

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: СТАН ПУБЛІЧНОГО ДИСКУРСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ

О. С. ПРОНЕВИЧ, д-р юрид. наук, проф., головний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, м. Київ

С. О. ПРОНЕВИЧ, студент факультету права, економіки, психології та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків

Державно-приватне партнерство належить до важливих чинників підвищення рівня соціально-економічного розвитку сучасних країн. Практика державно-приватного партнерства (Public-Private Partnership) була започаткована наприкінці XVIII ст. в Англії. Завдяки залученню приватного капіталу до фінансування суспільно значущих інфраструктурних проєктів англійському уряду вдалося досягти суттєвих позитивних зрушень в ключових галузях народного господарства. Упродовж наступних століть органи публічної влади провідних країн досить часто використовували англійський досвід з метою вирішення складних економічних проблем в умовах фінансово-економічної кризи, відсутності достатніх бюджетних коштів та досвіду ефективного державного управління стратегічними об'єктами народного господарства в ринкових умовах. Зазвичай йшлося про відновлення архаїчної та зношеної інфраструктури (систем централізованого тепло-, газо- та водопостачання і водовідведення, дорожньої інфраструктури, аеропортів та морських портів, залізниці тощо). Як наслідок, в сучасному західному суспільстві державно-приватне партнерство сприймається як специфічна форма взаємодії держави та приватного сектору, унікальний інституційний інструмент оновлення (модернізації) та розвитку суспільної інфраструктури шляхом об'єднання ресурсів держави та бізнесу, альтернативний спосіб відновлення національної економіки, індикатор рівня соціальної відповідальності бізнесу тощо.

Легітимізація інституту державно-приватного партнерства в Україні відбулася внаслідок прийняття Закону України „Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 року № 2404-VI. Законом закріплено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. Відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Закону державно-приватне партнерство розглядається як 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. Згідно з ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону окреслено пріоритетні сфери застосування державно-приватного партнерства. Водночас в ч. 2 ст. 4 Закону закріплена можливість застосування державно-приватного партнерства „в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям”.

На нашу думку, наявність в Законі України „Про державно-приватне партнерство” вищезазначеного правового застереження уможливило застосування державно-приватного партнерства у сфері безпеки. Правова доктрина традиційно відносить до переліку охоронюваних державою основоположних суспільних благ безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Натомість упродовж останнього часу в провідних країнах триває напружений суспільний дискурс щодо необхідності переосмислення філософії безпекової діяльності держави, суттєвого коригування доктринальних засад державної політики у сфері безпеки, перегляду сутності безпекових відносин. Одним з найважливіших питань цієї дискусії є з'ясування перспективи „приватизації сфери безпеки” у контексті часткової приватизації публічних завдань, ініційованої прибічниками лібералізації соціально-економічних відносин. Апологети соціально-правового концепту роздержавлення правоохоронної діяльності наголошують на достатності філософсько-правового обґрунтування суспільної затребуваності вжиття таких заходів та наявності формально-правових підстав для реалізації приватизаційної моделі державно-приватного партнерства у сфері безпеки. Їх позиція ґрунтується на таких базових постулатах: визнання неможливості цілковитого роздержавлення сфери безпеки, оскільки державі іманентно властива виключна монополія на застосування примусу, а її завдання у сфері безпеки мають владний характер; спільної відповідальності органів публічної влади, приватного сектора та громадянського суспільства за забезпечення безпеки; обов'язку держави забезпечувати громадянам достатній рівень безпеки у межах наявних бюджетних та організаційних можливостей, а все, що виходить за межі надаваного державою мінімуму безпеки, повинно визнаватися додатковою розкішшю, яка має оплачуватися громадянином; створення державою необхідних умов для розвитку ринку послуг у сфері безпеки людини та суспільства у зв'язку з неспроможністю органів публічної влади забезпечити громадянину абсолютну безпеку; забезпечення нагляду та контролю уповноважених органів державної влади (у першу чергу поліції) за діяльністю недержавних суб'єктів, наділених правом надавати окремі послуги у сфері безпеки, оскільки забезпечувати внутрішню безпеку уповноважена держава, а недержавні суб'єкти правоохоронної діяльності відіграють допоміжну роль.

Наслідком суспільного компромісу щодо часткового роздержавлення правоохоронної діяльності стала легітимізація охоронної діяльності як виду господарської діяльності, що полягає у делегуванні приватному сектору права на надання послуг з охорони власності та громадян. Так, відповідно до ст. 5

Закону України „Про охоронну діяльність” від 22 березня 2012 року № 4616-VI суб’єкт охоронної діяльності на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії надає такі охоронні послуги: охорона майна громадян; охорона майна юридичних осіб; охорона фізичних осіб. Ліцензування охоронних послуг здійснюється у порядку, визначеному Законом України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 1 червня 2000 року № 1775-III. Органами державного регулювання у сфері охоронної діяльності є Кабінет Міністрів України, а також Міністерство внутрішніх справ України, яке відповідно до п. 1 Переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 „Про затвердження переліку органів ліцензування” визнано центральним органом виконавчої влади у сфері охоронної діяльності. Ліцензійні умов провадження охоронної діяльності затверджено наказом МВС України від 15.04.2013 № 365 „Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності”. Законом передбачено, що суб’єкти охоронної діяльності та правоохоронні органи можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку. Відповідно до ст. 19 Закону України „Про охоронну діяльність” суб’єкти охоронної діяльності можуть організовувати взаємодію з правоохоронними органами у формі: проведення спільних нарад, консультацій; обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень; інших не заборонених законодавством заходів за умови, що не порушуються права та обов’язки суб’єктів господарювання і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу.

Перспективним напрямом застосування державно-приватного партнерства у сфері безпеки є створення необхідних інституційно-правових засад надання послуг у сфері приватної детективної (розшукової) діяльності. Станом на теперішній час в Україні зберігається нагальна необхідність законодавчого врегулювання приватної детективної (розшукової) діяльності. Парламент неодноразово намагався ухвалити відповідний законопроект, однак кожного разу належної підтримки він не отримував (остання безрезультатна спроба була здійснена на засіданні Верховної Ради України від 15 травня 2014 року). Як наслідок, станом на теперішній час де-юре в Україні приватної детективної (розшукової) діяльності не існує, однак де-факто в країні функціонують суб’єкти підприємницької діяльності, які пропонують подібні послуги. Досвід провідних європейських країн свідчить, що дефініція “детективні (розшукові) послуги” має бути визначена як дії, що полягають у добуванні інформації про осіб, предмети та події, реалізовані на підставі укладеної з клієнтом угоди, у формах та в сфері, не віднесених до компетенції державних органів. Приватні детективи повинні бути першочергово наділені такими засадничими повноваженнями: збору інформації у цивільних справах щодо майна та дотримання вимог доброчесності у господарчих відносинах, нелегітимного використання у господарчій діяльності товарних знаків і

торгівельних марок, нечесної конкуренції та оприлюднення відомостей, що становлять комерційну таємницю; розшуку майна та осіб (загиблих або таких, які переховуються); збору інформації у справі, за якою здійснюється кримінальне провадження, за умови, що замовник цих дій не є органом, який здійснює кримінальне провадження або нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Приватна детективна (розшукова) діяльність повсюдно визнана квазіполіцейською діяльністю, що зумовлює запровадження жорстких умов ліцензування.

На міжнародному та національному рівнях акцентовано наголошується на нагальній необхідності налагодження державно-приватного партнерства у сфері попередження, реагування і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціально-політичного характеру. Особлива увага до цієї проблеми зумовлена прагненням делегувати приватному сектору частину ризиків щодо забезпечення систем життєзабезпечення населення. В окремих країнах вже накопичено досвід залучення ресурсів приватних компаній для мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій, участі бізнесу у забезпеченні стійкості „критичної інфраструктури” (тобто стійкості до відмов складних технічних систем життєзабезпечення), партнерської взаємодії органів правопорядку з приватним сектором щодо забезпечення громадської безпеки при проведенні масових заходів (у першу чергу шляхом посилення фізичного захисту об’єктів, встановлення ефективних інженерно-технічних засобів охорони), модернізації систем централізованого оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій тощо. Фахівці наголошують, що в чинному Кодексі цивільного захисту України питання державно-приватного партнерства розглядаються опосередковано. Вважаємо, що в умовах існування терористичної загрози, критичної зношеності основних фондів мереж життєзабезпечення та відсутності бюджетних коштів для реалізації масштабних інфраструктурних проектів одним з безумовних пріоритетів законодавчої діяльності Верховної Ради України має стати створення розгалуженої законодавчої бази застосування державно-приватного партнерства у сфері попередження, реагування і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Резюмуючи, зазначимо, що державно-приватне партнерство у сфері безпеки людини, суспільства та держави є комплексною соціально-правовою проблемою. Перспектива новелізації відповідної нормативно-правової бази полягає у забезпеченні часткової приватизації окремих завдань держави у сфері правоохорони шляхом наділення недержавних суб’єктів правоохоронної діяльності повноваженнями щодо надання охоронних і детективних (розшукових) послуг. Стратегічним напрямом законотворчої діяльності в Україні є також створення інституційно-правових засад налагодження державно-приватного партнерства у сфері попередження, реагування і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціально-політичного характеру.