

охранной деятельности, акцентируя внимание на положительном опыте России, где законодательством регламентирована не только охранная деятельность, но и деятельность частных детективных структур, применение ими огнестрельного оружия. Сделана попытка определить роль и место негосударственной охранной деятельности в системе правоохранительной деятельности, организационно-правовые основы ее осуществления согласно действующему законодательству.

*Ключевые слова:* правоохранительные органы, негосударственная правоохранительная деятельность, негосударственная охрана, безопасность, частная детективная деятельность.

### Summary

*Postolnyk S. O. Problematic issues of administrative and legal status of non-state actors policing.* – Article.

The article analyzed some shortcomings of the Law of Ukraine “On the security activity” and are some areas of improvement of legislation in the field of state security activity, focusing on the positive experience of Russia, which is regulated by law, not only security activity, but the activity of private detective agencies and their use of firearms weapons. An attempt to clarify the role and place of state security activity in the system of law enforcement, organizational and legal framework for its implementation in accordance with applicable law.

*Key words:* police, law enforcement non-governmental, non-governmental health, safety, private detective work.

УДК 342.9

*М. А. Сатановська*

### СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

**Постановка проблеми.** Без широкої суспільної підтримки, що базується на бажанні змін, неможливо здійснити перетворення системи державного управління, зробити цей процес незворотним. Тому актуалізується питання здатності членів суспільства до згоди, консенсусу, компромісу, спроможного забезпечити потрібні домовленості, узгодити процедуру розроблення державної політики, адекватну потребам суспільства. Вважаємо, що чим вища така спроможність у суспільства, тим ближче воно наблизилось до демократичних стандартів і процедур.

Зазначене зумовлює потребу розвитку державно-приватного партнерства (далі – ДПП) як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом. Зростання ролі партнерства в розвитку суспільства вимагає й удосконалення його форм участі у творенні державної політики.

Особливої актуальності тема ДПП набула в умовах світової фінансової кризи, у зв'язку з чим багато галузей української економіки відчули потребу в державній підтримці.

На відміну від більшості зарубіжних країн, в Україні ДПП все частіше знаходиться на стадії становлення й розвитку відповідних інструментів та вирішення нюансів, які виникають під час опрацювання законодавчої бази, хоч результати такого партнерства вже можна спостерігати [1, с. 78]. Крім того, сам термін «державно-приватне партнерство» нерідко зустрічається в засобах масової інформації та мережі Internet. Все частіше за участю експертів, аналітиків, науковців, представників органів державної влади проходять громадські слухання, наукові семінари та

круглі столи, присвячені висловленню пропозицій з розвитку ДПП, пошуку шляхів реалізації механізму здійснення державно-приватного партнерства в Україні.

Вважаємо, що на сьогодні роль держави має полягати у створенні інституціональних умов, формуванні розвинутого інституціонально-правового та інституціонально-організаційного середовища як основи для відмови від «утримання» та переходу до стимулювання розвитку територій, побудови партнерських відносин у тріаді «держава – регіони – територіальна громада».

**Стан дослідження.** Питання ДПП тепер набувають актуальності серед українських вчених: аналізується зарубіжний досвід упровадження ДПП, визначаються його позитивні та негативні моменти, вдосконалюється нормативне регулювання, розробляються механізми його впровадження в Україні. Цим питанням присвятили свої праці такі вчені та практики, як Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, П. Жук, І. Запатріна, Ф. Узунов та інші. Однак виокремлення адміністративно-правової проблематики в частині державного управління ДПП у працях українських науковців відсутнє.

**Метою** публікації є дослідження шляхів поліпшення якості системи державного управління ДПП на основі ефективної організаційної структури взаємодії органів влади, бізнесу, інститутів громадського суспільства, представників експертного середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Форма співпраці приватного бізнесу та держави в особі того чи іншого державного органу у вигляді ДПП була відома й раніше, проте найактуальнішою вона стала тільки останнім часом.

Фактично ДПП являє собою спільну господарську діяльність, під час реалізації якої ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) існуючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, і користуванні (експлуатації) такими об'єктами.

У результаті такої діяльності відбувається залучення інвесторів, реалізація соціальних гарантій, проектів та отримання прибутку для обох учасників такого партнерства.

Прийняття у 2010 році Закону України «Про державно-приватне партнерство» було кроком вперед, але його прийняття не вирішило всіх проблемних питань цієї сфери.

У 2011–2013 роках прийнято низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією ДПП.

У зв'язку із несформованістю державної ідеології ДПП в Україні і відсутністю реальних зрушень у сфері реалізації проектів Мінекономрозвитку розроблено та схвалено Кабінетом Міністрів України «Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» [2], яка, на нашу думку, носить суто декларативний характер.

Правовідносини у сфері ДПП розповсюджуються на об'єкти державної та комунальної власності, які залишаються в цьому статусі та частково фінансуються й управляються приватним партнером. Держава в особі відповідного її органу виступає стороною, яка обирає об'єкт та обирає на конкурсних засадах приватного

партнера. Проте на сьогодні відкритими до законодавчих ініціатив є органи, які відповідальні за впровадження проектів ДПП.

Міжнародний досвід свідчить про те, що відповідальним за розвиток ДПП у країні органом може бути урядова установа, державне підприємство, державна агенція тощо [3]. В Україні відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, уповноваженим центральним державним органом, відповідальним за розроблення пропозицій та здійснення заходів щодо формування й реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), сфера відповідальності якого включає: 1) підготовку та імплементацію програм розвитку ДПП; 2) сприяння впровадженню ДПП на центральному та місцевому рівнях; 3) проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП [4].

Також до органів державної влади, які можуть не лише реалізовувати окремі проекти ДПП, а й справляти істотний вплив на розвиток інституційного середовища ДПП, належать такі: Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство інфраструктури України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Фонд державного майна України та інші.

В деяких органах державної влади створюються структурні підрозділи з питань ДПП, до повноважень яких належить забезпечення реалізації проектів із застосуванням інструментів ДПП. Однак діяльність зазначених органів державної влади у сфері ДПП не має системного характеру, не координується достатньою мірою уповноваженим державним органом, а функції та повноваження окремих державних органів у частині управління державним майном засновуються на різних нормативно-правових актах, які не узгоджені й в окремих випадках не дають змоги визначити державного партнера щодо ДПП та належний спосіб координації діяльності між ними.

Досягнути конкретних результатів високої якості державного управління у сфері ДПП, вважаємо, можливо тільки при збалансованій інвестиційній політиці в поєднанні з сильними сторонами державного й приватного секторів. Тому вкрай необхідним є розгляд Урядом можливості започаткування в найближчому майбутньому Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2014–2018 роки.

Також, на нашу думку, поліпшення якості системи державного управління ДПП на основі ефективної організаційної структури взаємодії органів влади, бізнесу, інститутів громадянського суспільства, представників експертного середовища обов'язково має складатись із цілей, котрі включатимуть в себе завдання та заходи, що супроводжуватимуться відповідними індикаторами виконання.

Так, першою ціллю можна назвати посилення дієздатності уповноваженого державного органу у сфері управління розвитком ДПП, що характеризується такими завданнями:

1. Конкретизація у функціях і повноваженнях Мінекономрозвитку стратегічної управлінської ролі у сфері ДПП.

1.1. Ідентифікація та формування закритих переліків повноважень, функцій та адміністративних послуг у сфері ДПП – для Мінекономрозвитку, у тому числі в контексті визначення відмінностей управлінських функцій стратегічного характеру.

1.2. Ідентифікація та формування закритих переліків повноважень, функцій та адміністративних послуг у сфері ДПП – для центральних органів виконавчої влади.

1.3. Закріплення планувально-стратегічної ролі Мінекономрозвитку під час виконання органами місцевого самоврядування повноважень самостійно приймати рішення про доцільність впровадження та реалізацію проектів ДПП.

2. Закріплення управлінських складових ДПП у функціях і повноваженнях керівництва та підрозділів Мінекономрозвитку.

3. Виокремлення в рамках спеціалізованого підрозділу Мінекономрозвитку з питань ДПП функцій та підрозділів структурних одиниць, пов'язаних із формуванням державної політики у сфері ДПП, проведенням експертизи проектів ДПП, наданням методичного забезпечення проектів ДПП.

4. Встановлення кількісних та якісних критеріїв ефективності діяльності підрозділу Мінекономрозвитку з питань ДПП.

5. Поширення функцій Мінекономрозвитку з погодження аналізу ефективності здійснення ДПП на стадії підготовки виключно на проекти, які реалізуються центральними органами виконавчої влади.

6. Забезпечення методичного та консультативного супроводу проектів, що передбачає облік договорів ДПП на центральному та місцевому рівнях за відповідними регіонами, територіями, видами економічної діяльності.

6.1. Визначення організаційно-правових форм та напрямів державної підтримки проектів ДПП.

6.2. Впровадження критеріїв використання форм ДПП: укладання договорів виконання проектів ДПП, створення відповідних інституційних одиниць ДПП тощо.

6.3. Впровадження процедур обов'язкової оцінки конкурентних переваг застосування механізму ДПП у порівнянні з іншими технологіями та фінансування інвестиційних проектів.

7. Забезпечення проведення моніторингу та контролю за виконанням проектів ДПП на центральному та місцевому рівнях.

7.1. Розробка методичних засад проведення моніторингу та контролю за виконанням проектів ДПП на рівні центральних органів виконавчої влади.

7.2. Розробка методичних засад проведення моніторингу та контролю за виконанням проектів ДПП на рівні органів місцевого самоврядування в контексті дотримання принципів планувально-стратегічної ролі Мінекономрозвитку.

До другої цілі відносимо поліпшення ефективної і прозорої координації органів державної влади, відповідальних за розроблення державної політики в цій сфері та уповноважених контролювати підготовку й виконання проектів ДПП, а також відповідні завдання і заходи:

1. Визначення функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади у частині укладання договорів у сфері ДПП та їх супроводу з урахуванням планувально-стратегічної ролі Мінекономрозвитку.

2. Покладення на відповідні центральні органи виконавчої влади функції підготовки, аналізу ефективності здійснення та впровадження проектів ДПП, державним партнером у яких виступає Кабінет Міністрів України.

3. Покладення на Громадську колегію при Мінекономрозвитку дорадчої функції координації діяльності Мінекономрозвитку з органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та експертного середовища.

Важливо приділити увагу цілям юридичного характеру, зокрема створенню та упорядкуванню ефективної системи нормативно-правового регулювання відносин ДПП шляхом реалізації таких завдань:

1. Підготовка, ухвалення та подальше удосконалення рамкового законодавства з питань ДПП у частині: узгодження його правил із фіскальними нормами; більш чіткого визначення повноважень органів влади, що залучаються до проектів ДПП на всіх стадіях, як на центральному, так і на місцевому рівні; розширення часового горизонту відносин у рамках ДПП; уточнення ознак ДПП у частині делегування функцій і повноважень держави щодо розвитку інфраструктури та надання суспільних (публічних) послуг приватному сектору; уточнення переліку сфер застосування договорів ДПП; запровадження можливості реалізації інституційного партнерства, а отже, й створення спеціального венчурного (державно-приватного) проектного (створеного з метою реалізації конкретного проекту) підприємства, надання державним (комунальним) підприємствам прав бути учасниками договорів ДПП.

2. Узгодження положень рамкового законодавства з питань ДПП із положеннями спеціальних законів, які регламентують договірні відносини держави і приватного сектора у сфері концесії, спільної діяльності, оренди, розподілу продукції і т. д.

3. Підготовка, ухвалення та подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення конкурсних процедур із визначення приватних проектів ДПП.

4. Запровадження інструментарію методологічної підтримки проектів ДПП за окремими типами договорів, який матиме рекомендаційний характер, розроблятиметься уповноваженим органом і включатиме модельні договори, посібники з відбору, підготовки, фінансування, реалізації та моніторингу проектів ДПП.

5. Нормативне упорядкування питань прав власності на активи, створені в рамках проекту ДПП.

6. Удосконалення механізму розв'язання спорів, що виникають із будь-якого договору ДПП, укладеного з нерезидентом України або підприємством з іноземними інвестиціями, який повинен передбачати можливість передачі спору на вирішення міжнародного комерційного арбітражного суду.

6.1. Гармонізація вітчизняного законодавства ДПП, що регламентує господарські відносини держави та приватного сектора.

6.2. Гармонізація вітчизняного законодавства в контексті наднаціональних економічних угод.

7. Законодавче закріплення структури та основ діяльності фінансових інститутів розвитку у сфері ДПП.

8. Ревізія та підготовка змін до норм вітчизняного законодавства, що регулюють діяльність універсальних та спеціалізованих банків розвитку, експортно-імпорتنих банків, державних лізингових компаній, фондів і агентств розвитку тощо.

**Висновки.** Україна тільки вступає на непростий шлях правової кваліфікації форм саме ДПП. Чи готова держава бути й регулятором, і захисником прав та інтересів іншої сторони? Так чи інакше, Україна має масштабний потенціал, щоб перейти на новий рівень співпраці держави та приватного сектору.

Водночас відчутне відставання у формуванні та інституційному оформленні взаємного узгодження інтересів між органами державної влади, підприємницькими структурами та організаціями громадянського суспільства. Це загрожує суттєвим деформуванням розподілу суспільних благ, що може спричинити виникнення соціальних криз та послаблення ролі держави у проведенні цілеспрямованої соціально-економічної політики.

Поєднання державної відповідальності перед суспільством, мобільності та інноваційності приватного сектору може мати дуже позитивну тенденцію. Проте усе це можливо тільки після законодавчого врегулювання норм та обов'язків, які би не були «списані» з інших країн, а базувалися суто на українській особливості ведення бізнесу між державою та приватними підприємствами [5, с. 122–123].

Головне завдання для органів центральної виконавчої влади – спростити процедури узгодження та підготовки проектів, тим самим зробивши механізм ДПП більш доступним і привабливим для регіонів, а також здійснювати широке інформаційне супроводження. Для цього необхідна інформація з місць, оскільки кожен регіон отримав вже певний досвід з впровадження ДПП і його можна поширити на всю країну.

### Література

1. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С. 11–113.
2. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 року № 739 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD, 2010.
4. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31 травня 2011 року № 634 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Варнавський В.Г. Партнерство государства и частного сектора / В.Г. Варнавський – М. : Наука, 2005. – 260 с.

### Анотація

**Сатановська М. А.** Система державного управління державно-приватного партнерства: організаційно-правовий аспект та пропозиції щодо вдосконалення. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню та пошуку шляхів поліпшення якості системи державного управління ДПП на основі ефективної організаційної структури взаємодії органів влади, бізнесу, інститутів громадянського суспільства, представників експертного середовища.

*Ключові слова:* державно-приватне партнерство, орган державної влади, громадянське суспільство, приватні партнери.

### Аннотация

**Сатановская М. А.** Система государственного управления государственно-частного партнерства: организационно-правовой аспект и предложения по совершенствованию. – Статья.

Статья посвящена исследованию и поиску путей улучшения качества системы государственного управления ГЧП на основе эффективной организационной структуры взаимодействия органов власти, бизнеса, институтов гражданского общества, представителей экспертной среды.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, орган государственной власти, гражданское общество, частные партнеры.

### Summary

*Satanovska M. A. Governance system of public-private partnership: organizational and legal aspects and suggestions for improvements.* – Article.

Article dedicated to research and find ways to improve the quality of public administration on the basis of PPP effective organizational structure interaction of government, business, civil society institutions, representatives of the expert community.

*Key words:* public-private partnerships, public authority, civil society, the private partners.

УДК 34.04:629.123

*О. В. Бондарь*

### ЗМІСТ КОМПЕТЕНЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

**Постановка проблеми.** Реформування публічної адміністрації в напрямі запровадження форм і методів, іманентних демократичній спрямованості діяльності відповідних органів, визначає необхідність наукової розвідки в напрямі сутності адміністративної послуги та конкретизації теоретичних положень, відповідно до предметної спрямованості сфери застосування послуги. Однією з таких сфер є морський транспорт, високий ступінь ефективності функціонування якого впливає на економічний потенціал України. Водночас сфера морського транспорту нагально потребує державної підтримки, про що було зазначено в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) від 16.05.2008 р. «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави», яке було скасовано на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014 р. Однак завдання щодо вдосконалення системи забезпечення безпеки мореплавства, розвитку кораблебудування, морського співробітництва не втрачають актуальності, а скасування рішення РНБО України від 16.05.2008 р. означає необхідність оновлення державної стратегії в галузі морського транспорту та розвитку морегосподарства як одного із чинників формування й реалізації зовнішньоекономічних зв'язків.

Обсяг морських та річкових вантажних перевезень у загальному обсязі вантажопотоків у світі складає близько 90%. В Україні в структурі вантажних перевезень переважає залізничний і наземний види транспорту [1, с. 200]. Називають також інші показники обсягу міжнародних морських перевезень. Згідно з даними, наведеними Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України, посиляючись на результати досліджень Комісії ООН із питань розвитку та торгівлі (UNCTAD), понад 80% міжнародної торгівлі товарами здійснюється шляхом морських перевезень [2].

Сучасний стан правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту не можна назвати досконалим, враховуючи насамперед спірність приписів базового Закону України «Про адміністративні послуги» [3] та необхідність їх адаптації до специфіки сфери морського транспорту. Нагально необхідною є імплементація європейських стандартів до зазначеної сфери, що постає з політичної частини Угоди про асоціацію Європейського Союзу з Україною.