

**БОНДАРЕНКО Д. С.,**  
старший викладач кафедри  
адміністративного,  
фінансового та господарського права  
(Бердянський інститут державного  
та муніципального управління  
Класичного приватного університету)

УДК 342.951

### **КОНКУРС З ВИЗНАЧЕННЯ ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРА ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ОСОБЛИВИЙ РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

Стаття присвячена дослідженню процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства як особливого різновиду адміністративних процедур, та запропонована її авторська дефініція. Автором охарактеризовані матеріально-правові та адміністративно-процедурні норми, що регулюють порядок проведення конкурсу, і правовідносини, що виникають між уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації та потенційними приватними партнерами під час підготовки та проведення конкурсу. Виділені та детально проаналізовані шість стадій конкурсної процедури з визначення приватного партнера.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, адміністративна процедура, конкурс, суб'єкт публічної адміністрації, приватний партнер.

Статья посвящена исследованию процедуры конкурса по определению частного партнера для осуществления государственно-частного партнерства как особой разновидности административных процедур, и предложена ее авторская дефиниция. Автором охарактеризованы материально-правовые и административно-процедурные нормы, регулирующие порядок проведения конкурса, и правоотношения, возникающие между уполномоченным субъектом публичной администрации и потенциальными частными партнерами во время подготовки и проведения конкурса. Выделены и детально проанализированы шесть стадий конкурсной процедуры по определению частного партнера.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, административная процедура, конкурс, субъект публичной администрации, частный партнер.

The article covers the research on a procedure of the contest on defining a private partner for realizing public-private partnership as a specific sort of administrative procedures and suggests the author definition for the contest procedure. The author characterizes material-legal and administrative-procedural norms which regulate the order of conducting the contest and legal relations between the authorized party of public administration and potential private partners during the contest. There are six stages of the contest procedure on defining a private partner.

**Key words:** public-private partnership, partnership, administrative procedure, party of public administration, private partner.



**Вступ.** Одним з ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем є державно-приватне партнерство, висока ефективність якого як форми взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу та запровадження якого передбачено Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [1], Програмою розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [2], Законом України «Про державно-приватне партнерство» [3] та низкою підзаконних правових актів.

**Постановка завдання.** Успішний розвиток державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для держави сфери можливий лише за умови забезпечення балансу інтересів і системи гарантій сторін такого співробітництва, прозорості, об'єктивності, нормативно-регламентованої процедури визначення приватного партнера та публічного контролю за реалізацією проектів державно-приватного партнерства.

Питання правового регулювання державно-приватного партнерства знаходяться в межах наукового інтересу багатьох сучасних науковців, зокрема А.В. Беліцької, В.Г. Варнавського, О.М. Вінник, І.А. Губанова, Ю.С. Ємельянова, А.А. Зверева, Г.Л. Знаменського, Н.О. Ігнатюк, В.А. Кабашкіна, О.А. Медведєвої, К.О. Настечко, А.А. Родіна, В.Є. Сазонова, О.Д. Сиротюка, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.С. Терешенка, О.В. Шаповалової, П.І. Шилепницького, В.Д. Шликова та ін. В той же час слід констатувати, що при відносній багатоманітності досліджень у сфері партнерських взаємовідносин між державою і бізнесом безпосередньо процедурі визначення приватного партнера належна увага вчених не приділялась.

**Результати дослідження.** Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначення приватного партнера здійснюється виключно на конкурсних засадах [3, ч. 1 ст. 14], що відповідає світовим тенденціям правового регулювання в означеній сфері. За слушним зауваженням А.В. Беліцької конкурсна процедура є найбільш оптимальною, а сам конкурс може бути як відкритим, так і закритим [4, с. 9].

Застосування науковцями і законодавцем термінів «порядок проведення конкурсу» [5, с. 155; 6], «конкурсна процедура» [4, с. 9], «процедура проведення конкурсу» [7, с. 3] свідчить, що фактично проведення такого конкурсу з визначення приватного партнера є регламентованими адміністративним правом діями, які вчиняються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації з метою визначення приватного партнера як сторони договору державно-приватного партнерства, що відповідає сучасному розумінню поняття «адміністративна процедура» [8; 9] і на якому варто зупинитися більш детально.

Передусім, слід зазначити, що адміністративна процедура є різновидом правової процедури, якій притаманні, у свою чергу, всі ознаки соціальної процедури, але з урахуванням певних особливостей та специфіки. Так, у загально-соціальному значенні поняття «процедура» характеризується такими ознаками: а) являє собою послідовність дій, які відбуваються безпосередньо одна за одною, чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами; б) є послідовністю дій, що відбувається за існуючими (встановленими) правилами поведінки; в) являє собою послідовність дій, об'єднаних спільною метою; г) ієрархічна; д) має обслуговуючий характер [10, с. 216].

Правова процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування, якій притаманні наступні ознаки: а) це попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; б) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; в) межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх запровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається



процедурна; д) законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; е) обслуговуючий характер стосовно правовідношення, для реалізації якого і була передбачена [10, с. 216; 11, с. 13; 12, с. 10]. Ця характеристика розкриває ознаки процедури, які прийнятні та можуть бути застосовані до всіх галузей права включно, і до адміністративної в тому числі.

Слід підтримати Т.О. Коломоєць і Р.С. Калініна, які визначають адміністративну процедуру як регламентовані адміністративним правом дії, які вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуально-визначеної справи, які характеризуються: 1) публічністю; 2) індивідуальністю; 3) детальною правовою регламентацією; 4) специфікою суб'єктного складу; 5) цілеспрямованістю [13, с. 17; 9, с. 245].

Вбачається, що саме це визначення терміну «адміністративна процедура» повинно бути базовим для подальшого дослідження такого їх різновиду, як адміністративні процедури в сфері державно-приватного партнерства. Враховуючи комплексний характер діяльності суб'єктів публічної адміністрації (в т.ч. Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами як уповноважених органів з питань державно-приватного партнерства) щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ та порядку такої діяльності, слід визнати такий порядок лише складовою загальної процесуальної діяльності, регламентованої нормами адміністративного права.

Отже, можна стверджувати, що конкурс з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства є особливим різновидом адміністративної процедури, а тому може бути досліджений за допомогою усталеного алгоритму аналізу адміністративних процедур, а саме: 1) правових норм, що регулюють здійснення процедури; 2) правовідносин, що складаються між уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, та потенційними приватними партнерами під час підготовки та проведення конкурсу; 3) цільового призначення процедури; 4) стадій проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

Правові норми, які регулюють процедуру проведення конкурсу з визначення приватного партнера, складаються з:

– матеріально-правових норм щодо можливості партнерських відносин між державою та бізнесом, рівності перед законом державних і приватних партнерів, заборони будь-якої дискримінації їх прав та визначення приватного партнера лише на конкурсних засадах [14, ст. ст. 2, 6, 8, 12, 22, 23, 48, 149; 3, ст. ст. 3, 4, 14];

– адміністративно-правових норм, які встановлюють принципи, цілі, завдання, правовий статус її учасників, їх права та обов'язки в процесі реалізації такої процедури [3, ст. 3, 11, 12; 6];

– адміністративно-процедурних норм, які визначають порядок здійснення конкурсу з визначення приватного партнера [3, ст.ст. 10, 13-17; 6].

Суб'єктами правовідносин, що складаються під час підготовки та проведення конкурсу, є: 1) уповноважений суб'єкт публічної адміністрації (Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган – щодо об'єктів державної власності; Рада міністрів Автономної Республіки Крим – щодо об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим; місцеві ради – щодо об'єктів комунальної власності), що приймає рішення про проведення конкурсу та затверджує його результати; 2) конкурсна комісія, що безпосередньо організовує процедуру та визначає переможця конкурсу; 3) потенційні приватні партнери (юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи-підприємці) – учасники конкурсу [3, ст. 13; 6, п. 4, 9].

Слід зазначити, що у законодавстві України є певна нечіткість у визначенні уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації щодо об'єктів державної власності. Так, спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства є



Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [15, пп. 1.3], а Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами забезпечує реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерств, розробку і реалізацію таких проектів [16, п. 4]. Однак обидва органи займаються цими питаннями не на підставі рішення Кабінету Міністрів України (як зазначено в Законі України «Про державно-приватне партнерство» [3]), а на підставі відповідних Указів Президента. Крім цього, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь в реалізації політики державно-приватного партнерства у відповідних сферах. У свою чергу, місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку державно-приватного партнерства на відповідному рівні управління. Така ситуація, на думку І. Селіванової, з якою варто погодитися, породжує дублювання функцій, виникнення протиріч між органами влади, і головне – заплутує потенційного приватного партнера [17].

Конкурсна комісія створюється уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у складі не менше семи осіб, до якої включаються щодо: а) об'єктів державної власності – представники органу управління, Міністерства, Мінфіну, Фонду державного майна та Державного агентства земельних ресурсів; б) об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, – представники Ради Міністрів АРК, республіканського органу виконавчої влади, уповноваженого управляти зазначеним майном АРК, а також Фонду державного майна АРК, Міністерства фінансів АРК та Республіканського комітету із земельних ресурсів; в) об'єктів комунальної власності – представники уповноваженого управляти комунальним майном виконавчого органу місцевих рад, уповноважених органів місцевих рад з питань земельних ресурсів та фінансів. До складу комісії можуть входити представники інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Метою проведення конкурсу є визначення приватного партнера(ів), який(і) забезпечить створення сприятливіших умов для здійснення державно-приватного партнерства [6, п. 2].

Слід зазначити, що початку такої конкурсній процедурі передують аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства, погодження Міністерством економічного розвитку та торгівлі України висновку про результати проведення зазначеного аналізу, прийняття рішення про проведення конкурсу та публікація оголошення про його проведення [3, ст. ст. 11,12; 6, п. 5, 18].

Процедура конкурсу на визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства, як правило, складається з наступних стадій: 1) подання заявок на участь у конкурсі; 2) попередній відбір претендентів з урахуванням кваліфікаційних та інших вимог, визначених конкурсною документацією; 3) подання конкурсних пропозицій; 4) розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями учасників конкурсу; 5) проведення оцінки конкурсних пропозицій; 6) визначення переможця конкурсу [6, п. 8].

Стадія 1. Подання заявок на участь у конкурсі здійснюється протягом 30 календарних днів у встановленому в оголошенні про проведення конкурсу порядку. Заявка повинна містити: 1) повне найменування, місцезнаходження, телефон (телефакс) претендента; 2) дату, місце та найменування органу реєстрації претендента; 3) загальні відомості про посадових осіб претендента; 4) дані про особу, що підписала заявку. До заявки повинні бути додані всі передбачені документи [6, п. п. 6, 20].

Стадія 2. Попередній відбір претендентів з урахуванням кваліфікаційних та інших вимог, визначених конкурсною документацією, здійснюється з метою недопущення для участі в конкурсі претендентів, які не зможуть забезпечити реалізацію договору державно-приватного партнерства. Зокрема, не допускаються претенденти, які: а) визнані банкрутами або стосовно яких порушено справу про банкрутство; б) перебувають у стадії ліквідації; в) мають прострочену заборгованість із заробітної плати, сплати податків та зборів (обов'язкових платежів); г) контролюються один одним, перебувають під спіль-



ним контролем або є пов'язаними особами (у разі подання заявки окремо кожним таким претендентом); г) не відповідають кваліфікаційним вимогам; д) подали заявку, що не відповідає вимогам, визначеним конкурсною документацією [6, п. 23].

За результатами попереднього відбору комісія складає протокол щодо відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам і подає в одноденний строк уповноваженому суб'єкту публічної адміністрації на затвердження проект рішення про допущення (недопущення) претендентів до участі в конкурсі, який, у свою чергу, надсилає претендентові в одноденний строк з дня затвердження такого рішення відповідне письмове повідомлення з належним обґрунтуванням.

Стадія 3. Подання конкурсних пропозицій здійснюється претендентами у встановленому в оголошенні про проведення конкурсу порядку після отримання розширеної інформації про об'єкт державно-приватного партнерства. Конкурсна пропозиція подається комісії у запечатаному і скріпленому печаткою учасника конкурсу конверті, на якому зазначається найменування такого учасника конкурсу, та повинна містити: 1) пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства за такими розділами: комерційний, інженерно-конструкторський, фінансовий, екологічний та соціальний; 2) пропозиції щодо умов договору про партнерство; 3) анотацію конкурсної пропозиції обсягом не більш як чотири аркуші [6, п. 25].

Стадія 4. Розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями учасників здійснюється на засіданні конкурсної комісії через 5 днів з дати закінчення подання конкурсних пропозицій. За результатами розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями комісія складає протокол, в якому зазначається: а) кількість та найменування учасників конкурсу, які подали конкурсні пропозиції; б) основні відомості щодо поданих конкурсних пропозицій; в) дату проведення засідання комісії, на якому оцінюватимуться конкурсні пропозиції [6, п. 27].

Стадія 5. Проведення оцінки конкурсних пропозицій здійснюється конкурсною комісією за критеріями: 1) технічного та інженерно-конструкторського характеру; 2) фінансового та комерційного характеру; 3) екологічного та соціального характеру, 4) відповідності конкурсної пропозиції законодавчим вимогам. Переможцем конкурсу комісія пропонує визначити учасника, конкурсна пропозиція якого набрала найбільшу кількість балів [6, п. п. 30, 31]. У разі, коли протягом строку надання конкурсних пропозицій не надійшло жодної конкурсної пропозиції або всі подані конкурсні пропозиції не відповідають встановленим вимогам, конкурс може бути оголошеним комісією таким, що не відбувся.

За результатами проведення конкурсу комісія складає протокол щодо визначення переможця конкурсу, відхилення всіх конкурсних пропозицій без визначення переможця або оголошення конкурсу таким, що не відбувся, у трьох примірниках і подає їх на затвердження уповноваженому суб'єкту публічної адміністрації.

Стадія 6. Визначення переможця конкурсу здійснюється уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації протягом доби після одержання матеріалів, підготовлених комісією за результатами її роботи (місцевими радами – на найближчому пленарному засіданні) шляхом прийняття адміністративного акту про затвердження результатів конкурсу.

Затверджений протокол конкурсної комісії надсилається рекомендованим листом переможцю конкурсу в одноденний строк та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України у триденний строк для розміщення на його веб-сайті. Іншим учасникам конкурсу надсилається письмове повідомлення.

У десятиденний строк після затвердження результатів конкурсу конкурсна комісія зобов'язана оприлюднити інформацію про прийняття та/або відхилення конкурсних пропозицій учасників конкурсу з обґрунтуванням причин шляхом опублікування її в газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки



Крим, якщо державним партнером є зазначені органи, а також шляхом розміщення на веб-сайті органу управління.

Уповноважений суб'єкт публічної адміністрації погоджує протягом 30 робочих днів з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України проект договору про партнерство щодо його відповідності істотним умовам, визначеним у рішенні про проведення конкурсу, та поданій переможцем конкурсу пропозиції. Після погодження зазначеного проекту договору державний партнер укладає з переможцем конкурсу договір про партнерство.

Оскарження результатів проведення конкурсу проводиться в установленому законодавством порядку шляхом подання адміністративного позову [6, п. 40].

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства можна зробити такі висновки:

1. Конкурс з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства є особливим різновидом адміністративних процедур і може бути визначений як регламентовані адміністративним правом дії, які вчиняються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації (Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом – щодо об'єктів державної власності; Радою міністрів Автономної Республіки Крим – щодо об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим; місцевими радами – щодо об'єктів комунальної власності) з метою визначення приватного партнера як сторони договору державно-приватного партнерства.

2. Така адміністративна процедура є функціональною, заявною, звичайною, неюридичною (а за умови оскарження результатів конкурсу – юридичною).

3. Конкурс з визначення приватного партнера відіграє ключову роль у механізмі державно-приватного партнерства, оскільки від його результатів залежить, саме з якою особою чи особами буде укладений договір державно-приватного партнерства, і, як наслідок, як саме і з якими результатами буде реалізований публічно-вагомий інфраструктурний проект чи надані публічні послуги.

#### Список використаних джерел:

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

2. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.

3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI // ВРР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

4. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Анна Викторовна Белицкая. – Москва, 2011. – 24 с.

5. Терещенко С.В. Договірний механізм реалізації державно-приватного партнерства: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Сергій Володимирович Терещенко. – К., 2012. – 178 с.

6. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1200.407.0>.



7. Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Алексей Алексеевич Ходырев. – М., 2013. – 24 с.
8. Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: [монографія] / Т.О. Коломоець, Д.С. Астахов. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. – 228 с.
9. Калінін Р.С. Сучасні підходи до визначення поняття та ознак адміністративних процедур / Р.С. Калінін // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 243–247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pap.in.ua/2\\_2013/Kalinin.pdf](http://pap.in.ua/2_2013/Kalinin.pdf).
10. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / Олександр Іванович Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
11. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Сергійович Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
12. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В. Білоус // Вісник Академії Управління МВС. – 2008. – № 3. – С. 6–18.
13. Коломоець Т.О. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України: теоретико-правовий та праксеологічний аспекти / Т.О. Коломоець, Р.С. Калінін. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 200 с.
14. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
15. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Затверджено Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.
16. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України. Затверджено Указом Президента України від 12.05.2011 р. № 583/ 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>.
17. Селиванова И. Инвестиционный подрыв: Украинское законодательство о государственно-частном партнерстве не способствует развитию отношений с инвесторами / И. Селиванова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.ua/article.php?id=100107798>.

