

УДК 330 : 504.06

ФОРМИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ГАРАНТУВАННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF GUARANTEE OF NATURAL TECHNOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL SAFETY

Анатолій СТЕПАНЕНКО,
доктор географічних наук,
Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», Київ

Anatolii STEPANENKO,
Doctor of Geographical Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Алла ОМЕЛЬЧЕНКО,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», Київ

Alla OMELCHENKO,
Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Розкрито сутність і значення публічно-приватного партнерства (ППП), висвітлено його форми і роль як ключового інструмента вирішення важливих проблем збалансованого розвитку економіки завдяки залученню до реалізації стратегій приватних операторів. Визначено форми співпраці, спрямовані на організацію взаємодії за схемою бізнес–влада–громада, здійснено класифікацію типів PPP, проаналізовано його форми і значення в системі гарантування природно-техногенної та екологічної безпеки на основі превентивізації безпеки. Досліджено процес сприяння механізму партнерства збереженню і розвитку екологічної інфраструктури, а також застосування PPP як механізму залучення до реалізації інвестиційних проектів фінансові ресурси, перерозподіл ризиків та посилення відповідальності сторін PPP за реалізацію інвестиційних проектів.

Ключові слова: бізнес, підприємництво, публічно-приватне партнерство, екологічна інфраструктура, принципи, форми, превентивізація, безпека, загрози.

The essence and significance of public-private partnership (PPP) are disclosed, its forms and role as the key tool for solving important problems of balanced economic development are highlighted due to the involvement in the implementation of strategies of private operators. Defined forms of cooperation aimed at organizing interaction under the «business-government-community» scheme, the classification of PPP types is described, its forms and significance are analyzed in the system of providing of natural and technological and environmental safety on the basis of preventive safety. The promotion of the partnership mechanism in preserving and developing the ecological infrastructure is disclosed. The use of PPP as a mechanism for attracting investment projects to financial resources, redistributing risks and strengthening the responsibility of PPP parties for the implementation of investment projects is shown.

Key words: business, entrepreneurship, public-private partnership, ecological infrastructure, principles, forms, preventive measures, safety, threats.

Постановка проблеми. Забезпечення стійких темпів розвитку і досягнення стратегічних цілей держави неможливо без взаємодії органів державної влади та бізнесу. Орієнтація стратегічних планів виключно на використання бюджетних коштів не дає владі змогу впроваджувати масштабні стратегічні проекти, які формують конкурентоспроможність економіки. Дієвим

способом підвищення ефективного функціонування державної власності є розвиток партнерських відносин держави та бізнесу, що сприяє залученню до державного сектору економіки додаткових інвестицій, активізації інноваційних процесів, підвищенню інвестиційної спрямованості економіки, забезпеченню довгострокового економічного зростання.

Гострота і складність екологічної ситуації в Україні обумовлюють необхідність

підвищення якості довкілля, підтримки екологічної рівноваги. Перспективним напрямом вирішення екологічних проблем і гарантування природно-техногенної й екологічної безпеки, а також розбудови екологічної інфраструктури є розробка й реалізація публічно-приватного партнерства. Посилення партнерських відносин влади, бізнесу і громади стане основою стабільності та накопичення соціального і природного капіталу.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. У вітчизняній і зарубіжній літературі останнім часом приділяється багато уваги дослідженню розвитку державно-приватного партнерства. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики взаємодії держави і бізнесу зробили вчені О. Амоша, В. Залознова, Н. Бутенко, І. Біла, К. Павлюк, С. Рассадникова, Т. Веблен, Р. Коуз, Д. Норт, М. Мейер та ін. Проте, незважаючи на досить ґрунтовані дослідження, в їх роботах недостатньо висвітлені питання розвитку публічно-приватного партнерства у сфері екологічних проблем, природно-техногенної та екологічної безпеки, відтворення навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Термін *державно-приватне партнерство* є перекладом англійського *public-private partnership* (PPP), що широко використовується як у зарубіжній, так і вітчизняній теорії та практиці. У різних країнах загальна назва партнерської взаємодії держави і бізнесу має власне визначення. Так, у Великобританії для позначення партнерської співпраці держави та приватного сектору використовується поняття *приватна фінансова ініціатива* (PFI), США, Канаді й Австралії – *публічно-приватне партнерство* (P3 або P-P partnership), Франції – *контракт про державно-приватне партнерство*, або *співтовариство змішаної економіки* (SEM). Це пов'язано з тим, що слово *public* у більшості зарубіжних країн має більш широке значення ніж *державний* і включає сукупність центральних (муніципальних) органів влади та інших органів/установ (некомерційних організацій, громадських інститутів). У працях науковців СНД найчастіше використовується термін *державно-приватне партнерство*.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» застосовується саме це поняття, що традиційно пов'язано з роллю

держави в суспільних відносинах. Разом з тим у сучасних умовах господарювання більш коректним є термін *публічно-приватне партнерство*, що найбільш точно відтворює зміст концепції, оскільки в зарубіжній практиці у відносинах з приватним сектором активно беруть участь як органи державної влади, так і місцевого самоврядування, громадські організації, благодійні фонди [1, с. 21].

Публічно-приватне партнерство є сукупністю відносин права власності, фінансово-економічних, організаційно-управлінських і правових відносин, які формуються між державою і приватним партнером у межах моделей фінансування, відносин власності та управління з приводу участі в системі узгоджених видів діяльності зі створення цінності, що обумовлюють множину форм такого партнерства та є основою для вибору конкретної схеми взаємовідносин між його сторонами для реалізації окремого проекту.

Формування інституту публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері базується на ліберально-демократичних засадах, коли обмежуватиметься свавілля влади та забезпечуватиметься функціонування якісного регуляторного середовища, в якому існує можливість реалізації підприємницьких ініціатив. При цьому передбачається:

- упровадження технологій випереджаючого розвитку (мобільність і переорієнтація проектів ППП на соціально-економічні процеси та нову якість знань, готовність оперативно запропонувати відповіді на запити суспільства і ринку);
- проектування і моделювання (розробка та реалізація методологічних підходів до управління інноваційним розвитком);
- досягнення суспільної згоди, на основі якої влада, наука, бізнес беруть на себе зобов'язання щодо проведення в Україні інноваційної політики, що дасть змогу сформувати конструктивні взаємовигідні відносини всіх суб'єктів;
- забезпечення безперервності інноваційного розвитку (удосконалення якості інновацій, готовності бізнес-сектору до прогнозованих змін);
- пріоритетності й стратегічного інвестування (формування конкурентоспроможного людського капіталу, знання і компетенції людини у сфері інноваційних технологій виробництва

та управління, соціальна та професійна мобільність, уміння ініціювати і реалізовувати процеси комерціалізації інновацій) [2, с. 102].

Різні етапи створення інноваційної системи потребують від учасників виконання різних ролей. Так, держава як регулятор створює інституційне середовище, установлює правила й обмеження, формує дієві стимули до інноваційної діяльності, фінансує освітню систему і наукові дослідження.

У ролі партнера держава забезпечує баланс між учасниками – суспільним і приватним секторами – у фінансуванні, комерціалізації інновацій, трансферту технологій інвестування модернізації виробництв, стимулюванні інноваційної інфраструктури, що створює можливості вибору альтернатив подальшого розвитку. У зв'язку з цим виділяють три форми взаємодії держави і приватного сектору:

- традиційну – держава залучає бізнес до спільного вирішення проблем обслуговування потреб суспільства на основі партнерства;
- інвестиційну – спільне інвестування переважно в інфраструктурні проекти, що

має стратегічну спрямованість, основна мета якої полягає у стимулюванні економічного зростання;

- науково-освітню – нові напрями розвитку в національному, міжнародному і глобальному масштабах в умовах глобалізації виробництва та інтернаціоналізації капіталу [3, с. 14].

У багатьох країнах світу інституту публічно-приватного партнерства, що впроваджує суспільно значущі проекти у сфері розбудови соціальної та економічної інфраструктури, відводяться такі ролі в системі економічних взаємовідносин держави: формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно важливих результатів; підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації; розроблення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства загалом; об'єктивне визначення потреб ринку; оптимальне використання ресурсів.

Наводимо класифікацію типів публічно-приватного партнерства (рис.).



Рис. Класифікація типів державно-приватного партнерства (розроблено авторами на основі [4, с. 50])

Слід сказати, що, по-перше, існують такі його форми, в яких співробітництво між державним і приватним сектором базуються винятково на контрактних зв'язках, а по-друге, державно-приватні партнерства з інституційною природою, що передбачає співпрацю між державним і приватним секторами в межах певного володіння.

Публічно-приватне партнерство – це особлива форма співпраці, яка спрямована на організацію взаємодії за схемою бізнес – влада – громада, де громадськість реалізує свої права на контроль органів виконавчої влади, соціальних інституцій, соціально орієнтованого бізнесу, небезпечних для довкілля виробництв тощо. Відомі понад 30 різних форм ППП, узагальнена практика використання яких визначає кілька основних напрямів, що реалізуються в угодах партнерства держави, приватного власника і громади. Аналіз джерел щодо приватно-державного партнерства дає змогу виокремити особливості договірних форм реалізації проектів ППП у світі.

Так, окремі форми можна визначити як *контракти (угоди)* на управління (management contracts), за яких приватний партнер бере на себе управління державним об'єктом протягом визначеного угодою періоду, а права власності та інвестицій залишаються за державою. Згідно з договором управління відповідальність за управління об'єктом передається приватному суб'єктові на певний період зі сплатою винагороди за виконання роботи. Платежі складаються з фіксованої суми та винагороди, основаної на стимулах для досягнення певних результатів. Згідно з угодою про *оренду* (лізинг – *lease contract*) приватний партнер, використовуючи право користування державним майном, несе відповідальність за експлуатацію й обслуговування об'єкта.

Концесійні форми передбачають ініційоване державою будівництво чи реконструкцію об'єкта приватним інвестором за власні кошти. Предметом концесійних угод є державна (муніципальна) власність і суспільні (публічні) служби. Держава – це один із суб'єктів концесійної угоди, за якою об'єкт передається в концесію на певний строк на платних умовах та підлягає поверненню по закінченню строку дії угоди в державну власність. Зазначені моделі досить часто стосуються транспортних комунікацій, охорони здоров'я, освіти тощо.

Угоди ППП, в яких необхідне створення (будівництво) нових об'єктів (greenfield project), передбачають, що приватний партнер самостійно або спільно з державною участю будує й управляє новоствореним об'єктом на період, визначений у проектній угоді. Приватний суб'єкт бере на себе більшу частину фінансового та операційного ризику і повертає свої інвестиції протягом усього терміну реалізації проекту.

Публічно-приватне партнерство у сфері забезпечення природно-техногенної та екологічної безпеки відіграє важливу роль. Це пов'язано з тим, що сутність, функції і види екологічної інфраструктури, загроз природно-техногенної безпеки визначають особливості вибору механізмів, форм та інструментів розробки і реалізації такого партнерства. Саме ППП забезпечує превентивізацію природно-техногенної безпеки, яка передбачає максимально можливе і завчасне виявлення небезпечних значень показників стану чи небезпечного процесу, котрі створюють загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, та вжиття конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію такої загрози та/або мінімізацію її наслідків. Розвинені країни, формуючи політику й стратегію у сфері безпеки, спираються на концепцію прийнятної ризику, для якої встановлені нормативні рівні, що визначають гранично допустимі ризику для населення й навколишнього природного середовища. Обґрунтування нормативних рівнів ризику потребує розгляду комплексу технічних, економічних, соціальних і психологічних показників, а також обов'язкового врахування регіональних особливостей. Нормування рівнів ризику включає розроблення і затвердження норм захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій, правил і регламентів господарської діяльності, які встановлюються на основі значень прийнятних рівнів ризику. Для кожної галузі економіки, виду небезпечної виробничої діяльності, типу об'єкта, окремої території України визначаються свої нормативи мінімального та гранично допустимого рівнів ризику. Необхідно застосовувати значення ризиків, установлених в економічно розвинених державах, а саме мінімальний – менший або дорівнює 1×10^{-8} та гранично допустимий – 1×10^{-5} . Перехід України до аналізу управління ризиками як на основоположну систему регулювання

безпеки населення і території повинен забезпечувати подолання негативної тенденції зростання кількості надзвичайних ситуацій (НС) природного і техногенного характеру. Так, наприклад, у тих країнах Західної Європи, де здійснювались державні заходи регулювання з метою зниження ризику, їх чисельність скоротилася за десять років у 7–10 разів. Подібні заходи виявляються найменш витратними і в економічному аспекті.

Перелік можливих надзвичайних ситуацій природно-техногенного й екологічного характеру включає:

1) НС техногенного характеру:

- аварії чи катастрофи на транспорті;
- пожежі і вибухи;
- аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних речовин, корисних копалин та на інших об'єктах (крім аварій на транспорті);
- наявність у навколишньому природному середовищі шкідливих (забруднювальних) і радіоактивних речовин понад ГДК;
- аварії з викиданням (загрозою викидання) радіоактивних речовин (крім аварій на транспорті);
- раптове руйнування будівель і споруд;
- аварії в електроенергетичних системах;
- аварії в системах життєзабезпечення;
- аварії в системах телекомунікацій;
- аварії на очисних спорудах;
- гідродинамічні аварії;
- аварії у системах нафтогазового промислового комплексу;

2) НС природного характеру: геофізичні, геологічні, метеорологічні, гідрологічні морські, гідрологічні поверхневих вод, пожежі в природних екосистемах, медико-біологічні.

Для значної кількості наведених надзвичайних ситуацій можливим є розроблення і впровадження механізму ППП з метою їх запобігання.

Публічно-приватне партнерство сприятиме збереженню і розвитку екологічної інфраструктури, що являє собою динамічний комплекс взаємодіючих між собою природних, природно-антропогенних і штучних об'єктів та систем, предметів і явищ, що забезпечують умови збереження середовища життя людини. Вона призначена для охорони, відтворення і поліпшення навколишнього природного середовища. Вилучення та використання різноманітних

природних ресурсів і масштаби забруднення довкілля відходами виробництва і споживання актуалізують проблему екологічної інфраструктури.

Актуальність вивчення екологічної інфраструктури міст обумовлена тим, що близько 80 % усіх негативних впливів на навколишнє природне середовище припадає на міста. В останні роки гостро постало питання про необхідність розроблення нових стратегічних підходів до розвитку міської екологічної інфраструктури, оснований на довгострокових прогнозах. У сучасних умовах особливого значення набувають проблеми формування екологічної інфраструктури міст і населених пунктів як єдиного комплексу природних, природно-антропогенних та штучних об'єктів і систем.

Елементи традиційної виробничої і соціальної інфраструктури, що попереджають і ліквідують несприятливі екологічні ситуації, тісно пов'язані із гарантуванням екологічної безпеки. До них належать технологічні системи екологічної інфраструктури (система моніторингу, очисні споруди, греблі, дамби, об'єкти комунального господарства та ін.), які мають запобігати і ліквідувати несприятливі явища природи і соціального дискомфорту або не допускати розвитку небезпечних екологічних ситуацій. Важливо, що високоякісна екологічна інфраструктура формує екологічну безпеку міста.

Публічно-приватне партнерство здатне забезпечити додаткові переваги, а саме: зменшення собівартості проектів; ефективний розподіл ризиків; удосконалення систем державного управління; поліпшення якості послуг населенню; підвищення прибутковості проектів [5].

З метою активізації публічно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики необхідно:

на державному рівні вдосконалити нормативно-правову базу;

Кабінету Міністрів України та Міжвідомчій координаційній комісії з питань регіонального розвитку посилити роботу щодо популяризації механізму ППП у регіонах;

на міжрегіональному рівні створити координаційні органи з представників держави, бізнесу та громадянського суспільства з метою проведення моніторингу реалізації проектів ППП, формування бази даних проектів для потенційного залучення

приватних інвесторів, надання консалтингових та інших послуг;

на місцевому рівні провести громадські обговорення з метою визначення соціально важливих проблем, для вирішення яких можна залучити приватний капітал; здійснити розробку проектів ППП організації громадянського суспільства за участю представників засобів масової інформації та широкої громадськості;

розробити комплекс заходів щодо підвищення кваліфікації та мотивування працівників місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, котрі займаються реалізацією проектів ППП;

провести інформаційну кампанію серед представників бізнесу щодо інформування про переваги ППП та створення позитивного іміджу держави як сумлінного партнера [6, с. 5].

Застосування публічно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики дасть змогу залучити нові ресурси для проведення модернізації у регіонах України; знизити навантаження на видаткову частину державного та регіональних бюджетів; залучити до реалізації інвестиційних проектів нові фінансові ресурси; перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін ППП за виконання цих проектів на місцевому і регіональному рівнях тощо.

Висновки. Досвід зарубіжних країн свідчить, що за умови адекватної організації публічно-приватне партнерство стає ключовим фактором нової державної політики; сприяє інноваційному розвитку стратегічно важливих видів економічної діяльності, ефективному розподілу ризиків між державним і приватним секторами, підвищенню конкурентоспроможності економіки у глобальному середовищі, зменшенню втрат від природно-техногенних і екологічних надзвичайних ситуацій; забезпечує отримання значних переваг від капіталовкладень у державні програми. Успішність розвитку публічно-приватного партнерства в системі інноваційно-інвестиційних проектів потребує здійснення таких заходів:

- модернізації системи формування екологічної інфраструктури і природокористування на принципах екоцентризму;

- удосконалення правового, організаційного та інституціонального

середовища для забезпечення діяльності проектів ППП з урахуванням світового досвіду;

- гарантування природно-техногенної й екологічної безпеки на засадах превентивізації економіки і застосування публічно-приватного партнерства;

- упровадження найкращих закордонних винаходів у теорію і практику господарювання і взаємодію влади та бізнесу;

- підвищення гарантій захисту інтересів приватних партнерів ППП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Упровадження такого механізму співробітництва між органами державної влади, територіальними громадами, приватним сектором, як публічно-приватне партнерство, сприятиме реалізації державної регіональної політики, оснований на європейських цінностях, орієнтованій на підвищення соціальних стандартів життя населення, що і становитиме предмет подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Залознова Ю.С. Публічно-приватне партнерство в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю.С. Залознова, Н.В. Бутенко, І.П. Петрова // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – № 2(44). – С. 21–28.

2. Удовицька Є.А. Сутність і роль державно-приватного партнерства в інноваційному розвитку / Є.А. Удовицька // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 3. – С. 99–102.

3. Узунов Ф.В. Класифікація форм державно-приватного партнерства / Ф.В. Узунов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 17. – С. 113–115.

4. Пашинська К.С. Державно-приватне партнерство / К.С. Пашинська // Економічний аналіз. – 2015. – Т. 22, № 1. – С. 48–52.

5. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. – 2010. – Вип. 17. – (Економічні науки). – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.

6. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму

реалізації нової регіональної політики : аналіт. запис. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>.

References

1. Zaloznova, Yu.S. & Butenko, N.V. & Petrova, I.P. (2016). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku [Public-Private Partnership in Ukraine: Status, Problems and Development Prospects]. *Ekonomichniy visnyk Donbasu*, 2(44), 21–28 [in Ukrainian].

2. Udovytska, Ye.A. (2016). Sutnist i rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva v innovatsiinomu rozvytku [The essence and role of public-private partnership in innovative development], *Ekonomika i suspilstvo*, 3, 99–102 [in Ukrainian].

3. Uzunov, F.V. (2013). Klasyfikatsiia form derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Classification of forms of public-private partnership]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 17, 113–115 [in Ukrainian].

4. Pashynska, K.S. (2015). Derzhavno-pryvatne partnerstvo [Public-private partnership], *Ekonomichniy analiz*, 22(1), 48–52 [in Ukrainian].

5. Pavliuk, K.V. (2010). Sutnist i rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva v sotsialno-ekonomichnomu rozvytku derzhavy [The essence and role of public-private partnership in the socio-economic development of the state]. *Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky*, 17. Retrieved from http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf [in Ukrainian].

6. The National Institute for Strategic Studies (2013). *Osoblyvosti zastosuvannia derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak mekhanizmu realizatsii novoi rehionalnoi polityky* [Features of the use of public-private partnership as a mechanism for implementing a new regional policy]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21 січня 2019 року