергетики та захисту довкілля України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство автомобільних доріг України, Фонд державного майна України тощо.

Варто зазначити, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення державно-приватного партнерства; сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами; проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи; участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; ведення обліку

договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів тощо.

З урахуванням того, що одним з ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем є державно-приватне, зокрема державно-банківське партнерство, можна стверджувати, що Кабінет Міністрів України є уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, який приймає концептуальні рішення стосовно співробітництва між органами державної влади та бізнес-структурами, в тому числі з банківським сектором, на договірній основі. Як підтвердження такого висновку можна навести статтю 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом.

На рівні органів місцевого самоврядування головне завдання розвитку механізмів державно-приватного партнерства полягає в забезпеченні ефективної реалізації проектів на основі розроблення єдиного управлінського механізму відбору, експертизи, погодження та впровадження проекту із залученням фахівців відповідної кваліфікації.

На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування погоджувати свою діяльність у сфері реалізації проектів публічно-банківського партнерства, що передбачають надання державної підтримки, з відповідними центральними органами виконавчої влади.

У контексті цього варто зауважити, що однією з головних перешкод успішного впровадження механізму державно-банківського партнерства на місцевому рівні є відсутність компетенцій у цій галузі у посадових осіб місцевих органів влади. На цей час розроблено ряд програм для підвищення кваліфікації посадовців, зокрема і в цій галузі, проте для місцевих органів влади зручніше обрати традиційні та знайомі методи залучення інвестицій, що в кінцевому підсумку пояснює ситуацію з відсутністю поширення досвіду впровадження цього механізму в країні.

Зараз в окремих центральних органах виконавчої влади створені проектні офіси, діяльність яких спрямована на підтримку реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Варто зазначити, що для сприяння розвитку державно-приватного партнерства в Україні було створено Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства, який є невідповідною організацією. Основні напрями діяльності Центру можна поділити на такі групи: організаційний, інформаційний, науково-методичний, правовий.

Отже, на сучасному етапі розвитку у сфері державно-банківського партнерства визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із державно-приватного партнерства в Україні виконує переважно організаційно-регульовальну функцію. При цьому зрозумілим стає те, що необхідною є трансформація уповноваженого органу з державно-приватного партнерства у процесі розвитку цього механізму в країні.

Розглядаючи це питання зауважимо, що сьогодні чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою й відірваною від потреб людини, унаслідок чого, замість того, щоб стати рушієм соціально-економічних реформ, залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві та державі.

Аналіз поточної ситуації інституційного середовища в сфері державного управління державно-банківського партнерства свідчить про майже повністю відсутню міжвідомчу координацію державних структур. В окремих випадках ускладнюється визначення державного партнера на початковому етапі та на етапі виконання проектів публічно-банківського партнерства через те, що окремі повноваження та функції державних органів та органів місцевого самоврядування у частині управління державним майном та активами регулюються різними нормативно-правовими актами.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, особливо на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної й методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення банківського капіталу в реальний сектор економіки.

Варто підкреслити, що таких фахівців не готують вітчизняні освітні установи, відсутні відповідні методики, програми та спецкурси, на відміну від розвинених країн, де на створення кадрового потенціалу та методичних напрацювань у сфері державно-банківського партнерства звертається значна увага.

На думку автора, з урахуванням міжнародного досвіду та поточної ситуації в Україні необхідним є створення на рівні Уряду єдиного спеціалізованого органу, наприклад, Національної агенції (Державної агенції, Національного центра) з публічно-державного партнерства. Саме таке підпорядкування дасть змогу вирішити питання

дублювання функцій під час розробки та реалізації проектів та створить умови для продуктивної співпраці з галузевими міністерствами та іншими центральними органами влади. Нагальним завданням такої інституції має стати розробка дієвого механізму координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади, закріпленого нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, під час реалізації проектів публічно-державного партнерства на державному рівні.

Основними функціями Національної агенції з державно-банківського партнерства мають бути такі: створення стратегії (формування стратегічних напрямів, розробка програми) розвитку державно-банківського партнерства; нормативно-правове та організаційне забезпечення розвитку державно-банківського партнерства; методичний та консультативний супровід проектів, що передбачає створення єдиного реєстру договорів державно-банківського партнерства на центральному та місцевому рівнях за відповідними регіонами та секторами; аналіз ефективності використання коштів та ефективності проектів державно-банківського партнерства; моніторинг процесів та контроль за виконанням проектів державно-банківського партнерства та фінансових зобов'язань; створення ефективного механізму відбору приватного партнера та укладання договорів державно-банківського партнерства, стандартизація цих процесів; інформаційне забезпечення громади щодо переваг і ризиків здійснення проектів державно-банківського партнерства порівняно з іншими видами співпраці держави і бізнесу; популяризація державно-банківського партнерства; розробка методичних посібників, рекомендаційних норм, шаблонів документів по складанню тендерної і контрактної документації.

Пропонуємо під час створення нового уповноваженого органу (агентства) з державно-банківського партнерства розглянути такі питання, які являють собою дорожню карту для його проектування: наявні шаблони (досвід інших країн); ступінь охоплення зацікавлених сторін; формування організаційної структури; секторальний горизонт; адміністративні рівні діяльності; повноваження та функції; шляхи фінансування; шляхи забезпечення оцінювання «цінності за гроші»; фази розвитку; залучення зовнішніх консультантів; форма оплати праці; стандартизація контрактів.

Вважаємо за доцільне створити регіональні відділи центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства та департамент розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України.

Завдання регіональних відділів центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства повинні полягати у наступному: підтримка організації проектів державно-банківського партнерства; створення умов для реалізації проектів державно-банківського партнерства (розвиток та розповсюдження моделей державно-банківського партнерства, розвиток нормативної бази, підготовка кадрів).

Основними функціями департаменту розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України мають бути: інформаційне забезпечення банків щодо можливості їхньої участі в державно-банківських проектах; долучення комерційних банків до участі; розробка та контроль процедури видачі інвестиційного кредиту на умовах державно-банківського партнерства; контроль виконання умов договору банком-партнером.

Враховуючи досвід розвитку державно-приватного партнерства у розвинених країнах світу, для України ключовими завданнями також стає усунення бюрократичних перешкод на шляху реалізації державно-банківського партнерства, розробка механізму доступності та привабливості державно-банківського партнерства на регіональному рівні, забезпечення прозорості та публічного доступу до конкурсів і тендерів на реалізацію проектів державно-банківського партнерства.

Висновки. Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що для удосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері державно-банківського партнерства необхідно розглянути питання формування сприятливого інституційного середовища розвитку партнерства взагалі. Починати необхідно передусім зі створення спеціального загальнодержавного органу, відповідального за упорядкування та регламентацію відносин у сфері державно-банківського партнерства. З появою такого органу з'явиться можливість чітко визначити повноваження державних органів, які залучаються до підготовки та реалізації проектів державно-банківського партнерства на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому.

Список використаних джерел:

1. Бакушевич І. Особливості розвитку державно-приватного партнерства в умовах транскордонного інноваційно-освітнього співробітництва. *Проблеми підвищення ефективності функціонування підприємств різних форм власності*. Донецьк, 2009. Вып. 2. Т. 1. С. 46–53.
2. Безбах Н. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Київ, 2011. Вып. 1. С. 275–285.
3. Єрмілов С. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства. *Держава та регіони*. 2011. № 4. С. 92–95.
4. Павлюк К. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНУТ. Економічні науки*. 2015. Вып. 17. С. 10–19.
5. Шилепницький П. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. *Інститут регіональних досліджень НАН України*. Чернівці, 2011. 455 с.

References:

1. Bakushevich I. (2009), “Peculiarities of Public-Private Partnership Development in the Conditions of Cross-Border Innovative-Educational Cooperation”, *Problemy povysheniya effektivnosti funktsionirovaniya predpriyatiy razlychnykh form sobstvennosti*, vol. № 1, pp. 46–53.
2. Bezbach N. (2011), “Methodological aspects of public-private partnership organization”, *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia*, vol. № 1, pp. 275–285.
3. Yermilov S. (2011), “Features of formation of institute of public-private partnership”, *Derzhava ta rehiony*, vol. № 4, pp. 92–95.
4. Pavlyuk K. (2015) “The essence and role of public-private partnership in the socio-economic development of the state”, *Naukovi pratsi KNTU*, vol. № 17, pp. 10–16.
5. Shilepnytskyi P. (2011), “Public-Private Partnership : Theory and Practice”, Instytut rehional'nykh doslidzhen' NAN Ukrainy, 455 p.