

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.18>

Ю. В. Мех

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

В. Р. Костенко

студентка 2 року навчання першого (бакалаврського) рівня вищої освіти спеціальності 081
«Право» факультету слідчої та детективної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Д. В. Титаренко

студентка 2 року навчання першого (бакалаврського) рівня вищої освіти спеціальності 081
«Право» факультету слідчої та детективної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню державно-приватного партнерства в секторі безпеки. Доведено, що таке державно-приватне партнерство є важливим елементом сучасної системи національної безпеки та розглядається здебільшого як співробітництво між державними органами та приватними компаніями, спрямоване на досягнення спільних цілей у сфері захисту критичної інфраструктури, забезпечення кібербезпеки, охорони громадського порядку та реагування на надзвичайні ситуації.

При розгляді державно-приватного партнерства акцент зроблено на організаційно-правовому аспекті, проаналізовано принципи та форми партнерства, надана їх характеристика за діючим національним законодавством.

Зроблено висновок, державно-приватне партнерство є спільним зусиллям державних владних структур і приватного сектору з метою втілення значущих проєктів у різних сферах – від розвитку ключових економічних галузей до надання громадських послуг на рівні всієї країни або конкретних регіонів. Впровадження в Україні правового режиму воєнного стану підтверджує актуальність реалізації державно-приватного партнерства для вирішення низки завдань в секторі безпеки та оборони країни. Виходячи з положень чинної Стратегії національної безпеки України розвиток таких правовідносин є напрямом забезпечення безпеки в цілому.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, безпека, сектор безпеки, контроль, концесія, охорона громадського порядку.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство, як форма взаємодії державної влади та приватних суб'єктів в секторі безпеки, сьогодні є одним з найактуальніших питань для України, яке потребує вирішення в частині механізму цього явища. Державно-приватне партнерство виступає одним із засобів забезпечення ефективної діяльності сектору безпеки держави, залучаючи при цьому приватні інвестиції та оптимізуючи витрати бюджетних коштів.

Велика кількість наукових досліджень підкреслює ефективність та значення цієї співпраці, оскільки вона сприяє залученню інвестицій у різноманітні державні проєкти, залишаючи при цьому державні об'єкти під державним контролем.

Державно-приватне партнерство вже успішно впроваджується у численних країнах світу, зокрема в Європі та США. Зараз настав час для українського суспільства розглянути можливості його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми використання державно-приватного партнерства в секторі безпеки досліджувались провідними вченими як в контексті аналізу сектору безпеки в цілому, а саме: В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, Р.А. Калюжним, В.А. Ліпканом, В.Я.Настюком, Р.В.Шаповалом та іншими, так і крізь призму державно-приватного партнерства – Ю.С.Вдовенко, Е.І. Іллічовою, В.В.Кругловою, К.В. Павлюком та іншими.

Метою статті є систематизація визначень державно-приватного партнерства в українській науковій літературі та законодавстві, а також у розробці власного підходу до цієї концепції. Вивчення принципів та форм реалізації державно-приватного партнерства в Україні допоможе краще розкрити його сутність. Крім того, варто розглянути можливість розширення області застосування державно-приватного партнерства в Україні, зокрема в секторі безпеки.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні державно-приватне партнерство (далі – ДПП) в секторі безпеки держави є важливим елементом сучасної системи національної безпеки, співробітництво між державними органами та приватними компаніями, спрямоване на досягнення спільних цілей у сфері захисту критичної інфраструктури, забезпечення кібербезпеки, охорони громадського порядку та реагування на надзвичайні ситуації тощо.

Поява співпраці між державою та приватним сектором спочатку розпочалася у зарубіжних країнах. Мова йдеться про партнерство держави і приватного сектора, що позначається зазвичай терміном Public-Private Partnership. Вітчизняне законодавство знає таке визначення – «державно-приватне партнерство».

Як у вітчизняних, так і зарубіжних джерелах можна виокремити 3 напрямки, стосовно тлумачення змісту даного поняття. Науковці та юристи-практики пропонують такі підходи: організаційно-правовий, функціонально-фінансовий та мікроекономічний. Слід зробити акцент саме на організаційно-правовому аспекті, оскільки ми розглядаємо поняття правових засад державно-приватного партнерства. Перед тим, як почати розглядати кожен з них, слід зауважити, що всі вони мають певні недоліки та прогалини, оскільки науковці у свої вченнях розглядають державно-приватне партнерство переважно саме в секторі економіки, але економіка є не єдиною галуззю, де може відбуватись така взаємодія.

Наприклад, М.В. Вілісов визначає державно-приватне партнерство як механізм, що спря-

мований на узгодження інтересів та забезпечення рівних прав держави та бізнесу в процесі реалізації економічних проектів, які спрямовані на досягнення цілей державного управління. І. Брайловський зазначає, що державно-приватне партнерство – це офіційно встановлена форма співробітництва між державою та приватним сектором, спрямована на об'єкти, що належать державі або муніципалітетам, а також на послуги, які надаються державними та муніципальними установами та підприємствами.

Звернемо увагу, що характеристика складових державно-приватного партнерства передбачає аналіз положень таких нормативно-правових актів: законів України «Про державно-приватне партнерство» [1], «Про концесію» [2], постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності» [3], «Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі» [4], «Порядок заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)» [5], «Методика проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» [6], «Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства» [7] тощо. За допомогою методу ретроспективного аналізу, приходимо до висновку про вироблення порівняно нової правової регламентації державно-приватного партнерства за допомогою установлених інструментів публічної адміністрації.

Розглянемо дане явище крізь призму національного законодавства. Так, у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1] наведене наступне визначення: «державно-приватне партнерство-співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів),

що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом».

Ознаками державно-приватного партнерства є: 1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства. Всі інвестиційні проекти, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства, мають бути реалізовані лише із застосуванням вимог цього Закону.

Отже, виходячи із даного положення можна зробити висновок, що державно-приватне партнерство є спільним зусиллям державних владних структур і приватного сектору з метою втілення значущих проєктів у різних сферах – від розвитку ключових економічних галузей до надання громадських послуг на рівні всієї країни або конкретних регіонів. Так, державно-приватне партнерство в секторі безпеки держави є важливим інструментом підвищення рівня забезпечення національної безпеки, який дозволяє об'єднати зусилля держави і бізнесу для протидії сучасним загрозам та викликам.

Водночас основні принципи державно-приватного партнерства дають нам більш чітке розуміння сутності даного поняття, та регулятивний механізм його функціонування. Найбільш ключові встановлює Закон України «Про державно-приватне партнерство». Отже, відповідно до статті 3 вказаного нормативно-правового акту принципами державно-приватного партнерства є:

- рівність перед законом державного й приватного партнера;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних і приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають

у державній або комунальній власності, переданих приватному партнерові;

- визнання державними й приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Наявність цих принципів свідчить про те, що відносини, що виникають у зв'язку з державно-приватним партнерством, мають характер господарсько-правових відносин. Це означає, що вони стосуються господарсько-виробничої діяльності, спрямованої на досягнення певної мети (наприклад, отримання прибутку або досягнення соціального ефекту), і мають характер ризику.

Один з ключових принципів державно-приватного партнерства – це забезпечення більшої ефективності діяльності, ніж при здійсненні такої самої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера. Це впливає з обмеженості та обмеженої доступності людських, фінансових та майнових ресурсів, які належать державі. Таким чином, прийняті рішення повинні спрямовуватися на ефективне розподіл державних ресурсів з метою їх оптимізації.

Звернемо увагу на основу форми реалізації ДПП для розуміння його сутності та механізму здійснення. Наразі основними формами державно-приватного партнерства є концесія, оренда, лізинг, спільна діяльність та управління майном. Розглянемо більш детально кожен з них.

Через те, що така форма здійснення державно-приватного партнерства як концесія є найпоширенішою в Україні, слід почати дослідження саме з неї. Концесія – це надання, з метою задоволення громадських потреб та публічного інтересу, уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування фізичній чи юридичній особі права на створення (будівництво) та (чи) управління (експлуатацію) об'єктом концесії. Реалізація такого типу партнерства між державою та приватним сектором реалізується на підставі відповідного договору на платній та строковій основі. Об'єктами права державної та комунальної власності в даній формі реалізації ДПП виступають: майно підприємств; законсервовані та незавер-

шені об'єкти, котрі в майбутньому можуть бути добудовані для надання послуг; спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору [8]. Дані державно-приватні відносини регулює Господарський кодекс України та Закон України «Про концесії».

За низкою спільних ознак схожою на концесію є така форма здійснення ДПП, як оренда. В свою чергу, під орендою розуміють платне користування майном, з метою здійснення орендарем підприємницької чи будь-якої іншої діяльності. Дана форма реалізації заснована на відповідному договорі про оренду, що укладається на визначений строк. Об'єктами оренди виступають цілісні майнові комплекси підприємств, та філії, цехи, дільниці, як структурні підрозділи таких підприємств; будівля споруди, приміщення, як нерухоме майно та інше індивідуально визначене майно підприємств; майно, яке не увійшло до статутних фондів господарських товариств, що були створені в процесі приватизації [8]. Відносин щодо оренди комунального чи державного майна регулюють Господарський кодекс України та Закон України «Про оренду державного та комунального майна».

Незважаючи на спільні риси, які поєднують вже розкриті нами поняття концесії та оренди, головною відмінністю слід виділити їх мету реалізації. На відміну від концесії, що існує для задоволення громадських потреб та в цілому потреб певного суспільства, оренда призначена для задоволення приватних інтересів орендаря, тобто інтересів окремої особи.

Ще однією формою реалізації державно-приватного партнерства є лізинг. Під поняттям лізингу розуміють передачу чи зобов'язання передати однією стороною (лізингодавцем) на певний строк і за визначену плату (лізингові платежі) певне майно іншій стороні (лізингодержувачу) у користування. Лізинг здійснюється згідно до умов договору про лізинг, а його предметом виступає визначена індивідуальними ознаками неспоживча річ, яка віднесена до основних фондів відповідно до законодавства. Науковці, в залежності від належності майна, поділяють дану форму реалізацію державно-приватного партнерства на прямий та непрямий лізинг. Про прямий лізинг слід говорити, коли майно на праві власності належить лізингодавцю, та набуто ним до утворення відносин з лізингодержувачем. Непрямий лізинг в свою чергу передбачає спеціальне набуття лізингодавцем майна від продавця чи

постачальника відповідно до умов, встановлених лізингодержувачем [9].

Наступною формою реалізації ДПП, яку ми пропонуємо дослідити, є спільна діяльність. Поняття спільної діяльності передбачає зобов'язання сторін діяти спільно для досягнення певної мети, не утворюючи при цьому юридичної особи. Такі відносини здійснюються згідно до договору про спільну діяльність, де такі умови як порядок ведення спільних справ, правовий статус майна, що використовується в процесі даної діяльності, покриття витрат та збитків учасників, їхня безпосередня участь у результатах спільних дій та деякі інші умови, визначаються за домовленістю сторін. Таким чином, сторонам надано право вільного вибору власної поведінки. Спільні дії при реалізації державно-приватного партнерства регулює Цивільний кодекс України [10].

Управління майном є останньою формою державно-приватного партнерства, яку ми розкриємо в нашому дослідженні. Така форма передбачає передачу установником управління майна в управління на конкретний строк управителеві. У свою чергу, відповідно до умов договору про управління майном, останній за певну плату зобов'язується здійснювати, в інтересах установника управління, уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування управління майном від свого імені. Такі правовідносини регулює Цивільний кодекс України [8].

Обираючи ту чи іншу форму ДПП, потрібно провести глибокий аналіз об'єкта такого партнерства. Умови обраного договору, такі як права і обов'язки сторін, юридичні наслідки за їх порушення, мають бути обговорені та погоджені державним та приватним партнерами.

Державно-приватне партнерство пронизує багато сфер суспільного життя. Реалізація даних відносин відбувається у визначених Законом України «Про державно-приватне партнерство» сферах, таких як житлово-комунальне господарство, освіта, транспорт, медицина. Проте вищезгаданий закон передбачає, що за рішенням державного партнера ДПП може бути здійснене і в інших сферах надання суспільно значущих послуг, окрім господарської діяльності, яку дозволяється здійснювати лише державним підприємствам, установам та організаціям відповідно до даного Закону [1].

Незважаючи на доволі широкий перелік сфер здійснення державно-приватного партнерства в ЗУ «Про ДПП», сфера безпека та охорони

в ньому не врегульована. Виходячи із цього, постає актуальне питання, щодо перспективи державно-приватного партнерства в секторі безпеки України. Висунену науковцями соціально-правову концепцію часткового роздержавлення даної сфери підтримує більшість населення країни. Це каже про високий рівень суспільної заінтересованості у реалізації на формально-правових підставах приватизаційної моделі державно-приватного партнерства у сфері безпеки.

На нашу думку, наразі є необхідним розширення сфери дії державно-приватного партнерства в Україні, шляхом закріплення на законодавчому рівні можливості спільної діяльності держави, бізнесу та суспільства, їх відповідальності за власні дії в секторі безпеки за оборони. Така співпраця допоможе підвищити ефективність та покращити результати взаємодії державного та приватного сектору в даному напрямку. Слід також вказати, що деталізація та формалізація ДПП в секторі безпеки та оборони України спонукатиме фізичних осіб та підприємства приймати активну участь у забезпеченні потреб правоохоронних органів та армії.

Висновки і пропозиції. Впровадження в Україні правового режиму воєнного стану підтверджує актуальність реалізації державно-приватного партнерства для вирішення низки завдань в секторі безпеки та оборони країни. Виходячи з положень чинної Стратегії національної безпеки України розвиток таких правовідносин є напрямом забезпечення безпеки в цілому. Національна безпека є відображенням стану захищеності демократичного конституційного ладу, національних інтересів всієї України, тому вона і досягається за рахунок сталого розвитку національної економіки, інтеграції в європейський економічний простір, через модернізацію освіти, науки, вдосконалення охорони здоров'я, популяризації української культури, покращення соціального захисту, забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності, а також за рахунок посилення можливостей національної кібербезпеки шляхом застосування різноманітних інструментів впливу, включаючи державно-приватне партнерство.

Список використаної літератури:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#n44>
2. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 року

- № 155-IX. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>.
3. Про затвердження Порядку спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 р. № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2023-%D0%BF#Text>
4. Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2020 р. № 909. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2021-%D0%BF#Text>
5. Порядок заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором): Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2020-%D0%BF#Text>
6. Методика проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2021 р. № 1967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-22#Text>
7. Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 р. № 1241. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241-2022-%D0%BF#Text>.
8. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу [Електронний ресурс]. К., ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с. URL: https://enecities.org.ua/upload/files/Publications/PPP_report_USAID_2011_ua.pdf
9. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки впровадження інвестиційних проектів: звіт [Електронний ресурс]. 2017. 106 с. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_ULEAD_30_10_2017.pdf
10. Килимник І.І., Коляда Т.А., Домбровська А.В., Бровдій А.М. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства: колективна монографія; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2018. 139 с. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/50088/1/2017%2019MN%20МОНОГРАФІЯ%20ПЕРСПЕКТИВИ.pdf>

Mekh Yu. V., Kostenko V.R., Tytarenko D.V. SOME ISSUES OF CHARACTERIZING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SECURITY SECTOR OF UKRAINE

The article is devoted to the study of public-private partnerships in the security sector. It is proved that such public-private partnerships are an important element of the modern national security system and are viewed mainly as cooperation between public authorities and private companies aimed at achieving common goals in the field of critical infrastructure protection, cybersecurity, public order protection and emergency response.

When considering public-private partnerships, the author focuses on the organizational and legal aspect, analyzes the principles and forms of partnership, and provides their characteristics under current national legislation.

It is concluded that public-private partnership is a joint effort of public authorities and the private sector to implement significant projects in various areas, from the development of key economic sectors to the provision of public services at the level of the whole country or specific regions. The introduction of martial law in Ukraine confirms the relevance of public-private partnerships to address a number of challenges in the country's security and defense sector. Based on the provisions of the current National Security Strategy of Ukraine, the development of such legal relations is a direction of ensuring security in general.

Key words: public-private partnership, security, security sector, control, concession, public order protection.