

УДК 336.2 +346.62  
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i6.301>

**Є. М. Чорний**  
*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права*  
*Західноукраїнського національного університету*  
*[orcid.org/0000-0001-6944-1355](https://orcid.org/0000-0001-6944-1355)*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена дослідженню наявної в Україні проблеми відсутності деяких законодавчих актів щодо регулювання державно-приватного партнерства та концесій як форми державно-приватного партнерства. В основу дослідження покладено пошук та аналіз міжнародної практики застосування принципів державно-приватного партнерства. Автором досліджено як погляди вітчизняних науковців на це питання, так і рекомендації Європейської економічної комісії стосовно покращення регулювання державно-приватного партнерства, збільшення його ефективності, впровадження нових принципів та правових моделей. Водночас було проаналізовано політики міжнародних фінансових установ, зокрема Європейського банку реконструкції та розвитку, щодо наявних підходів до державно-приватного партнерства та фінансування, консультування стосовно розвитку транспортного сектору України загалом. Під час дослідження автором виявлено відсутність регулювання деяких принципів державно-приватного партнерства та умов їх реалізації.

У статті також висвітлено законопроекти, які можуть стати рушієм багатьох проектів у сфері державно-приватного партнерства та концесій як його форми. Водночас урегулювання багатьох питань шляхом ухвалення наявних на момент написання статті законопроектів є недостатнім. Таким чином, у статті висвітлено питання та принципи, які потребують додаткового законодавчого регулювання для покращення інвестиційної привабливості державно-приватного партнерства в транспортному секторі загалом.

Автор доходить висновку про необхідність імплементації багатьох таких принципів, які є усталеними у практиці інших країн, у вітчизняне законодавство про державно-приватне партнерство та концесії. Такі принципи включають принцип відкритості, принцип «добросовісної поведінки», принцип прозорості, принцип підзвітності, принцип сталого розвитку, принцип довгострокового бюджетного планування державного партнера. Зазначено, що в умовах відсутності регулювання цих принципів та умов їх реалізації наявні практичні проблеми щодо реалізації проектів у сфері державно-приватного партнерства, а саме фінансування приватними партнерами проектів у сфері державно-приватного партнерства та гарантування фінансовими інституціями ризиків, покладених на приватного партнера.

*Ключові слова:* державно-приватне партнерство, концесії, принципи, бюджетне планування, підзвітність, відкритість, сталий розвиток.

### **Chorni Ye. M. LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC-PARTNERSHIP IMPLEMENTATION**

The article is devoted to the study of current problem of the lack of several legislative acts regarding regulation of public private partnership and concession as the form of public private partnership. The study is based on searching and analysis of international use of public private partnership principles. Author analyzed national scientists' positions on this issue, as well as recommendations of the European economic commission about improvement of regulation of public private partnership, enhancement of its effectiveness, implementation of new principles and legal models. At the meantime, it was analyzed the international financial organizations' policies, namely European Bank of Reconstruction and Development, in respect of existing approaches to public private partnership and financing, consulting in transport sector in general. Author identified lack of regulation of some principles of public private partnership and conditions of its implementation.

This article demonstrates draft laws, which can become a stimulus of a lot of projects in the spheres of public private partnership and concession as its form. At the same time, the settlement of many issues by adopting the existing draft laws at the time of writing of this article is insufficient. Thus, the article covers issues and principles that require additional legislative regulation to improve the investment attractiveness of public-private partnerships in the transport sector in general.

The author concludes that it is necessary to implement several principles, which are established in the practice of other countries, and should be implemented in the national legislation on public-private partnerships and concessions. Such principles should include the principle of transparency, the principle of "fair conduct", the principle of accountability, the principle of sustainable development, the principle of long-term budget planning of the state partner. It is also noted that in the absence of regulation of these principles and conditions for their implementation, there are practical problems with the implementation of public-private partnership projects, namely the financing by private partners of public-private partnership projects and the guarantee by financial institutions of the risks assigned to a private partner.

*Key words:* public-private partnerships, concessions, principles, budget planning, accountability, transparency, sustainable development.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розвиток держави та формування її політики у сфері економіки, інфраструктури, регіонального розвитку та будівництва потребу-

ють прогресивних рішень як на рівні виконавчої, так і на рівні виконавчої влади. Для ухвалення таких рішень необхідним є використання світових практик, міжнародного досвіду та сучасних правових форм реалізації тих чи інших проектів.

Однією з таких форм є державно-приватне партнерство, яке є універсальним інструментом реалізації політики держави з розбудови та розвитку інфраструктури загалом. Безумовно, успішна реалізація інфраструктурних проєктів шляхом укладення угод про державно-приватне партнерство потребує чіткого та зрозумілого регулювання цих правовідносин, зокрема процедури проходження вибору приватного партнера, укладення та зміни угоди щодо державно-приватного партнерства. Варто зауважити, що надзвичайно велика кількість інфраструктурних проєктів, які реалізуються за кордоном, є структурованими шляхом укладення договорів щодо державно-приватного партнерства у різних можливих формах його реалізації (концесія, спільна діяльність, управління тощо).

Світові тенденції вказують на те, що держави є конкурентами в боротьбі за залучення приватного капіталу. Для цього, окрім іншого, створюються максимально зручні та зрозумілі умови здійснення державно-приватного партнерства. Варто підкреслити, що представники української законодавчої та виконавчої влади також борються за покращення таких умов, голосуючи за відповідні законопроекти та співпрацюючи зі світовими організаціями для залучення міжнародної спільноти до покращення цих умов в Україні.

Таким чином, враховуючи світові тенденції, Україна повністю змінила законодавство у сфері державно-приватного партнерства та, зокрема, у сфері концесії шляхом ухвалення Закону України «Про концесію» та внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Попри те, що найкращі міжнародні практики імplementовані в ці закони, вони потребують додаткових змін щодо регулювання принципів державно-приватного партнерства та належних умов їх реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проблематика правового регулювання операцій у сфері державно-приватного партнерства на сучасному етапі є предметом дослідження науковців і експертів, таких як О. Бригінець, А. Мельник, С. Підгаєць, Л. Васечко, О. Василик, О. Вінник, Д. Задихайло, Н. Міляков, О. Міщук, В. Опаріна, В. Оспіщева, В. Родіонова, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалова, О. Шевчук, Т. Губанова, К. Палажченко.

Проте проблемні питання принципів державно-приватного партнерства залишаються відкритими і потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є огляд наукових підходів до вивчення принципів здійснення правового регулювання державно-приватного партнерства, окреслення проблемних питань гармонійного

розвитку взаємовідносин учасників державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Історія процесу взаємодії держави та приватних осіб є історичним явищем. Така взаємодія бере свій початок ще в епоху стародавньої Греції, Риму та Ірану. Держава у ці давні часи уже передавала повноваження зі здійснення тих чи інших функцій приватним структурам за винагороду. Наприклад, у Римській імперії держава передавала в користування приватним особам земельні ділянки для пошуку й освоєння корисних копалин, здійснюючи це через залучення прокуратора. Більш того, уже в цей давній період у Римській імперії передавалося право управління станціями, портами, банками до приватних структур [1, с. 97].

Також державно-приватне партнерство у формі концесії стало відомим у світовій практиці ще у Середні віки. Так, є відомі інвестиційні проєкти із залученням приватного капіталу щодо будівництва каналу у Франції ще у 1552 році. Зазначений проєкт з використанням однієї з форм державно-приватного партнерства був дозволений Генріхом II для спорудження каналу біля міста Салон-де-Прованс [2, с. 30].

Кінець ХХ століття став піком збільшення державно-приватного партнерства у світі. За даними Всесвітнього банку, з 1990-х років у країнах, що розвиваються, і країнах із перехідною економікою з'явилося близько 2700 проєктів державно-приватного партнерства. Найактивнішими щодо практичного використання переваг державно-приватного партнерства стали країни, що швидко розвиваються, такі як Індія, Бразилія, Мексика, Китай, Російська Федерація [3].

За показниками центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні станом на 1 січня 2021 року на умовах державно-приватного партнерства укладено 192 договори, з яких реалізується 39 договорів (29 концесійних договорів, 6 договорів про спільну діяльність, 4 інші договори), 153 договори не реалізуються (118 не виконуються, 35 розірвані або мають закінчений термін дії). [4] Такі показники не є задовільними з огляду на можливості та потенціал українських об'єктів у сфері інфраструктури, транспортних шляхів, логістичних об'єктів, які потребують залучення коштів приватних партнерів (інвесторів) для будівництва нових об'єктів, модернізації та реконструкції наявних.

Нині Світова фінансова корпорація та Європейський банк реконструкції та розвитку зацікавлені у покращенні умов здійснення державно-приватного партнерства в Україні. Ці світові фінансові організації працюють у ролі консультанта та радника у багатьох наявних інфраструктурних про-

ектах. Більш того, згідно з даними у засобах масової інформації, ці організації планують і надалі підтримувати та консультувати представників української влади, що готують нові проекти державно-приватного партнерства. Однак, попри те, що ці організації планують фінансувати приватні, комунальні та державні проекти, зокрема у державно-приватному партнерстві у формі концесій, на суму лише в 1 мільярд доларів, представники цих організацій говорять про наявні проблеми щодо державно-приватного партнерства в Україні [5]. Однією з таких проблем є відсутність чітких процедур та планування державно-приватного партнерства. Варто зауважити, що причиною цих явищ є, зокрема, відсутність чітко врегульованих у законодавстві принципів здійснення проектів у сфері державно-приватного партнерства та умов їх дотримання й практичної реалізації.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про концесії», основними принципами державно-приватного партнерства є такі:

- принцип рівності перед законом державних та приватних партнерів;
- принцип заборони будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- принцип узгодження інтересів державних та приватних партнерів задля отримання взаємної вигоди;
- принцип забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- принцип незмінності протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, передані приватному партнеру;
- принцип визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- принцип справедливого розподілу між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- принцип визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом [6].

Водночас Закон України «Про концесії» визначає, що є чинними такі принципи на різних етапах здійснення проектів (вибір концесіонера, внесення змін до конкурсної документації, залучення радників), як принцип відкритості, принцип рівності та принцип відсутності дискримінації [7].

Як справедливо зазначає К. Палажченко, забезпечення виконання вищезазначених принципів можливе за допомогою додаткових законодавчих ініціатив, оскільки Закон України «Про державно-приватне партнерство» дійсно передбачає можливість регулювання конкретних недостатньо вдосконалених аспектів функціонування державно-приватного партнерства на підставі підзаконних нормативно-правових актів [8].

Проте, попри затверджені Методику виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, 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 (із внесеними змінами у 2020 році), Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (із внесеними змінами у 2020 році), є чимало нерегульованих питань, пов'язаних із регулюванням принципів і засад державно-приватного партнерства.

Відповідно до Практичних рекомендацій з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства, розроблених у 2008 році, є перелік принципів, які досі не запроваджені в українському законодавстві про державно-приватне партнерство, серед яких слід назвати принципи «добросовісної поведінки», прозорості, підзвітності, сталого розвитку [9].

У Практичних рекомендаціях слушно відображено значення і практичне застосування цих принципів, тому пропонується імплементувати ці принципи шляхом зазначення та всіх умов реалізації останніх.

Принцип «добросовісної поведінки» – це принцип, відповідно до якого створення правил і контроль за виконанням правил державно-приватного партнерства здійснюються без заподіяння шкоди приватному партнерові з уникненням невдоволення з боку населення. Важливо наголосити на тому, що в контексті цього принципу необхідно імплементувати відповідні правила щодо балансу державного та приватного інтересів шляхом запровадження громадського обговорення проектів державно-приватного партнерства та соціальних зобов'язань приватного партнера перед територіальною громадою, в межах якої здійснюватиметься державно-приватне партнерство.

Принцип прозорості – це принцип відкритості усього процесу здійснення державно-приватного партнерства, згідно з яким результат кожної стадії державно-приватного партнерства повинен бути відкритим та опублікованим у засобах масової інформації, на вебсайтах державних партнерів, вебсайтах державних органів (наприклад, укладені договори державно-приватного партнерства мають стати відкритими та доступними усім зацікавленим

інвесторам). Цей принцип урегульований у Законі України «Про концесію», і, дійсно, документи щодо найбільших концесійних проєктів в Україні, таких як концесія Херсонського порту та порту «Ольвія», є відкритими і доступними на вебсайтах державних органів. Проте договори та результати проходження стадій державно-приватного партнерства щодо інших об'єктів в Україні є недоступними.

Принцип підзвітності – це принцип, згідно з яким як представники державного партнера, так і представники приватного партнера нести будуть персональну відповідальність за зобов'язання щодо угоди про державно-приватне партнерство. У цьому контексті важливо взяти до уваги договори концесії портів, які укладені влітку 2020 року, однак ще досі не передані у користування концесіонерів через проблеми, зокрема, із землевідведенням, отриманням дозволу Антимонопольного комітету [10]. Вважаємо, що запровадження принципу підзвітності з належним регулюванням його дотримання може позитивно вплинути на уникнення ситуацій безвідповідальності державного та/чи приватного партнера загалом.

Принцип сталого розвитку – це принцип, згідно з яким державно-приватне партнерство має здійснюватися з урахуванням екологічних інтересів. Нині, відповідно до статті 4 Закону України «Про концесію», оцінювання впливу на довкілля здійснюється після підписання концесійного договору (який є формою державно-приватного партнерства). Вважаємо, що важливим є не лише формальне запровадження принципу сталого розвитку проєктів державно-приватного партнерства, але й імплементація положень щодо обов'язкового здійснення оцінювання впливу на довкілля до моменту підписання договору про державно-приватне партнерство. Більш того, світові організації, які підтримують проєкти державно-приватного партнерства в Україні шляхом консультування, фінансування та гарантування, керуються затвердженими екологічними політиками. Прикладом такої ситуації може слугувати політика Європейського банку реконструкції та розвитку, який бере участь у більшості інфраструктурних проєктів України, зокрема проєктів із будівництва доріг, концесії (як форми державно-приватного партнерства) портів [11].

Також у цій Практичній рекомендації зазначено про те, що надзвичайно важливим для інвестора у сфері державно-приватного партнерства повинна бути можливість здійснювати довгострокове планування проєкту. Проте довгострокове планування проєкту приватного партнера в Україні є неможливим через недоліки бюджетного законодавства. Так, відповідно до статті 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство», приватні партнери мають, зокрема, такі гарантії:

– відшкодування збитків, завданих приватним партнерам внаслідок прийняття державними

органами або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів;

– відшкодування державним партнером приватному партнеру внесеної ним інвестиції в частині, що не була відшкодована протягом дії договору про державно-приватне партнерство, а також збитків у разі розірвання договору у зв'язку з порушенням державним партнером його зобов'язань.

Водночас Бюджетний кодекс у чинній редакції містить положення про бюджетне планування у строк на 3 роки [12], і будь-який приватний партнер не має можливості отримати державні гарантії на довгий період, які зазначені у статті 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Варто розглянути зміни до законодавства, які пропонує проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо врегулювання бюджетних відносин під час реалізації договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів» [13] для запуску повноцінного функціонування механізму державно-приватного партнерства (концесії) та надання приватним партнерам (концесіонерам) гарантій у виконанні державою своїх зобов'язань у сфері державно-приватного партнерства, зокрема запровадження права взяття довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства розпорядниками бюджетних коштів, які є державними партнерами (концесієдавцями) відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору; встановлення вимог щодо загального щорічного обсягу довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства (концесії); передбачення спрямування коштів Державного дорожнього фонду на здійснення плати за експлуатаційну готовність автомобільних доріг загального користування державного значення, побудованих у рамках виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору; врегулювання сплати концесійних платежів [14].

Отже, варто наголосити на необхідності запровадження принципу довгострокового бюджетного планування державного партнера – принципу, згідно з яким приватний партнер зможе отримати не закріплену довгостроковим бюджетним плануванням гарантію щодо отримання необхідних коштів від державного партнера. Таким чином, запровадження цього принципу разом із прийняттям зазначеного законопроєкту стане дієвим стимулом для реалізації багатьох проєктів державно-приватного партнерства, у тому числі у сфері транспортних шляхів України.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших досліджень в означеному напрямі. Аналіз наукових матеріалів, міжнародного

досвіду та вітчизняного законодавства, а також наявних законопроектів у сфері досліджуваного питання дає підстави дійти таких висновків.

Вважаємо за необхідне доповнити законодавство про державно-приватне партнерство і концесії такими принципами, як принцип «добросовісної поведінки», принцип прозорості, принцип підзвітності, принцип сталого розвитку та довгострокового бюджетного планування державного партнера.

Вважаємо, що в умовах відсутності цих принципів та умов їх дотримання й виконання здійснення державно-приватного партнерства не є врегульованим належним чином.

Перспективами подальших наукових пошуків та досліджень визначаємо міжнародний досвід регулювання правових форм державно-приватного партнерства, зокрема у сфері транспортних шляхів України, із застосуванням зазначених у статті принципів.

### Література

1. Сухих В., Руденко М., Оборина Е. К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства. *Научно-технические ведомости СПбГПУ. Серия: Экономические науки*. 2013. № 2(168). С. 97.
2. Лебеда Т., Запатріна І. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні. *Економіст*. 2011. № 3. С. 30.
3. Система представництва інтересів соціальних груп в Україні: інституалізація механізмів: аналітична доповідь. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-01/sys\\_predstav-5cdc3.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-01/sys_predstav-5cdc3.pdf) (дата звернення: 05.12.2021).
4. Стан здійснення ДПП в Україні: статистичні показники. Київ: Міністерство економіки України, 2021. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 05.12.2021).
5. Родічкіна А. Інтерв'ю регіонального менеджера Міжнародної фінансової корпорації (IFC) з питань ДПП у Європі Мехіти Фанні Сілли та заступника голови ЄБРР в Україні Марка Магалецького. Київ: Інтерфакс Україна. URL: <https://en.interfax.com.ua/news/interview/779293.html> (дата звернення: 05.12.2021).
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 05.12.2021).
7. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text> (дата звернення: 05.12.2021).
8. Палажченко К. Нормативно-правова характеристика державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 149–154. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/19\\_2021/26.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2021/26.pdf) (дата звернення: 05.12.2021).
9. Практичні рекомендації з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства / Європейська економічна комісія ООН. 2008. URL: [https://unecsc.org/DAM/ceci/publications/ppp\\_r.pdf](https://unecsc.org/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf) (дата звернення: 05.12.2021).
10. Порти «Херсон» і «Ольвія» остаточно передадуть у концесію до кінця року. Економічна правда. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/10/7/678533> (дата звернення: 05.12.2021).
11. Екологічна та соціальна політика Європейського банку реконструкції та розвитку / Європейський банк реконструкції та розвитку. Лондон: Міжнародний фінансово-кредитний інститут, 2014. URL: <https://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp-ukrainian.pdf1> (дата звернення: 05.12.2021).
12. Бюджетний кодекс: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 05.12.2021).
13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо врегулювання бюджетних відносин під час реалізації договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів: Проект Закону від 17 лютого 2021 року № 5090. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71124](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71124) (дата звернення: 05.12.2021).
14. Законопроект № 5090, прийнятий Верховною Радою України в першому читанні 20 травня 2021 року. Ліга: Закон. 2021. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/analytics/207232\\_udoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-derzhavno-pdtrimki-dpp-ta-kontsesyuridichniy-analz-zakonoproktu--5090](https://jurliga.ligazakon.net/analytics/207232_udoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-derzhavno-pdtrimki-dpp-ta-kontsesyuridichniy-analz-zakonoproktu--5090) (дата звернення: 05.12.2021).