

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

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства в секторі безпеки. Встановлено, що адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства відображатиме цілеспрямований вплив норм адміністративного права на стан забезпечення національної безпеки шляхом застосування державно-приватного партнерства. Зазначено, що на зміст адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки впливатимуть декілька факторів: з одного боку, рівень розвитку адміністративного впорядкування, а з іншого – особливості державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки як об'єкта правового впливу.

Виявлено зміни, яких зазнала сфера адміністративного впорядкування суспільних відносин, а саме: 1) визначення методів правового впливу; 2) окреслення як переліку суб'єктів, що застосовують адміністративні заходи впливу на суспільні відносини, так і їх повноважень; 3) визначення адміністративних процедур, які можуть застосовуватись під час впорядкування певного виду діяльності; 4) окреслення інструментів, які застосовуються при втіленні адміністративно-правових норм; 5) втілення інформаційно-телекомунікаційних технологій у сферу практичної реалізації норм адміністративного права. Зазначено, що за допомогою методів адміністративно-правового впливу забезпечується реалізація управлінських цілей та досягнення конкретного публічного інтересу конкретним способом диспозитивно-імперативного характеру.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, сектор безпеки, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення.

Yu. V. Mekh. A modern view on administrative and legal support of public-private partnership in the security sector of Ukraine

This article analyzes the current state of administrative and legal regulation of public-private partnership in the security sector. It has been established that the administrative and legal provision of public-private partnership will reflect the purposeful influence of the norms of administrative law on the state of ensuring national security through the use of public-private partnership. It is noted that several factors will influence the content of administrative and legal provision of public-private partnership in the national security sector: on the one hand, the level of development of administrative regulation, and on the other, the features of public-private partnership in the national security sector as an object of legal influence.

The changes that have undergone in the sphere of administrative regulation of social relations are highlighted, namely: 1) determination of methods of legal influence; 2) outlining both the list of entities applying administrative measures to influence social relations, and their powers; 3) definition of administrative procedures that can be applied during the regulation of a certain type of activity; 4) outline of the tools that are used in the implementation of administrative and legal norms; 5) the implementation of information and telecommunication technologies in the field of practical implementation of the norms of administrative law. It is noted that with the help of methods of administrative and legal influence, the realization of management goals and the achievement of a specific public interest is ensured by specific methods of a dispositive and imperative nature.

The signs of administrative and legal provision of public-private partnership in the security sector are singled out, namely: 1) it is a consequence of the transformed influence of the state on social relations regarding the proper state of security in the state; 2) is carried out with the help of special administrative and legal means (forms), the totality of which constitutes a mechanism for administrative and legal support of public-private partnership in the national security sector; 3) is carried out with the aim of institutionalizing public-private partnership as a way of regulating public-authority relations in the security sector; 4) the consequence of streamlining is the establishment of rights and obligations for participants in administrative-legal relations involved in public-private partnership of the selected sector of influence. Areas of administrative and legal provision of public-private partnership in the security sector, which require regulatory consolidation, are proposed.

Key words: public-private partnership, security sector, administrative-legal regulation, administrative-legal support.

Постановка проблеми. Розвиток демократичних постулатів в Україні призвів до перегляду основоположних засад функціонування публічного сектору в Україні. Наступне впровадження правового режиму воєнного стану лише актуалізувало пошук нових підходів до впорядкування суспільних відносин загалом, та в секторі національної безпеки зокрема. Потреби диверсифікації озброєння, військової та спеціальної техніки, обладнання та приладів військового призначення тощо, вимагають відповідних інвестицій (наукових,

дослідницьких та фінансових тощо). За таких умов, забезпечення національної безпеки потребує реформування. Одним з таких напрямів є використання механізмів державно-приватного партнерства в секторі безпеки. Натомість, крім Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» (п. п. 6, 48) [1], відсутні адміністративні інструменти забезпечення державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки. Як наслідок, наявними є протиріччя між задекларованими цілями розвитку управлінської діяльності в секторі безпеки та практичною відсутністю втілення окремих заходів в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлення сутності адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки є малодослідженими. Окремі праці, що можуть являтися основою для цього дослідження присвячено взаємодії органів державної влади з приватним сектором, а також трактуванню державно-приватного партнерства у цілому. Зокрема, це висновки, яких зроблено: Ю.С. Вдовенко, Ю.А. Іванишкіною, Г.О. Комарницькою, І.М. Комарницьким, В.В. Круглов, Т. Ленком, І.С. Нейковою, К.В. Павлюк, Дж. Паолетто, О.М. Поляковою, В.І. Яқуніним.

Метою статті є аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства в секторі безпеки .

Виклад основного змісту. Адміністративно-правове забезпечення відображає механізм імперативно-нормативного упорядкування і організації діяльності суб'єктів та об'єктів управління і формування сталого порядку функціонування [2, с. 158]. З іншого боку, адміністративно-правове забезпечення втілено в відповідному рівні регулювання, тобто воно є цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини, що реалізується за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 89; 4, с. 39].

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства у секторі національної безпеки відображатиме цілеспрямований вплив норм адміністративного права на стан забезпечення національної безпеки шляхом застосування державно-приватного партнерства. На зміст адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки впливатимуть декілька факторів: з одного боку, рівень розвитку адміністративного впорядкування, а з іншого – особливості державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки як об'єкта правового впливу.

Щодо рівня розвитку адміністративного впорядкування, то вже сталими є до недавнього часу реформаторські зміни основних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення, а саме:

1) визначення методів правового впливу у поєднанні з видозміненими функціями. Акцентуємо увагу на тому, що владні повноваження є формою правового вираження функцій, а методи формою їх практичної реалізації. Оновлення методів як способів здійснення організуючого впливу змінює стиль управлінської діяльності, що виражається в сукупності прийомів правового впливу. Виражаючи якісний бік реалізації функцій, методи – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям [5, с. 207]. Отже, приходимо до висновку, що саме за допомогою методів адміністративно-правового впливу забезпечується реалізація управлінських цілей та досягнення конкретного публічного інтересу конкретними способами диспозитивно-імперативного характеру;

2) окреслення переліку суб'єктів, що застосовують адміністративні заходи впливу на суспільні відносини. У теорії адміністративного права суб'єктів, яких наділено вищезазначеними повноваженнями, прийнято іменувати «суб'єкти публічної адміністрації»;

3) визначення адміністративних процедур, які можуть застосовуватись під час впорядкування певного виду діяльності опосередковано процедурним характером реалізації повноважень суб'єктів владних повноважень в будь-якій сфері суспільних відносин. Під адміністративними процедурами можливо розуміти нормативно визначений порядок реалізації правових форм діяльності суб'єктів, що уповноважені застосовувати владно-розпорядчий вплив. Адміністративні процедури гарантують формування якісного результату належного змісту відповідної правової форми, як результату діяльності суб'єкта владних повноважень, через встановлення найбільш оптимальної моделі реалізації їх повноважень з одночасним забезпеченням інтересів інших суб'єктів [6];

4) окреслення інструментів, які застосовуються при втіленні адміністративно-правових норм, типу: прийняття нормативно-правових актів, адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, здійснення реєстраційних дій. В цілому сучасний підхід до інструментів реалізації адміністративно-правових норм є результатом поєднання форм та методів та визначає інструменти як спосіб зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [7; 8, с. 204];

5) втілення інформаційно-телекомунікаційних технологій у сферу практичної реалізації норм адміністративного права. Як слушно відмічено Ківаловим С.В., хибним є твердження, що змінено, наприклад, виключно сфери використання сучасних технологій або поліпшено самі інформаційно-телекомунікаційні засоби. По суті, відбулася суттєва трансформація сприйняття технологічного прогресу, що торкнулося: а) принципів діяльності публічних інституцій та їх функціонерів; б) організаційно-структурних та компетентнісних характеристик правового статусу суб'єктів публічної адміністрації; в) способів управлінського

впливу на суспільні відносини. Ідея використання сучасних технологій набула всеохоплюючого значення, станом на теперішній час, виокремлюються такі принципи діяльності управлінських структур, як: цифрового за замовчуванням, одноразового введення інформації, сумісності за замовчуванням, доступності та залучення громадян, відкритості та прозорості, довіри та безпеки [9, с.25,26].

Щодо особливостей державно-приватного партнерства в секторі безпеки, то первинно йому буде притаманно загальних ознак державно-приватного партнерства, а саме: їх учасниками є державні та приватні суб'єкти; взаємовідносини сторін у партнерстві визначені офіційними документами (договорами); взаємовідносини мають партнерський (рівноправний) характер; партнери мають спільні цілі при конкретному державному інтересі; для досягнення цілей об'єднуються всі види активів (внески і ресурси) партнерів; витрати і ризики розподіляються між партнерами, які беруть участь у використанні отриманих результатів, згідно із взаємними домовленостям [10].

Сфера національної безпеки конкретизує державно-приватне партнерство на рівні суб'єктного складу. Так, учасниками державно-приватного партнерства в секторі безпеки з боку держави можуть виступати органи державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України [11]. Щодо приватного партнера, то важливість сектор безпеки опосередковує потребу прийняття нормативно-правового акту, в якому встановлювались би критерії до суб'єктів приватного сектору, що можуть бути задіяні до державно-приватного партнерства саме в секторі безпеки.

Наступною специфікуючою ознакою сектору безпеки, що має бути належно забезпечена за допомогою адміністративно-правових засобів, є встановлення у разі потреби режиму секретності щодо державно-приватного партнерства. Це пов'язано з тим, що специфіка сфери державної безпеки та склад об'єктів державно-приватного партнерства в цій сфері обумовлює віднесення інформації про них до державної таємниці, яка визначається як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку державної таємниці і підлягають охороні державою [12]. Потреба в дотриманні режиму секретності при здійсненні державно-приватного партнерства у секторі безпеки позначається на вимогах до приватних суб'єктів, які залучаються до державно-приватного партнерства (наприклад, йдеться про резидентство юридичної особи, яка має бути утворена за законодавством України або засновниками якої має виступати громадяни України).

Окремої уваги заслуговує необхідність адміністративно-правового унормування визначення переліку об'єктів, що можуть стати предметом державно-приватного партнерства в секторі безпеки. Ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що може бути об'єктом державно-приватного партнерства в цілому [9]. Натомість, на рівні підзаконного нормативно-правового акту має бути визначено такий же перелік об'єктів державно-приватного партнерства в секторі безпеки. До них може бути віднесено, наприклад: озброєння, військову та спеціальну техніку; системи машин, обладнання та прилади військового призначення, автоматизовані системи, продукція та технології подвійного використання; об'єкти для виробництва, розміщення, модернізації, ремонту, експлуатації або утилізації озброєння, військової та спеціальної техніки, а також забезпечення функціонування таких об'єктів; спеціальне програмне забезпечення; майнові права, що належать державі; об'єкти права інтелектуальної власності; тощо [13].

Аналізуючи вказані доктринально-праксеологічні результати можна побачити, що адміністративно-правове забезпечення є цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що має за мету забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та сталого порядку функціонування громадянського суспільства та держави.

Можливо виокремити такі ознаки адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки, як:

- 1) є наслідком впливу трансформованого впливу держави на суспільні відносини щодо належного стану захищеності в державі;
- 2) здійснюється за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів (форм), сукупність яких складає механізм адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки;
- 3) здійснюється з метою інституціоналізації державно-приватного партнерства як способу упорядкування публічно-владних відносин в секторі безпеки;
- 4) наслідком упорядкування є встановлення прав та обов'язків для учасників адміністративно-правових відносин, що задіяні в державно-приватному партнерстві обраного сектору впливу.

Висновки. У підсумку зазначимо, що стан правового закріплення адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства не відповідає потребам правозастосування. Станом на теперішній час, виокремлено лише окремі напрями державної політики, спрямованої на створення умов державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки. Доцільним є прийняття комплексу нормативно-правових актів, які визначатимуть адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства

в секторі національної безпеки, а саме: 1) Концепцію державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки; 2) Порядок визначення статусу приватного партнера державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки; 3) Критерії участі приватних суб'єктів у державно-приватному партнерстві в секторі безпеки; 4) Порядок дотримання режиму секретності під час здійснення державно-приватного партнерства в секторі національної безпеки; 5) Перелік об'єктів, що можуть стати об'єктами державно-приватного партнерства в секторі безпеки.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>
2. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка]. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
3. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єшук; за заг. ред. В.В. Галуцька]. Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. 376 с.
4. Тацішин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. Л., 2009.
5. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2012. 497 с.
6. Osadchy A. Yu., Zakalenko O.V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. p. 139.
7. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с. С. 158. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
9. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.21108>.
10. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
12. Про державну таємницю: Закон України 21.04.1991 р. № 3855. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>
13. Проект Закону про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності від 09.07.2020 р. № 3822. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69418