



**Дмитро Бондаренко,**  
Генеральний директор  
Групи компаній «ЛІГА»

УДК 342:35.008.8:342.531.41(477)

## ***Характеристика адміністративно- процедурного регулювання у сфері державно-приватного партнерства***

Реформування системи публічного адміністрування як мета адміністративної реформи в Україні потребує оновленого погляду на адміністративно-правове регулювання в економічній сфері, в т. ч. на взаємовідносини між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами господарювання. В умовах глобалізації економіки та обмеженості фінансових ресурсів держава змушена диверсифікувати рівні адміністрування, передаючи частину публічних функцій органам місцевого самоврядування, та шукати нові форми залучення суб'єктів господарювання до реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг. Однією із форм співпраці між державою і суб'єктами господарювання у сфері публічних інтересів є державно-приватне партнерство, ефективність застосування якого доведена досвідом багатьох країн світу і яке було легалізовано Законом Укра-

їни від 01 липня 2010 року «Про державно-приватне партнерство».

Дослідження теоретико-практичних проблем державно-приватного партнерства є відносно новим напрямком розвитку вітчизняної юридичної науки, а правова природа такої форми співпраці між державними і приватними партнерами є дискусійною, що обумовлено регулюванням цих відносин різними галузями національного права. Водночас превалювання публічних інтересів при здійсненні державно-приватного партнерства дозволяє стверджувати, що в комплексному правовому інституті державно-приватного партнерства існує домінування норм адміністративного права [1, с. 4]. Саме за допомогою адміністративно-процедурного регулювання нормативно впорядковуються відносини, що виникають у процесі визначення приватного партнера, контролю за виконанням дого-

ворів про державно-приватне партнерство та їх припинення.

Законодавче позиціонування державно-приватного партнерства як однієї з найважливіших умов успішного соціально-економічного розвитку країни і створення якісно нової моделі взаємовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами господарювання зумовило активізацію дослідницького пошуку представниками адміністративно-правової, цивільно-правової та господарсько-правової науки. Так, окремим аспектам державно-приватного партнерства приділено увагу в дослідженнях Г. 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. Медведової, К. О. Настечко, О. С. Огій, А. А. Родіна, В. Є. Сазонова, О. Д. Сиротюка, В. С. Терешенка, О. О. Ходирева, В. Д. Шликова та ін. Разом із тим слід констатувати, що наявні наукові джерела здебільшого розглядають співробітництво між публічними і приватними партнерами крізь призму приватно-правових відносин, що обґрунтовує потребу поглибленого дослідження саме питань адміністративно-процедурного регулювання у сфері державно-приватного партнерства.

Слід зазначити, що реалізація проекту державно-приватного партнерства характеризується законодавчо встановленою етапністю та послідовністю вчинення певних дій за участю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів господарювання, які є, по суті, адміністративними процедурами. На легітимність використання терміну «адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства» свідчить застосування науковцями і законодавцем термінів «порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства» [2, ч. 2 ст. 14; 3, с. 155], «конкурсна процедура визначення приватного

партнера» [4, с. 10], «процедура проведення конкурсу на укладення угоди ДПП» [5, с. 6], «контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства» [2, ст. 21], «проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства» [2, ст. 22], «ведення обліку договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства» [2, ст. 22] та ін. Оперують безпосередньо поняттям «адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства» Н. О. Ігнатюк [6, с. 106-107] і О. С. Огій [7, с. 179].

Зупинимось на з'ясуванні поняття, сутності та різновидів адміністративних процедур у сфері державно-приватного партнерства більш детально.

Застосування етимологічного методу дає можливість дослідити початковий зміст поняття «адміністративна процедура». Етимологія слова «процедура» походить своїм корінням від латинського «procedo», що означає «проходжу, або просуваюсь» [8, с. 470; 9, с. 234; 10, с. 451]. В українській та російській мовах термін «процедура» з'явився шляхом запозичення його французько-мовної трансформації – «procedure», яке має аналогічне значення і визначається як: «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [11, с. 526], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [12, с. 511], «встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи» [13, с. 543], «офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення будь-яких справ» [9, с. 470], «офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь» [10, с. 451]. Таким чином, можна виділити спільні сутнісні риси наведених визначень: а) це ряд послідовних дій; б) всі вони спрямовані



на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення і т. д. будь-якої справи).

Слід наголосити, що на сьогоднішній день адміністративні процедури є дискусійною проблематикою в науці адміністративного права, що пояснюється відсутністю усталеного підходу до розуміння поняття «адміністративна процедура» та його співвідношення з поняттями «адміністративний процес», «адміністративне провадження». Якщо донедавна поняття «адміністративна процедура» визначалося науковцями в залежності від того, прихильниками якого підходу до визначення поняття адміністративного процесу вони є [14, с. 169], то на сьогоднішній день доктринальні погляди щодо розуміння поняття та змісту адміністративного процесу істотно трансформувалися, а саме спостерігається урізноманітнення поглядів та змістовне наповнення адміністративного процесу та збільшення кількісного варіативного підходу до їх формулювання [15, с. 133]. Поряд із традиційними для радянського періоду розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини підходами до розуміння адміністративного процесу у вузькому та широкому вигляді, з'явилися управлінська, юрисдикційна, судова концепції, згодом – позитивний, юрисдикційний, квазісудовий процес та адміністративне судочинство [16, с. 588], пізніше – деліктний, юрисдикційний, судочинний, адміністративно-юстиційний, управлінський, позитивно-управлінський, широкий адміністративний процес тощо [17, с. 34]. Все вищевикладене зумовило трансформацію розуміння адміністративних процедур як інституту адміністративного процесу до розуміння адміністративно-процедурного права й законодавства як підгалузевої складової адміністративного права і законодавства, що набуває ознак підгалузевої самостійності (наприклад, роботи О. І. Миколенка [18],

О. В. Кузьменко [19], Р. С. Мельника [20]).

Узагальнюючи наявні визначення поняття «адміністративна процедура», Т. О. Коломоєць і П. С. Астахов констатують, що у переважній більшості сучасних наукових, публіцистичних джерел адміністративна процедура розглядається як встановлений законодавством (у даному випадку адміністративним) порядок вирішення суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ. Вона здійснюється не всіма суб'єктами публічної адміністрації і не щодо всього предмета адміністративно-правового регулювання, є певною діяльністю, послідовністю дій, це дає можливість розглядати її в якості складової адміністративного процесу (позитивної, управлінської), взаємопов'язаної з адміністративним провадженням як зовнішня форма (модель) і змістовне наповнення, обумовлене реальними життєвими ситуаціями [21, с. 68–69].

Слід цілком погодитися з Т. О. Коломоєць і Р. С. Калініним, 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 [22, с. 17; 23, с. 245]. Вважається, що саме це визначення терміну «адміністративна процедура» повинно бути базовим для подальшого дослідження такого їх різновиду як адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства. Враховуючи комплексний характер діяльності суб'єктів публічної адміністрації (в т.ч. у сфері ДПП) щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ та порядку такої діяльності, слід визнати такий порядок лише складовою загальної процесуальної діяльності, регламентованої нормами адміністративного права.

Беручи до уваги спірність ситуації, яка виникла у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині навколо оновленого підходу до розуміння адміністративного процесу, обґрунтованою є підтримка позицій тих вчених, які розглядають адміністративний процес як регламентований порядок розгляду справ в порядку адміністративного судочинства (точки зору В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника, А. Т. Комзюка та ін.). При цьому окремо виділяється адміністративно-деліктне провадження як регламентований адміністративними нормами порядок розгляду справ про адміністративні проступки. Процедурні ж відносини, з точки зору Т. О. Коломoeць та Д. С. Астахова, з якими варто погодитися, є рештою відносин процесуального характеру, які не є судочинними (у розумінні адміністративного судочинства) та деліктними (у розумінні розгляду справ про адміністративні проступки), покликані врегулювати індивідуально-конкретні справи в сфері регулювання адміністративного права [21, с. 28]. І саме такі процедурні відносини характерні для державно-приватного партнерства - комплексного адміністративно-правового механізму 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) в публічних інтересах на підставі договору про державно-приватне партнерство як різновиду мобілізаційного адміністративного договору, 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, 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 [24, с. 63].

Все вищевикладене дає підстави стверджувати, що адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства є специфічним різновидом адміністративних процедур, оскільки їм притаманні всі загальні ознаки адміністративних процедур, а саме: 1) застосування у публічній сфері; 2) регулювання порядку здійснення правозастосувальної діяльності; 3) охоплення управлінської діяльності позитивної спрямованості; 4) встановлення визначеного порядку здійснення тих або інших дій, оскільки завданням адміністративних процедур є упорядкування діяльності уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб, внаслідок чого підвищується ефективність та якість роботи публічної адміністрації в цілому; 5) особливий суб'єктний склад (однією із сторін завжди виступає державний орган або посадова особа, надлені державно-владними повноваженнями); 6) закріплення в адміністративно-процедурних нормах, які, у свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права, і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [14, с. 173-174; 23, с. 246]. Слід підтримати і В. М. Бевзенка, що адміністративні процедури: а) є зовнішнім вираженням здійснення суб'єктами публічного адміністрування своїх владних повноважень, наданих цим суб'єктам для забезпечення (сприяння) здійснення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, виконання суб'єктивних обов'язків, завдань держави; б) є проявом організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; в) є інститутом адміністративного права, невіддільним від нього та



об'єктивно з ним взаємопов'язаним, для якого характерна стадійність і наявність спеціальних проваджень [25, с. 9].

На підставі загальних ознак адміністративних процедур можуть бути виділені специфічні ознаки адміністративних процедур у сфері державно-приватного партнерства: а) застосовуються у сфері публічного регулювання економіки; б) регулюють правозастосувальну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у сфері ДПП (Кабінету Міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Ради міністрів АРК, органів місцевого самоврядування); в) мають, як правило, неюрисдикційний характер; г) результатом є адміністративний акт, прийнятий уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства.

Існуючі адміністративні процедури, що відносяться до різних етапів співробітництва суб'єктів публічної адміністрації з суб'єктами господарювання, можна згрупувати за певними ознаками. Так, Н. О. Ігнатюк пропонує таку класифікацію адміністративних процедур у сфері державно-приватного партнерства:

1) переговорно-погоджувальні (в період прийняття рішень про реалізацію проектів або програм на умовах державно-приватного партнерства; в період проведення різного роду переговорів між суб'єктами державного і недержавного управління, в тому числі погодження умов участі у партнерстві, різного роду консультування, отримання згоди (гарантій) від суб'єкта державного управління, обговорення питань зміни умов за договорами та угодами, укладеними в ході партнерства та ін.);

2) конкурсні (у ході підготовки і проведення різних конкурсів (тендерів, аукціонів та ін.) за вибором учасника партнерства з числа суб'єктів недержавного управління);

3) організаційні (в період правового оформлення відносин з державно-приватного партнерства (підготовки і підписання угод і договорів);

4) процедури делегування повноважень (при передачі частини повноважень органу публічної влади на здійснення державно-приватного партнерства від його імені);

5) інформаційні (при забезпеченні інформаційної відкритості партнерства, в тому числі опублікуванні інформації, проведенні публічних слухань, консультацій з населенням і т. п.);

6) координаційні (при координації діяльності учасників державно-приватного партнерства);

7) процедури адміністративної юстиції (при позасудовому розгляді суперечок і розбіжностей учасників державно-приватного партнерства);

8) контрольні процедури (при проведенні контролю та нагляду за належним виконанням учасниками партнерства своїх зобов'язань) [6, с. 106-107].

В цілому погоджуючись із такою класифікацією можливих видів адміністративних процедур в сфері ДПП, слід зазначити, що більш обґрунтованою, на наш погляд, є їх класифікація за стадіями здійснення державно-приватного партнерства, передбаченими Законом України «Про державно-приватне партнерство» [2]:

1) процедури визначення приватного партнера, до яких може бути віднесено: процедура прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства [2, ст. ст. 11-13], конкурс з визначення приватного партнера для здійснення ДПП [2, ст. ст. 14-16], процедура укладення договору про ДПП [2, ст. 17];

2) контрольні процедури у сфері державно-приватного партнерства [2, ст. ст. 21, 22], до яких можуть бути віднесено: проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера; контроль за виконанням договорів, укладених у

рамках державно-приватного партнерства; контроль при наданні державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства; моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; моніторинг, узагальнення та опублікування результатів державно-приватного партнерства, у т. ч. здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах про державно-приватне партнерство; моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у т. ч. при проведенні конкурсів із визначення приватного партнера; облік договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

3) процедури припинення державно-приватного партнерства.

З урахуванням вищевикладеного, визнаючи важливість подальшого розвитку адміністративно-процедурного регулювання у сфері співробітництва суб'єктів публічної адміністрації із суб'єктами господарювання в публічних інтересах, вбачається можливим запропонувати наступну авторську дефініцію: «Адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства – це регламентовані адміністративно-правовими нормами дії, які вчиняються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації при прийнятті рішення про здійснення ДПП, визначенні приватного партнера, укладенні, виконанні та припиненні договору про державно-приватне партнерство».

#### Список використаних джерел

1. *Бондаренко Д. С.* Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України : монографія / Дмитро Сергійович Бондаренко. – К. : Істина, 2014. – 280 с.
2. *Закон України «Про державно-приватне партнерство»* від 01.07.2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
3. *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.
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. *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. – 16 с.
6. *Игнатьюк Н. А.* Государственно-частное партнерство : учебник / Наталья Александровна Игнатьюк. – М. : Юстицинформ, 2012. – 384 с.
7. *Огий О. С.* Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ольга Сергіївна Огий. – Х., 2014. – 204 с.
8. *Словник іншомовних слів* / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).



9. *Юридичні терміни* : тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.
10. *Бибик С. П.* Словник іншомовних слів: тлумачення, словоутворення та слововживання / С.П. Бибик, Г.М. Сюта; за ред. С.Я. Єрмоленко. – Х.: Фоліо, 2006. – 623 с. – (Б-ка держ. мови).
11. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великого русского языка : в 4 т. / Владимир Иванович Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – Т. 3. – 588 с.
12. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.
13. *Евгеньева А. П.* Словарь русского языка : в 4 т. / А. П. Евгеньева. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Рус. яз., 1984. – 614 с.
14. *Галицина Н. В.* Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галицина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
15. *Астахов Д. С.* Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства: обґрунтування доцільності проведення / Д. С. Астахов // Вісник Запорізького національного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2010. – № 4. – С. 131-135.
16. *Адміністративне судочинство України* : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
17. *Тимощук В. П.* Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення: монографія / Віктор Павлович Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
18. *Миколенко О. І.* Теорія адміністративного процедурного права : монографія / Олександр Іванович Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
19. *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
20. *Мельник Р. С.* Система адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Роман Сергійович Мельник. – Х., 2010. – 32 с.
21. *Коломоєць Т. О.* Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: [монографія] / Т. О. Коломоєць, Д. С. Астахов. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 228 с.
22. *Коломоєць Т. О.* Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України : теоретико-правовий та праксеологічний аспекти : [монографія] / Т. О. Коломоєць, Р. С. Калінін. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 200 с.
23. *Калінін Р. С.* Сучасні підходи до визначення поняття та ознак адміністративних процедур / Р. С. Калінін // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 243-247.
24. *Бондаренко Д. С.* Визначення поняття «державно-приватне партнерство» в сучасній правовій доктрині та його нормативне закріплення в законодавстві України / Д. С. Бондаренко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 60–64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2014/17.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2014/17.pdf).
25. *Адміністративне право України* : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

**Бондаренко Д. С. Характеристика адміністративно-процедурного регулювання у сфері державно-приватного партнерства**

У статті приділено увагу аналізу положень сучасної правової доктрини, законодавства України щодо визначення поняття та ознак адміністративних процедур у сфері державно-приватного партнерства. Запропоновано авторська дефініція поняття «адміністративні процедури у сфері державно-приватного партнерства» та класифікаційний розподіл таких адміністративних процедур в залежності від стадій здійснення державно-приватного партнерства.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративно-процедурне регулювання, державно-приватне партнерство, класифікаційний розподіл.

**Бондаренко Д. С. Характеристика административно-процедурного регулирования в сфере государственно-частного партнерства**

В статье уделено внимание анализу положений современной правовой доктрины, законодательства Украины относительно определения понятия и признаков административных процедур в сфере государственно-частного партнерства. Предложены авторская дефиниция понятия «административные процедуры в сфере государственно-частного партнерства» и классификационное распределение таких административных процедур в зависимости от стадий осуществления государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** административная процедура, административно-процедурное регулирование, государственно-частное партнерство, классификационное распределение.

**Bondarenko D. Characteristics of administrative procedural regulation in the field of public-private partnership**

The article contains the analysis of the contemporary legal doctrine's statements and laws of Ukraine with regard to identifying the notion and features of administrative procedures in the field of public-private partnership. The author offers the definition for the notion of "administrative procedures in the field of public-private partnership" and classification of the administrative procedures depending on the stages of enacting such procedures within public-private partnership.

**Key words:** administrative procedure, administrative-procedural regulation, public-private partnership, classification.