

УДК 502.45

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ  
РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ У ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИЙ  
СФЕРІ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF THE  
INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN A NATURE –  
CONSERVATION SPHERE.

Андрєєва Н.М., Полянничко О.В.  
Natalia Andreeva , Elena Polyanichko

---

*Проаналізовано зміст визначення "державно-приватне партнерство", визначено його особливості у сфері розвитку інфраструктури природно-заповідного фонду. Розроблено стадії формування економічного проекту. Розглянуто основні моделі взаємодії держави та бізнесу відносно розвитку інфраструктури у природно-заповідній сфері.*

**Актуальність теми.** В Україні природно-заповідний фонд розглядається як частина світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною. Розширення існуючих та створення нових об'єктів природно-заповідного фонду визначається одним з напрямків Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року. Одним з показників ефективності реалізації даної стратегії, затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 року, є кількість проектів цільових екологічних інвестицій. Світова економічна криза, що негативним чином вплинула на економічну стабільність та розвиток України, спричинила скорочення фінансування природно-заповідної сфери. Так, в Державному бюджеті України на 2012 рік не передбачено кошти для територій природно-заповідного фонду (ПЗФ), підпорядкованих Держлісагентству. До числа «постраждалих» потрапили шість природних заповідників та понад десять національних парків. У 2011 році на їх функціонування з Держбюджету було виділено 53,0055 мільйонів гривень — це всього 7,1% коштів, передбачених на фінансування видатків та кредитів Державного агентства лісових ресурсів.

Важливість існування ПЗФ обумовлюється не лише екологічним, але й економічним значенням його об'єктів, яке полягає у:

1. Сприянні розвитку певних галузей народного господарства, наприклад, для лісового та мисливського, оскільки природно-заповідні території, виконуючи функцію сховища генофонду, сприяють міграції біологічних видів у прилеглі господарські угіддя, розширюють видовий склад флори та фауни. Безпосереднє народногосподарське значення заповідних об'єктів - заказників, резерватів, пам'яток природи - полягає в тому, що осередки елітних дерев, диких плодових

та лікарських рослин, які охороняються на їх території, можуть бути використані як насіннєві ділянки для селекційних робіт. Народногосподарське значення заповідних екосистем полягає і в тому, що вони слугують природними моделями для формування біологічно стабільних лісових, лучних чи водних екосистем [6, с. 51].

2. Стимулюванні розвитку туристичної та рекреаційної сфер діяльності, які є важливим чинниками поповнення державного та місцевих бюджетів.

З огляду на положення ст.4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», згідно з якою, певні категорії об'єктів природно-заповідного фонду не підлягають приватизації, та економічний кризовий період, важливим напрямом еколого-економічної політики у розвитку природно-заповідної сфери, є залучення приватних інвестицій.

**Аналіз останніх досліджень.** Вивченню тих чи інших аспектів державно-приватного партнерства у визначених сферах дослідження присвятили свої праці такі вчені, як Варнавський В.Г., Мішеніна Г., Мішенін Є., Пильтій О.В., Статівка А.М., Федулова Л.І., Яненко І.Г. та ін.. Незважаючи на численну кількість наукових праць, досліджень стосовно теми даної статті, немає. Певним чином цього питання у своїх роботах торкалися Мішеніна Г. та Мішенін Є., розглядаючи механізм державно-приватного партнерства у лісо-ресурсній сфері, Анохіна Л.О., досліджуючи управління рекреаційною сферою, та ін..

**Метою** даної статті є визначення сутності державно-приватного партнерства та аспекти його впровадження у природно-заповідній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на те, що термін «державно-приватне партнерство» є новим для нашої держави, оскільки Закон, що містить тлумачення даної дефініції, був прийнятий лише у другій половині 2010 року, залучення державою бізнесових структур почалося ще задовго до його оприлюднення. Офіційне визначення даного терміну закріплене у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. Аналізуючи дану дефініцію у контексті положень Закону, можна зробити висновки:

1. На стороні «державних» партнерів можуть виступати: держава України, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Слід звернути увагу на той факт, що законодавець використовує у зазначеній частині вищевказаного нормативу алогічний зворот, який позиціонує територіальні громади, як імперативного суб'єкта по відношенню до державної гілки влади та місцевого самоврядування. З'ясовуючи причину алогічності, треба чітко розуміти, чим відрізняється «народ України» від «територіальної громади» та «державна влада» від «місцевого самоврядування». Не вдаючись до юридичної казуїстики, зазначимо, що логічним є розташування народу України, як формуючого фактору для державної влади і територіальної громади, як фактор для місцевого самоврядування. Яке це має значення? Дуже суттєве. На практиці, інтереси держави, як уособлення інтересів всієї України, можуть часто не співпадати з інтересами окремої громади, рішення що до якої приймається.

Наприклад, Кабінетом Міністрів України за доцільне визнано розташування у частині заповідної зони Ренійського району Одеської області смітте-переробного заводу, проте ця ініціатива не є прийнятною для громади міста Рені. В такому випадку лобі зі сторони держави виступатиме державна адміністрація в місті Рені, а лобі з боку громади, тобто проживаючих у Рені людей, виступатиме рада місцевих депутатів. З огляду на означену вище сентенцію, доцільним є змінення терміну «державно-приватне партнерство» на «публічно-приватне партнерство». Деякі вчені, розглядаючи державно-приватне партнерство, зокрема Бондар Н.М., Варнавський В.Г., Данасарова С.Д., Жаліло Я.А., Затонацька Т., Павлюк К.В., Павлюк С.М., Мішеніна Г.А., також ототожнюють органи державної влади з органами місцевого самоврядування, що не є вірним. Такі науковці, як Гищенко С., Остапенко В.М. та інші, у своїх дослідженнях застосовують термін "публічно-приватне партнерство".

2. У якості приватних партнерів можуть залучатися юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, та фізичні особи-підприємці. Закон України "Про державно-приватне партнерство" не визначає обмежень щодо наявності статусу резидента, а навіть прямо передбачає у ч. 2 ст. 6 та ст. 19 можливість участі не лише національних, але й іноземних суб'єктів господарської діяльності.

3. Виходячи з якісного складу суб'єктів, віднесених Законом України «Про державно-приватне партнерство» до державних партнерів, можна стверджувати, що державно-приватне партнерство може здійснюватися на двох рівнях: державному та місцевому, в залежності від форми власності об'єкта, з приводу якого ініціюється державно-приватне партнерство.

4. Головною умовою для об'єкту державно-приватного партнерства є його перебування у державній або комунальній формі власності.

5. Відносини між державою та приватними партнерами будуються на засадах рівності. Не можна погодитися з Остапенко В.М., який стверджує, що дані відносини характеризуються ієрархічністю, оскільки побудова партнерських відносин завжди ґрунтується на засадах рівності, а не підлеглості сторін [5, с. 58].

6. Розподіл ризиків між партнерами. Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232, передбачає перелік можливих ризиків, а саме: пов'язаних, з впливом зовнішніх обставин, що не залежать від волі партнерів (виникнення форс-мажорних обставин, істотна зміна економічної ситуації, що унеможливорює виконання умов договору і т.д.); політичних; пов'язаних з невиконанням партнерами умов договору (недодержання строків і порядку виконання робіт/надання послуг, несвоєчасне або не в повному обсязі здійснення інвестицій і т.д.); комерційні (зокрема, неотримання прибутку від провадження підприємницької діяльності в рамках договору, залучення інвестицій в недостатньому для виконання умов договору обсязі); фінансових (зміна курсу валюти, підвищення процентних ставок за кредитами); екологічних (заподіяння

шкоди навколишньому середовищу); інші ризики.

7. Довготривалість відносин — темпоральні рамки.

8. Наявність конкурентного середовища, що передбачає проведення конкурсного відбору серед кандидатів на участь у якості приватного партнера, процедура якого встановлена у "Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим", затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 11.04.2011 р. за № 384.

Частина 1 статті 4 Закону України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. визначає перелік сфер діяльності, в яких дозволене застосування державно-приватного партнерства, та який відповідно до частини другої цієї ж статті не вважається вичерпним. У зв'язку з відсутністю природно-заповідної сфери у вказаному переліку, необхідно розглянути можливість здійснення державно-приватного партнерства у заданій сфері та його особливості. До того ж, зі змісту ч. 3 ст. 4 даного Закону можна зробити висновок, що реалізація передбачених функцій державно-приватного партнерства можливо лише у сферах, перелічених у ч.1 ст. 4 Закону.

Нормативно-правовим актом, що покликаний активізувати розвиток природно-заповідної сфери, та, застосування з цією метою зокрема такого механізму, як державно-приватного партнерства, є Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні" від 14.08.2009 р. № 611/2009. Даним документом Президент України постановив визнати розвиток природно-заповідної справи на основі системного врахування природоохоронних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, а також міжнародних зобов'язань держави одним з найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики України. Стосовно державно-приватного партнерства, Президент України доручив Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям сприяти участі юридичних і фізичних осіб у заходах із розвитку територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Положення даного Указу Президента України певним чином позначилися на роботі відповідних державних органів. Так, 26 грудня 2011 року на засіданні колегії Міністерства екології та природних ресурсів, присвяченого підсумкам роботи в 2011 році та визначенню пріоритетів на 2012 рік, одним з поставлених завдань на наступний рік було планування роботи щодо розширення існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду та забезпечення їх сталого розвитку. Виконання проголошеного завдання у частині забезпечення сталого розвитку у природно-заповідній сфері неможливе без розвиненої інфраструктури. Слід зазначити, що найчастіше метою залучення державою партнерів із сфери бізнесу є саме втілення у життя інфраструктурних проектів.

Розвиток інфраструктури природно-заповідної сфери передбачає:

а) створення нових та модернізацію вже існуючих об'єктів матеріального світу, призначених для обслуговування, експлуатації, функціонування об'єктів

природно-заповідного фонду;

б) встановлення відповідних економічних, управлінських, наукових, правових та інших відносин, стосовно об'єктів природно-заповідного фонду.

Європейською комісією було визначено чотири головних напрями впливу ДПП на розвиток інфраструктури, а саме: надання додаткового фінансування; привнесення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; краще визначення потреб і оптимальне використання ресурсів [7, с. 59].

Залучення приватних партнерів до розвитку інфраструктури природно-заповідної сфери є вельми важливим, але й у той же час складним завданням, оскільки передбачає встановлення з боку публічних органів влади певного стимулу для представників бізнесу у вигляді реальної можливості отримання прибутку. Адже однією з головних ознак підприємницької діяльності, окрім систематичності та ризиковості, є саме спрямованість на отримання суб'єктом підприємницької діяльності прибутку від діяльності. Тому, від розробленого бізнес-плану, наданого потенційним приватним партнерам, залежить можливість реалізації державно-приватного партнерства.

Стаття 5 означеного Закону України передбачає також форми здійснення державно-приватного партнерства, до яких законодавець відносить укладення договорів про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори. Здається, що певні види договорів у більшості випадках можуть укладатися лише на кінцевому етапі партнерства, та можуть розглядатися у якості виконання державою своїх зобов'язань перед приватним партнером. Так, укладення договору оренди з приводу об'єкту природно-заповідного фонду може виконувати роль винагороди за інвестування коштів в його інфраструктуру. Взагалі, вважається за доцільним, розглядати форму здійснення державно-приватного партнерства в аспекті зовнішніх (активних або пасивних) проявів участі партнерів у взаємовідносинах між ними.

Вельми важливим у сучасній економічній реальності України є розуміння спектру можливостей ініціації публічно-приватного партнерства. З огляду на існуючі реалії, реціпієнтний або пасивний варіант поведінки публічних органів влади в Україні, чи неможливий, чи малоімовірний, тому вони мають виступати активним ініціатором відносин з приватними партнерами і одного нормативного підходу тут замало. Базовим є формування саме економічних проектів, які б мали змогу бути цікавими для партнерів і їх презентація широкому загалу інвесторів, а не очікування подібних пропозицій з боку приватного бізнесу.

Формування публічним партнером економічного проекту в розрізі розвитку інфраструктури природно-заповідної сфери повинне пройти декілька стадій:

- формування загального переліку об'єктів щодо яких доцільне залучення партнерів в сфері регульованих публічним суб'єктом відносин;
- первинне професійне інспектування/експертиза запропонованих об'єктів на предмет виявлення причин неефективного або недостатньо ефективного використання. Постановка цілей на з'ясування причин, передумов та наслідків

недостатнього адміністрування, фінансування та експлуатації об'єкту, що призвели до кризового стану або формування експертної довідки про стан об'єкту у тих випадках, коли він функціонує якнайменше на задовільному рівні;

- аналіз отриманих експертних висновків щодо об'єкту та виділення тих об'єктів, що не є перспективними до партнерства (щодо яких наявна заборона на перехід права користування; визначений особливий режим експлуатації, що зумовлює неможливість залучення іншого, окрім публічного партнера і т.п.), що є опціональними об'єктами, тобто такими, в структурі яких наявні вади, що можуть бути знівельованими (відсутність повного пакету юридично значущої документації на об'єкт; наявні порушення економічної дисципліни, що були виявлені під час експертизи та призвели до нанесення суттєвої шкоди охоронюваним законом інтересам і т.п.), тобто є перспективними для партнерства;

- визначення суб'єктного складу групи, яка матиме за мету розробку економічного проекту. Важливим у формуванні такої групи є поєднання доктринальної думки з думкою посадовців, а не лише використання з точки зору посадовців, які не завжди компетентні в створенні обґрунтованого з економічної точки зору проекту;

- визначення темпоральних рамок роботи комісії, постановка цілей для неї та завдань. Визначення компетенції та режиму співробітництва для комісії. Розв'язання питання фінансування роботи комісії;

- аналіз проміжного висновку комісії щодо запропонованих об'єктів з візуалізацією наступних показників: мета проекту; шляхи реалізації; передбачувані темпоральні рамки реалізації проекту; економічна доцільність проекту; витрати на проект та прибуток від його реалізації; наявні ризики, їх ймовірність та можливість нівелювання; біфуркаційна стійкість проекту; перспективні партнери; рентабельність проекту; виявлені проблеми у функціонуванні об'єкту; рекомендації комісії;

- визначення статусу проекту в розрізі вже існуючих чи запланованих проектів (незалежний проект — проект, що напряму не пов'язаний з будь-яким іншим та не потребує обов'язкового узгодження з іншими проектами ; колізійний проект — проект, реалізація якого створює передумови для порушення графіку виконання чи повного невиконання іншого проекту; когерентний проект — проект, реалізація якого тісно пов'язана з однією чи декількома стадіями виконання іншого проекту: без першої хвилі у проекті А неможлива третя хвиля у проекті Б; альтернативний проект — проект, що якісно по новому дозволяє вирішити проблему, яку вирішує вже існуючий проект; синергетичний проект — проект, рентабельність якого зумовлена реалізацією суміжних проектів, проте невиконання суміжних проектів не буде причиною повного краху базового проекту);

- прийняття власником або уповноваженим ним органом рішення про доцільність розробки цілісного проекту щодо інспектованого об'єкту;

- у разі позитивного рішення — розробка повнорозмірного проекту з обов'язковим широким доктринальним обговоренням та винесенням його на

розгляд уповноваженим територіальною громадою інституціям (навіть якщо об'єкт належить на правах власності держави Україна, реалізація будь-яких проектів екологічної направленості потребує узгодження з територіальною громадою, що знаходиться на території однієї з об'єктом адміністративно-територіальної одиниці);

- внесення змін до проекту або його закриття з огляду на результати публічних обговорень;

- прийняття вмотивованого рішення щодо затвердження економічного проекту з відповідним наданням проекту юридичної значущості;

- з огляду на конкурентні засади: інформування про наявний в публічного партнера проект потенційних інвесторів шляхом розміщення в ЗМІ;

- проведення конкурсу та, за умови того, що він відбувся, визначення переможцю;

- укладання з переможцем усіх юридично-значущих документів (договір про партнерство, договір оренди/лізингу/концесії, охоронний договір (щодо пам'яток), договір обов'язкового державного страхування, договір страхування ризиків, договір про наміри, сервітутні договори, акти приймання-передачі і т.п.);

- перманентний моніторинг виконання умов, викладених в усіх юридично-значущих документах.

Слід зазначити, що Закон України «Про природно-заповідний фонд України» в значній мірі обмежує інвестиційний потенціал, що передбачений у Законі України «Про державно-приватне партнерство». Співвідношення норм вищезазначених нормативів дозволяє зробити наступні висновки (на прикладі вимог до режиму природного заповіднику) (див. табл.1).

До сучасної практики побудови моделей державного-приватного партнерства можна віднести:

Легенда: В — buy (придбання), b — build (будування), О — own (власність), o — operate (керування), Т — transfer (перевід), L — lease (оренда), D — design (розробка), F — finance (фінансування).

(Bbo: Buy — Build — Operate): Приватний партнер є виконавцем робіт по реалізації проекту, при чому частина робіт виконується безкоштовно, а частина фінансується державним партнером. Після вводу об'єкту в експлуатацію, приватний партнер отримує право на частину прибутку від використання об'єкту;

(bOo: Build — Own — Operate): Приватний партнер за допомогою державного партнера фінансує будівництво об'єкту.

Після побудови об'єкту, на підставі укладеної угоди приватний партнер та держава стають співвласниками об'єкту та мають сумісне часткове право на його використання (найбільш поширеною є модель використання державним партнером так званого інституту «золотої акції» 25% емітованих акцій+1 акція);

(bOoT: Build — Own — Operate — Transfer): Приватний партнер за цією моделлю за власний кошт одноособово фінансує будівництво об'єкту та по завершенню отримує право на довгострокову оренду з подальшим переходом

права власності до державного партнера;

Таблиця 1

**Характеристика дозволів та обмежень можливих форм державно-приватного партнерства у природно-заповідній сфері, згідно вимог існуючого законодавства в Україні**

Форми державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», що прямо заборонені до реалізації законом України «Про природно-заповідний фонд України»	Форми державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», що прямо не заборонені до реалізації Законом України «Про природно-заповідний фонд України»
пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування	збір, очищення та розподілення води
виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу	охорона здоров'я
будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури	туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт
Машинобудування	забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем
оброблення відходів	управління нерухомістю
виробництво, розподілення та постачання електричної енергії	

(bLoT: Build – Lease – Operate – Transfer): Приватний партнер на замовлення державного партнера за власний кошт будує об'єкт, який після вводу в експлуатацію орендується державним партнером на умовах та на строки, що визначалися у партнерській угоді, що дає змогу отримати прибуток приватному партнеру. Після закінчення строку дії партнерської угоди об'єкт переходить у власність державного партнера;

(DbFo – Design – Build – Finance – Operate): Ця модель передбачає можливість залучення декількох приватних партнерів, що вноситимуть різні за формою внески. Одним з приватних партнерів може бути розроблений проект об'єкту, іншим – об'єкт профінансовано, державним партнером об'єкт побудовано. Після здачі об'єкту в експлуатацію всі партнери стають співвласниками у частинах, що визначалися в угоді про державно-приватне партнерство. У випадку прийняття рішення про продаж частини одним з приватних партнерів – державний партнер матиме переважне право на придбання його частки;



(Finance Only): Приватний партнер без зобов'язань фінансує проект державного партнера (благодійність, міжнародні проекти);

(OML — Operation — Maintenance Contract — Lease): Приватний партнер адмініструє роботу об'єкту державного партнера та обслуговує його фонди за право переважної та/або пільгової оренди частини об'єкту (оренда за 1 гривню на рік);

(Db — Design — Build): Приватний партнер виконує замовлення державного партнера на розробку проектів та побудову відповідно до них об'єктів. З метою заохочення державного партнера до постійної співпраці приватний партнер надає державному партнерові пільги по сплаті його послуг або виконує деякі роботи безкоштовно. На об'єкт приватний партнер не претендує ні в якій формі;

(Operation License): Приватний партнер за фінансування проекту отримує унікальне право (ліцензію) на провадження спеціальної діяльності на території об'єкту (спортивне полювання на тварин і т.п.).

Таким чином, можна зробити наступні **висновки**:

1. Публічно-приватне партнерство — це внормована, довгострокова, ризикова, базована на договірних засадах взаємодія публічних партнерів в особі держави та органів місцевого самоврядування з одного боку та приватних партнерів в особі фізичних та юридичних осіб з другого боку з метою реалізації економічних проектів.

2. Особливість державно-приватного партнерства у природно-заповідній сфері полягає у специфіці правового та економічного статусу об'єктів природно-заповідного фонду.

3. Залучення приватних партнерів до державно-приватного партнерства обумовлюється наявністю чітко спланованого економічного проекту, формування якого повинне пройти певні стадії.

#### Література

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р.// Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 08.10.2010 р., № 40, стор. 1436, стаття 524.

2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р.//Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 30.06.2011 р., № 26, стор. 1284, стаття 218.

3. Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р.// Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 25.08.1992 р., № 34, стаття 502.

4.Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні" від 14.08.2009 р. № 611/2009

5. Остапенко В.М. Інституційні передумови розвитку публічно-приватного партнерства //Вісник ДонНУЕТ, сер. Економічні науки. -2011. - № 3. - С. 57-64

6. Стойко С., Гадач Е., Шимон Т., Михалик С. Заповідні екосистеми Карпат. Львів: Світ, 1991. - 248 с.

7. Федулова Л.І., Яненко І.Г. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи //Наукові праці. - Вип. 96, с.109. - С. 57-60.

### *Abstract*

**Andreeva N, Polyanichko O.**

**Public-private partnership as a mechanism of the infrastructure development in a nature – conservation sphere.**

This article is devoted to the analysis of the meaning of a term "a public-private partnership", detection of its specifics in the sphere of nature-conservation fund's infrastructure development. The stages of economical project formation are developed. The main models of cooperation between a state and business structure concerning the infrastructure development in a nature-conservation sphere are treated

