

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БОЯРЧУК К. О.,
магістрант юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.951:351.82

**ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ПРАВОВА ПЛАТФОРМА
РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті досліджується поняття та сутність державно-приватного партнерства у сфері розвитку електронного урядування, характеризуються його форми у цій сфері правового регулювання.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, форми державно-приватного партнерства, електронне урядування, держава, приватний партнер, електронні публічні послуги.

В статье исследуется понятие и сущность государственно-частного партнерства в сфере развития электронного правительства, охарактеризованы его формы в данной сфере правового регулирования.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, формы государственно-частного партнерства, электронное управление, государство, частный партнер, электронные публичные услуги.

The concept and essence of public-private partnership in sphere of E-Government development are investigated in article. The forms of public-private partnership in this sphere of legal regulation are characterized in article.

Key words: public-private partnership, forms of public-private partnership, E-Government, the state, private partner, electronic public services.

Вступ. У наш час в Україні спостерігається зростання інтересу до електронного урядування як засобу підвищення прозорості та ефективності надання публічних послуг та й в цілому здійснення державного управління. У зв'язку з цим упродовж 2015 року відбувався активний розвиток електронного урядування, зокрема електронних послуг. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015р. № 5/2015, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII, розвиток електронного урядування визначено як один із головних пріоритетів реформування системи державного управління [2; 3]. Дійсно, використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у поєднанні з організаційними та процедурними змінами може значно спростити взаємодію між державою, приватними особами та суб'єктами господарювання.

Водночас стан розвитку електронного урядування все ще залишає бажати кращого. Так, відповідно до останнього дослідження ООН у 2014 р. щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна зайняла 87 місце серед 193 країн [18]. Незважаючи на те, що сьогодні активно запроваджуються окремі електронні сервіси, все ж



залишається багато комплексних невирішених питань, зокрема недосконалість законодавства, відсутність єдиного централізованого підходу до формування та розвитку електронного урядування, складнощі з процесом ідентифікації осіб, що бажають отримати електронні послуги, відсутність міжвідомчої електронної взаємодії між органами влади, недостатність фінансування в даній сфері та багато інших.

У світі вже давно для фінансування соціально важливих проектів у публічній сфері використовують механізм державно-приватного партнерства (public-private partnership). Водночас сьогодні подібні проекти почали застосовувати і в сфері розвитку електронного урядування. Державно-приватне партнерство дає багато переваг, зокрема:

- залучення інвестицій. Для реалізації багатьох проектів у держави або територіальної громади, як правило, не вистачає коштів, які, однак, є у приватного сектору;
- підвищення ефективності управління за рахунок компетентності та досвіду приватного партнера;
- залучення інновацій та сучасних технологій у відповідній сфері;
- розподіл ризиків та відповідальності між партнерами, що посилює підзвітність і, в свою чергу, гарантує кращий контроль над встановленим рівнем обслуговування протягом тривалої угоди.

На жаль, в Україні сьогодні законодавчо не передбачена можливість застосування проектів державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування. Однак саме співпраця держави та приватного сектору могла б допомогти швидко та якісно запровадити застосування інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління. Тому дослідження особливостей партнерства держави та приватного сектору є сьогодні вкрай актуальним.

Питання державно-приватного партнерства було предметом дослідження багатьох науковців, зокрема А. Баженова, А. Белицької, Д. Бондаренко, М. Вілісова, В. Варнавського, Г. Знаменського, О. Сімсон та інших. Водночас партнерство держави та бізнесу в сфері розвитку електронного урядування практично не досліджувалось вітчизняними науковцями. Серед зарубіжних дослідників можна виділити Емілію Буглі Інноченті, що безпосередньо досліджує питання розвитку електронного урядування саме за допомогою проектів державно-приватного партнерства. Деякі дослідження з даного питання були також проведені Інститутом публічно-приватного партнерства Міжнародного банку реконструкції та розвитку.

Постановка завдання. Цілями цієї статті є дослідження сутності та природи державно-приватного партнерства як правової платформи розвитку електронного урядування в Україні, виявлення основних недоліків і переваг для реформування системи виконавчої влади в Україні.

Результати дослідження. В літературі можна знайти різні підходи до визначення поняття «державно-приватне партнерство» (далі – ДПП). Так, наприклад, О. Баженов та Г. Знаменський розглядають ДПП, як широку концепцію, в рамках якої існують всі можливі форми взаємодії держави і приватного бізнесу [5], [10]. М. Вілісов визначає ДПП, як правовий механізм (методологію) узгодження інтересів і забезпечення рівноправності держави і бізнесу [8]. На думку А. Белицької, ДПП – це юридично оформлене на визначений строк, засноване на об'єднанні внесків і розподілі ризиків співробітництво публічного і приватного партнерів у цілях вирішення державних і суспільно-значущих завдань, що здійснюється шляхом реалізації інвестиційних проектів щодо об'єктів, які знаходяться в сфері публічного інтересу та контролю [6].

Д. Бондаренко пропонує власне визначення ДПП: ДПП – це комплексний адміністративно-правовий механізм співробітництва суб'єкта публічної адміністрації (державних органів та органів місцевого самоврядування) з приватними партнерами (юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств та фізичними особами-підприємцями) у публічних інтересах, що характеризується довгостроковою, поліструктурною функціонально-цільовою консолідацією фінансових, майнових, організаційно-управлінських та інших матеріальних та нематеріальних ресурсів публічного і приватного партнера, розмежуванням



відповідальності між партнерами, в тому числі з управління ризиками, метою якого є досягнення коопераційного, синергетично-системного соціально-економічного ефекту у вигляді створення, модернізації, обслуговування, експлуатації публічних сервісно-інфраструктурних об'єктів чи надання публічних послуг [7].

За визначенням Економічної комісії ООН у Європі ДПП – це інноваційна контрактна угода між публічним та приватним секторами щодо надання публічних послуг і розбудови інфраструктури [7].

У Зеленій книзі з ДПП і законодавства ЄС про державні контракти і концесії ДПП пропонується розуміти, як різноманітні форми кооперації між органами державної влади і бізнесом для забезпечення фінансування, будівництва, модернізації, управління, експлуатації інфраструктури і сфери публічних послуг [13].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» містить таке визначення: державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [1].

Слід зазначити, що в зарубіжній літературі використовують переважно термін «публічно-приватне партнерство», в той час як в Україні на законодавчому рівні закріплено поняття «державно-приватне партнерство». В цілому дані поняття можна використовувати як тотожні, хоча термін «публічно-приватне партнерство» є більш вдалим, оскільки на боці публічного партнера може виступати не лише держава, а й територіальна громада. Крім того, в таких проектах мова, як правило, йде не лише про державні інтереси, а й про суспільні інтереси, що в сукупності охоплюються поняттям «публічний інтерес» [12].

Відповідно до Зеленої книги про публічно-приватне партнерство (Green Paper on PPPs, Commission of the European Communities) для ДПП характерні певні ознаки, що об'єднують всі проекти ДПП зокрема:

- відносно тривалий термін відносин приватного та публічного партнерів (як правило укладаються довгострокові договори);
- специфічна форма фінансування проектів, перш за все, за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування декількох учасників;
- реалізація партнерських відносин у конкурентному середовищі, коли для відбору партнера приватного сектору проводиться конкурс за участю декількох потенційних учасників;
- розподіл ризиків та відповідальності між партнерами (точний розподіл, як правило, визначається в кожному окремому договорі) [13].

Виділяють також декілька основних форм ДПП. По-перше, це різноманітні види контрактів між приватним та публічним партнерами (договірна форма ДПП), а також так звана інституційна форма, тобто створення заснування окремих юридичних осіб, у яких частина статутного капіталу належить державі, а інша частина – приватному партнеру. Існують також складні моделі партнерства, типу «придбання – будівництво – експлуатація», «будівництво – володіння – експлуатація», «будівництво – експлуатація – передача» [11, ст. 10–12].

Якщо ж говорити про ДПП у системі електронного урядування, то за визначенням Міжнародного банку реконструкції та розвитку – це правовий договір між суб'єктом приватного сектора та державним органом, за яким від приватного партнера передбачається надання електронної державної послуги, в яку приватний сектор повинен інвестувати деякі зі своїх власних ресурсів (фінанси, технології, час тощо) та нести відповідальність за деякі з ризиків, пов'язаних із наданням таких послуг [17, с. 5].

При цьому проекти ДПП у сфері електронного урядування можуть бути різноманітними. Так, дослідники даного питання, як правило, виділяють такі основні моделі ДПП у сфері електронного урядування:



- укладання контрактів із надання електронних послуг та управління засобами інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);
- володіння спільним підприємством;
- проекти БЕП (будівництво – експлуатація – передача) [16].

Укладення контрактів із надання електронних послуг та управління засобами інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ)

Найпростішою формою співпраці держави і приватного партнера є укладення договорів, за якими приватному партнеру доручається здійснення певних державних функцій, наприклад, надання електронних послуг.

До даної моделі ДПП відносять зокрема контракти на обслуговування (аутсорсинг) та контракти на управління.

Контракти на обслуговування (аутсорсинг) є угодами між державним органом і приватним партнером для виконання чітко визначених та, як правило, непрофільних робіт. Це можуть бути контракти на розробку та дизайн веб-сайтів для надання електронних державних послуг. Такі контракти, зазвичай, є короткостроковими і дають державі можливість використати досвід і компетентність приватного партнера [16].

Контракти на управління передбачають, що приватний партнер несе відповідальність за експлуатацію та технічне обслуговування відповідних державних об'єктів.

Слід звернути увагу на те, що подібні контракти не завжди відносять до різновидів ДПП. Так, наприклад, у канадській науковій літературі пропонується розмежування власне публічно-приватного партнерства (public-privatepartnership – PPP) та так званих «зовнішніх контрактів» (contracting-out). Відповідно до такого підходу існує дві форми надання публічних послуг – пряме (безпосереднє) надання послуг урядом (direct government delivery) і так звана «приватизація» сфери надання публічних послуг (privatization). Так, пряме надання послуг за визначенням Секретаріату з реструктуризації публічного сектору Онтаріо (Ontario Public Sector Restructuring Secretariat – OPSRS) відбувається, коли уряд надає публічні послуги безпосередньо через відповідні органи та через посадових осіб. Водночас «приватизація» має місце, коли держава передає свої активи або управлінські інтереси компаніям приватного сектору, але при цьому може захищати публічні інтереси через законодавчу та регулятивну діяльність [15, ст. 4–5].

Водночас «зовнішні контракти» – це по суті аутсорсингові договори, за якими держава купує послуги у приватної фірми, але при цьому зберігає відповідальність за надання відповідної послуги. Таким чином, прикладом такого договору може бути договір, за яким певний державний орган замовляє у приватної компанії розробку офіційного веб-сайту.

У свою чергу партнерство наявне тоді, коли держава вступає в контрактні відносини для забезпечення надання послуг спільно з іншими партнерами, де кожна зі сторін вносить власні ресурси у проект, а ризики та прибутки розподіляються між партнерами.

Таким чином, так звані «зовнішні контракти» відносять до прямого надання послуг урядом, а публічно-приватне партнерство є ближчим за своїм змістом до «приватизації» сфери надання публічних послуг. Ключовою відмінністю «contracting-out» та «PPP» є те, що у першому випадку не передбачається фінансування проекту приватним партнером та взагалі відсутня будь-яка фінансова участь у проекті з боку приватного партнера. Як правило, його функція зводиться лише до надання якоїсь однієї послуги для держави (уряду).

При цьому у випадку партнерства приватний партнер вносить свої кошти у проект, а тому відповідно і буде нести ризики в процесі реалізації проекту. Крім того, такі проекти, зазвичай, носять довгостроковий характер та передбачають виконання приватним партнером не однієї, а багатьох, пов'язаних між собою функцій (наприклад, розробка веб-порталу, його адміністрування, забезпечення його подальшої роботи та власне його використання) [15, ст. 4–6].

Володіння спільним підприємством

В Україні дана форма партнерства законодавчо не закріплена. Проте в деяких країнах існує така форма взаємодії держави та приватних партнерів, що передбачає створення окре-



мого суб'єкта, самостійної компанії, власниками певних частин капіталу якої є держава та її приватний партнер [17].

Проекти БЕП (будівництво – експлуатація – передача)

Подібні проекти є найбільш складною формою взаємодії держави та приватного партнера. Їх суть полягає в тому, що між партнерами встановлюються довготривалі відносини, що оформлюються відповідними контрактами. При цьому кожен із партнерів має свої функції і виконує певні завдання для досягнення спільних цілей. Залежно від завдань, що виконуються учасниками таких відносин, виділяють окремі різновиди таких проектів ДПП.

1. «Будівництво – експлуатація – передача» (Build – Operate – Transfer);

«Будівництво – передача – експлуатація» (Build – Transfer – Operate).

У таких проектах приватний партнер розробляє та створює («Build») певний об'єкт для потреб електронного урядування відповідно до умов, погоджених із державою, яку представляє певний орган. У подальшому цей приватний партнер здійснює експлуатацію відповідного об'єкта («Operate») протягом періоду, визначеного договором із даним державним органом. Після закінчення терміну дії контракту приватний партнер передає створений ним об'єкт у власність держави («Transfer»). При цьому проект фінансується за рахунок приватного партнера, який за власні кошти створює (розробляє) об'єкт електронного урядування (наприклад, веб-портал для надання електронних адміністративних послуг), однак у подальшому всі кошти, отримані за використання даного об'єкта, отримуватиме також приватний партнер. Саме тому термін дії договору повинен бути достатнім для того, щоб приватна компанія, яка вкладе свої кошти в розробку певного проекту, потрібного державі, мала змогу, отримуючи внески та різноманітні збори користувачів ресурсу, повернути свої інвестиції та у випадку успішності проекту отримати дохід [14, с. 31–32].

Проект «Будівництво – передача – експлуатація» відрізняється від першого варіанту лише тим, що об'єкт одразу після його створення передається у власність держави, хоча його експлуатацію здійснює приватний партнер.

2. «Будівництво – володіння – експлуатація» (Build – Own – Operate).

У даному випадку приватний партнер розробляє, створює, здійснює експлуатацію об'єкта, не передаючи при цьому право власності на нього державі. Приватний партнер залишається власником всіх активів і контракт не передбачає, що держава потім буде зобов'язана придбати даний об'єкт [14, с. 32].

3. «Придбання – будівництво – експлуатація» (Buy – Build – Operate).

За умовами таких договорів здійснюється передача/продаж державного майна приватному партнеру для його відновлення, модернізації та експлуатації протягом встановленого терміну для потреб розвитку електронного урядування [11, с. 12–13]. У даному випадку держава, наприклад, може передати приватному партнеру старі приміщення, певне обладнання, техніку тощо, а приватний партнер, у свою чергу, здійснить їх ремонт та будь-які інші потрібні йому покращення, та буде в подальшому використовувати дане майно для потреб розвитку електронного урядування (наприклад, відремонтує старе приміщення та розмістить там свій офіс).

Це декілька найбільш поширених моделей подібних проектів. Виділяють й інші види, наприклад, «Будівництво – володіння – експлуатація – передача» (Build – Own – Operate – Transfer), «Будівництво – оренда – експлуатація – передача» (Build – Lease – Operate – Transfer), «Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація» (Design – Build – Finance – Operate) та інші [11, с. 12–13].

Висновки. Таким чином, на сьогодні ДПП є ефективним механізмом залучення інвестицій державою для розвитку абсолютно різних сфер діяльності, що мають публічне значення. Однією з таких сфер, де багатьма країнами світу останнім часом активно запроваджуються проекти ДПП, є електронне урядування, якому сьогодні приділяють багато уваги в Україні. Електронне урядування може допомогти досягти більшої прозорості та ефективності в публічному управлінні. Однак його розвиток потребує фінансування, нових технологій, спеціальної кваліфікації та знань у сфері техніки та управлінської діяльності, що часто



є недоступним для держави та гальмує розвиток електронного урядування. Тому одним із рішень даної проблеми може стати співпраця держави та приватних компаній на умовах довгострокових договорів у рамках проектів ДПП, за якими приватний партнер здійснюватиме фінансування та управління системою, а держава здійснюватиме контроль із метою забезпечення ефективності надання відповідних послуг.

В Україні даний механізм співпраці держави і бізнесу не є розвиненим, відсутнє також належне законодавче регулювання. Однак, зважаючи на те, що в Україні сьогодні велика увага приділяється розвитку електронного урядування, доцільно звернутися до успішного досвіду зарубіжних країн, забезпечити належне нормативне регулювання та використовувати ДПП не лише в інфраструктурних проектах, але й у сфері електронного урядування. Насамкінець слід також зазначити, що необхідність залучення приватних партнерів для розвитку інформаційної сфери в Україні була визнана на нормативному рівні. Так, відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів від 14 серпня 2013 р. № 739-р., однією з пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства є наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна [4]. Хоча така галузь, як електронне урядування прямо не зазначена в даній Концепції, але все ж було звернено увагу на інформаційну та науково-технічну сфери, що може передбачати і використання ІКТ у сфері публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
2. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради від 11.12.2014 р. № 26-VIII // Офіційний вісник України. – 2014. – 30 груд. – 7 с.
3. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний Вісник Президента України. – 2015. – 20 січн. – Ст. 154.
4. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. [Електронний ресурс]. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 р. № 739-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.
5. Баженов А.В. ГЧП для инфраструктуры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://opes.ru/1240402.html>.
6. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М. – 2011. – 24 с. – С. 8.
7. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д.С. Бондаренко, Запорізь. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 19 с.
8. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой механизм // Власть. – 2006. – № 7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public/public_7.html.
9. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг / І.В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 4. – С. 62–86.
10. Знаменський Г.Л. Державно-приватне партнерство: український варіант // Юридичний вісник України. – 2009. – № 39. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/publications/?aid=4731&rid=91.
11. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
12. Симсон О.Э. Публично-частное партнерство – правовое явление XXI века // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2013. – № 11. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: jurnal.org/articles/2013/uri155.htm.



13. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of European Communities, 30.04.2004, COM(2004) 327 final. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf.

14. PPP Manual. E-Government public-private partnerships. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.yesser.gov.sa/en/MechanismsandRegulations/Regulations/Documents/PPP_Manual-EN.pdf.

15. Private delivery of public services: public private partnerships and contracting-out. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=694582.

16. Public-private partnerships in e-government guide. Emilio Bugli Innocenti. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppp-ukraine.org/en/>.

17. The Institute for Public-Private Partnerships, 2009. Public-Private Partnerships in E-Government: Handbook. Washington, DC: infoDev / World Bank. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.infodev.org/en/Document.822.pdf.

18. United Nations E-government survey 2014. E-Government for future we want. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

