

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.39>**Ю. В. Мех**

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

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню окремих питань запровадження проєктів державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування. Проаналізовано сферу електронного урядування як групу суспільних відносин, де може використовуватись державно-приватне партнерство. Зауважено, що поняття «електронних комунікацій» та «електронного урядування» не є тотожними: «електронні комунікації» є вужчим поняттям, ніж «електронне урядування».

Встановлено, що електронне урядування на сучасному етапі відображає підхід до організації функціонування суб'єктів публічної влади на підставі використання цифрових технологій, а не впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в практику діяльності суб'єктів публічної влади. Окреслено напрями електронного урядування та їх співвідношення з державно-приватним партнерством.

Виходячи з того, що електронне урядування є невід'ємною складовою діяльності державного партнера зроблено висновки, що проєкти державно-приватного партнерства, які укладено після 2019 року, тим чи іншим чином відображають компоненти електронного урядування. Підкреслено, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-приватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

Констатовано негативну кількісну динаміку реалізації договорів державно-приватного партнерства. Пошук причин такої тенденції перебуває, первинно, в площині належної зацікавленості в державно-приватному партнерстві як у державного партнера, так і потенційних приватних партнерів. Доцільним є окреслення концепції державно-приватного партнерства з акцентуванням уваги на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій при взаємодії державного та приватного партнерів, а також під час впорядкування суспільних відносин.

Ключові слова: електронне урядування, державно-приватне партнерство, взаємодія, цифрові технології, електронні комунікації.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Пошук нових методів впорядкування суспільних відносин призвів до залучення приватних суб'єктів в управлінську сферу. Партнерські засади взаємодії публічного та приватного сектору надали можливість для втілення оптимальної моделі управління, яка торкнулась широкого спектру суспільних відносин. Не виключенням є впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій. Адже в жодній сфері суспільного

буття неможливо досягти високих темпів перетворень без впровадження цифрових технологій [1]. При впровадженні електронного урядування відбувається структурна зміна системи органів управління, що виступають публічним партнером. Актуалізація пошуку моделі державно-приватного партнерства в сфері використання цифрових технологій означатиме, що діяльність суб'єктів публічного адміністрування спиратиметься на сильну, ефективна та безпечну електронну систему як при внутрішній діяльності, так і при взаємодії з приватними суб'єктами.

Тобто, з одного боку, актуальним є впровадження ідеї електронного урядування, а з іншого здійснення цього завдання шляхом державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сфера використання інформаційно-телекомунікаційних суб'єктами публічного адміністрування досліджувалась широким колом науковців, наприклад: В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяком, В.В. Галуньком, В.М. Гаращуком, І.С. Гриценком, Т.Є.Кагановською, В.К. Колпаковим, Р.С. Мельником, Р.В. Миронюком, О.В. Ткаченко, Н.Ю. Цибульник, О.Б. Червяковою, А.М. Школиком та іншими [2,3,4,5]. Водночас проблематика державно-приватного партнерства не настільки розроблена, хоча є ряд доктринально вагомих висновків, яких зроблено такими вченими, як: 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, Е. Савас, В.І. Якуніним. При цьому, дослідження державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування є відсутніми.

Мета статті – дослідження окремих питань запровадження проєктів державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Можливість використання практики державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування потребує уточнення. Йдеться про те, що Законом України «Про державно-приватне партнерство» прямої вказівки на електронне урядування немає. Вказаний нормативно-правовий акт передбачає можливість взаємодії державного та приватного партнерів в секторі електронних комунікацій [6]. Відповідно, поняття «електронних комунікацій» та «електронного урядування» не є тотожними. Електронні комунікації є вузьким поняттям, ніж електронне урядування, вони охоплюють відносини щодо надання та отримання електронних комунікаційних послуг, постачання та доступу до електронних комунікаційних мереж, забезпечення конкуренції на ринках електронних комунікацій, а також щодо користування радіочастотним спектром, ресурсами

нумерації та захисту прав користувачів послуг [7].

Перед тим як проаналізувати перспективи використання державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування, слід визначити, що собою являє останнє. Так, у 2010 р. в Україні було прийнято «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні». Формально це призвело до нової форми здійснення державного управління – електронного урядування. До ознак, що дали можливість вивести організацію державного управління на окремий та відмінний від попередніх варіацій рівень, слід зарахувати: 1) відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується через використання інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) задоволення потреб громадян як мету управлінського апарату; 3) використання електронного документообігу та цифрового підпису; 4) налагодження взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами через Інтернет [8].

До заходів, що сприяють втіленню концепту електронного урядування, відносяться такі: забезпечення можливості електронного способу подання звернення громадян, відмежування реєстрів за об'єктом їх ведення, створення правових засад для використання цифрового підпису, налагодження електронної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, створення системи надання адміністративних послуг в електронний спосіб [9]. Усі ці заходи було втілено в правову дійсність. Крім того, у 2014 р. було утворено Державне агентство з питань електронного урядування України як центральний орган виконавчої влади, предметом відання якого є суспільні відносини у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [10]. З моменту створення спеціально уповноваженого органу використання інформаційно-телекомунікаційних технологій стало провідним завданням державних

структур, а сфера їх застосування була суттєво розширеною та праксеологічно урізноманітненою (наприклад, ідентифікація як архетипу професійної державної служби, що спрямований на забезпечення її ефективності в цілому через гнучкість структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, що здатні виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [11] тощо).

Подальший розвиток електронного урядування пов'язано з використанням цифрових технологій у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що відображено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні 2017 року. Це пов'язано з тим, що ідея використання сучасних технологій набуває всеохоплюючого значення, 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 [12]. На цьому етапі, паралельно, напрямом розвитку електронного урядування є «цифровізація». Підтвердженням цієї тези є утворення Міністерства цифрової трансформації України шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування України [13]. На новоутворений орган державної виконавчої влади покладено функції не лише з інформатизації або популяризації поширення нових технологій у визначених сферах суспільних відносин, але й ті, що стосуються вироблення державної політики цифровізації в цілому та цифрового розвитку [14].

Таким чином, на сучасному етапі електронне урядування засновано на так званій концепції «Ера цифрового урядування» (Digital Era Governanse), що передбачає сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. В основі цієї концепції лежать три ключові елементи: «реінтеграція» (повернення деяких питань під контроль уряду); «холізм» (реорганізація уряду навколо потреб усіх клієнтських

груп); та «оцифрування» (повне використання потенціалу цифрового зберігання та інтернет-комунікацій для трансформації управління). Цифровізації урядування означає, що суб'єкти публічного сектору реагують на сучасні виклики та швидкі зміни інформаційних технологій та інформаційних систем [15]. Отже, електронне урядування на сучасному етапі передбачає не впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в практику діяльності суб'єктів публічної влади, а відображає підхід до організації функціонування суб'єктів публічної влади на підставі використання цифрових технологій.

Реалізація проєктів електронного урядування відбувається у співпраці всіх державних структур, органів місцевого самоврядування за підтримки міжнародних партнерів. Серед основних напрямів електронного урядування можна виокремити: надання електронних послуг; розповсюдження доступних та надійних засобів електронної ідентифікації (включаючи, мобільну ідентифікацію за допомогою MobileID); впровадження принципу Digital by Default – «цифрового за замовчанням» (пріоритетним способом реалізації описаного в документі процесу за замовчанням буде визначений саме електронний спосіб); впровадження електронного документообігу в органах влади; дія системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»; розвиток сфери відкритих даних [1]. Вказані напрями електронного урядування доцільно співвіднести з сферою застосування державно-приватного партнерства. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство», державно-приватне партнерство може застосовуватися в: 1) конкретно визначених сферах суспільних відносин: а) виробництва, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; б) будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; в) машинобудування; г) збору, очищення та розподілення води; д) охорони здоров'я, туризму, відпочинку,

рекреації, культури та спорту; є) забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; ж) управління відходами, крім збирання та перевезення; з) виробництва, розподілення та постачання електричної енергії; и) надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом; і) виробництва та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництва та капітального ремонту житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції; ї) встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; й) надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; к) управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини; л) донорства крові та/або компонентів крові, заготівлі, переробки, тестування, зберігання, розподілу і реалізації донорської крові та/або компонентів крові; м) електронних комунікацій; 2) можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг [6]. Виходячи з того, що електронне урядування є невід'ємною складовою діяльності державного партнера можна зробити висновок, що проекти державно-приватного партнерства, які укладено після 2019 року, тим чи іншим чином відображають компоненти електронного урядування. З іншого боку, це означає, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-приватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

Показовою в напрямі симбіозу державно-приватного партнерства та електронного урядування є практика Китаю. Зокрема, еволюція державно-приватного партнерства у китайському електронному уряді пройшла чотири етапи: аутсорсинг; спільне надання послуг; спільне управління; спільне врядування. Сприймаючи цінність технологій, які пропонують лише

певні технічні інструменти для розвитку електронного урядування, держава співпрацювала з приватним сектором у формі аутсорсингу, використовуючи контракти з постачальниками ІТ. В міру поступового залучення громадян через мобільні платформи для надання послуг електронного урядування приватний сектор стає на рівень співпровайдерів послуг. У процесі партнерства держава передає деякі функції надання державних послуг приватному власнику, зберігаючи контроль, встановлюючи стандарти послуг, безпеки та тарифікації. На останньому етапі реалізації державно-приватного партнерства держава перекладає частину відповідальності за надання послуг приватним партнерам, передбачає відкриття державних даних та зменшення контролю; приватні партнери сприяють наданню цифрових послуг спільно з державою, використовуючи передові ІТ-інструменти та можливості [16].

В Україні стан реалізації проектів державно-приватного партнерства в цілому погіршився з моменту впровадження правового режиму воєнного стану [17]. Пошук причин такої тенденції перебуває, перш за все, в площині належної зацікавленості в державно-приватному партнерстві як у державного партнера, так і потенційних приватних партнерів. Вбачається доцільним окреслення концепції державно-приватного партнерства з акцентуванням уваги на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій при взаємодії державного та приватного партнерів, а також під час впорядкування суспільних відносин.

Висновки. Підсумовуючи приходимо до висновку, що концепція електронного урядування є новою формою функціонування публічних інституцій, які виступають одночасно державними партнерами при державно-приватному партнерстві. Використання цифрових технологій є невід'ємним елементом будь-яких проектів державно-приватного партнерства незалежно від сфери суспільних відносин, де застосовано цей механізм. Акцентовано увагу на тому, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-при-

ватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

Список використаної літератури:

1. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>
2. Tsybulnyk N.Yu., Zadoia I. I., Kurbatova I. S., Mekh Yu. V. E-government within Public Administration . *Jurnal Cita Hukum: Indonesian Law Journal*. 2020. Vol. 8. № 3. P. 471 – 488.
3. Кагановська Т.Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні. *Форум права*. 2014. № 2. С. 176-182.
4. Кулага І., Ткаченко О., Клівак В. Компаративний аналіз упровадження та розвитку електронного урядування в Україні та Естонії. *Стратегія економічного розвитку України*. 2020. № 46. С. 36-52.
5. Червякова О.Б. Сутнісні ознаки та види інформаційних ресурсів як об'єктів державного управління. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 3 (70). С. 176-184.
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
7. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 р. № 1089. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#doc_info
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20101213#Text>
9. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text>
10. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. (в ред. від 01.10.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF/ed20141001#Text>
11. Про Стратегію сталого розвитку: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>
13. Деякі питання оптимізації державних органів виконавчої влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.09.2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF/ed20210220#Text>
14. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2022-%D0%BF#Text>
15. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 139-145. С. 140.
16. Круглов В. Розвиток системи державно-приватного партнерства в сучасних умовах. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 3(9). С. 50-67.
17. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

Mekh Yu. V. Some issues of implementing public-private partnership projects in the field of e-government

The article is devoted to the study of certain issues of the implementation of public-private partnership projects in the field of electronic governance. The field of e-governance is analyzed as a group of social relations where public-private partnership can be used. It is noted that the concepts of «electronic communications» and «e-government» are not identical: «electronic communications» is a narrower concept than «electronic government».

It was established that electronic governance at the current stage reflects an approach to the organization of the functioning of public authorities based on the use of digital

technologies, rather than the introduction of information and telecommunication technologies into the practice of activities of public authorities. The directions of e-governance and their relationship with public-private partnership are outlined.

Based on the fact that e-governance is an integral component of the state partner's activities, it was concluded that public-private partnership projects concluded after 2019 in one way or another reflect the components of e-governance. It is emphasized that e-governance can achieve the set goals through the use of public-private partnership mechanisms both in specifically defined areas of public relations and in possible areas of public relations by decision of the state partner in those areas of activity that involve the provision of socially significant services.

A negative quantitative dynamics of the implementation of public-private partnership contracts was noted. The search for the reasons for such a trend lies, primarily, in the plane of due interest in the public-private partnership by both the public partner and potential private partners. It is appropriate to outline the concept of public-private partnership with an emphasis on the use of information and telecommunication technologies during the interaction of public and private partners, as well as during the regulation of social relations.

Key words: *electronic governance, public-private partnership, interaction, digital technologies, electronic communications.*