

**Марван Музхер Хуссейн Музхер**

Міжрегіональна академія управління персоналом  
orcid.org/0000-0002-1613-4412

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-БАНКІВСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

*З'ясовано, що прискорення євроінтеграційних процесів в Україні вимагає модернізації системи взаємодії державного та банківського секторів. На основі огляду наукової літератури в роботі з'ясовано суть, характерні риси, відмінності, переваги та недоліки різних підходів до побудови моделей взаємодії державного та банківського секторів економіки, що застосовуються в практиці зарубіжних країн.*

*Розглянуто досвід формування і реалізації механізмів державно-банківського партнерства у Великобританії, Німеччині та Франції, яке здатне вирішити багато проблем господарської практики країн із ринковою економікою. Проаналізовано характерні ознаки державно-приватного партнерства та основні етапи його становлення. Визначено, що найбільш ефективна взаємодія держави і бізнесу є тоді, коли їх цільові орієнтири співпадають.*

*На прикладі країни, що відносно недавно приєдналася до ЄС (Польща), показано механізми впровадження державно-банківського партнерства у різних сферах.*

*Залежно від участі та ролі держави у механізмі державно-банківського партнерства на теоретичному рівні виділено такі його типи: держава – замовник; держава – рівноправний партнер; держава – гарант.*

*Намічено та обґрунтовано перспективні напрями адаптації зарубіжного досвіду в умовах України, серед яких – активна участь держави у налагодженні взаємодії з банківським сектором, законодавче закріплення переліку високотехнологічних галузей, фінансування яких з використанням банківських інструментів є пріоритетним; зниження рівня відсоткової ставки через механізм державної компенсації частини вартості кредитів для підприємств стратегічно важливих галузей економіки, використання кредитних інструментів з пільговими відсотковими ставками для фінансування інноваційних проєктів у високотехнологічних галузях; запровадження режиму пільгового оподаткування прибутку банків, що кредитують суб'єктів пріоритетних видів діяльності, розвиток фінансового лізингу та франчайзингу.*

*Запропоновано заходи, котрі необхідні для активізації державно-банківського партнерства в Україні з урахуванням досвіду європейських країн.*

**Ключові слова:** державно-банківське партнерство, механізми державного регулювання, банківські структури, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми.** Плани антикризових дій та посткризового відновлення економіки, запроваджені в багатьох країнах, передбачають розширення співробітництва між державою та банківським сектором. Значне поширення принципів державно-банківського партнерства у світі пов'язане не лише з прагненням держави залучити фінансові ресурси банківського сектору до виконання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку, а і з необхідністю використання складних організаційних, управлінських та виробничих технологій. Безперечно, таке партнерство допомагає активізувати інноваційні процеси, підвищити інвестиційну спрямованість економіки, забезпечити довгострокове соціально-

економічне зростання, тобто вирішити багато проблем практики господарювання.

Отже, поширення державно-банківського партнерства в зарубіжних країнах зумовлює необхідність розгляду світового досвіду застосування проєктів державно-банківського партнерства та визначення їх особливостей з метою застосування кращих практик в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження різних аспектів державно-банківських партнерських відносин висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. При цьому багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і банківського сектору аналізувалися з різних позицій. Зокрема, проблемам інституці-

ональних відносин між державою і фінансовими установами присвячені праці Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та інших. Серед вітчизняних учених слід назвати О. Амошу, О. Бойка, С. Сімака, С. Тринчука, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і банківського сектору аналізувалися у працях таких учених, як Б. Данилишин, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, А. Моспанюк, К. Павлюк, С. Хеда та ін.

**Метою статті** є дослідження світового досвіду впровадження механізму державно-банківського партнерства та виявлення можливостей використання кращих практик в українських реаліях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У більшості країн, які мають позитивний досвід реалізації проєктів на умовах державно-банківського партнерства, однією з визначальних його ознак є те, що зазначений механізм застосовується з метою реалізації масштабних, національних або міжнародних, суспільно значущих проєктів. Світовий досвід переконує, що проєкти державно-банківського партнерства реалізуються, як правило, у сфері спорудження, модернізації або реконструкції різного роду інфраструктурних об'єктів, де історично склалися передумови, потреба та можливості для такої співпраці під час реалізації масштабних соціально-економічних завдань.

У зарубіжних країнах механізм державно-банківського партнерства використовується під час: реалізації інфраструктурних проєктів (будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада); будівництва швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція); будівництва поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція); побудови нових та реконструкції зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірландія); гуманітарних проєктів (підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада); проведення наукових досліджень (Німеччина); проєктів щодо захисту навколишнього середовища (Канада); проєктів у галузі сільського господарства (будівництво, експлуатація та управління іригаційними проєктами (Бразилія, Індія, Перу, Марокко та Йорданія); будівництва, обслуговування та управління ринками для збуту місцевої сільськогосподарської продукції (Філіппіни, Йорданія); будівництва та експлуатації зернових терміналів у морських портах (Філіппіни); переробки відходів сільського

господарства (Молдова, Словенія, Уганда, о. Маврикій, Бразилія) [4].

Залежно від участі та ролі держави у механізмі державно-банківського партнерства на теоретичному рівні можна виділити такі його типи: держава – замовник; держава – рівноправний партнер; держава – гарант.

А. Ренда і Л. Шрефлер запропонували класифікацію, в якій усі країни, залежно від інтенсивності впровадження механізмів державно-банківського партнерства, розділяють на такі групи. До першої групи вченими віднесено «економічно розвинуті країни», тобто країни, які є лідерами за кількістю підписаних контрактів (Великобританія, Німеччина, Франція, Ірландія, Італія, США, Японія, Сінгапур, Канада) [1]. У вищезазначених країнах уже досить чітко сформувалася нормативно-правова база, яка дає змогу використовувати механізм державно-банківського партнерства у багатьох галузях. Значний досвід використання державно-банківського партнерства дав змогу їм сформувати чітке бачення сфер, в яких його застосування буде найбільш ефективним.

До другої групи віднесено «проміжні країни», тобто країни, де спостерігається значне поширення державно-банківського партнерства, але не в усіх сферах. Обмеженість поширення державно-банківського партнерства в інших сферах пов'язана з недосконалістю чинного законодавства та частою зміною поглядів уряду на дію цього механізму. До цієї групи належать Іспанія та Португалія.

Третя – «група країн, що запізнилися» – це країни, в яких застосування державно-банківського партнерства відсутнє в усіх галузях або перебуває на початковій стадії впровадження (Люксембург, Греція, Норвегія, Бельгія, Швеція). Причинами цього, з одного боку, є жорсткіший підхід до визначення ролі держави в забезпеченні основної державної інфраструктури, а з іншого – якісне управління бюджетною системою на державному рівні, що знижує необхідність і зацікавленість у зверненні до банківських джерел фінансування для здійснення великих інвестиційних проєктів [3].

Як окрему групу зазначені вище дослідники пропонують розглядати й «особливу групу», тобто країни, що мають різні політичні та економічні особливості: країни Центральної та Східної Європи. Ці країни належать до особливої групи, оскільки для впровадження державно-банківського партнерства уряди стикаються зі значною кількістю проблем, а саме: відсутністю кваліфікованих спеціалістів, нерозвиненістю ринку

капіталу, недостатньою аналітичною підготовкою організації проектів тощо. Більшість прикладів впровадження державно-банківського партнерства у цих країнах не дали позитивного результату, однак деяким країнам завдяки дотриманню всіх вимог все ж таки вдалося реалізувати успішні проекти.

У контексті розгляду цього питання більш детально розглянемо практику зарубіжних країн щодо взаємодії державного та банківського секторів у процесі реалізації соціально-економічних завдань.

У Європі перші прецеденти укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращення фінансового становища органів влади. Однак механізми державно-банківського партнерства були законодавчо введені в 1992 р. одночасно із запровадженням Ініціативи приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка відмінила правила, що обмежують використання приватного капіталу для фінансування державних активів та стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-банківського партнерства. Стимулом розвитку державно-банківського партнерства стала ефективність його складників, тобто механізму, за допомогою якого державні ресурси могли раціональніше застосовуватися для надання суспільних послуг.

Найбільш успішним і показовим є досвід співпраці державного і банківського секторів у Великобританії. Найпопулярнішою формою державно-банківського партнерства у цій країні є «Приватна фінансова ініціатива», розвиток якої пов'язаний із пошуком способів поліпшення послуг для населення, зменшуючи навантаження на державний бюджет.

Основними структурними ланками у здійсненні політики державно-банківського партнерства у Великобританії є такі структури: «Операційна робоча група» (The Operational Taskforce) надає допомогу партнерам держави з питань роботи; «Група політики ДПП» (PPP Policy Team) здійснює діяльність у рамках Агентства розвитку інфраструктури Великобританії (Infrastructure UK) Міністерства фінансів. Група займається публікацією ключових положень державної політики в цій сфері, консультує потенційних і діючих учасників відповідних проектів. Структура відповідає за оновлення і публікацію «Стандартизованих контрактів ПФІ», а також розроблення політики «Групи розгляду проектів» (Project Review

Group). «Агентство з розвитку інфраструктури Великобританії» (Infrastructure UK) консультує уряд з питань довгострокових інфраструктурних потреб країни, а також надає комерційну експертизу, підтримуючи основні проекти і програми. «Група розгляду проектів» (Project Review Group) – спеціальний відділ Міністерства фінансів Великобританії, який здійснює нагляд за процесом затвердження регіональною владою проектів ДБП, які отримали підтримку уряду. Цей же відділ дає конкретні рекомендації щодо вибору оптимальної (з точки зору витрат) схеми реалізації проекту.

Німецька практика державно-банківського партнерства характеризується партнерськими відносинами між державою та банками, ретельною підготовкою і плануванням проектів, деталізованими угодами та тривалими переговорними процесами, що демонструють успішну реалізацію проектів державно-банківського партнерства на практиці. Підвищення ефективності партнерської взаємодії держави і приватного сектору досягається шляхом дотримання принципу життєвого циклу проекту (планування, будівництва, управління та ліквідації), правильного розподілу завдань і ризиків та поліпшення механізмів стимулювання [5].

Органи влади на різних рівнях (федеральному, регіональному, муніципальному) формують можливі проекти партнерської взаємодії держави та банківського сектору на основі визначення потреб, фінансування й аналізу ефективності.

Одним з основних напрямів роботи німецького уряду стало створення «Німецького об'єднання з технічного співробітництва» – організації, яка займається питаннями співробітництва між державним сектором і приватними партнерами на міжнародному рівні. Особливий розвиток такі форми співпраці отримують на муніципальному рівні в різних соціальних сферах і напрямках розвитку інфраструктури. Безумовними лідерами за кількістю діючих ДБП є сфери освіти (30%), спорту і туризму (28%), транспортних комунікацій (19%).

До відмінних рис розвитку ДБП у Німеччині слід віднести поступовий розвиток урядових ініціатив в інституціоналізації ДБП. Для реалізації проектів у галузі ДБП Федеральним урядом були ініційовані так звані структури підтримки та консалтингові центри для забезпечення ефективної комунікації та обміну інформацією між партнерами.

Німеччина зробила величезний крок уперед щодо впровадження дієвого механізму державно-

банківського партнерства, якому притаманні такі якості, як системність, ґрунтовність, транспарентність, гнучкість, незабюрократизованість, наявність активного діалогу держави та банківського сектору.

Важливим для української практики реалізації потенційних можливостей України є досвід розвитку ДБП у Франції. Однією з особливостей партнерства у Франції є утримання балансу між державними великими і малими проєктами, які впроваджує місцева влада.

Найпоширенішими сферами використання державно-банківського партнерства є сфера надання адміністративних послуг та інфраструктура: водопостачання, спорудження автомагістралей. Підкреслимо, що подібною є співпраця держави і банків у Швеції, однак особливістю є розподіл повноважень: держава є оператором проєктів, а банк несе всі ризики.

Незалежність місцевої влади у Франції означає, що національний уряд не може вимагати проводити оцінку якості роботи державно-банківської взаємодії. У країні функціонують 77 комітетів управління, до складу яких входять зацікавлені непрофесійні особи. Комітети вносять пропозиції щодо подальшого розвитку нормативно-правової бази стосовно державно-банківського партнерства. Видано «Керівництво користувача», у якому розглянуто основні механізми державно-банківського партнерства, схеми, форми, інформація щодо фінансування бюджету. Проводиться оцінка проєктів спільно з державним департаментом [3]. Визначається ефективність і результативність витрачання коштів. Важливе місце відводиться рекламі проєктів.

У Франції механізм реалізації партнерської взаємодії держави та банківського сектору включає чотири етапи: ідентифікація проєкту, підготовка, процес проведення конкурсу та реалізація. Такий механізм використовується під час реалізації контрактних форм партнерської взаємодії держави та банківського сектору.

На державному рівні визначають об'єкти для застосування партнерської взаємодії держави та банків. Вибір державно-банківського партнерства державними органами зумовлений такими критеріями, як: складність проєкту (складність виникає, зокрема, в тому, що влада не в змозі визначити ефективну фінансову або юридичну структуру для проєкту); терміновість проєкту. Загальними ознаками існування системи державно-банківського партнерства у Франції є поширеність його масштабів та активна присутність держави і реалізованих проєктів.

Таким чином, серед країн ЄС Великобританія, Німеччина та Франція мають найбільший історичний та практичний досвід втілення державно-банківських проєктів. У цих країнах за довгий час використання механізмів державно-банківського партнерства відпрацьовано законодавство, розроблено механізми фінансування таких проєктів, державні органи мають значний досвід їх успішного втілення. Але для України більш придатним та корисним є досвід тих країн, які подібно до України намагаються інтегруватися до європейської спільноти чи недавно приєдналися до неї. Серед таких країн, що мають успіхи в розвитку державно-банківських проєктів, можна назвати Польщу.

Безперечно, корисним для української практики є досвід взаємодії держави з банківським сектором у Франції. Розвиток державно-банківського партнерства у Польщі почався з прийняття закону про державно-приватне партнерство, а потім закону про концесії на будівельні роботи або послуги, які відповідають директивам та законодавству ЄС. Нещодавно польський уряд затвердив закон, який спрощує реалізацію капіталовкладень. Це Закон «Про публічно-приватне партнерство», який дасть змогу розширити участь приватних інвесторів, у тому числі і банківського сектору, в інфраструктурних проєктах Польщі. Законодавчий акт визначає порядок фінансово-економічного аналізу пропозицій приватних партнерів, систему оцінки ризиків та їх розподілу між партнерами, критерій відбору приватного партнера, чіткість у визначенні прав та зобов'язань кожної сторони, систему захисту інвесторів [2].

Для залучення банківських інвестицій міністерством економіки Польщі створено загальну базу проєктів, яку потенціальні інвестори можуть вивчати по регіонах Польщі, а також переглянути детальні пропозиції по кожному проєкту.

Проведений аналіз ситуації на ринку державно-банківського партнерства в Польщі показує, що з моменту набуття чинності нових правил такий інструмент усе частіше використовується як інструмент інвестицій у державний сектор. Ефективність реалізації проєктів поступово зростає в часі, що свідчить про кращу підготовку і набуття досвіду органами державної влади та публічним сектором у Польщі. Характерним є поступове зменшення проєктів, спрямованих на інвестиції в інфраструктуру та зростання кількості проєктів, пов'язаних із наданням послуг. Здебільшого процедура державно-банківського партнерства використовується місцевими

органами самоврядування. Через їх обмежені фінансові можливості більшість угод державно-банківського партнерства зосереджені в регіонах, що характеризуються високими темпами економічного зростання.

Отже, практичний досвід упровадження державно-банківського партнерства у багатьох зарубіжних країнах демонструє, що ця форма співробітництва між державою та банківськими організаціями має бути заснована на базових принципах: прозорість (надання органами влади повної інформації всім зацікавленим сторонам); змагальність (створення рівних умов щодо залучення до партнерства для всіх потенційних партнерів); підзвітність (відповідальність усіх партнерів перед громадськістю й взаємні зобов'язання, які визначені в договірному порядку); законність (створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою); зрозумілість і передбачуваність (зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконання без суттєвих змін); врахування специфіки (формування партнерства з урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя); економічна та фінансова сталість (врахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому); гнучкість (забезпечення можливості швидкого реагу-

вання та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство); рівність (забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних); соціальне залучення (створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерства різних суспільних груп).

**Висновки.** Таким чином, у зв'язку зі значними перевагами державно-банківського партнерства динаміка реалізації проєктів у світі має стійку тенденцію до зростання. Хоча державно-банківські партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі в багатьох країнах світу також набувають поширення проєкти державно-банківського партнерства і в окремих секторах соціальної інфраструктури, таких як охорона здоров'я, освіта, туристична галузь та збереження культурної спадщини.

На підставі аналізу практики застосування та підтримки державно-приватного партнерства в економічно розвинених країнах з'ясовано, що кожна країна використовує свої інструменти сприяння розвитку державно-приватного партнерства. Високий рівень його застосування передбачає скоординовану діяльність урядів, органів державної і місцевої влади та банківських партнерів. Для успішної взаємодії державних органів і банківських партнерів необхідно розуміння обома сторонами важливості насамперед результату від проєкту державно-банківського партнерства для суспільства.

#### Список літератури:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. *Юридична газета*. 2013. № 22. С. 42–43.
2. Мостепанюк А. Світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства. *Економіка та держава*. 2011. № 11. С. 92–95.
3. Сімак С. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства. *Науково-методичний журнал Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія «Державне управління». 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 88–94.
4. Тринчук С. Зарубіжний досвід партнерських відносин держави і бізнесу. *Менеджер*. 2017. № 3 (53). С. 86–96.
5. Хеда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. *Юридична газета*. 2018. № 31–32 (425–426) С. 18–22.

#### **Marvan Muzher Hussein Muzher. WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-BANKING PARTNERSHIP MECHANISM AND THE POSSIBILITY OF ITS USE FOR UKRAINE**

*It was found out that acceleration of European integration processes in Ukraine requires modernization of the system of interaction between the state and banking sector. On the basis of the review of scientific literature, the essence, characteristic features, differences, advantages and disadvantages of different approaches to the construction of models of interaction between the state and the banking sector of the economy, applied in the practice of foreign countries, are revealed in the work. The experience of forming and implementing state-banking partnership mechanisms in the UK, Germany and France is considered. The characteristic features of public-private partnership and the main stages of its formation*

are analyzed. It is determined that the most effective interaction between the state and business is when their targets coincide.

The example of a country that has recently joined the EU (Poland) shows the mechanisms for implementing state-banking partnerships in various fields. Depending on the participation and role of the state in the mechanism of the state-banking partnership, the following types are distinguished at the theoretical level: the state – the customer; the state is an equal partner; the state is the guarantor. A classification is proposed in which all countries are divided into the following groups according to the intensity of the implementation of state-banking partnership mechanisms: “economically developed countries” (Great Britain, Germany, France, Ireland, Italy, USA, Japan, Singapore, Canada); “Intermediate countries” (Spain and Portugal); “Delayed group” (Luxembourg, Greece, Norway, Belgium, Sweden); “Special group” (Central and Eastern European countries).

Evolutionary changes in the implementation of state functions and building a system of partnerships in the direction of diversification of participants, increasing transparency and efficiency of projects are traced. It has been proved that a qualitative and quantitative leap in the development of state-banking partnerships in the countries studied was ensured after the establishment of special state institutions and institutions for consultations, economic expertise and general establishment of cooperation between the state and banks.

Perspective directions of adaptation of foreign experience in Ukraine are identified and substantiated, among them: active participation of the state in establishing cooperation with the banking sector, legislative consolidation of the list of high-tech industries, financing of which with the use of banking instruments is a priority; reduction of the interest rate through the mechanism of state compensation of part of the cost of loans for enterprises of strategically important sectors of the economy, the use of credit instruments with preferential interest rates to finance innovative projects in high-tech industries; introduction of preferential income tax regime for banks lending to entities of priority activities, development of financial leasing and franchising.

The measures that are needed to activate the state-banking partnership in Ukraine, taking into account the experience of European countries, are proposed.

**Key words:** state-banking partnership, mechanisms of state regulation, banking structures, foreign experience.