

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.77>

ЮРИДИЧНИЙ ПОГЛЯД НА КОНЦЕПЦІЇ ОПТИМАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Мех Ю.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0191-1020>*

Мех Ю.В. Юридичний погляд на концепції оптимальних моделей державно-приватного партнерства в секторі безпеки України.

Статтю присвячено дослідженню державно-приватного партнерства у секторі безпеки України. Встановлено, що державно-приватне партнерство є найвищою формою взаємодії (співпраці) держави та суспільства, що характеризується залученням та обміном ресурсами, які надаються недержавним сектором з метою підвищення інновацій та ефективності в державному секторі, а також розвитку окремих сфер.

Зазначено, що незважаючи на те, що Законом України «Про державно-приватне партнерство» сектор безпеки не виокремлено як сферу, в межах якої можлива взаємодія держави та суспільства, аналіз чинного законодавства у оборонній сфері та щоденної практики свідчить про те, що сектор безпеки є окремою сферою втілення державно-приватного партнерства. Конкретизовано, що а) безпека держави є благом, яке необхідне для належного повноцінного функціонування суспільства; б) сфера безпеки держави сприяє забезпеченню публічного інтересу, що обумовлює необхідність належної взаємодії приватного та державного секторів; в) сфера безпеки, у межах якої втілюється державно-приватне партнерство, включає кібербезпеку, громадську безпеку, захист об'єктів критичної інфраструктури, безпеку кордону та територіальної цілісності України тощо.

Встановлено, що дослідження моделей державно-приватного партнерства неможливо без врахування досвіду Сполучених Штатів Америки (англо-американська правова система) та Європейського Союзу (романо-германська правова система). Підсумовано, що найбільш оптимальними моделями державно-приватного партнерства у секторі безпеки для України є 1) реалізація пріоритетних проектів у сфері інфраструктури місцевого та державного значення через тендерну процедуру (практика Сполучених Штатів Америки); 2) залучення державних активів приватними компаніями, що дає змогу реалізувати чимало спільних проектів у сфері безпеки (практика Європейського Союзу); 3) укладення контрактів на управління і експлуатацію (Європейського Союзу); 4) укладення договорів концесії.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, приватний суб'єкт, модель, безпека, концесія.

Mekh Yu.V. Legal view on the concept of optimum models of public-private partnership in the security sector of Ukraine.

The article is devoted to the study of public-private partnership in the security sector of Ukraine. It was established that public-private partnership is the highest form of interaction (cooperation) between the state and society, characterized by the involvement and exchange of resources provided by the non-state sector in order to increase innovation and efficiency in the public sector, as well as the development of certain areas.

Attention is drawn to the fact that despite the fact that the Law of Ukraine «On Public-Private Partnership» does not single out the security sector as an area where interaction between the state and society is possible, the analysis of current legislation in the defense sphere and daily practice shows that the security sector is also sphere of implementation of public-private partnership. It is specified that а) the security of the state is a good that is necessary for the proper and full functioning of society; б) the sphere of state security contributes to the provision of public interest, which determines the

need for proper interaction of the private and public sectors; c) the field of security, within which the public-private partnership is implemented, includes cyber security, public safety, protection of critical infrastructure facilities, border security and territorial integrity of Ukraine, etc.

It is established that the study of public-private partnership models is impossible without taking into account the experience of the United States of America (Anglo-American legal system) and the European Union (Romano-Germanic legal system). It was concluded that the most optimal models of public-private partnership in the security sector for Ukraine are 1) implementation of priority projects in the field of infrastructure of local and state importance through the tender procedure (practice of the United States of America); 2) attraction of state assets by private companies, which makes it possible to implement many joint projects in the field of security (practice of the European Union); 3) contract for management and operation (of the European Union); 4) concession agreement.

Key words: public-private partnership, private entity, model, security, concession.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство є однією із форм взаємодії громадськості та держави, що забезпечує не лише залучення громадськості до прийняття управлінських рішень, а й також залучення та обмін ресурсами, які надаються недержавним сектором (громадські організації, підприємницькі товариства, окремі фізичні особи тощо) з метою забезпечення інтересів держави та суспільства. Введення на території України воєнного стану, згідно Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р., що спричинило поєднання сил державного та приватного секторів у досягненні загальнодержавних для України цілей, засвідчило, що державно-приватне партнерство можливе не лише у сферах освіти, культури, економіки, архітектури, але й також у сфері оборони та безпеки.

Стан опрацювання проблематики. Виклики сучасності, такі як міжнародна агресія, факти тероризму та поширення економічних криз переконують, що забезпечення національної безпеки є справою не лише держави, але й кожного громадянина. Спільне вирішення проблем разом з приватним сектором у сфері безпеки та оборони України, залучення приватних інвестицій до реалізації державних проєктів, залучення приватних інновацій, удосконалення науково-технічної бази державного сектору, виконання недержавними організаціями державних оборонних замовлень – все це надало поштовх розвитку та науковому обґрунтуванню державно-приватного партнерства в оборонно-промисловому комплексі України.

Окремі аспекти державно-приватного партнерства як загалом, так і у секторі безпеки України були предметом наукових досліджень у працях Маркєєвої О.Д., Розвадовського Б.Л., Машенко М.А., Сімак С.В., Петрової І.П., Сірант М.М., Круглова В.В. та інших. Натомість, беручи до уваги запровадження на території України воєнного стану, а також періодичне удосконалення законодавства щодо державно-приватного партнерства, необхідним є дослідити моделі державно-приватного партнерства у сфері безпеки України, а також здійснити наукове переосмислення вже зроблених вченими наукових здобутків у даній сфері.

Метою статті є здійснення наукового дослідження моделей державно-приватного партнерства у сфері безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Концепція державно-приватного партнерства (public-private partnership) як особлива форма взаємодії держави та громадськості вперше виникла у Великій Британії у 90-х роках та була пов'язана із залученням приватного фінансування (інвестицій) до управління об'єктами державної власності, а також розподілом інвестиційних ризиків [1, с. 33]. В країнах СНД через специфічність перекладу прослідковується варіація поняття «державно-приватне партнерство» (public-private partnership) в якості «державно-приватного партнерства» та «публічно-приватного партнерства» з причини того, що «public», за переконанням зарубіжних науковців, охоплює не лише органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й громадські об'єднання та приватних осіб [2]. На нашу думку, для цілей даного дослідження «public-private partnership» доцільно тлумачити саме як «державно-приватне партнерство» з огляду на принципову відмінність та уникнення ототожнення державного та приватного секторів, куди віднесено громадські організації, підприємницькі товариства приватної власності, окремих фізичних осіб тощо. Наразі в Україні, як і в державах-членах Європейського Союзу, державно-приватне партнерство є найвищою формою взаємодії (співпраці) держави та суспільства, що характеризується залученням та обміном ресурсами, які надаються недержавним сектором з метою підвищення інновацій та ефективності в державному секторі, а також розвитку окремих сфер.

Підходячи до питання моделей державно-приватного партнерства в сфері безпеки України, доцільно відмітити, що на законодавчому рівні державно-приватне партнерство у сфері безпеки та оборони України не передбачено. Відповідно до Закону України «Про державно-приватне», державно-приватне партнерство може реалізуватися у таких сферах найважливіших суспільного життя, як: виробництво, транспортування і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація доріг, залізниць, мостів, портів; охорона здоров'я; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт та інші (стаття 4) [3]. Тобто виключно у сферах, які сприяють забезпеченню публічного інтересу.

Беручи до уваги положення ч. 2 зазначеної статті, якою робиться вказівка, що за рішенням державного партнера державно-приватне партнерство може реалізовуватися в інших сферах діяльності, крім тих, які дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам [3], державно-приватне партнерство має змогу ефективно функціонувати також у інших сферах, які охоплюють категорію «публічного інтересу». Аналіз правової доктрини [4, с. 107-108; 5, с. 63-64], чинного законодавства України [6], а також практики Верховного Суду [7], дає змогу конкретизувати, що: **1) публічний інтерес являє собою певну сукупність приватних визнаних державою або її уповноваженою адміністративно-територіальною одиницею інтересів; 2) публічним інтересом розкривається інтерес соціальних спільнот, груп та суспільства; 3) категорія «публічний інтерес» включає державний інтерес, інтерес суміжних територіальних громад, інтерес територіальної громади та громадські інтереси; 4) у вигляді предмету публічного інтересу виступає те благо, що є необхідним для повноцінного функціонування суспільства. Тобто, сектор безпеки є тією сферою суспільних інтересів, тим суспільним благом, спрямованість на забезпечення якого має на меті держава та суспільство з метою забезпечення публічного інтересу.**

Вперше вказівка на державно-приватне партнерство у сфері безпеки як пріоритет національних інтересів України було зроблено Стратегією національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни». Саме вказаний нормативно-правовий акт звернув увагу, що одним із основних напрямів зовнішньо- та внутрішньополітичної діяльності держави є формування ефективної системи безпеки, стійкості критичної інфраструктури та державно-приватного партнерства [8]. Поруч з цим, аналіз законодавства у сфері безпеки та оборони дає підстави вважати, що основи взаємодії державного та приватного сектора закріплені широким колом законодавчих актів. Так, Законом України «Про боротьбу з тероризмом» у частині 6 статті 4 визначено, що підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також громадяни за їх згодою можуть брати участь в антитерористичних операціях [9]. Відповідно до статті 19 Закону України «Про розвідку», до конфіденційного співробітництва можуть залучатися повнолітні дієздатні особи [10]. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» не лише закріплює державно-приватну взаємодію та співпрацю з громадянським суспільством у сфері кібербезпеки як один із принципів кібербезпеки в Україні, а й також наводить перелік способів забезпечення державно-приватної взаємодії: а) залучення волонтерських організацій; б) обмін інформацією між державними органами та приватним сектором; в) залучення приватного сектору до розроблення нормативних документів; г) громадський контроль тощо [11]. Аналогічні положення закріплені Законом України «Про критичну інфраструктуру» [12].

Викладене вище дає підстави прийти висновку, що **а) безпека держави є благом, яке необхідне для належного повноцінного функціонування суспільства та кожної людини окремо; 2) сфера безпеки та оборони держави сприяє забезпеченню публічного інтересу, що обумовлює необхідність належної взаємодії приватного та державного секторів та реалізацію державно-приватного партнерства; 3) сфера безпеки, у межах якої втілюється державно-приватне партнерство, є досить широким поняттям, та включає кібербезпеку, громадську безпеку, захист об'єктів критичної інфраструктури, безпеку кордону та територіальної цілісності України тощо.**

Важливою ознакою державно-приватного партнерства у сфері безпеки України є різновиди (моделі) його реалізації. Загалом, світова практика налічує чимало класифікацій моделей державно-приватного партнерства. Так, наприклад, у Сполучених Штатах Америки досить поширеною є сукупність моделей державно-приватного партнерства, що виокремлюють залежно від мети функціонування на: 1) партнерства, що реалізують пріоритетні проекти у сфері інфраструктури (тендерна процедура); 2) партнерства, що здійснюють експертизу приватного партнера (зادля реалізації великих програм); 3) партнерства, що спрямовані на залучення нових технологій; 4) партнерства, що спрямовані на залучення фінансових ресурсів; 5) партнерства, які спрямовані на управління об'єктами державно-приватного партнерства [13].

Беручи до уваги виконання завдань сферою безпеки та оборони України, зазначимо, що вище зазначені моделі державно-приватного партнерства можуть бути трансформовані та застосовані на Українській площині, при цьому особливий нахил доцільно зробити на партнерства, що реалізують пріоритетні проекти у сфері інфраструктури через тендерну процедуру. Наразі через систему Prozorro опубліковано чимало тендерних пропозицій щодо покращення інфраструктури місцевого та державного значення, серед яких: поточний ремонт автомобільної дороги загального користування місцевого значення «Благодатне-Заставне-Іваничі» на ділянці км 3+100 до км 3+900 Володимирського району Волинської області (опубліковане Державним підприємством «Служба місцевих автомобільних доріг у Волинській області»), поточний ремонт дорожнього покриття проїзної частини вулиці Корольова у м. Мена Чернігівської області (опубліковане Менської міської ради), поточний ремонт Державного підприємства «Чугуївський авіаційний ремонтний завод» тощо [14]. До даного переліку також необхідно додати виконання приватними партнерами державного замовлення оборонного призначення відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі» [15].

На відміну від Сполучених Штатів Америки, у державах-членах Європейського Союзу класифікація моделей державно-приватного партнерства здійснюється за критерієм розподілу ризиків між приватним та державним секторами шляхом виокремлення: 1) сервісного контракту (згідно яких приватними компаніями здійснюється короткострокове управління державними активами); 2) контракту на управління і експлуатацію (згідно якого приватному партнеру передається об'єкт державної власності для управління і експлуатації); 3) лізингу; 4) будівництва «під ключ» (на приватного партнера покладаються ризики за проектування, будівництво та експлуатацію проекту об'єкту інфраструктури); 5) проектування, будівництво, фінансування та експлуатація (приватний партнер несе відповідальність за всі етапи створення об'єкту інфраструктури – проектування з дотриманням вимог чинного законодавства, будівництво та фінансування такого будівництва, а також за експлуатацію) [16, с. 32]. Специфічні умови державно-приватного партнерства в сфері безпеки та оборони визначені Директивою 2009/81/ЄС про координацію процедур присудження певних робіт, поставок і послуг у сфері оборони та безпеки, згідно якої взаємодія державного та приватного секторів реалізується за рахунок проведення публічної закупівлі або електронного аукціону, а пороговими значеннями для участі у процедурах публічної закупівлі є суми 412 000 Євро на контракти на постачання товарів оборонного призначення та 5 150 000 Євро для контрактів на виконання будівельних робіт [17].

Аналізуючи перелічені моделі державно-приватного партнерства, доцільно звернути увагу, що не всі вони розраховані на специфіку оборонної та безпекової сфери, таємності інформації, підвищеної відповідальності тощо. Саме з цієї причини реалізація моделей державно-приватного партнерства, як будівництва «під ключ» чи проектування, будівництво, фінансування та експлуатація може втілюватися лише за ефективного здійснення контролю на нагляді за приватними партнерами. Також звернено увагу на залучення державних активів приватними компаніями, що дає змогу реалізувати чимало спільних проектів у сфері оборони та безпеки України. Прикладами вказаної моделі державно-приватного партнерства є проекти українських компаній «Temerland» щодо створення безпілотних роботизованих комплексів та платформ, а також проект «Airlogix» щодо створення розвідувальних безпілотних літаючих апаратів «Гор».

Що стосується досвіду України, то згідно статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» способами забезпечення державно-приватного партнерства є концесійний договір, договір управління майном, договір про спільну діяльність та інші договори [3]. Доцільно звернути увагу, що на думку одних вчених, перелічені Законом України «Про державно-приватне партнерство» способи є формами державно-приватного партнерства [18], натомість за переконанням інших вчених їх доцільно кваліфікувати саме як моделі державно-приватного партнерства [19]. На нашу думку, незважаючи на лексичну відмінність понять «форма» та «модель», через тотожний зміст вони мають розумітися як синоніми.

Як вже було відмічено, на сучасному етапі розвитку України моделями державно-приватного партнерства є:

1) Концесійний договір, укладення якого регламентується Господарським кодексом України та Законом України «Про концесії». Концесія передбачає передачу об'єкта концесії (майно підприємств, об'єкти незавершеного будівництва тощо) від суб'єкта публічного права до приватного суб'єкта (юридичної або фізичної особи) з правом на його створення (будівництво) та (або) експлуатацію, що супроводжується задоволенням потреб громадськості.

2) Договір управління майном, який передбачений Цивільним кодексом України, та є передачею органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування майна в управління приватним особам на конкретний строк, а приватні особи за плату зобов'язуються здійснювати управління цим майном від свого імені, але в інтересах органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування. За замовчуванням строк договору управління майном (за відсутності вказівки на строк у договорі) становить п'ять років.

3) Договір про спільну діяльність, за яким відповідно до Цивільного кодексу України сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законів [20]. Даний перелік доповнюють також інші договори, зокрема зі змішаною правовою природою.

Незважаючи на таку різномовність моделей державно-приватного партнерства, найпоширенішою формою співробітництва між державним та приватним секторами в Україні виступає договір концесії. Згідно реєстру концесійних договорів, станом на 11 грудня 2019 року було укладено 9 договорів з передачі державного та 136 договорів з передачі комунального майна на умовах концесії, серед яких: Донецька ОДА здійснила передачу Виробничо-енергетичному об'єднанню «Вітроенергопром» Новоазовської вітрової електростанції; Укравтодор здійснив передачу ВАТ «Виробничо-наукова компанія Розточчя СТ» автомагістралі Львів-Броди; Бородянська селищна рада Дружнянського старостинського округу № 2 здійснила передачу автостанції приватному підприємцю Науменко Д.М.; та інші [21].

Укладення концесійних договорів також особливо реалізується у морській галузі, що обумовлено Національною транспортною стратегією України до 2030 року, а також спробою оновити матеріально-технічну базу підприємств. Наразі актуальними проектами є: концесія в Бердянському морському порту; концесія пасажирського терміналу Одеського морського порту; концесія в Ізмаїльському морському порту; концесійний проект в Маріупольському морському порту та концесійний проект в Ренійському морському порту. Вказані проекти наразі знаходяться на стадії пошуку джерел фінансування [22].

Висновки. Державно-приватне партнерство у сфері безпеки та оборони України не передбачено Законом України «Про державно-приватне партнерство». Натомість, оскільки **сектор безпеки є тією сферою суспільних інтересів, спрямованість на забезпечення якого має на меті держава та суспільство задля забезпечення публічного інтересу**, державно-приватне партнерство може реалізовуватися також в даній сфері державного життя.

Для України як держави, яка знаходиться на етапі становлення державно-приватного партнерства у секторі безпеки, найбільш оптимальними моделями державно-приватного партнерства у даній сфері є 1) партнерства, що реалізують пріоритетні проекти у сфері інфраструктури місцевого та державного значення через тендерну процедуру (запозичено із Сполучених Штатах Америки); 2) залучення державних активів приватними компаніями, що дає змогу реалізувати чимало спільних проектів у сфері оборони (запозичено із Європейського Союзу); 3) контракт на управління і експлуатацію (запозичено із Європейського Союзу); 4) договір концесії, що є найбільш поширеною в Україні моделлю державно-приватного партнерства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сірант М.М. Поняття та правова природа державно-приватного партнерства в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 33–39.
2. Петрова І.П. Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних і вітчизняних визначень. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 3 (27). URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/87485>.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
4. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних відносин в Україні: монографія. Суми: Університетська книга, 2008. 456 с.
5. Пришва Н.Ю. Правове регулювання публічних доходів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2005. № 64-65. С. 71–73.

6. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF/ed20221123#n841>.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. у справі № 233/4308/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.
10. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 р. № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#n36>.
11. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.
12. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 р. № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>.
13. Сімак С.В. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Чорноморський державний університет ім. Петра Могили. Серія «Державне управління»*. Випуск № 223/201. Том 235. С. 88–94.
14. Публічні закупівлі Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/>.
15. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.
16. Мащенко М.А. Аналітичний огляд моделей державно-приватного партнерства у розрізі забезпечення інвайронментальної безпеки. *Агросвіт*. 2018. № 24. С. 31–35.
17. Директива 2009/81/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року про координацію процедур присудження певних робіт, поставок і послуг у сферах оборони та безпеки та про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32009L0081>.
18. Мех Ю.В., Горобець Д.Д., Головка В.Р. Державно-приватне партнерство в секторі безпеки України: основні принципи та форми. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. № 74. ч. 2. С. 224–231.
19. Маркеева О.Д., Розвадовський Б.Л. Теоретичні підходи до державно-приватного партнерства у сфері національної безпеки. *STRATEGIC PANORAMA*. 2022. № 1. С. 43–50.
20. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
21. Реєстр концесійних договорів станом на 11.12.2019 р. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-rent-concessions.html>.
22. Концесійні проекти в морській галузі. URL: <https://mtu.gov.ua/content/koncesiyni-proekti-v-morskiy-galuzi.html>.