

УДК 354:65.017

О. П. Фоменкоаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного університету нафти та газу**ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО
МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

Автор розкрив залежність правових, організаційних, методично-інформаційних, соціально-комунікативних складників інституціонального механізму публічно-приватного партнерства від глобальних детермінант, показав важливість дотримання міжнародних стандартизованих підходів, процедур і правил його застосування для підвищення його ефективності

Ключові слова: інституціональний механізм публічно-приватного партнерства, глобальна інфраструктура публічно-приватного партнерства, міжнародні банки розвитку.

Постановка проблеми. Глобалізація в сучасних умовах на основі взаємодії національних та глобальних процесів детермінує інтернаціоналізацію публічно-приватного партнерства (далі – ППП), тобто поступове взаємопроникнення правових, організаційних, технологічних і культурних стандартів. Їх наслідком є утворення єдиного глобального (наднаціонального) ринкового простору, який включає в якості свого складника також ринок проєктів. Національні кордони перестали бути бар'єром для участі у проєктуванні та фінансуванні ППП-проєктів учасників глобального ринку. Його особливість полягає у встановленні тісної залежності інституціонального механізму ППП окремої держави від міжнародних інститутів та норм – держав-лідерів, формальних і неформальних міжурядових інституцій, транснаціональних мереж бізнес-корпорацій і недержавних організацій [3, с. 126]. Звідси витікає проблема гармонізації національного механізму ППП з глобальним, яка, в свою чергу, потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні теоретичні та практичні аспекти ППП досить детально досліджено у науковій літературі. Серед багатьох російських та українських дослідників, які займалися питаннями методології, теорії та механізмів реалізації ППП, слід виділити таких як І. Брайловський, С. Богданов, В. Варнавський, О. Пільтяй, М. Со-

лодаренко. Інші вчені, такі, наприклад, як С. Богданов, В. Велков, Т. Єфименко, С. Єрмілов, С. Підгаєць, О. Сідуняк, В. Тукаєв, П. Шилепницький тощо, присвятили свої праці розкриттю організаційних форм механізмів формування і реалізації проєктів ППП. Окремі питання, що стосуються теоретичних основ забезпечення інституціональних умов інноваційної діяльності розглянуто у працях Н. Березняк, Д. Чайки, К. Кваша, О. Чубарь та інших. У цих дослідженнях вплив глобалізації на інституціональний механізм ППП розглядається побіжно і є невирішеним.

Метою статті є розкриття залежності правових, організаційних, методично-інформаційних, соціально-комунікативних складників інституціонального механізму ППП від глобальних детермінант, ролі стандартизованих підходів щодо ППП, які виражаються у чіткому окресленні меж відповідальні інститутів держави, цілей, процедур і правил застосування ППП.

Виклад основного матеріалу. У глобалізованому світі інституціональні суб'єкти ППП взаємодіють не тільки у середині країни, але й за її межами. Органи публічної влади у складі групи держав утворюють мережі взаємодії з іншими суб'єктами, розробляють спільно з представниками приватного капіталу концепції, державні програми, орієнтуючись на норми єдиного міжнародно-правового поля. У цьому сенсі ми можемо говорити про те, що сам інституціональний механізм ППП глобалі-

зується, й, у цьому аспекті стає об'єктом глобального управління. Останнє поняття ми пов'язуємо з розповсюдженим визначенням глобалізації як сукупності процесів трансформації просторової організації публічних зв'язків і дій різної масштабності, інтенсивності, швидкості та усталеності, що породжують трансконтинентальні чи міжрегіональні потоки та мережі діяльності, взаємодії і використання влади [8, с. 68].

Використання влади, зрозуміло, є ключовим моментом у цьому визначенні. Воно має бути узгоджено з інтернаціоналізацією національних економік, посиленням економічної взаємозалежності між країнами відповідно з домовленостями наднаціонального рівня, які можуть закріплюватись у вигляді законів та інституціональних угод [4]. Суб'єктами глобальної інфраструктури ППП поряд з державами стають міжурядові та неурядові організації міжнародного значення, транснаціональні корпорації, приватні структури та особи. Сам склад суб'єктів глобального управління та їх взаємозв'язки визначає його багаторівневу структуру, більш високі вимоги до інституціонального середовища та більш складний інституціональний механізм ППП на національному рівні, який має бути адекватним глобальним реаліям.

Інституціональний механізм ППП, всі його складники (правовий, організаційний, методично-інформаційний, соціально-комунікативний механізми) стають залежними від використання влади багатьма структурами, залежними від глобальних детермінант. Єдине глобальне інституціональне середовищевпливає на функціонування механізму ППП на національному рівні. Чіткою тенденцією сучасного світу є спрямування потоку прямих зарубіжних інвестицій на ті держави, де функціонує ефективна (компетентна) держава. До неї пред'являються підвищені вимоги стосовно організаційно-правового, наукового, та морально-психологічного супроводження інституціонального механізму ППП. Позитивний ефект отримують тільки ті країни, які забезпечують собі впровадження високоінтелектуальних підходів, що відповідають найкращим світовим інституціональним практикам. Країни, що не спроможні стати на цей шлях, стають

периферією сучасного світу, яка не зможе розраховувати на серйозні інвестиції в рамках механізму ППП.

Світові інституціональні практики ППП все більше орієнтовані на стандартизовані підходи до організації цієї сфери діяльності. Стандарт відображає оптимальний рівень упорядкування використання інституціонального механізму ППП на основі положень, придатних для його спільного і багаторазового використання багатьма країнами. Інституціональний механізм ППП держави має бути гармонізований з вимогами міжнародних документів. Це потребує певної досконалості національної, регіональної і муніципальної нормативно-правової бази ППП; компетентності та ефективності системи публічного управління у питаннях ППП на всіх рівнях влади; інвестиційно-економічного клімату та іміджу країни, регіонів та міст; наявності інноваційної культури та традицій партнерства на національному, регіональному та місцевому рівнях взаємодії публічної влади та бізнесу; рівня розвитку неформальних інститутів, комунікацій і майданчиків взаємодії держави та бізнесу.

Сумісність інституціонального механізму ППП національної держави з вимогами міжнародних документів відкриває доступ до ресурсів глобальної інституціональної інфраструктури ППП. До неї відносяться такі міжнародні організації як Європейська Економічна Комісія ООН, Світовий Банк, Європейський Інвестиційний Банк, консалтингові фірми, професійні асоціації, науково-дослідні інститути, що займаються дослідженнями з проблематики ППП. Центральною ланкою сприяння економічному та соціальному розвитку країн світу виступають міжнародні банки розвитку (МБР). Прикладом таких банків, що діють на світовому рівні є Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР), який частіше називають Світовим банком. Його мета – сприяння економічному прогресу на користь найбідніших верств населення в країнах, що розвиваються, фінансування інвестицій, які спрямовуються на будівництво доріг, електростанцій, шкіл, зрошувальних систем, розвиток сільськогосподарських структур, перекваліфіка-

цію вчителів, програми поліпшення харчування дітей та вагітних жінок тощо.

На європейському рівні діє Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), головна мета якого полягає у сприянні переходу європейських постсоціалістичних країн до відкритої ринкової економіки на основі приватної та підприємницької ініціативи [2]. У європейському ринковому просторі діє також Європейський інвестиційний банк (ЕІВ), який надає довгострокові кредити для країн ЄС. Він кредитує великі і невеликі ППП-проекти, які сприяють досягненню цілей політики ЄС у всіх секторах економіки. Може відбуватись співфінансування таких проектів спільно Європейським фондом стратегічних інвестицій (EFSI), а також з державних і приватних джерел.

МБР, ЕІВ і провідні регіональні банки сприяють залученню додаткових фінансових та експертних ресурсів для реалізації ППП-проектів у певній країні. МБР, ведучи діяльність на глобальному, національному та регіональному рівнях, співпрацюють не тільки з урядовими структурами інших держав, але й з представниками приватного сектора і громадянського суспільства. Таке партнерство є вигідним обом сторонам. МБР мобілізує додаткові фінансові ресурси, підвищує ефективність підготовки та реалізації проектів ППП з урахуванням національної специфіки. Його партнери отримують можливість використовувати їх багатий досвід і експертний потенціал. МБР активно співпрацюють з національними банками розвитку. Глобальний позитивний ефект взаємодії МБР європейського та національного рівнів між собою полягає у виробленні загальних принципів результативної роботи, об'єднання експертного потенціалу, значного збільшення обсягів ресурсів, доступних для реалізації проектів ППП.

Вирішення стратегічних завдань національної економіки шляхом активізації інвестиційної діяльності МБР в рамках механізму ППП вимагає дієвої участі держави, яка, у цьому разі, має діяти через власну національну інфраструктуру ППП. Глобальна та національні інфраструктури ППП, доповнюючи одна одну, розв'язують проблеми такого роду: подолання

недоліків ринкової економіки («провалів ринку») в сфері інновацій; формування необхідних сегментів ринку; розвиток економічної і соціальної інфраструктури; вирівнювання значного дисбалансу у регіональному розвитку тощо.

Щоб уникати колізій міжнародного та національного законодавства, законодавчі органи та уряди країн мають керуватись докладною і всебічною інформацією щодо кращих міжнародних практик ППП, методичних вказівок щодо їх правової адаптації до специфіки конкретної країни, недопущення типових помилок публічного управління в цій сфері, розробки ефективних національних програм ППП. Для цього Європейська економічна комісія, на прохання її країн-членів, створила в 2008 р Групу фахівців з ППП (TOS PPP), об'єднавши близько 2000 експертів з різних країн, як міждержавну структуру. Мета цієї Групи – розробка стандартних моделей і рекомендацій в сфері ППП. Комітет з економічного співробітництва та інтеграції при ЄЕК ООН на своїй VI сесії в лютому 2014 року прийняв рішення сфокусувати роботу по стандартизації ППП на секторах і ключових напрямках програми розвитку сталого розвитку (Sustainable Development Goals).

На сьогодні є підстави стверджувати про наявність особливої галузі міжнародного публічного права в сфері ППП, яка включає сукупність принципів і норм, що регулюють діяльність держав та інших суб'єктів у цій сфері. Розроблені міжнародно-правові норми відносяться до категорії норм так званого «м'якого права» ППП. Вони не мають зобов'язальної сили, але спонукають держави уніфікувати національне правове регулювання ППП на основі норм міжнародного. Поки що не досягнута глобальна згода держав щодо регулювання інвестиційних відносин в рамках національного законодавства з врахуванням правової специфіки держав. Це, власне, заважає розробленню багатостороннього міжнародно-правового документу з ППП, до якого б могли приєднатись різні держави. Більшість рішень міжнародних організацій та їх органів не є обов'язковими для виконання державами-учасниками.

Однак вони впливають на регулювання ППП як на рівні внутрішньодержавного права (гармонізація та уніфікація), а так і на рівні міжнародного права (кодифікація). В результаті відбувається гармонізація правового регулювання ППП в різних країнах, фактично впроваджується єдина глобальна модель ППП. Міжнародні норми допускають різні варіанти рішень в межах стандартів ППП при збереженні певних принципів. За визначенням Світового Банку до них відносяться: декларація принципів політики щодо ППП, чітке окреслення меж відповідальні інститутів, цілі застосування ППП, процедури і правила; законодавчі акти і нормативні документи, що стосуються або безпосередньо регулюють сферу ППП; методичні матеріали та опис найкращих практик ППП [5, с. 71].

Міжнародні документи стосуються виключно питань формування сприятливого інституціонального середовища, моделювання інституціонального механізму ППП, формування інфраструктури ППП. Вони не порушують інші сфери права, такі, наприклад, як державний суверенітет, договірне право, право власності, податкове право, регулювання і захист іноземних інвестицій тощо. У цих документах механізм ППП декларується як основний засіб досягнення цілей, спрямованих на розвиток інфраструктури транспортних, комунальних, освітніх, медичних послуг, які забезпечують для людей умови гідного життя. Держави-члени (ООН) вмотивовані щодо більш широкого та ефективного використання ППП на національному рівні. Для цього національний механізм ППП має бути максимально орієнтований на широку участь у ППП-проектах приватного сектора, на найбільш ефективні форми та фінансові моделі їх реалізації.

На офіційному сайті ЄБРР розміщені документи, прийняті комісією європейських співтовариств, генеральною дирекцією Європейської Комісії з регіональної політики, а також ЕК ООН по Європі, які мають рекомендаційний характер [6]:

– Модель законодавчих положень ЮНСІТРАЛ щодо проектів в області інфраструктури, підготовлені Комісією Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі (2004).

– Керівництво з питань ефективного управління в сфері державно-приватного партнерства, підготовлений Європейською економічною комісією Організації Об'єднаних Націй для Європи (2008).

– Принципи ОЕСР з питань державного управління в державно-приватного партнерства (2012).

– Принципи ОЕСР для участі приватного сектора в інфраструктурі (2007).

– Директива 2014/23 / ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2014 по присудженню договорами концесії.

– Застосування законодавства Співтовариства з питань державних закупівель та концесій в інституціоналізованому публічно-приватному партнерстві (2008).

– «Зелена книга про державно-приватні партнерства та місцеве законодавство щодо державних контрактів і концесій» (2004);

– Зелений документ по державно-приватному партнерству і праву громад на державні контракти і концесії.

– Посібник з успішного публічно-приватного партнерства (2003).

Міжнародні ППП-стандарти містять опис рекомендованих організаційно-правових форм партнерства та обґрунтування їх застосування в конкретній галузі, рекомендації щодо моделі фінансування, найбільш раціональний розподіл ризиків між державою та приватним партнером. Для держав, що орієнтуються на міжнародну співпрацю щодо проектів ППП, пропонуються різноманітні організаційно-правові моделі контрактів, опис яких сьогодні широко розповсюджений, в тому числі в Україні [1].

Робота з дослідження та узагальнення успішного досвіду ППП продовжується. У 2016 році Європейська економічна комісія, Комітет з інноваційної діяльності, конкурентоспроможності та публічно-приватного партнерства ООН у документі з назвою «Пропозиція про створення робочої групи з питань державно-приватного партнерства (ДПП) в підтримку цілей ООН в галузі сталого розвитку» (ECE/CECI/2016/6) зафіксувала факт підвищення потенціалу використання ППП та його застосування в цілях усталеного роз-

витку. Також було відмічено факт створення Ділової консультативної ради для консультування держав-членів з питань стандартів ЄЕК ООН.

В іншому документі цієї комісії (ECE/CECI/PPP/2016/2) були представлені для обговорення проекти трьох стандартів ППП, які, на наш погляд є надзвичайно актуальними для України: проект стандарту ППП «на благо людей», яка була визнана раціональною і інноваційною моделлю опису типу проектів, що вимагають реалізації чітко визначених критеріїв; проект стандарту підходу нульової терпимості до корупції в рамках закупівель по лінії ППП на благо людей; стандарт сертифікації центрів ППП, покликаний розробити узгоджений механізм по присудження таким центрам сертифікатів на міжнародному рівні у відповідності до концепції «на благо людей» та статуту про нульову терпимість до корупції в ППП. Проблематика, пов'язана з цими стандартами потребують окремої уваги й подальших розвідок.

Висновки. Резюмуючи результати дослідження проблематики інтернаціоналізації ППП, відмітимо такі основні узагальнюючі позиції. Наслідком цього процесу є формування стандартизованих підходів, які спираються на чітко окреслені межі відповідальності інститутів держави, цілі застосування ППП, процедури і правила. Правовий, організаційний, методично-інформаційний, соціально-комунікативний складники інституціонального механізму ППП стають залежними від глобальних детермінант, до яких ми відносимо: сучасну світову регіоналізацію; розповсюдження практик децентралізованого публічного управління; впливна економіку держав міжнародних структур та великих корпорацій, світової «експертократії»; зменшення макроекономічної стабільності світу та обмеженості світових матеріальних, фінансово-економічних ресурсів.

На сьогодні сформована галузь міжнародного публічного права в сфері ППП, удосконалення якої триває в рамках діяльності міжнародних структур. Вона включає сукупність принципів і міжнародних норм «м'якого права», що виступають рекомендаціями для суб'єктів національної інфраструктури ППП щодо організації

ППП-діяльності в межах держави з врахуванням її традицій та правової специфіки. Зазначені норми зафіксовані у документах, прийнятих Комісією європейських співтовариств, генеральною дирекцією Європейської Комісії з регіональної політики, а також ЕК ООН по Європі та розміщені для публічного доступу.

Для України актуальною проблемою є узгодження інституціонального механізму ППП з міжнародними нормами права без порушення таких сфер права як державний суверенітет, договірне право, право власності, податкове право, регулювання і захист іноземних інвестицій тощо. Подальшого опрацювання потребує реалізація методології та міжнародних принципів ефективного управління в сфері ППП, удосконалення організаційно-правових форм та моделей фінансування проектів ППП, що вимагає гармонізації відповідної частини українського законодавства. Формування більш сприятливого інституціонального середовища та механізму ППП в Україні, в першу чергу, потребує реалізації вимог проектів міжнародних стандартів ППП таких як: «на благо людей», стандарту підходу нульової терпимості до корупції в рамках закупівель по лінії ППП на благо людей; стандарту сертифікації центрів ППП як структур, готових до діяльності в рамках концепцій «на благо людей» та «нульова терпимість до корупції» в ППП.

Список використаної літератури:

1. Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства : ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський нац. ек. ун-тет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Вид.-поліграф. центр Тернопільського нац. ек. ун-ту «Економічна думка», 2015. – Т. 20. – С. 35–44.
2. Козик В. В., Панкова Л. А., Даниленко Н. Б. Міжнародні економічні відносини / В. В. Козик., Л.А Панкова, Н. Б. Даниленко. – Навч. посіб. / К. : Знання, 2008. – 406 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-book-110.html>.
3. Ларионова М.В. Новый подход к оценке эффективности международных ин-

- ститутів. Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления / М.В. Ларионова // Вестник международных организаций. – 2016. – № 1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://iorj.hse.ru/archive.html>.
4. Матвійчук Н. П. Глобалізаційний процес та його вплив на економіку України / Н.П. Матвійчук // Східна Європа : економіка, бізнес та управління. – 2016. – Випуск 3(03). – С. 64–69. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://easterneurope-ebm.in.ua/index.php/3-2016-ukr>.
 5. Development Research Group (DECRG). Public-private partnerships : Reference guide version 2.0. – World Bank, 2014. [Electronic resource]. – Access mode : <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/600511468336720455/pdf/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf>.
 6. PPP/Concessions International Standards. – European Bank for Reconstruction and Development. [Electronic resource]. – Access mode : concessions/international-standards.html.
 7. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. – New York and Geneva, 2008. – 91 p. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions.html>.
 8. Held D. & McGrew A. The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate / D. Held, A. McGrew Cambridge. Polity Press, 2001 – 602 p.

Фоменко О. П. Інтернаціоналізація інституціонального механізму державно-частного партнерства в умовах глобалізації

Автор раскрыл зависимость правовых, организационных, методологических, информационных, социальных и коммуникативных компонентов институционального механизма государственно-частного партнерства от глобальных детерминант, продемонстрировал важность соблюдения международных стандартизованных подходов, процедур и правил его применения для повышения его эффективности.

Ключевые слова: институциональный механизм государственно-частного партнерства, глобальная инфраструктура государственно-частного партнерства, международные банки развития.

Fomenko O. P. Internationalization of the institutional mechanism of public-private partnership in globalization conditions

The article deals with the problems of internationalization of public-private partnership. It is established that the consequence of this process is the formation of standardized approaches based on well-defined limits of responsibility of state institutions, the goals of the application of public-private partnership, procedures and rules. Legal, organizational, methodological, informational, social and communicative components of the institutional mechanism of public-private partnership become dependent on global determinants, which include: modern world regionalization; distribution of practices of decentralized public administration; the impact of international structures and large corporations, world "expert opinion" on the economy of the states; reduction of the macroeconomic stability in the world and limiting the world's material, financial and economic resources.

Key words: institutional mechanism of public-private partnership, global infrastructure of public-private partnership, international banks of development.