

УДК 351:346.548

В. В. Крузлов,

к. держ. упр., Харківський національний університет будівництва та архітектури, м. Харків

## РОЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

V. Kruhlov,

PhD in Public Administration, Kharkiv National University of Construction and Architecture, Kharkiv

### THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF SECURITY

*У статті проаналізовано можливості забезпечення безпеки шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства. Держава основною цінністю визначає безпеку людини, захист її прав та свобод та реалізує принципи безпеки у політичній, соціальній, економічній, екологічній, інформаційній та інших сферах. Державно-приватне партнерство все частіше починають розглядати як вирішення багатьох проблем, пов'язаних з управлінням безпекою. Безпека покликана захистити критичну інфраструктуру та інші важливі суспільні функції від різних складних загроз. Можливості механізмів державно-приватного партнерства дають надію на створення чітких правил та моделей співпраці державного та приватного сектору у сфері безпеки. Державно-приватні партнерства служать способом організації, який може поліпшити гнучкість і надійність, включаючи більш широке коло громадянських і приватних суб'єктів.*

*The article analyzes the possibilities of providing security by using mechanisms of public-private partnership. The state defines human security and protection of human rights as a priority value, and implements the principles of security in politics, social life, economy, ecology, information, and other spheres. Public-private partnerships are increasingly considered as a solution to many of the problems associated with security management. Security is meant to protect critical infrastructure and other important public functions against various complex threats and is a central issue in today's security policy. The possibilities of public-private partnership mechanisms give hope for the establishment of clear rules and models for cooperation between the public and private sectors in the field of security. Public-private partnerships are a way of organizing that can improve flexibility and reliability, including a wider range of civil and private actors.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, приватний бізнес, партнерство, безпека, проект.*

*Key words: public-private partnership, private business, partnership, security, project.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвиток цивілізації породжує збільшення кризових явищ в усіх сферах діяльності держави, суспільства, людини. Технологічний прогрес, зростання населення, збройні конфлікти, кліматичні зміни, пандемії демонструють непередбачуваність виникнення та вплив криз на сучасний світ. Головним чинником, який враховується при формуванні державної політики, є безпека. Критерії безпеки визначають основи соціального існування та можливості держави підтримувати захист від зовнішніх та внутрішніх загроз. Неможливість своєчасного реагування на кризові явища природного, техногенного та суспільного характеру породжує наслідки, які можуть вплинути на подальше існування населення країни, інфраструктуру та привести до втрати державності. Держава, в міру своєї спроможності, здійснює управління кризами: частково запобігає появі окремих видів, мінімізує частину проявів, усуває наслідки.

Сучасна система державного управління орієнтується на розуміння безпеки в контексті складних викликів міжнародної агресії, тероризму, кліматичних змін, економічних криз та нестабільності. В основі філософії безпеки знаходяться базові потреби суспільства та людські фактори. Гарантування безпеки визначається заходами, які протидіють загрозам, виявляють їх джерела у політичній, соціально-економічній, екологічній, техно-

логічній та духовній сферах розвитку країни, що має за мету захист людей від дії постійних (голод, хвороби) та раптових (катастрофи) чинників.

Трансформовані традиційні національні системи, які використовують власні можливості, вже не виявляють ефективності в сучасних умовах, адже світ постійно піддається впливу нових форм кризових явищ. Сучасні суспільства стають все більш уразливими і чутливими до критичних змін. Держава не в змозі самостійно долати кризи, оскільки традиційні інституційні альянси недостатньо ефективні в боротьбі з транснаціональними загрозами, які перевищують національні можливості [7].

Таким чином, проблематика неспроможності держави повною мірою забезпечити захист від виникаючих загроз, змушує шукати шляхи альтернативних методів посилення безпеки в межах власних територій. Окремі функції держави в сучасних економіках поступово почали передаватися до приватного бізнесу. Можливості приватного суб'єкта дозволяють вирішувати традиційні завдання держави більш ефективно та з використанням власних коштів. Зазначені підходи до партнерських відносин державного та приватного секторів отримали назву державно-приватне партнерство (ДПП). Сфера безпеки ще достатньо нова для використання у моделях державно-приватного партнерства, але має значний потенціал та можливості для вирішення завдань забезпечення безпеки.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Особливості державно-приватного партнерства розглядали такі дослідники як М. Карр, С. Ліндер, Г. Ходж та ін. Питання безпеки та різних її аспектів вивчали у своїх працях Е. Еріксен, Л. Копчак, А. Томас, Е. Хоффер та ін. Але варто зауважити, що окремим питанням застосування державно-приватного партнерства в системі гарантування безпеки приділено недостатньо уваги, та потребують окремого розгляду механізми реалізації зазначеної співпраці.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета дослідження полягає у аналізі сучасного стану використання державно-приватного партнерства для реалізації проектів у сфері безпеки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Безпека лежить в основі розвитку суспільства та продуктивної діяльності людини. ООН визначає людську безпеку як стан звільнення від травматичних наслідків (голод, біль, пригнічення, раптове і шкідливе руйнування), що завдані людському розвитку в повсякденному житті — в будинках, на робочих місцях або в громадах [7, с. 197]. У сучасному світі безпека охоплює як людську, так і національну безпеку, де державна безпека є засобом досягнення людської безпеки [15]. Грунтуючись на концепції секторального аналізу безпеки і концепції сек'юритизації, Копенгагенська школа визначила п'ять зон безпеки: військову, політичну, соціальну, економічну та екологічну [4]. Поле безпеки належить природі та існуванню самої держави (захист території і громадянства, питання ідентичності і кордонів, що мають рівну важливість і інтерес для всіх) та не може бути передане експертам або деполітизованим директивним органам [10, с. 1183].

Наявні функції держави щодо безпеки стикаються з сучасними непрогнозованими (за часом виникнення і за наслідками) викликами природних, геополітичних, економічних, соціальних факторів. Розуміння того, що безпека є результатом колективних дій, все більше зумовлює шукати підходи до нової парадигми реалізації безпекових чинників. З моменту свого створення держава несе відповідальність за забезпечення національної безпеки щодо захисту кордонів і підтримання внутрішнього порядку. Однак, оскільки загрози і ризики, в тому числі тероризму, кіберзлочинність та зміни клімату втрачають передбачуваність, приватний сектор став відповідальним партнером у вирішенні цих різноманітних завдань [6]. У сфері захисту критичної інфраструктури концепція стійкості може представляти собою перспективний спосіб залучення приватного бізнесу до реалізації безпеки [2, с. 302].

М. Паркер і М. Тейлор припустили, що формується нова парадигма безпеки, в якій фінансові кордони і параметри найкраще розуміються як "складна сукупність", в якій діють приватні установи, що мають повноваження приймати рішення про безпеку [17].

Перелік критичних інфраструктур постійно збільшується після терактів у США 11 вересня 2001 року, водночас як ключові аспекти включають у себе сільське господарство і продовольчі системи, енергетичні системи, медичні установи, банківські та фінансові системи, ко-

мерційні об'єкти і послуги судноплавства, більшість з яких є в приватній власності [16]. Як наслідок, представники органів державної безпеки в ряді західних країн стали все частіше закликати приватні підприємства брати участь в управлінні різними питаннями національної безпеки, маючи спільну політичну мету значно знизити ризик для безпеки і зробити все суспільство більш стійким до будь-яких видів загроз, стихійних лих і техногенних катастроф [5].

Згідно з [13], ефективна модель управління наслідками кризи складається з п'яти циклів: підготовка до випадків можливих загроз; відповідь на реальні події, відновлення після того, як небезпека минула; пом'якшення майбутніх загроз шляхом залучення досвіду, отриманого з оцінки попередніх подій; повернення до стадії підготовки до реагування в разі майбутніх криз.

Моделі співпраці в боротьбі з сучасними загрозами безпеки між державою і приватним сектором можуть бути розроблені в формі державно-приватного партнерства, яке починає кількісно збільшуватися. Для розробки ефективних інструментів боротьби з сучасними загрозами безпеці необхідна участь і спільні дії всіх учасників — уряду, приватного сектора і громадян. Державний і приватний сектори спільно працюють над підготовкою оцінки ризиків, державний сектор розповсюджує передову практику для подальших дій. Приватний сектор може допомогти державному в боротьбі з тероризмом за допомогою створення експертних напрацювань для ефективного розподілу ресурсів [7].

Європейський союз (ЄС) закликає до більш активної участі приватного сектора в боротьбі з різними сучасними загрозами безпеки. Наприклад, у Стратегії внутрішньої безпеки 2010, неодноразово згадується термін "приватний сектор", чітко обумовлюючи його важливість для запобігання фінансових злочинів, нестачі енергії, порушень роботи інформаційно-комунікативних технологій і пандемій [14, с. 23—24].

Популярність партнерських зв'язків між державним і приватним секторами в контексті тероризму зросла до такої міри, що вони були описані як третій етап підходу до тероризму, поряд з розвідкою і наглядом (технологіями) [18]. Крім того, було запропоновано, що приватний сектор може виграти від співпраці з органами державної безпеки, оскільки вони можуть заздалегідь координувати свої плани щодо евакуації, транспортування та інших питань; отримувати інформацію від правоохоронних органів щодо загроз і тенденцій у сфері боротьби зі злочинністю, розвивати відносини щодо звернення за допомогою або повідомлення інформації; формувати розуміння правоохоронними органами корпоративних потреб, таких як конфіденційність; підвищити повагу правоохоронних органів в сфері безпеки [3].

М. Карр стверджує, що співпраця в ДПП визначає "ринковий підхід" до національної безпеки [6]. Аналогічним чином, ДПП у питаннях безпеки є способом "передавання" обов'язків безпеки приватному сектору на ринкових основах [2, с. 299]. Три аспекти ДПП підкреслюють зазначену тенденцію: поділ ризиків (ДПП реалізують загальне розуміння ризику або загрози, які можна пом'якшити за допомогою колективних зусиль); інновація (обидві сторони прагнуть знайти нові рішення для спільної мети); можливість встановлення довгострокових відносин [12].

Розвиток ДПП у сфері безпеки на рівні ЄС отримав посилення завдяки офіційній інформації Європейської Комісії

[19], де наголошується на потребі реалізації механізмів ДПП на загальноєвропейському рівні, що передбачає підвищення відмовостійкості складних технічних систем на основі вирішення окремих питань щодо стимулювання інформаційного обміну та узагальнення практики регульованої діяльності та забезпечення чинників безпеки, що має на меті загальне розуміння проблематики; визначення пріоритетних напрямів у державній політиці, її цільових завдань і критеріїв оцінки їх виконання в галузі безпеки; розробки основних вимог до систем гарантування технологічної безпеки та відмовостійкості; визначення та розповсюдження інноваційних підходів до гарантування безпеки та відмовостійкості. У сфері реалізації політики безпеки ДПП забезпечує стійкість критичної інфраструктури, що посилює загальнонаціональну безпеку; вирішує низку питань щодо співпраці з відповідними структурами (наприклад, ENISA) для посилення кібербезпеки та забезпечує організацію безпеки населення у місцях масового перебування [11].

Основною метою сучасних партнерських взаємин між державним і приватним секторами в контексті боротьби з тероризмом є не підвищення ефективності, а підвищення безпеки. Успішні ДПП потребують взаємодоповнюваності цілей, взаємної довіри, чітких цілей і стратегій, розподілу ризиків, розподілу обов'язків і повноважень, а також ринкового та орієнтованого на успіх мислення [9]. Згідно з дослідженням, проведеним ОЕСР [8], підприємства та громадянське суспільство стурбовані тенденцією все більшого розмивання меж між національною безпекою та економікою / соціальною безпекою і військової семантикою, оскільки ця відсутність поділу може принести "складні наслідки", як-от: додатковий тягар, відсутність прозорості і меншої відкритості.

Співробітництво між державним і приватним секторами у сфері надзвичайних ситуацій є особливою формою ДПП, яка спеціально розробляється з метою поліпшення управління кризовими ситуаціями шляхом спільної координації та співпраці між приватними і державними представниками. В межах вказаної моделі ДПП комерційний ланцюг постачання основних товарів і послуг доповнює ланцюг постачання громадських послуг таким чином, щоб полегшити кризову ситуацію. На відміну від інших підходів, метою ДПП є не максимізація спільного прибутку, а мінімізація вартості понесених витрат шляхом розгляду бюджетного обмеження держави і обмеження участі приватного підприємства. Основним завданням є поліпшення управління кризою [21].

Досить розповсюдженою практикою у світі є участь приватного партнера у боротьбі з наслідками надзвичайних ситуацій, де одним із напрямів є гуманітарна логістика. Гуманітарну логістику описують [20] як процес, спрямований на ефективне постачання необхідних речей постраждалому населенню під час надзвичайної події. Складність гуманітарних ланцюгів поставок виявляється в процесах планування та реалізації в умовах невизначеності та обмеженості в часі.

Слід зупинитися і на екологічній безпеці, яка розглядається як захист навколишнього середовища від техногенної дії, соціальних та військових конфліктів. Екологічну безпеку визначають за основними категоріями: спосіб зміни навколишнього середовища як фактор насильницьких конфліктів, що становити загрозу національній безпеці; спосіб, яким військовій дії можуть завдати шкоди навколишньому середовищу; загроза для

безпеки людини, що становлять екологічні зміни [1]. В цьому напрямі співробітництво держави та приватного власника направлено на реалізацію проектів щодо впровадження "зелених" технологій, пом'якшення наслідків екологічних змін, розвиток рекреаційної сфери.

У перспективі державно-приватні партнерства мають можливість продовжити діяльність по формуванню дієвих відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності та неприбутковими приватними організаціями для виконання необхідних державних функцій. Поєднання кращих можливостей партнерів в управлінні проектами в сфері безпеки підвищує стійкість критичних інфраструктур, посилює ступінь взаємної довіри державних та приватних суб'єктів та покращує індикатори безпеки в державі.

## ВИСНОВКИ

Отже, реалізація завдань держави у сфері безпеки є базовою функцією, що містить елементи високої складності та має характер динамічності та невизначеності. Сучасні загрози набувають глобальних масштабів, а наслідки криз можуть привести до критичних наслідків. Можливості держави знаходяться в реаліях обмежених ресурсів та механізмів впливу на кризові ситуації. Поєднання ресурсів державного та приватного сектору надає нових можливостей щодо забезпечення важливих чинників безпеки. Позиція сучасних інституціональних суб'єктів визначає ДПП як сучасний механізм співпраці у сфері безпеки. Враховуючи управлінську оперативність, технічний та фаховий потенціал, залучення власних інвестицій, приватний власник може вирішувати делеговані державою завдання щодо боротьби з тероризмом, кіберзлочинністю, захист критичної інфраструктури, усунення наслідків надзвичайних ситуацій та екологічних катастроф та ін.

У подальшому, при використанні механізмів державно-приватного партнерства, необхідно визначитися щодо меж взаємодії держави та приватних суб'єктів, захисту та використання приватної інформації, правильного розподілу ризиків, мінімізації витрат кожного з учасників, ринкових підходів до питань безпеки.

## Література:

1. Barnett J. *Ekoloska sigurnost // Suvremene sigurnosne studije. Politicka kultura.* — Zagreb, 2010. Str. 210—232.
2. Bures O. Contributions of private business to the provision of security in the EU: beyond public-private partnerships // *Crime, Law and Social Change.* — 2017. — № 67 (3). — P. 289—312.
3. Bures O. Public-private partnerships in the fight against terrorism? // *Crime, Law and Social Change.* — 2013. — № 60 (4). — P. 429—455.
4. Buzan B., Waever O., De Wilde J. *Security: a new framework for analysis.* — Lynne Rienner Publishers, 1998. — 239 p.
5. Carrapico H., Barrinha A. The EU's emerging security actorness in cyberspace: Quo vadis? // *The EU, Strategy and Security Policy.* — Routledge, 2016. — P. 104—118.
6. Carr M. Public-private partnerships in national cyber-security strategies // *International Affairs.* — 2016. — № 92 (1). — P. 43—62.

7. Cvrtila V., Peresin A. New security models and public-private partnership // Collegium antropologicum. — 2014. — № 38 (1). — P. 195—204.

8. Cybersecurity policy making at a turning point: analysing a new generation of national cybersecurity strategies for the internet economy. OECD Publishing, 2012. — 116 p.

9. Dunn-Cavelty M., Suter M. Public-Private Partnerships are no Silver Bullet: An Expanded Governance Model for Critical Infrastructure Protection // International Journal of Critical Infrastructure Protection. — 2009. — № 2 (4). — P. 179—187.

10. Eriksen E. O. Governance between expertise and democracy: The case of European Security // Journal of European Public Policy. — 2011. — № 18 (8). — P. 1169—1189.

11. Good Practice Guide on Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. — European Network and Information Security Agency (ENISA), 2011. — 76 p.

12. Hodge G.A., Greve C. On public-private partnership performance: a contemporary review // Public Works Management & Policy. — 2017. — № 22 (1). — P. 55—78.

13. Hoffer E. E. Consequence Management. // Fighting Back: What Governments Can Do About Terrorism. — Stanford University Press, 2011. — P. 205—221.

14. Internal security strategy for the European Union. Towards a European security model, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. — 31 p.

15. Kerr P. Ljudska sigurnost // Suvremene sigurnosne studije. Zagreb, 2010. — Str. 114—132.

16. O'Rourke T. D. Critical infrastructure, interdependencies, and resilience // The Bridge. Washington: National Academy of Engineering. — 2007. — 37 (1). — P. 22—29.

17. Parker M., Taylor M. Financial intelligence: A price worth paying? // Studies in Conflict & Terrorism. — 2010. — № 33 (11). — P. 949—959.

18. Petersen K. L. Risk, responsibility and roles redefined: is counterterrorism a corporate responsibility? // Cambridge Review of International Affairs. — 2008. — № 21 (3). — P. 403—420.

19. Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience [Electronic resource]. — Access to: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0149&from=EN>.

20. Thomas A.S., Kopczak L.R. From logistics to supply chain management: the path forward in the humanitarian sector // Fritz Institute. — 2005. — № 15. — P. 1—15.

21. Wiens M. et al. Collaborative Emergency Supply Chains for Essential Goods and Services // Urban Disaster Resilience and Security. — Springer: Cham, 2018. — P. 145—168.

References:

1. Barnett, J. (2010), Ekoloska sigurnost. Suvremene sigurnosne studije [Ecological safety. Contemporary security studies], Politicka kultura, Zagreb, Croatia.

2. Bures, O. (2017), "Contributions of private business to the provision of security in the EU: beyond public private partnerships", Crime, Law and Social Change, vol. 67(3), pp. 289—312.

3. Bures, O. (2013). "Public-private partnerships in the fight against terrorism?", Crime, Law and Social Change, vol. 60 (4), pp. 429—455.

4. Buzan, B., Waeuver, O. and De Wilde, J. (1998), Security: a new framework for analysis, Lynne Rienner Publishers, Boulder, USA.

5. Carrapico, H. and Barrinha, A. (2016), The EU's emerging security actorness in cyberspace: Quo vadis? The EU, Strategy and Security Policy, Routledge, Abingdon-on-Thames, UK.

6. Carr, M. (2016), "Public-private partnerships in national cyber-security strategies", International Affairs, vol. 92 (1), pp. 43—62.

7. Cvrtila, V. and Peresin, A. (2014), "New security models and public-private partnership", Collegium antropologicum, vol. 38 (1), pp. 195—204.

8. OECD (2012), Cybersecurity policy making at a turning point: analysing a new generation of national cybersecurity strategies for the internet economy, OECD Publishing, Paris, France.

9. Dunn-Cavelty, M. and Suter, M. (2009), "Public-Private Partnerships are no Silver Bullet: An Expanded Governance Model for Critical Infrastructure Protection", International Journal of Critical Infrastructure Protection, vol. 2 (4), pp. 179—187.

10. Eriksen, E. O. (2011), "Governance between expertise and democracy: The case of European Security, Journal of European Public Policy, vol. 18 (8), pp. 1169—1189.

11. ENISA (2011), Good Practice Guide on Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships, European Network and Information Security Agency, Heraklion, Greece.

12. Hodge, G. A. and Greve, C. (2017), "On public-private partnership performance: A contemporary review", Public Works Management & Policy, vol. 22 (1), pp. 55—78.

13. Hoffer, E. E. (2011), Consequence Management. Fighting Back: What Governments Can Do About Terrorism, Stanford University Press, Stanford, USA.

14. European Union (2010), Internal security strategy for the European Union. Towards a European security model, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

15. Kerr, P. (2010), Ljudska sigurnost, Suvremene sigurnosne studije, Zagreb.

16. O'Rourke, T. D. (2007), "Critical infrastructure, interdependencies, and resilience", The Bridge, vol. 37 (1), pp. 22—29.

17. Parker, M. and Taylor, M. (2010), "Financial intelligence: A price worth paying?", Studies in Conflict & Terrorism, vol. 33 (11), pp. 949—959.

18. Petersen, K. L. (2008), "Risk, responsibility and roles redefined: is counterterrorism a corporate responsibility?", Cambridge Review of International Affairs, vol. 21 (3), pp. 403—420.

19. The official site of EUR-Lex (2009), "Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience", available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0149&from=EN> (Accessed 15 May 2018).

20. Thomas, A. S. and Kopczak, L. R. (2005), "From logistics to supply chain management: the path forward in the humanitarian sector", Fritz Institute, vol. 15, pp. 1—15.

21. Wiens, M. (2018), Collaborative Emergency Supply Chains for Essential Goods and Services. Urban Disaster Resilience and Security, Springer, NY, USA.

*Стаття надійшла до редакції 18.05.2018 р.*