

МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ СПІВФІНАНСУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ В ОНОВЛЕНІ ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНСЬКИХ РЕГІОНІВ

Дунаєв І. В.,

к. держ. упр., доцент,

докторант кафедри економічної політики та менеджменту,

Харківський регіональний інститут державного управління

*Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Стаття містить авторську розробку логіки формування мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів українських регіонів, що охопило його відповідні умови, склад і функціональні зв'язки. Подано логіку формування ринково стійких мотивів через співфінансування програм проектів із регіонального фонду фондів, обґрунтовано дві доречні організаційно-правові форми заснування фонду фондів.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, мотиваційний механізм, фонд фондів, регіональні фонди.

Dunayev I. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Doctoral Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

MOTIVATION MECHANISM FOR CO-FINANCING OF PRIORITIES IN MODERNIZED ECONOMIC POLICY OF UKRAINIAN REGIONS

The paper proposes the author's view of designing a new motivation mechanism for co-financing of the Ukrainian regions' priorities, which includes the relevant conditions of its shaping, composition and functional connections on the basis of the regional fund of funds as the most attractive form of accelerating private initiative and fund raising. The logic of forming market-stable motives is provided through co-financing of the programs of projects from the regional fund of funds. Two relevant organizational and legal forms of fund founding are substantiated.

Key words: modernization, regional economic policy, motivation mechanism, fund of funds, regional funds.

При вирішенні проблеми оновлення регіональної економічної політики (*далі – РЕП*) одним із важливих питань є обґрунтування і вибір дієвого мотиваційного механізму мобілізації та залучення додаткових інвестиційних коштів у регіональну економіку. На наше переконання, вибір такого мотиваційного механізму визначається його здатністю забезпечити прозорість наповнення спільних фондів, адресність і запуск процесів самовідтворення економічного інтересу в регіоні та у місцевих громадах. Йдеться про “вудочку для ловлі риби”, а не про “спійману рибу”.

Сучасні проблеми формування прозорих і стійких у часі мотивів щодо співфінансування регіональних пріоритетів для країн, що розвиваються, активно розглядалися і проєктуються зараз провідними експертами на запити Єврокомісії, Ради Європи та інших міжнародних організацій (Організація економічного співробітництва і розвитку, Світовий банк, Програма розвитку ООН та ін.). Вони охоплюють цілі “ланцюжки” структурних рішень, що базуються передусім на міцних інститутах. В Україні окремі рішення згаданої проблеми вивчалися Н. Внуковою, В. Базилевичем, І. Бураковським,

В. Дубровським, К. Ковтонюк, М. Латиніним, Я. Казюк, В. Юрчишиним та ін., проте, на думку автора, ці рішення розроблялися за умов інерційного, навіть майже кризового розвитку регіонів із домінуванням держави і в рамках державної регіональної чи фіскальної політики. У них роль регіонам відводилася роль своєрідного “послідовника” без вираженої своєї ініціативи.

Метою статті є обґрунтування способу побудови мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленій економічній політиці українських регіонів.

Передусім визначимося зі специфічним термінологічним апаратом. По-перше, у статті під регіональною економічною політикою розуміється публічна соціально-економічна політика багаторівневого розвитку регіону та локалізованих у ньому територій громад, що формується на регіональному рівні і містить систему інтегрованих і взаємоузгоджених планів і заходів місцевих суб'єктів розвитку задля зменшення внутрішньої економічної неефективності та соціальної нерівності, а по-друге, під модернізацією регіональної економічної політики розуміються прогресивні керовані соціальні перетворення публічно-управлінських і господарських відносин на регіональному і міжрегіональному рівнях із різними проявами відповідно до системи цінностей і публічно визначених пріоритетів у конкретно-історичних умовах. Подальша аргументація подається в такій логіці:

1) обґрунтування ключового інструменту мотиваційного механізму і способу його роботи як акселератора прихованої ділової ініціативи;

2) теоретичне конструювання мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів як управлінської системи.

Для вирішення першого завдання з пошуку “вудочки для ловлі” нами проведений порівняльний аналіз застосування основних інструментів примноження спільних фондів для цілей оновленої публічної регіональної економічної політики за авторською моделлю скоординованого саморозвитку регіонів [1; 3, с. 204–205]. Серед них було розглянуто: пряме бюджетне кредитування, податкове кредитування, різні форми позабюджетних фондів (венчурні та фонди прямих інвестицій, страхові, недержавні пенсійні фонди), бюджет розвитку, банк розвитку, державні банки.

Додатково з метою виокремлення того корисного інструменту, навколо якого чи за допомогою якого можна було б побудувати цілий мотиваційний механізм співфінансування регіональних пріоритетів, було висунуто низку критеріїв: а) природне відтворення головної користі для оновленої публічної регіональної економічної політики – бути “вудкою для ловлі”, а не “спійманою рибою”; б) наявність успішних і доступних для перейняття аналогів, бажано – з країн Східної Європи – членів ЄС; в) нормативна задекларованість до упровадження чи документальні зобов'язання України (наприклад, Угода про асоціацію з ЄС [9]); г) здатність до залучення приватного і муніципального співфінансування; д) стратегічна спрямованість інституту, тобто спрямованість на тривалі пріоритети і “розумну спеціалізацію” території, а не на виконання конкретного важливого проекту; е) узгодженість із регіональними цілями розвитку, ж) антикорупційна стійкість; з) потенційний обсяг акумульованих коштів.

У результаті аналізу дійшли такого висновку: найпривабливішою формою, що відповідає поставленим вище завданням і критеріям акселерації приватної ініціативи і мобілізації достатньо масштабних коштів для потенційно колосальних інвестиційних потреб будь-якого українського регіону, є регіональний фонд фондів. З урахуванням амбітності цілей модернізації РЕП вбачається найбільш вагомим такий критерій, як “здатність до створення

стійких мотивів для економічного відтворення”, тобто, умовно, “вудка для ловлі, а не спіймана риба”. Звісно, що при створенні регіонального фонду фондів у формі недержавного позабюджетного фонду необхідно враховувати позитивний і негативний досвід як українських фондів прямих інвестицій, так і європейських фондів фондів, наприклад досвід функціонування фондів як елементів державних та регіональних інноваційних та промислових програм в більшості воєводств Польщі [12; 15].

В Україні поки що немає відомих аналогів таких інститутів спільного інвестування, як регіональний фонд фондів, проте цей інструмент уже є достатньо поширеним в ЄС, зокрема в сучасній Польщі. Це де-факто означає, що даний інструмент є звичним і прийнятним з точки зору антикорупційної стійкості для західних урядів, банків та інших джерел інституційної фінансової допомоги Україні (наприклад, Європейський інвестиційний фонд, варіації “планів Маршалла”) з відповідною методологією роботи.

Цільова настанова при виборі саме регіонального фонду фондів як управлінського інструменту – це “пробудити” регіональну інвестиційну ініціативу через надання вагової частини базового співфінансування для регіональних інвестиційних програм і подальшого отримання повного обсягу необхідного фінансування з інших спеціалізованих джерел (комерційні банки та банки розвитку). Це зумовлює типові завдання створення будь-якого регіонального фонду фондів:

- дати гарантію співфінансування найкращим відібраним програмам проектів через участь у цільових фондах під відповідні цінні папери;
- стимулювати створення регіональних інвестиційних портфельів і, як наслідок, створення цільових регіональних фондів та залучення через них прямих інвестицій в інвестиційні програми на конкурсній основі;
- одночасно відкрити доступ до більших спеціалізованих коштів (фондів, банків та ін.) для регіональних програм проектів через мультиплікацію коштів (принцип “гроші за гроші”);
- ретрансляція пріоритетів регіональної стратегії в цілепокладання і формування регіональних портфельів інвестиційних проектів;
- надання доступу до участі в бізнесі через більш м’які умови, тобто нижчий поріг інвестиційних зобов’язань.

По суті, йдеться про інструмент, що співфінансує пріоритети економічної та інвестиційної політики регіону та вміння місцевої влади знаходити решту потрібного обсягу коштів з інших незаборонених джерел. І це вигідно відрізняє цей інструмент від решти можливих.

Принципи функціонування типового регіонального фонду фондів:

- головний мотиваційний принцип для оновленої РЕП – це орієнтація на ефект масштабу від інвестиційної та подальшої виробничої діяльності;
- співфінансування програм проектів, що прямо пов’язані з загально регіональними пріоритетами та операційними завданнями обласної стратегії;
- співфінансування програм проектів, а не конкретних проектів. Зазвичай конкретні проекти фінансуються банками на умовах банків;
- відсутність виробничих активів. Такі фонди володіють лише цінними паперами від здобувачів свого фінансування;
- управління операційною діяльністю здійснюється через спеціалізовану і сертифіковану компанію з управління активами за міжнародно визнаною процедурою і стандартами;
- максимальне поширення конкурсних процедур відбору програм;

– співфінансування без перевищення певних встановлених лімітів від оціненої вартості програми проектів (зазвичай 20–25 %) і не більше 20 % його чистих активів [8, с. 10–12]. Це дозволяє надалі звернутися до спеціалізованої кредитної установи за рештою коштів, а самому фонду фондів – розподілити свої ризики.

Економічним підґрунтям наповнення фонду фондів є те, що його гроші зазвичай дешевші, аніж у банку, оскільки приватний бізнес є прагматичним, і він:

- а) воліє диверсифікувати свої тимчасово вільні кошти та інвестиції;
- б) хоче заробляти на ефектові масштабу, а банк цього не пропонує;
- в) за умови наявності базових гарантій безпеки (або якості послуг) і наявності альтернативи банкам може бути зацікавлений в альтернативних фінансових інструментах для вирішення конкретних інфраструктурних проблем, у вирішенні яких вони ж самі можуть брати участь як постачальники, тобто створення додаткових джерел прибутку.

Специфіка надання співфінансування з державною часткою, згідно із законом, є предметом, що окремо регулюється і має збільшені корупційні ризики. Неминучим є неформальний тиск впливових персон від обласних і загальнодержавних органів влади на прийняття рішень та з компрометацією нових інструментів розподілу ресурсу. Міжнародні партнери і співінвестори будуть особливо чутливі до цього, і це буде знижувати злагодженість оновленої РЕП у цілому. Для протидії цьому пропонується запровадити практику щодо відкритого і конкурсного залучення компаній з управління активами, спеціально сертифікованих за міжнародно визнаною процедурою, наприклад із залученням загальноєвропейського, зокрема польського, досвіду. Приміром, до 2017 р. у Польщі було відібрано і функціонує лише 15 таких компаній з управління активами для всіх 16 воєводств, ще чотири компанії розглядаються як резервні кандидати.

Наведемо можливий приклад типового створення додаткових мотивів для прямих інвестицій у програму (портфель) проектів умовного регіону через залучення фонду фондів і комплексну дію мотиваційного механізму в цілому. Припустимо, що на регіональному рівні постає управлінсько-господарське завдання: упродовж п'яти років замінити систему вуличного освітлення в центрах обласного підпорядкування і центрах об'єднаних територіальних громад на нову енергоефективну систему з використанням світлодіодних світильників та з упровадженням інтелектуальної системи управління. Щонайменше це завдання вказує на такі можливості: по-перше, для бізнесу – як можливий ефект масштабу від розроблення і запровадження типового рішення та, як наслідок, економія часу; по-друге, для оновлення РЕП – як створення стимулів для більшої включеності і узгодженості самої РЕП, що формується всередині регіону, та стимулювання кращої “розумної спеціалізації” регіону. За відсутності коштів у достатньому обсязі з місцевих бюджетів та браку приватного інтересу це завдання вирішується як мінімум двома способами:

а) кредит у комерційному банку чи банку розвитку (наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку) під заставу основних фондів чи муніципальних облігацій (ринкова ціна грошей). Цей спосіб є простим і традиційним, проте не є “вудочкою для ловлі риби”;

б) співфінансування виробництва і поставки світильників з місцевих бюджетів із залученням частини приватного капіталу і кредиту. По суті, це є моделлю інвестиційного проекту з комерційною складовою і може бути цікавим

для місцевого бізнесу, але і містить незвичні й ризикові умови розподілу участі між приватними і публічними учасниками. Для вирішення цього пропонується створити обласну інвестиційну програму з декількома бізнес-циклами щодо вирішення суспільно значущих завдань як у конкретному регіоні, так і в інших областях і громадах України. Останнє передбачає щонайменше наявність початкового 20 %-го співфінансування, що може формуватися зі спільних внесків обласного бюджету і місцевих бюджетів міст і об'єднаних громад, а рештою (не більше 80 %) стануть кошти банку та кошти приватних інвесторів (private equity). Приміром, практика річного бюджетного планування видатків місцевих бюджетів вказує на норму планування не на всі очікувані 100 % надходжень, а приблизно на 95 % із метою перестраховки від ненадходжень, зокрема ці нерозподілені залишки може бути використано для внеску до спільного регіонального фонду фондів.

Також на цьому етапі відбувається:

а) вирішення завдання із закупівлі й заміни системи освітлення, а наочність фактичних змін пробуджує інтерес у місцевого приватного бізнесу, щоб увійти своїми коштами у фонд;

б) актуалізація пов'язаного завдання зі створення системи локалізованого виробництва засобів виробництва, яке потребує більших коштів, проте не виключає одночасно різні джерела їх: як кошти місцевих бюджетів, так і приватні, і портфельні кошти сторонніх інституцій (недержавних пенсійних фондів, страхових і хедж-фондів та ін.). Відповідно, на подальших етапах будуть обов'язково відбуватися конкурси з відбору найкращого інвестиційного проекту і внутрішній конкурс між містами і громадами на кращі умови розміщення виробництв (або вузлової збірки в кооперації) світильників, ламп, систем керування та ін. Не у всіх громадах з'являться нові виробництва, проте всі громади – учасники фонду зможуть суттєво дешевше закупити їхню готову продукцію і мати зиск від подальшого виробництва.

Звичайний п'ятирічний гарантійний термін служби світлодіодних світильників зумовить періодичне чотирьох-п'ятирічне завантаження виробництва для подальшої заміни світильників, а виконання замовлень з інших регіонів забезпечить уже не періодичне, а потокове виробництво без тривалих пауз.

Отже, пропонується покласти таку логіку створення мотивів в основу мотиваційного механізму задля створення фінансових мотивів для спільного інвестування і, як наслідок, для поширення практики співробітництва територіальних громад і навіть регіонів: зв'язка фонду фондів із цільовими фондами і некорупційною, злагодженою підтримкою обласних властей дозволять розвивати приватну ініціативу “знизу” для закріплення компетенцій робочої сили і кластеризації виробництва. Зокрема, у межах прикладу із заміною світильників доречними будуть нові локалізовані виробництва компенсаторів зворотних токів, приладів обліку побутової електрики, вітряків для агрофірм, утилізації відпрацьованих приладів тощо. Фактично вони і складуть той портфель інвестиційної програми, що була від початку ініційована і співфінансована фондом фондів, і посилять спеціалізацію та комерційний синергетичний ефект для певного регіону.

Якщо ця логіка і мотиваційний механізм приймаються регіональною владою як перспективні, то поруч із наведеною програмою заміни освітлення однозначно будуть виникати інші секторальні інвестиційні програми проектів, для яких знадобиться також регіональне співфінансування для отримання зовнішніх фінансів. І таке співфінансування лише для одного

бюджету (обласного чи міського) не буде посилюючим, а джерелом його і стане регіональний фонд фондів. У вищевказаному прикладі фонд фондів виступає як стимул для появи інших цільових секторальних субфондів прямих інвестицій (умовно “дороги”, “медицина”, “побутові відходи” та ін.), що логічно є одним із засадничих завдань його започаткування.

Дотичним прикладом логіки побудови таких інвестиційних програм є запропонована інвестиційна програма державно- і муніципально-приватного партнерства [2; 3, с. 232–234], яка деталізує дію економічного механізму модернізації РЕП через ефект масштабу і локалізацію виробництва в регіоні. Цю логіку було враховано в діяльності Харківської облдержадміністрації під час проектування Плану заходів на 2018–2020 рр. з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 р. та під час формування окремих обласних програм у 2016 р.

Джерелами наповнення регіонального фонду фондів можуть бути: місцеві бюджети (обласні, міські, об'єднаних громад); недержавні фонди (наприклад, страхові або недержавні пенсійні фонди, які в пошуку мінімального ризику реагують на мінімальну номінальну дохідність пропонувананих цінних паперів, а не на участь у бізнесі, що заборонено їм робити законом); інвестиції корпоративного сектора – державного і приватного; пасиви банків з державною часткою капіталу; внески державних і міжнародних банків розвитку за окремою процедурою. На відміну від венчурного фонду фондів, що утворюється типовою інвестиційною компанією [5, с. 46], національний або регіональний фонд фондів може залучати позикові кошти від національних банків розвитку (як Bank Gospodarstwa Krajowego [10] у Польщі чи “Зовнішекономбанк” у Росії) та міжнародних інвестиційних фондів і банків розвитку, що є поширеним в ЄС, зокрема інвестиційні ініціативи JESSICA і JEREMIE [11; 13; 14] починаючи з 2013 р.

Оцінюючи реалістичність запровадження запропонованого інструмента в Україні, варто визнати, що двома головними обмеженнями в Україні є неререформоване, корумповане судочинство і нерозвиненість національного фондового ринку задля того, щоб забезпечити захист прав інвесторів, обіг із прийнятною ліквідністю та зворотний викуп таких цінних паперів регіональних інвестиційних фондів і муніципалітетів. Вирішення цих проблем лежить поза межами компетенції регіональних і місцевих органів влади, будучи значно розтягнутим у часі. Однак з 2016–2017 рр. в Україні вже було публічно ідентифіковано проблему нагальності фонду фондів як мінімум для венчурного бізнесу через дотичні бізнес-асоціації [4], а на рівні парламенту розглядаються декілька законопроектів (наприклад, проекти за реєстраційними номерами 5592 [6], 2784 [7]) щодо вдосконалення порядку емісії цінних паперів та розширення можливостей для залучення боргового капіталу місцевими органами влади і під відокремлені активи. Отже, для подальшого запровадження такого інструмента, як фонд фондів, доречною буде активна участь галузевих асоціацій, як ділових (наприклад, Українська асоціація венчурного і приватного капіталу, Українська асоціація інвестиційного бізнесу, Національний комітет Міжнародної торговельної палати в Україні (ICC-Ukraine)), так і всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, а сам інструмент “фонд фондів” може стати їхнім спільним проектом за умови технічної допомоги.

Перейдімо до конструювання мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів як управлінської системи.

Загальне управління роботою механізму як системи неможливо віднести до компетенції жодного органу влади, оскільки в ньому задоволення суспільно значущих потреб відбувається через мікроекономічні процеси з прагматичними, комерційними мотивами. З боку органів публічної влади можлива лише координація цільових напрямів, надання аналітики, нагляд за дотриманням спільно визначених “правил гри”, координація з елементами регулювання окремих елементів мотиваційного механізму. Зокрема, координація діяльності регіонального фонду фондів відбуватиметься на регіональному рівні обласною адміністрацією з підзвітністю перед обласною радою, а після внесення анонсованих змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою і ліквідації державних адміністрацій (після 2018–2019 рр.) – виконавчим комітетом обласної ради із залученням регіональної інвестиційної ради (або її аналогу) з обов’язковим пропорційним залученням до її складу представників (за посадою) бізнес-асоціацій та міжнародного бізнесу в регіоні. Задля запобігання конфлікту інтересів і тиску на партнерів пропонується така пропорція: відповідно до частини внесків у фонд, але не менше 20 % і не більше 50 % для частки обласного бюджету від обсягу цього фонду. Аналогічна логіка пропонується і для регіональних цільових фондів, що емітуватимуть свої цінні папери взамін на співфінансування з фонду фондів.

Окремої уваги має приділятися управлінню зворотним зв’язком для сталих мотивів у даному механізмові. Через те, що пропонований механізм тісно пов’язано з суб’єктивним сприйняттям ділового та інвестиційного клімату в регіоні та з довірою до місцевої влади, пропонується налагодити три моніторингових “фільтри” зі зворотним зв’язком на трьох рівнях:

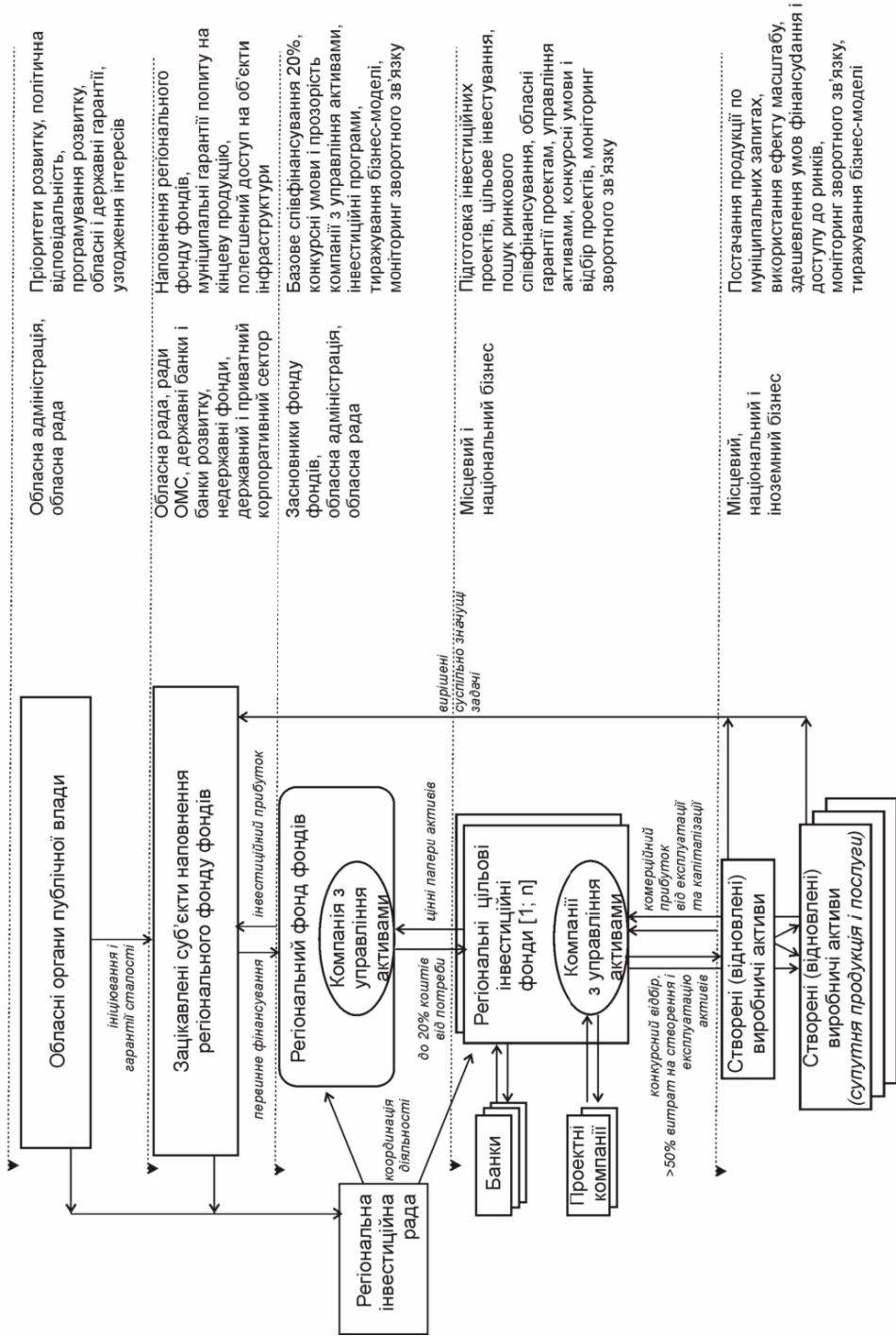
1) на рівні фонду фондів. Цільові індикатори: рівень і темпи диверсифікації джерел і обсяги наповнення фонду фондів, ділове сприйняття спеціалізації інвестиційних програм, обсяг проектів за механізмом публічно-приватного партнерства, репутація менеджерського складу і компанії з управління активами, прогнози національних і регіональних дотичних потреб для задоволення, покриття викуплених цінних паперів цільових фондів;

2) на рівні цільових фондів. Цільові індикатори: покриття й обслуговування зобов’язань за емітованими цінними паперами фонду, рівень диверсифікації джерел і обсяги наповнення цільових фондів, кількість відібраних проектів, ступінь задоволення потреб регіону за результатами відібраних проектів, якість проектно-кошторисної документації, репутація менеджерського складу і компаній з управління активами та ін.;

3) на рівні створених (оновлених) виробничих активів. Цільові індикатори: додана вартість у готовій продукції, географія та обсяги продажів, структура портфеля замовлень, учасники і рівень кооперації, ступінь кластеризації, рівень замкненості виробничих циклів, обсяг і розподіл кредитних зобов’язань створених підприємств та ін.

Пропоноване управління зворотним зв’язком за цільовими індикаторами індикаторів дозволить органам публічної влади оцінювати результативність бюджетних і приватних видатків і розподіляти ризики, тобто оцінювати власну корисність. Це важливо для модернізаційних процесів у публічному врядуванні. Відтак оперативно за результатами моніторингу зворотного зв’язку мають прийматися публічно-управлінські рішення на різних владних рівнях – від засновників фонду фондів і обласної влади до національного рівня – щодо корекції механізмів роботи фондів та кращого доступу до ресурсів.

Функціональну схему мотиваційного механізму запропоновано на рис. 1.



Ключові функції по рівнях:

Пріоритети розвитку, політична відповідальність, програмування розвитку, обласні і державні гарантії, узгодження інтересів

Обласна рада, ради фонду фондів, муніципальні гарантії політу на кінцеву продукцію, полегшений доступ на об'єкти інфраструктури

Засновники фонду фондів, обласна адміністрація, обласна рада

Базове співфінансування 20%, конкурсні умови і прозорість компанії з управління активами, інвестиційні програми, тиражування бізнес-моделі, моніторинг зворотного зв'язку

Місцевий і національний бізнес

Підготовка інвестиційних проектів, цільове інвестування, пошук ринкового співфінансування, обласні гарантії проектам, управління активами, конкурсні умови і відбір проектів, моніторинг зворотного зв'язку

Місцевий, національний і іноземний бізнес

Постачання продукції по муніципальних запитах, використання ефекту масштабу, здешевлення умов фінансування і доступу до ринків, моніторинг зворотного зв'язку, тиражування бізнес-моделі

Рис. 1. Функціональна схема мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленій РЕІП
*Джерело: розробка автора

Регіональні органи влади вибудовують регіональні пріоритети стратегії та програми так, щоб за рахунок поєднання бюджетних і приватних ресурсів задовольнялися суспільно значущі потреби зі сталими ринковими і комерційними ефектами, тобто це і є “вудка для ловлі риби”.

Основні інструменти цього мотиваційного механізму:

1) інституціоналізовані (регіональні фонди фондів (у вигляді роздрібних або професійних фондів [8, с. 10]), цільові фонди прямих інвестицій, банк розвитку (за наявності), компанії з управління активами для фонду фондів і цільових фондів, проектні компанії, новостворені платники податків – суб'єкти господарювання, конкурсні умови, цінні папери цільових фондів з номінальною і мінімальною нормою дохідності, гарантії за кредитами для реалізації проектів (за наявності));

2) неінституціоналізовані (внески з місцевих бюджетів, інвестиційні програми проектів, відібрані бізнес-плани з можливістю тиражування результатів, виробничі кластери та ін.).

Основні суб'єкти мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів: обласна влада в особі обласної державної адміністрації і обласної ради (за чинним законодавством України), інші органи місцевого самоврядування в регіоні, регіональна інвестиційна рада (у перспективі), іноземний великий і середній бізнес, місцевий бізнес, зовнішні фінансові фонди, національні банки розвитку (за наявності).

Основні об'єкти мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів укладаються в “трикутник”: влада ↔ бізнес ↔ зовнішні інституції.

Нарешті, особливе значення для організації публічно-приватного партнерства і посилення суспільної довіри до запропонованого мотиваційного механізму має вибір організаційно-правової форми головного елемента – регіонального фонду фондів і разом з ним – пов'язаних регіональних цільових фондів прямих інвестицій. Розглядаються чотири різних варіанти залежно від організаційно-правової форми: 1) унітарне підприємство; 2) публічне акціонерне товариство; 3) некомерційна організація у формі фонду; 4) також можлива форма без створення юридичної особи, наприклад на основі договору простого товариства.

Кожна форма має свої переваги і недоліки. Серед них двома найбільш прийнятними формами вбачаються третя і четверта. Зокрема, третій варіант у вигляді некомерційної організації у формі фонду є достатньо перспективним. Ознаками фонду як некомерційної організації є відсутність членства і майнова база, що створена за рахунок добровільних майнових внесків. Фонд є власником переданого йому майна і зобов'язаний використовувати його тільки відповідно до поставлених суспільно корисних цілей. Фонд має право займатися підприємницькою діяльністю, що відповідає цим цілям, але отриманий при цьому прибуток не підлягає розподілу між учасниками (членами) некомерційної організації. Засновники фонду не зберігають прав на майно, що передане ними фонду, а в разі ліквідації фонду залишок його майна не розподіляється між засновниками, а йде на суспільно значущі цілі фонду або в обласний бюджет. Перевага фонду полягає і в можливості практично необмеженого використання прибутку, отриманого від його діяльності, на статутні цілі. До того ж умови оподаткування некомерційних організацій, навіть тих, що здійснюють господарську діяльність, набагато сприятливіші, ніж порядок сплати податків, встановлений для всіх видів комерційних юридичних осіб (звільнені від оподаткування внески, кошти з бюджету і позабюджетних фондів на ведення статутної діяльності, можливе застосування спрощеної системи оподаткування та ін.).

Іншою перспективною формою є форма без створення юридичної особи, що ґрунтується на договорі простого товариства (дозволено Цивільним кодексом (ЦК) України), і це може бути використано для інвестиційних і венчурних фондів. Прикладом є досвід англо-американського “обмеженого партнерства” (limited partnership) та еквівалентна їй форма, що використовується в інших юрисдикціях континентальної Європи. В рамках “обмеженого партнерства” всі учасники поділяються на обмежених і генеральних. Податки платять лише учасники, а не партнерство як юридична особа. Це дозволяє уникнути “подвійного оподаткування”, такого важливого для інвестиційних механізмів у цілому, у т. ч. і для інвестиційних фондів. Для “обмеженого партнерства” характерні низький рівень витрат і звітності, можливість укладення гнучких і складних контрактів між інвесторами та компанією з управління активами. ЦК України надає простим товариствам такі важливі для інвестування, зокрема венчурного, переваги, як вибір методів оцінювання майна та вкладів за договором між учасниками, можливість постійного внутрішнього контролю діяльності фонду з боку інвесторів, можливість вклядення за принципом commitments, відсутність “подвійного оподаткування”.

Аналіз довів, що наявними недоліками договору простого товариства для фонду фондів і для регіонального фонду прямих інвестицій є солідарна відповідальність учасників за зобов’язаннями (що принципово відрізняє договір простого товариства від форми “обмеженого партнерства”), можливість дострокового виходу партнера з угоди, розпад партнерства в разі банкрутства одного з учасників, проте це може бути легко нівельовано через завчасне укладення угод між учасниками.

Укладена Угода про асоціацію між Україною і ЄС передбачає дуже значні зміни в способі організації роботи фінансових інститутів, зокрема інститутів спільного інвестування, включаючи ті, що працюють з муніципальними цінними паперами. Регіональний фонд фондів стане таким доречним інструментом, що забезпечить набуття місцевими органами влади України та економічними системами сучасних і корисних властивостей і якостей для конкурентоспроможного зростання.

У масштабах країни основу мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленні РЕП має скласти мережа регіональних позабюджетних інвестиційно-кредитних “фондів фондів”, за допомогою яких можна буде досягати цілей оновлення РЕП і таких її бажаних якостей, як включеність, гнучкість і узгодженість. Крім цього, повинно бути забезпечено контроль корупційних мотивів місцевої влади і методологічний та ресурсний зв’язок з доступними і прийнятними (наприклад, європейськими) аналогами, що забезпечить кращу економічну й культурну інтеграцію регіонів в європейський простір та їхню горизонтальну взаємодію між собою (координований саморозвиток).

Список використаних джерел

1. Дунаев І. В. Методологічний підхід до формування нового покоління регіональних економічних політик в сучасній Україні // Державне будівництво: електрон. зб. наук. пр. 2017. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/2/02.pdf>.
2. Дунаев І. В. Проектування комплексного механізму модернізації публічної регіональної економічної політики // Державне управління і місцеве самоврядування. 2017. № 3.
3. Дунаев І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 296 с.
4. Колодюк А. \$500 млн інвестицій для українських компаній. Київ: Новое время, 2017. URL: <http://biz.nv.ua/ukr/experts/kolodiuk/500-mln-investitsij-dlja-ukrajinskih-kompanij-1600352.html>.

5. Кудрявцева Е. Л. Совершенствование методов оценки стоимости фондов прямых инвестиций: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М., 2014. 137 с.

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо розкриття інформації на фондовому ринку та вдосконалення порядку емісії цінних паперів та розширення можливостей для залучення капіталу): № 5592 від 23 груд. 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60801.

7. Проект Закону про облігації, забезпечені відокремленими активами: № 2784 від 6 трав. 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55030.

8. Реформування ринків фінансових послуг в умовах інтеграції до європейського фінансового простору: монографія / наук. ред. Р. Пукала і Н. М. Внукова. Харків: Ексклюзив, 2016. 166 с.

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіц. вісн. України. 2014. № 75, т. 1. С. 83, ст. 2125.

10. BGK and EIF create Polish Growth Fund of Funds to stimulate equity investments and economic development in Poland [Електронний ресурс] / European investment fund. – Luxembourg: EIF, 2013. URL: http://www.eif.org/what_we_do/equity/news/2013/pgff.htm.

11. Country and sector-specific initiatives (Funds-of Funds and Guarantee Debt funds). Luxembourg: EIF, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/funds_of_funds/index.htm.

12. Detailed description of priority axes of smart growth. Operational programme 2014–2020 / Ministry of infrastructure and development of Poland. Warsaw: Ministry of infrastructure and development of Poland, 2015. 129 с. URL: http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/1288/2/1/szoop-wersja_ang__2_akt1_.pdf

13. JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises. Luxembourg: EIF, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/jeremie/index.htm

14. Regional Fund-of-Funds Romania / European investment fund. Luxembourg: European investment fund, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/esif_regional_Romania/index.htm

15. The Silesia EIF Fund of Funds [Електронний ресурс] / European investment fund. Luxembourg: European investment fund, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/esif-fund-of-funds-silesia/index.htm.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351:323.15(477)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОПОЛІТИЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Підбережник Н. П.,

*к. держ. упр., докторант кафедри європейської інтеграції та права,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Зроблено аналіз теоретичних та практичних аспектів інституційного забезпечення публічного управління етнополітичними відносинами на регіональному рівні в Україні. Охарактеризовано на прикладі Закарпатської, Львівської та Чернівецької областей цілі та завдання структурних підрозділів місцевих органів публічного управління у сфері регулювання міжнетнічних взаємин. З'ясовано відсутність чіткої структури інституційного забезпечення публічного управління у сфері етнополітичних відносин на регіональному рівні та єдиного координаційного центру, що унеможлиблює здійснення ефективного та послідовного регіонального етнополітичного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, етнополітичний менеджмент, інституційне забезпечення, національні меншини, етнополітичні відносини.

© Підбережник Н. П., 2017