

**ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЧОРНИЙ ЄВГЕН МИХАЙЛОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО–
ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ТА
ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



Є. М. Чорний

Науковий керівник: **Шевчук Оксана Романівна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету

Тернопіль – 2024

АНОТАЦІЯ

Чорний Є. М. Адміністративно–правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні. – кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”. – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2024.

У дисертаційній роботі здійснено науковий аналіз адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні як складової механізму нормативно-правового регулювання України та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення регулювання цієї сферою.

Сформовано визначення державно-приватного партнерства “як форми співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проєктів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на об’єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

Сформульовано заходи вдосконалення структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері будівництва й експлуатації транспортних шляхів, таких як функції ДПП, сторони та об’єкт ДПП. Подано ідею включити цільову, координаційну, моніторингову та соціальну функції в Законі України “Про державно-приватне партнерство”, а також розмежувати визначення державного та приватного партнера в окремих положеннях Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Також такий структурний елемент як об’єкт ДПП рекомендується визначити в Законі України “Про державно-приватне партнерство” як суспільно значущий проєкт інфраструктури загального користування.

З приводу соціально-економічної природи ДПП у сфері створення та утримання транспортних артерій в Україні пропонується запровадити ряд нормативних положень у законодавстві ДПП, які передбачають санкції за такі види порушень соціально-економічних складових проектів у сфері ДПП:

- негативні соціально-економічні наслідки ДПП;
- недотримання позитивного соціального впливу на суспільство;
- відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії договору про ДПП;
- соціальні проблеми, що спричиняють проекти у сфері ДПП.

Щодо адміністративно-правової природи ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні наведено ідею про те, що національне законодавство у сфері ДПП потрібно вдосконалити шляхом врегулювання положень щодо стимулювання виконання органами державної влади властивих їм функцій, які включатимуть посилення виконання державної підтримки за рахунок передбачення річних бюджетних асигнувань.

Висловлено позиції щодо доповнення Закону України “Про державно-приватне партнерство” такими основоположними засадами, як принцип прозорості та підзвітності (транспарентності), принцип сталого розвитку, “добросовісної поведінки” та довгострокового планування діяльності публічної сторони у сфері бюджету.

Моделі та форми ДПП, у свою чергу, пропонується врегулювати таким чином, що профільний Закон України “Про державно-приватне партнерство” не обмежуватиме сторони угоди ДПП застосовувати ту чи іншу форму та модель ДПП – зокрема, відмежувати корпоративну та договірну форму ДПП. Це дозволить належним чином сторонам угод ДПП побудувати взаємовідносини між ними.

Крім цього, узагальнено світовий та міжнародний досвід використання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації

транспортних шляхів в Україні, насамперед, Канади, Туреччини, Великобританії та Франції.

На основі вивчення міжнародного досвіду наведено думку, що запровадження в законодавстві щодо ДПП поняття “проектної компанії”, “холдингової компанії” та “стратегічного інфраструктурного партнерства” створить умови для розширення застосовності механізму ДПП до будівництва та експлуатації транспортних шляхів України та покращить нормативно-правове регулювання у цій сфері.

Удосконалено теоретико-методологічний підхід до розуміння сутності механізму ДПП, підтримки й контролю у сфері ДПП. Пропонується в Законі України “Про державно-приватне партнерство” та інших підзаконних нормативно-правових актах закріпити заходи щодо посилення правової свідомості та правової культури публічних суб’єктів у сфері ДПП щодо будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Це дозволить вдосконалити нормативно-правове регулювання щодо механізму ДПП.

У роботі запропоновано виділити такі заходи щодо покращення механізму ДПП у сфері спорудження та обслуговування транспортних шляхів, які потребують врегулювання у законодавстві про ДПП, як уточнення строку, протягом якого проводиться аналіз концептуальної записки в межах проведення аналізу ефективності проєкту ДПП, скорочення строку погодження концептуальної записки Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України та ЦОВВ, що виконує функції з управління конкретними державними активами, уточнення статусу ініціатора пропозиції та виконавчого комітету органу місцевого самоврядування щодо об’єктів комунальної власності, які передаються у ДПП, скасування необґрунтованих вимог щодо реєстрації юридичної особи за українським законодавством для укладення договору ДПП.

Окрім цього, в контексті положень про державну підтримку ДПП, виокремлено необхідність внесення змін до законодавства для усунення колізій між Законом України “Про державно-приватне партнерство” та

Законом України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, а також необхідність усунення подвійної перевірки екологічного впливу проекту ДПП та оцінки впливу на довкілля. Також визначено потребу уточнення та зменшення строків проведення процедур в межах конкурсу ДПП, які покладені в основу Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

Досліджено механізми вдосконалення регулювання та державної підтримки ДПП у сфері транспортних шляхів, зокрема, закладено ідеї щодо застосування пільг щодо ДПП в тому ж форматі, що діють для “проектів зі значними інвестиціями” та індустріальних парків. Зокрема, йдеться про покриття державою витрат на отримання кредитів для реалізації проектів ДПП, суміжної інфраструктури, зниження плати за землю та місцевих податків та платежів.

Щодо повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади наведено позицію внести зміни до Закону України “Про державно-приватне партнерство” аби розробка програм і концепцій державних ініціатив для розширення ДПП та забезпечення захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі впровадження проектів ДПП було виключено з функцій ЦОВВ, що виконує державну політику у сфері ДПП (тобто Міністерства економіки України). Це спричинено тим, що наявність цих повноважень не використовується на практиці та суперечить Положенню про Міністерство економіки України.

Також щодо повноважень органів влади у сфері ДПП висунуто ідею заміни контролю у сфері ДПП моніторингом та чіткого розділення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП.

Окрім іншого, заради покращення прозорості і транспарентності процесів в межах функціонування ОМС та ЦОВВ у сфері ДПП, запропоновано сформувати електронну базу активів публічних форм власності, які можна залучити для реалізації механізму ДПП (PPP database),

а також розмежувати повноваження таких органів як Агенція з питань підтримки ДПП в межах Міністерства економіки України та Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури (SPILNO).

Концептуальні питання щодо ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів пропонується вирішити в Законі України “Про державно-приватне партнерство” через регулювання загальних положень щодо концепції ДПП, яка буде враховувати актуальність та конкретику питань, що необхідно вирішити, та стратегічні документи.

У межах роботи також визначено заходи підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП такі як врегулювання питання моніторингу та/або контролю у сфері ДПП за виконанням проєктів ДПП (пріоритетним є вибір на користь моніторингу ДПП), порядку встановлення цін і тарифів при адаптуванні моделі, за якої доходи приватного партнера базуються на платежах користувача послуг (“consumer pays”).

Пропонується врегулювання детальної методології розрахунку відшкодувань, що підлягають сплаті приватному партнерові державним партнером у разі порушення останнім своїх зобов’язань за концесійним договором або договором ДПП, а також виключити питання регулювання повноважень Міністерства економіки України як ключового органу у сфері ДПП із розділу V Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

Автор також акцентує увагу на встановленні виключного переліку тих об’єктів, які можуть бути побудовані державою для реалізації ДПП та врегулювання процедурних питань такого будівництва (вибору підрядника щодо будівництва таких об’єктів, проведення авторського та технічного нагляду тощо) й передбачити можливість приватного партнера подавати заявку для отримання державної підтримки в межах ДПП.

Ключові слова: держава, державно–приватне партнерство, концесія, підтримка, контроль, механізм, транспортні шляхи, транспортна політика, моделі ДПП.

ANNOTATION

Yevhen Chorny. Administrative and legal regulation of public-private partnership in the field of construction and operation of transport routes in Ukraine. – On the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy with the specialization 081 “Law” – Western Ukrainian National University, Ternopil, 2024.

The dissertation provides a scientific analysis of administrative and judicial regulation of public-private partnership (PPP) in the field of construction and operation of transport routes within Ukraine as component of mechanism of regulatory and legal regulation of Ukraine and develops Actionable suggestions for enhancing regulatory frameworks in this sector.

A unique definition of PPP is proposed as a form of cooperation between public authorities and private institutions, which involves the joint implementation of projects of social and economic importance, aimed at combining resources, knowledge and competences of both sectors to achieve common goals on the basis of an agreement in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine “On public private partnership”.

The article formulates measures to improve the structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of public-private partnership in the field of construction and operation of transport routes, such as PPP functions, parties and object of PPP. It is recommended to include targeting, coordinating, monitoring, and social functions in the Law of Ukraine “On public private partnership”, and separately define public and private partners within the law. Additionally, the PPP object should be defined as a socially significant infrastructure project for public use.

Regarding the socio-economic aspects of PPPs in the construction and operation of transportation routes in Ukraine, it is suggested to implement a series of legislative provisions in the PPP legislation, which envisage sanctions for the following violations of the socio-economic components of PPP projects:

- negative socio-economic impacts of PPP;

- failure to maintain a positive social impact on society;
- lack of measures for social and economic prospects after the termination of the PPP contract;
- social issues caused by PPP projects.

Concerning the administrative and legislative elements of PPPs within construction and operation of transportation routes in Ukraine, it is proposed that national PPP legislation should be improved by including provisions that encourage the administrative apparatus to perform its inherent functions, which will include enhancing state support through the provision of corresponding budgetary appropriations.

Ideas are proposed for supplementing the Law of Ukraine “On public private partnership” with principles such as the principle of transparency and accountability principle, sustainable development principle, “good faith behavior” and the long-term budget planning principle for the public partner activity.

There is proposed to regulate PPP models and forms in a manner that the Law of Ukraine “On public private partnership” does not restrict parties to the PPP agreement from using various forms and models of PPP. This will allow the parties to PPP agreements to properly structure their relationships, including distinguishing contractual and corporate models of PPP implementation. This will allow the parties of PPP agreements build relationships in duly manner.

In addition, global and international experiences in using PPP in the construction and operation of transportation routes, especially from Canada, Turkey, the United Kingdom, and France, are summarized.

Based on international experience, it is suggested that introducing concepts such as “project company”, “holding company”, and “strategic infrastructure partnership” into PPP legislation will establish conditions for expanding the applicability of the PPP mechanism to the construction and operation of transportation routes in Ukraine and improve legal regulation in this area.

The theoretical and procedural strategy for interpreting the essence of the public-private partnership mechanism, support, and control in PPPs has been improved. It is proposed to enshrine measures to enhance legal awareness and legal culture in the field of PPPs related to the construction and operation of transportation routes in Ukraine in Law of Ukraine “On public private partnership” and bylaws. This will improve the regulatory framework for the PPP mechanism.

The work proposes the following measures to enhance the PPP mechanism in the construction and operation of transport infrastructure, which require regulatory adjustments in PPP legislation: defining the timeframe for the analysis of the concept note within the project efficiency evaluation process, reducing period for the approval of the concept note by the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, and the central executive body responsible for managing specific state assets according to the law, clarifying the status of the proposal initiator and the executive committee of the local self-governing body concerning municipal property objects transferred to PPP, and eliminating unjustified requirements for the establishment of a resident legal entity to enter into a PPP agreement.

Additionally, within the context of provisions on state support for PPPs, the necessity of amending legislation to eliminate conflicts between Law of Ukraine “On public private partnership” and Ukrainian Law “On State Aid to Business Entities” has been highlighted. A need to remove the redundancy of dual environmental impact assessments for PPP projects is emphasized. Furthermore, it has been identified that there is a need to clarify and reduce the timeframes for procedures within the PPP tender process as outlined in the Law of Ukraine “On public private partnership”.

The mechanisms for improving the regulation and state support of PPPs in the field of transport infrastructure were studied, specifically proposing the application of benefits to PPPs similar to those granted for “projects with significant investments” and industrial parks. This includes state coverage of loan

interests for PPP projects, adjacent infrastructure, reduction of land fees and local taxes and payments.

Regarding authorities of municipal governance and executive bodies, there is a proposition to amend Law of Ukraine “On public private partnership” to exclude the development of concepts and projects of state target programs for promoting PPP expansion and protecting the valid rights and interests of public and private partners in the implementation of PPP projects from the powers of the central executive body responsible for PPP policy (i.e., the Ministry of Economy). This is since these powers are not practically utilized and contradict the regulation on the Economy Ministry.

It is also suggested to replace control in the PPP sphere with monitoring and clearly delineate the powers of state and local authorities in PPP matters.

Additionally, to enhance transparency in the operations of municipal and governmental authorities in PPP sector, it is a proposition to establish an electronic database of all public properties that can be involved in PPPs (PPP database) and clarify the roles of entities such as the PPP Support Agency within the Ministry of Economy and the Project Office for PPP Development at the Ministry of Infrastructure (SPILNO).

Conceptual issues regarding PPPs in the construction and operation of transport infrastructure should be addressed in Law of Ukraine “On public private partnership” by regulating the general provisions concerning the PPP concept, which will align with the relevance and specifics of the issues to be resolved and strategic documents.

The dissertation also specifies actions to improve the effectiveness of governmental oversight of PPP development, such as regulating monitoring and/or control of PPP project implementation (prioritizing PPP monitoring), the procedure for setting prices and tariffs when adapting the model in which the private partner income is based on user payments (“consumer pays”).

It is proposed to regulate a detailed methodology for calculating compensations payable to the private partner by the public partner in case of the

latter's breach of liabilities under the contract on concession or PPP agreement and exclude the regulation of the Ministry of Economy's powers as the key body in the PPP sphere from Section V of Law of Ukraine "On public private partnership".

Author also emphasizes establishment of an exclusive list of objects that may be constructed by the state for PPP implementation and regulation of the procedural issues of such construction (selection of contractors, conducting architectural and technical supervision, etc.) and provision of the private partner with the opportunity to apply for state support within PPPs.

Key words: state, public-private partnership, concession, support, control, mechanism, transportation routes, transportation policy, PPP models.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., Mentukh N. Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2023. № 26(6). P. 1-19. URL: <https://www.abacademies.org/articles/competence-of-state-authorities-and-local-selfgovernment-bodies-in-the-publicprivate-partnerships-area-16368.html> .

2. Чорний Є. М., Шевчук О. Р. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. *Юридичний бюлетень*. 2021. Випуск 19. С. 127-133.

3. Чорний Є. М. Правове регулювання принципів здійснення державно-приватного партнерства. *Науковий вісник Львівської Академії*. 2021. Випуск 5. С. 201-208.

4. Yevhen Chornyi. Stages of development and legal regulation of public and private partnership models. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. Випуск № 2(46). С. 308-313.

5. Yevhen Chorny. Reforming of the mechanism of regulatory and legal regulation of public-private partnership in Ukraine for the effective implementation of projects in the transport sphere. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2022. Випуск № 6(50). С. 304-309.

Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Чорний Є. М. Досвід Франції для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Глобалізаційні виклики економіки, обліку, фінансів та права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 14 вересня 2023 року). Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 78-79.

7. Чорний Є. М. Поняття державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи правового забезпечення. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 28 квітня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 155-158.

8. Чорний Є. М. Досвід Великої Британії для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Сучасні тенденції розвитку науки, освіти, технологій та суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 вересня 2023 року). Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 47-49.

9. Чорний Є. М. Соціально-економічна та адміністративно-правова природа державно-приватного партнерства. Актуальні питання права та соціально-економічних відносин: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 24 квітня 2023 року). Кропивницький: ЦРоЛ, 2023. С. 136-142.

10. Чорний Є. М. Інституційне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи врегулювання. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний

досвід : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 19-20 квітня 2024 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2024. С. 23-27.

11. Чорний Є. М. Essence, problems and prospects of the public-private partnership legal regulation in Ukraine. Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації : матеріали XX Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (м. Тернопіль, 19 травня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 1035-1038.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ В УКРАЇНІ	27
1.1. Зміст і структура ДПП в умовах сучасних суспільних відносин	27
1.2. Адміністративно-правова та соціально-економічна та природа ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	45
1.3. Основні принципи та моделі ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	58
1.4. Концептуальні підходи до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	71
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	86
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ В УКРАЇНІ	91
2.1. Механізми адміністративно – правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	91
2.2. Державна підтримка та державний контроль ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	103
2.3. Форми здійснення державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні	120
2.4. Повноваження органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства	
	135
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	151

**РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА НАПРЯМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ..... 156**

3.1. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму державного регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні 156

3.2. Напрями підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні 173

3.3. Узагальнення світового досвіду використання моделей ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні 189

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3 204

ВИСНОВКИ 208

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 216

ДОДАТОК 1 238

ДОДАТОК 2 240

ДОДАТОК 3 260

ДОДАТОК 4 262

ДОДАТОК 5 263

ДОДАТОК 6 264

ДОДАТОК 7 265

ДОДАТОК 8 266

ДОДАТОК 9 267

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БКУ	Бюджетний кодекс України;
ДПП	державно-приватне партнерство;
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку;
КМУ	Кабінет Міністрів України;
Міністерство відновлення України	Міністерство України розвитку громад, територій та інфраструктури України;
МФК	Міжнародна фінансова корпорація;
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Соціально-економічна життєдіяльність в Україні ґрунтується на засадах законодавчих, інституційних та організаційних елементів та ініціатив. Ці засади формуються за допомогою тих чи інших форм та способів. Одним із інструментів, які можуть слугувати такою формою та способом, є державно-приватне партнерство (ДПП).

Соціально-економічні проблеми часто вирішуються за допомогою таких ключових механізмів, як ДПП, оскільки саме ДПП є ключовим інструментом для досягнення ефективності використання державних та комунальних активів, які наявні в Україні.

Початок повномасштабного вторгнення Росії в Україну у 2022 році, який має наслідком перебування українського державного бюджету у значному дефіциті, підсилює необхідність залучення приватного капіталу для модернізації вказаного державного та комунального майна. Рівночасно,

навіть під час війни в Україні приватний сектор має значну зацікавленість у інвестиціях в державне та комунальне майна. Це підтверджується високим рівнем обговорення інвестування в державні та комунальні активи на найвищих міжнародних майданчиках, зокрема із застосуванням ДПП та концесій.

Залучення зазначеної форми інвестування слугуватиме заповненням цього “відкладеного попиту” після припинення чи завершення військового стану. Проте, навіть для досягнення таких цілей необхідним залишається запровадження чітких, ефективних та зрозумілих нормативно-правових актів, які дадуть розуміння потенційним приватним партнерам та концесіонерам правил реалізації їх проєктів.

Низька ефективність державного регулювання ДПП, серед іншого, спричинює слабкий рівень розвитку ДПП в Україні. Згідно з даними органів виконавчої влади та місцевого самоврядування України станом на 01.01.2024 р., було укладено 198 договорів на умовах ДПП. З них 22 договори перебувають у стадії реалізації (10 концесійних, 6 про спільну діяльність, 6 інших типів), тоді як 166 договорів не реалізуються: 115 залишаються невиконаними, а 51 – розірвані або закінчився термін їхньої дії. При цьому, 10 із них зазнали зупинки через збройну агресію Росії.

Основною перешкодою для реалізації великої кількості масштабних проєктів ДПП є довготривалість процедури ДПП, відсутність кваліфікованих кадрів, інституційні проблеми на рівні підготовки відповідного персоналу та його фінансового забезпечення.

Список чинників, які унеможливають або ускладнюють залученість приватних партнерів до розвитку ДПП, доповнюється бюрократизмом, складністю та комплексною структурою процесів та процедур в межах ДПП, які не завжди здатні сприймати навіть найбільш кваліфіковані світові інвестори. При цьому, схожа ситуація спостерігається стосовно різних форматів та форм державно-приватного партнерства, що включає як форми реалізації ДПП (концесія, спільна діяльність та управління майном), так й

інші форми співпраці держави та приватного сектору (наприклад, інвестиційні домовленості або спільні підприємства).

Більше того, внаслідок військового стану та суттєвого пошкодження тисяч кілометрів доріг, аеропортів, аеродромів, морських й річкових портів та залізниць й вокзалів через ракетні удари Росії, застосування ДПП саме в сфері транспортних шляхів є вкрай актуальним.

За таких умов виникає потреба в дослідженні теоретичних основ державного регулювання розвитку ДПП при будівництві та експлуатації транспортних шляхів в Україні, зокрема, змісту і структури ДПП за умов поточних відносин, соціально-економічної та адміністративно-правової природи ДПП, основних принципів та моделей ДПП, вивчення світового досвіду використання моделей ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Також при визначених умовах додаткового дослідження потребують такі питання, як методологічні засади державного регулювання ДПП, механізми адміністративно-правового регулювання ДПП, повноваження органів у сфері ДПП, державна підтримка та державний контроль ДПП, форми реалізації ДПП. Більше того, дослідження потребує й питання визначення перспективи розвитку та напрямів вдосконалення державного регулювання ДПП, концептуальних підходів до державного регулювання та вдосконалення організаційного механізму ДПП при формуванні шляхів вдосконалення проблематичних положень в національному законодавстві.

Під час підготовки дослідження використано праці великої кількості представників національної та міжнародної наукової доктрини адміністративного права та процесу, серед яких: Акітої Б., Банах С., Бердадіна О., Бойчук Т., Брайловський І., Варнавський В., Вінник О. М., Гаран О., Грищенко С., Гусєв Ю., Джабраїлов Р., Дідченко О., Заскалкін А., Ісаєва В., Лаптії Т., Ліндер С. Х., Кравчук М., Круглов В., Макаров І., Марченко С., Ментух Н., Москаленко С., Павлюк К. та Павлюк С., Радкевич О., Рабінович П., Родін А., Самуельсон П., Саланін В., Струкова В., Сазонов

В. Є., Сильвестров С., Соснова С., Узунов Ф., Устименко В., Хеммінг Р., Шевчук О., Шилепницький П., Во Liu, JieJi, Caiyun Cui, Jian Chen.

Водночас станом на сьогодні питанням нормативно-правового регулювання ДПП саме у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України присвячено недостатньо уваги. Таким чином, в Україні відсутні комплексні дослідження в галузі адміністративного права щодо ДПП у сфері транспорту та транспортних шляхів.

Враховуючи вищевикладене, незначний обсяг комплексних напрацювань у сфері ДПП у транспортній сфері, наявність колізій та неточностей у нормативно-правовому регулюванні цієї сферою, а також необхідність вирішення цих питань на доктринальному та нормативно-правовому рівнях власне й зумовили актуальність теми зазначеного дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до розпорядження КМУ “Про схвалення національної транспортної стратегії України на період до 2030 року” № 430-р від 30 травня 2018 року, постанови КМУ “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” № 81 від 9 лютого 2011 року, Наказу Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року, постанови КМУ “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” № 279 від 17 березня 2011 року, Порядку проведення ефективності здійснення ДПП та інших законодавчих та підзаконних актів.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення теоретико-методологічних засад та практичних особливостей сутності, форм та механізмів ДПП, розробка рекомендацій та ідей для покращення регулювання в секторі ДПП і підвищення ефективності його практичного впровадження в Україні.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі завдання:

- визначити зміст і структуру ДПП в умовах сучасних суспільних відносин;
- дослідити адміністративно-правову та соціально-економічну природу ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- окреслити основні принципи та моделі ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- окреслити концептуальні підходи до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- охарактеризувати механізми адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері транспортних шляхів в Україні;
- визначити суть та особливості механізму державної підтримки та державного контролю ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- виокремити форми здійснення державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- проаналізувати повноваження органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
- визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму державного регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- надати рекомендації й пропозиції щодо підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;
- узагальнити та знайти шляхи запозичення для України міжнародного досвіду ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів.

Об'єкт дослідження – суспільні правовідносини, які виникають, реалізуються та завершуються при реалізації ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Методи дослідження. Методологічна основа дослідження включає ґрунтовні доктрини адміністративно-правової науки, наукові здобутки щодо проблематики регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні. Дослідження охоплює також вивчення таких наукових галузей та сфер, як економіка, публічне управління та фінанси.

Методологічна основа дослідження складає використання різноманітних методів для встановлення достовірності знань, досягнення визначеної мети та завдань й викладених висновків і рекомендацій, зокрема: діалектичний метод – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо природи ДПП та вивчення зарубіжного досвіду реалізації та регулювання ДПП (1–3 розділи); метод групування та класифікації – для класифікації видів форм та моделей ДПП, принципів ДПП, визначення конкретних елементів механізму адміністративно-правового регулювання ДПП, систематизації питань підтримки та контролю у сфері ДПП (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3); структурно-функціональний – для дослідження особливостей повноважень органів виконавчої влади у сфері ДПП (підрозділ 2.4); порівняльно-правовий – для узагальнення та порівняння українського досвіду зі світовим досвідом реалізації використання моделей ДПП (підрозділ 1.4).

Також автор використовував методи документального аналізу – для аналізу, визначення недоліків ДПП та шляхів їх вирішення (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3), метод моделювання – для вироблення пропозицій стосовно визначення підходів та напрямів підвищення ефективності ДПП (розділ 3);

соціологічний – для аналізу тенденцій реалізації проєктів у сфері ДПП протягом останніх років (розділ 1).

Метод спостереження дав змогу проаналізувати причини, які дестабілізують структуру регламентування правовідносин у сфері ДПП (розділ 3), метод документального аналізу застосовано для дослідження особливостей нормативних актів, що регламентують правовідносини у сфері ДПП (розділи 1-3).

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані Міністерства економіки України, статистична інформація бази даних Світового банку, проєктного інституту APMG, Європейського банку реконструкції та розвитку, Азійського банку розвитку та інших організацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається в тому, що ця дисертація є однією із перших в Україні робіт, яка визначає цілісне та всебічне дослідженню питання регламентування ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Особистий внесок дисертанта в наукову розробку регулювання ДПП полягає в обґрунтуванні заходів та концептуальних підходів, які відображають наукову новизну й мають як теоретичне значення, так й потенціал до практичного застосування, зокрема:

вперше:

- наведено чіткі та лаконічні дефініції понять: державно-приватного партнерства, як форми співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проєктів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на 'об'єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України "Про державно-приватне партнерство"; державний партнер – це держава Україна, АРК, територіальні громади представлені відповідними державними органами, що здійснюють управління державною власністю, органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, національні галузеві

академії наук; приватний партнер – це юридична особа, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій;

- виділено функції ДПП, такі як цільова, координаційна, моніторингова та соціальна функції;

- визначено адміністративно-правову природу ДПП та висунуто рекомендації щодо вдосконалення законодавства про ДПП у сфері стимулювання виконання адміністративним апаратом властивих їм функцій у сфері ДПП, які включатимуть посилення виконання державної підтримки за рахунок передбачення відповідних бюджетних виділень коштів;

- сформульовано специфічні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до юридичних актів, зокрема, до Закону України “Про державно-приватне партнерство” в частині запровадження принципів “добросовісної поведінки”, прозорості, підзвітності, сталого розвитку, який передбачає відповідність проєкту ДПП Цілям стійкого розвитку України та довгострокового фінансового (бюджетного) планування для державного партнера;

удосконалено:

- питання регулювання соціально-економічної природи ДПП і запропоновано запровадити санкції за порушення таких соціально-економічних вимог при реалізації проєктів ДПП: 1) негативні соціально-економічні наслідки ДПП; 2) недотримання позитивного соціального впливу на суспільство, 3) відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії ДПП договору; 4) соціальні проблеми, що спричиняють проєкти ДПП;

- пропозиції щодо регулювання питання державної підтримки ДПП у Законі України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” для усунення колізій Закону України “Про державно-приватне партнерство” в частині визначення ДПП як форми, яка не передбачає залучення державної допомоги;

- положення Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) у контексті скасування вимоги створення компанії-резидента для укладення договору ДПП.

дістали подальший розвиток:

- наукові та теоретичні положення, що стосуються етапів і елементів реалізації механізму ДПП у контексті адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України;

- рекомендації та заходи щодо розвитку та вдосконалення адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України;

- аналіз міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання ДПП, які стали основою для пропозицій усунути колізії нормативно-правових актів у сфері ДПП та запропоновано визначити в законодавстві щодо ДПП та концесій поняття “проектної компанії”, яка виступатиме юридичною особою, спеціально створеною для реалізації проекту ДПП, “холдингової компанії”, яка виступатиме материнською компанією над проектною компанією і зможе гарантувати виконання зобов'язань дочірньою компанією, та “стратегічного інфраструктурного партнерства”, яке дозволить укладати один договір ДПП та реалізовувати одну процедуру відбору приватного партнера для великої кількості типових пошкоджених або знищених об'єктів інфраструктури щодо різних видів транспорту (залізничного, дорожнього, морського, річкового та авіаційного транспорту).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

- практичній діяльності органів місцевого самоврядування в процесі реалізації забезпечення місцевої діяльності (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження виконавчого комітету Тисменицької міської ради № 154 від 30 квітня 2024 року, довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Обертинської селищної ради Івано-Франківського району Івано-Франківської області №519/02.1-21 від 01 липня 2024 року, довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Олешанської сільської ради № 305 від 28 червня 2024 року, довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Старокривотульського старостинського округу № 62 від 30 квітня 2024 року);

- практичній діяльності приватних компаній при підготовці юридичних документів для муніципальних проєктів у сфері ДПП, зокрема, розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проєктів на території підприємства (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження ПП “АРТТЕКС” вих. № 67/1 від 25.07.2024 року);

освітньому процесі – при підготовці та проведенні занять з курсів Адміністративне право, Публічне адміністрування, що присвячені питанням адміністративно-правового регулювання ДПП в Україні.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота виконана автором самостійно, усі наукові результати, а також науково-практичні рекомендації та кроки, запропоновані для впровадження в законодавстві та політиці держави, були отримані на базі особистих наукових досліджень та розробок.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки оприлюднено дисертантом у формі доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах: міжнародна науково-практична конференція “Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний

досвід” (м. Тернопіль, 28 квітня 2023 року), міжнародна науково-практична конференція “Актуальні питання права та соціально-економічних відносин” (м. Кропивницький, 23 листопада 2023 року), міжнародна науково-практична конференція молодих вчених “Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації” (м. Тернопіль, 10 травня 2023 року), міжнародна науково-практична конференція “Сучасні тенденції розвитку науки, освіти, технологій та суспільства” (м. Полтава, 12 вересня 2023 року), міжнародна науково-практична конференція “Глобалізаційні виклики економіки, обліку, фінансів та права” (м. Полтава, 14 вересня 2023 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в п’яти наукових статтях, з яких дві – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, три – у міжнародних науково-практичних журналах, шести тез доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 267 сторінки, з яких 215 сторінок основного тексту. У роботі наведено 9 додатків. Список використаних джерел містить 192 найменування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ В УКРАЇНІ

1.1. Зміст і структура ДПП в умовах сучасних суспільних відносин

ДПП, будучи партнерством державних та приватних організацій, розглядається у науковій доктрині крізь призму дефініції партнерства як явища. Термін “партнерство”, безвідносно до ДПП, має щонайменше два значення [1, с. 15]: 1) як похідне від терміну “партнер””; 2) як економічне визначення співробітництва, співпрацю двох або більше суб’єктів у спільних проектах чи програмах [3, с. 165-168].

В цьому аспекті варто врахувати думку М. Б. Джеррарда, який стверджує, що ДПП являє собою певний третій шлях поруч з приватизацією та націоналізацією, за допомогою якого виконавчі органи можуть надавати населенню певні послуги: “Партнерства створюються і діють на кордоні державного і приватного секторів господарства, не будучи при цьому ні націоналізованими, ні приватизованими активами та послугами” [2, с. 50-54”].

Беручи за основу англійську аббревіатуру PPP (Public-Private Partnership), українським найбільш доцільним, з погляду юридичного аналізу, можна вважати термін “ДПП”, на противагу дослівному перекладу PPP як “публічно-приватному партнерству”. Це пов’язано з тим, що публічно-приватна співпраця чи партнерство, в розумінні українського законодавства, стосується сукупності відносин між публічним та приватним партнерами, зокрема в таких формах, як домовленості про розподіл продукції або оренду/приватизацію публічного майна.

В той же час форма даних публічно-приватних партнерських відносин категорично відрізняється від державно-приватних. Г. Л. Знаменський звернув увагу, що Закон України “Про державно-приватне партнерство”

передбачає суто термін “державно-приватне партнерство” замість “публічно-приватного партнерства” [4, с. 176]. Відповідно, дефініцію ДПП не можна і не варто ототожнювати з популярним поняттям РРР. Останнє значно глибше відображає спектр відносин в межах цієї співпраці держави та приватних компаній.

В той же час ДПП та таким же чином публічно-приватне партнерство можна вважати формами співробітництва в межах проєктів між приватними та публічними суб’єктами. Відповідно ДПП та публічно-приватне партнерство мають спільні риси, оскільки є формою спільних дій приватного та публічного партнера, взаємодії та кооперації. При цьому, дослідження ДПП в межах наукових праць великою мірою зустрічається у працях науковців як з погляду публічно-приватного партнерства, так само як і з погляду у ключі державно-приватного партнерства.

Тому, враховуючи, що правова природа ДПП є вельми складною, то стала предметом досліджень цілої низки вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких Акітої Б., Барсукова Н., Брайловський І. А., Варнавський В.А., Вінник О. М., Герасимов Є., Греф Г.О., Киннок Н., Ліндер С. Х., Махортов Є. А., Петерсен О. Х., Родін А. О., Сазонов В. Є., Саланін В., Самуельсон П., Сильвестров С.М., Соснова С., Федоров Є. О., Хеммінг Р., Шварц Г., Ясін Є. та інші. Свої бачення дефініції ДПП надавали і Європейська комісія, Світовий Банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Азійський банк розвитку та інші міжнародні організації.

Окрім того, що представники наукової доктрини по-різному визначають ДПП щодо правового питання чи є ДПП державно-приватним партнерством, чи публічно-приватним партнерством, бачення стосовно природи ДПП як такої викликають не менший інтерес науковців.

Так, С. Грищенко надає ДПП значення форми співробітництва між державними органами влади та бізнесом, ціллю якого є забезпечення

фінансування, будівництва, відновлення, управління або утримання інфраструктури [5, с. 42].

Визначаючи ДПП альянсом, І. В. Запатріна вказує на суспільній значущості проєктів у сфері ДПП. Вона наголошує, що ДПП є альянсом державного й приватного сектору для забезпечення надання значущих послуг для суспільства [6, с. 226].

Схожій позиції притримуються й А. В. Клименко, І. П. Дубок та В. Г. Варнавський. Визначаючи відмінності між ДПП і іншими формами співпраці та спільної діяльності публічних і приватних організацій, вони чітко окреслили основу ДПП. Зокрема, науковці відзначають, що для ДПП характерною є реалізація проєктів, які мають суттєве суспільне значення. Важливим також є факт, що проєкт реалізується на конкурентній основі, де відбір приватного партнера проводиться через конкурс [7, с. 10].

Як вважає О. Ф. Бердадіна, ДПП є формою співпраці і включає кілька основних форм: 1) договірні угоди, такі як концесія, угода/договір про розподіл продукції, договір оренди державного або комунального майна, та договір купівлі-продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями; 2) організаційно-правові форми, які передбачають створення господарських організацій за участю держави та/або територіальної громади, зокрема акціонерних товариств під час корпоратизації чи приватизації, де зберігається суттєва участь держави/територіальної громади України, а також господарських об'єднань за участю держави та приватних підприємців; 3) запровадження спеціального, часто вигідного правового режиму для компаній, що здійснюють пріоритетні проєкти інвестицій та інновацій [8, с. 11].

На даний момент держава притримується у тій чи іншій мірі форм ДПП, вказаних О. Бердадіною, оскільки: 1) ДПП дійсно є можливим для реалізації у формі концесії, яка перебуває у межах договірної форми реалізації ДПП, 2) ДПП може передбачати укладення договору спільної діяльності, і відповідно, створення простого товариства в межах спільної діяльності, 3)

ДПП передбачає запровадження сприятливого режиму для реалізації інвестиційно-інноваційних проєктів – наприклад, земельні ділянки можуть надаватися без застосування земельних торгів для проєктів ДПП, що передбачено положеннями Земельного кодексу України [9, с. 134].

Згідно з англосаксонською доктриною, ДПП також визначається як угода між приватними та державними суб'єктами, у рамках якої надаються послуги, що відповідають суспільному інтересу. У той же час, романо-германська доктрина розглядає ДПП як специфічну угоду, що укладається в рамках проєктів ДПП. Ця угода регулює нову форму співпраці між приватними і державними утвореннями.

Відповідно, простежується й інший підхід до нормативно-правового регулювання ДПП у залежності від системи права. При забезпеченні законодавчого регулювання ДПП у юрисдикціях англосаксонської правової системи в основному покладаються на викладення основних принципів політики або програмні документи, якими закріплюються принципи політики у ДПП або сфері, у якій реалізовується ДПП. Водночас, у країнах романо-германської регулювання ДПП ґрунтується переважно на законах та підзаконних актах [10, с. 15].

Представники іноземних наукових доктрин мають власні бачення щодо тлумачення поняття ДПП, визначаючи цей інститут права підходом та відносинами. Так, представник китайської наукової доктрини Цайюнь Цуй стверджує, що ДПП – це підхід, прийнятий для підвищення економічної цінності результатів інфраструктури, який охоплює широкий спектр 'об'єктів інфраструктури державного сектору [11].

Інший китайський науковець Бо Лю визначає ДПП типом “довгострокового співробітництва між публічним сектором та соціальним капіталом у сфері транспортної інфраструктури та громадського сектору”. Останнє визначення, фактично, вказує на те, що ДПП є відносинами [12].

Британський науковець Дженс К. Реріх розглядає ДПП у формі відносин, які утворюються зі спільних та сумісних цілей і визнаного розподілу конкретних ролей та обов'язків між учасниками [13].

Представники фінської наукової доктрини, зокрема, Юха-Матті Юннонен та Антті Тіева, визначають проекти ДПП як довгострокові, складні та дуже відповідальні контрактні угоди [14].

Поважні міжнародні інституції також наводять свої визначення і підходи до ДПП. Зокрема, Світовий Банк описує ДПП як довгострокову угоду між приватним суб'єктом і публічним органом, що стосується надання публічного активу або послуги, при цьому приватний партнер несе значний ризик і управлінську відповідальність, а його винагорода пов'язана з досягненням конкретних результатів [15]. Акцент ДПП фактично зводиться до результатів діяльності в межах проекту. Світовий Банк зазначає, що ДПП передбачає: 1) залучення як нових, так і існуючих активів та супутніх послуг, та 2) оплату робіт та послуг приватного партнера за рахунок послуг користувачів, а також частково урядових коштів. Проте, Світовий Банк наголошує, що ДПП функціонує за умови наявності суспільного інтересу в наданні послуг [15].

Це в значній мірі є схожим з іншими поглядами на ДПП як формат відносин в англо-саксонській системі, представники якої підкреслюють, що ДПП є формою домовленості між сторонами.

Європейська комісія, у свою чергу, розглядає ДПП як інструмент забезпечення отримання вигоди приватних партнерів від розподілу витрат і ризиків із державою та тестування спільної роботи із державним сектором. [16, с. 4, 5]. ЄБРР також детально розглядає суть та значення ДПП, акцентуючи увагу на його перевагах. Як підкреслює ЄБРР, за умови правильної структуризації та реалізації, ДПП може принести суспільству значні переваги. Це включає нові фінансові та інвестиційні можливості, економічний розвиток, розширення доступу до важливих соціальних послуг, сприяння економічному зростанню та соціальному розвитку, що, в

свою чергу, підтримує досягнення Цілей сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй [16, с. 2].

Слід зазначити, що завдання інтеграції ДПП з Цілями сталого розвитку також відображено в законопроекті №7508. У разі його прийняття, цей проект вноситиме поправки до статті 3 Закону України “Про державно-приватне партнерство” і принцип щодо дотримання цілей сталого розвитку стане одним із засад використання такого виду партнерства [17]. Відповідно, у контексті відповідності ДПП Цілям сталого розвитку, законопроект № 7508 відповідає найкращим європейським та світовим практикам.

Надзвичайно слушного висновку дійшли представники Азійського банку розвитку, стверджуючи, що країни та організації використовують різні терміни для опису подібних угод ДПП, тоді як той же термін може мати різне значення в межах тих чи інших країн. Суть прав, обов'язків і розподілу ризиків, зафіксована в угоді про ДПП, за позицією Азійського банку розвитку важливіша, ніж назва договору та визначення ДПП.

Порівнюючи ДПП із концесією та франшизою, Азійський банк розвитку підкреслює, що єдиного міжнародно прийнятого визначення термінів ДПП, концесії та франшизи не існує. Наявні різні значення в різних країнах і різні значення в одній країні, залежно від обставин і контексту. Термін ДПП, концесія або франшиза може викликати невизначеність або необов'язково обмежувати коло потенційних домовленостей, якщо немає спільного розуміння термінології. Натомість, широке визначення ДПП забезпечує гнучкість у розробці та виборі найкращої структури для угоди ДПП. Тому проекти повинні оцінюватися на предмет релевантності застосування ДПП в рамках єдиного впорядкованого процесу з чітко визначеними кроками, які здійснюються різними частинами уряду, які виконують свої особливі функції та обов'язки як частина інтегрованої мережі [19, с. 6].

Щодо правового регулювання ДПП в національному законодавстві, то це явище не є феноменальним в українському правовому, економічному та

соціальному середовищах. Його правове регулювання починається з прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” [20], який набрав чинності у 2010 році, стаття 1 вказаного закону визначала його як “... співробітництво між державними та місцевими органами та компаніями ...”.

Суттєвих змін зазнала стаття 1 та інші статті Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 20.10.2019 року, коли було ухвалено Закон України “Про концесію”. Так, наразі у статті 1 Закону України “Про державно-приватне партнерство” міститься визначення ДПП як “співробітництво між ..., що здійснюється на основі договору в порядку... та відповідає ознакам ..., визначеним ”...” [20].

Історично більшість ознак ДПП, такі як довготривалість, передача ризиків приватному партнеру та внесення інвестицій в об’єкт ДПП приватною стороною так і не змінювалися з 2010 року. Проте, така ознака як “забезпечення вищих ... показників ефективності”, яка була чинною до 2016 року, була замінена Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар’єрів для розвитку ДПП...”, що набув чинності 24.05.2016 року [21].

Так, на заміну вищевказаній ознаці ДПП вищевказаним законом від 24.05.2016 року було зазначену наступну ознаку: “будівництво та/або створення ... об’єкта ДПП та управління ... таким об’єктом”.

В свою чергу, засаду високої ефективності використання ДПП було закріплено в статті 3 Закону України “Про державно-приватне партнерство” як окремий принцип [21]. Це, безумовно, відповідає правовій природі ДПП, оскільки створення та будівництво або ж управління ДПП є ознаками проєктів ДПП, а не вища ефективність проєкту. Вища ефективність, як принцип, є засобом регулювання відносин ДПП та критерієм розмежування його з іншими інструментами.

Окрім цього, законопроект № 7508 встановлює дефініцію ДПП у форматі чинної редакції Закону України “Про державно-приватне партнерство”, та

певним чином, спрощуючи її і викладаючи її з меншою кількістю уточнень стосовно суб'єктів ДПП, таких як Національна академія наук України (НААН України) та інші академії наук [18].

З таким підходом, відображеним у законопроекті № 7508 щодо спрощення визначення ДПП, варто погодитися. Нагромадження суб'єктів, яке передбачає стаття 1 актуальної редакції Закону України “Про державно-приватне партнерство”, і включає державу Україна, Автономну Республіку Крим, територіальні громади тощо надає лише переваженості дефініції ДПП у чинному законі і позбавлена юридичної техніки її викладення.

Окрім ознак, при визначенні поняття ДПП, важливо звернути увагу у яких сферах здійснюється діяльність щодо ДПП.

Варто додати, що перелік сфер для використання ДПП є певною мірою не актуальним. Наприклад, якщо мова йде про застосування ДПП до створення терміналу у аеропорті “Бориспіль”, то не є очевидним із положення частини 1 статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” чи може застосовуватися ДПП конструкція для такого проекту.

Якщо буквально аналізувати вказане положення закону, а саме частину 1 статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, то Закон України “Про державно-приватне партнерство” застосовується до експлуатації та/або будівництва лише злітних смуг на аеродромах, а не тих же смуг аеропорту [20].

Враховуючи, що законодавство про авіацію розмежовує поняття аеродром та аеропорт, постає питання чи можна застосувати за аналогією ДПП для проекту в аеропорті, а не лише аеродромі. Так, стаття 1 Повітряного кодексу України вказує, що аеропорт є “комплексом споруд для відправлення, приймання повітряних суден...і має для таких цілей аеродром”“. При цьому, ця ж стаття 1 Повітряного кодексу України вказує, що аеродромом вважається визначена ділянка поверхні, включаючи будівлі..., призначена для прибуття, вильоту, руху та стоянки по такій

поверхні повітряних суден [22]. Відповідно, із врахуванням положень Повітряного кодексу відсутнє розуміння чи злітно-посадкові смуги аеропорту можуть створюватися із застосуванням ДПП рівно так само як і злітно-посадкові смуги аеродрому.

Окрім цього, аналізуючи те ж формулювання частини 1 статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, варто вказати, що неточність регулювання простежується й щодо залізничного транспорту. Так, у частині 1 статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказано, що ДПП може використовуватися “для будівництва та/або експлуатації залізниць” [20].

Залізницею, відповідно до статті 1 Закону України “Про залізничний транспорт”, є відокремлений підрозділ акціонерного товариства залізничного транспорту ... [23] Тобто, мова йде про Акціонерне Товариство “Укрзалізниця”, і ДПП, за буквального тлумачення вказаних норм, може застосовуватися лише щодо Акціонерного Товариства “Укрзалізниця”. Відповідно, не зрозумілим є можливість або неможливість застосування ДПП до будівництва та/або експлуатації інфраструктури вокзалів (як приклад), оскільки останні не є залізницею в розумінні законодавства.

За таких умов, законодавець може розглянути опцію, за якої не перераховувати сфери діяльності та сектори, в яких ДПП може застосовуватися. Це дозволить не обмежувати інвестиції приватних інвесторів у сфери, які відсутні у переліку, а натомість зазначити перелік сфер діяльності, у яких ДПП може використовуватися лише обмежено, або ж заборонене для використання.

Наприклад, формулювання щодо застосування ДПП до робіт щодо вокзалів може включати обмеження у ключі використання перонів та колій, як пропонувалося экс-міністром інфраструктури Владиславом Криклієм, проте це обмеження не повинне розповсюджуватися на вокзали [24Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

До такого висновку можна дійти через те, що ч. 2 ст. 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” в останній редакції містить можливість застосувати механізм ДПП і до інших сфер, у яких надаються суспільно значущі послуги. Виключенням з такої можливості є лише сфери, де суто державні суб’єкти можуть здійснювати діяльність [20].

Чітке врегулювання сфер використання ДПП має значення, оскільки визначення ДПП у чинній редакції Закону України “Про державно-приватне партнерство” у статті 1 не відображає посилання на сфери використання ДПП. Більше того, чинне визначення ДПП містить досить суттєві нагромадження тексту щодо суб’єктів використання ДПП. Формулювання “між державою Україна, АРК...в особі відповідних органів...” можна прибрати та сформулювати окремі положення щодо суб’єктів ДПП у законі [20].

При цьому варто додати окремо визначення приватного партнера, оскільки не зовсім зрозумілим залишається з посилання у визначенні ДПП що мається на увазі під “юридичними особами, крім державних та комунальних...”. Організаційно-правова форма такої юридичної особи, інші вимоги, які Закон України “Про державно-приватне партнерство” ставить до приватного партнера також повинні бути врегульовані.

Відповідно, визначення ДПП є зрозумілішим для правотлумачення державних та приватних партнерів, які є основними гравцями на ринку ДПП, тоді коли воно викладене з дотриманням юридичної техніки та простоти розуміння. Виведення у окремі статті та положення Закону України “Про державно-приватне партнерство” норм щодо суб’єктів ДПП лише сприятиме спрощенню аналізу визначення поняття ДПП.

Таким чином, враховуючи дефініції визначення ДПП українськими та іноземними представниками наукової доктрини, міжнародними фінансовими інституціями, нормою законодавства у сфері використання ДПП, найбільш вдалим визначенням державно-приватного партнерства може стати дефініція із врахуванням поглядів Азійського банку розвитку.

Даний міжнародний банк стверджує, що проекти повинні оцінюватися на предмет ДПП в рамках єдиного впорядкованого процесу з чітко визначеними кроками, які здійснюються різними структурними підрозділами уряду, які виконують свої особливі функції та обов'язки як частина інтегрованої мережі.

При цьому, банк підкреслює необхідність уникнення довгих формулювань у визначенні ДПП та інших форм реалізації ДПП. Натомість, він детальну концентрацію на сутності ДПП у законодавстві України [25].

Відповідно, варто запропонувати окреме визначення ДПП, яке розкриватиме лише сутність цього явища, а деталізація цього визначення має бути регламентована у положеннях щодо ознак та принципів ДПП.

Таким чином, ДПП варто визначити як форму співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проектів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на об'єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

Структуру ДПП варто розглядати через такі складові, як функції, об'єкти, а також суб'єкти ДПП.

Насамперед слід звернути увагу на визначення поняття “функції”. В. Ісаєва наводить визначення функції права як соціальне призначення права, або траєкторія правового впливу на правовідносини [26]. П. Рабінович визначає функцію права як механізм впливу на відносини, яку обумовлює потреба в праві як соціальному явищі. Фактично, П. Рабінович наголошує, що функція носить такий вплив, який є необхідним для ідентифікації конкретного об'єкта як важливого – регулююча, охоронна функції тощо [27].

Відповідно, в залежності від обраної моделі ДПП, в межах проектів може здійснюватися одна або кілька із наведених функцій: фінансування й проектування, будівництво та відновлення (реконструкція, модернізація);

експлуатація та обслуговування. Про це непрямо згадує й В. Круглов, згадуючи про виконання ДПП таких функцій у визначених законодавством сферах, що в кінцевому рахунку дає значний соціально-економічний ефект [28].

В редакції Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 року, вказані та інші функції були врегульовані окремо в законі. Проте, Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар’єрів для розвитку ДПП ...” від 24.05.2016 року ч. 3 ст. 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” в редакції від 20.10.2019 було виключено і, як наслідок, було прибрано перелік функцій ДПП [21].

Разом з тим, представники наукової доктрини сходяться на тому висновку, що договори ДПП, а також концесійні договори, передбачають множинність функцій. Так, як зазначають Ю. Гусєв та Т. Бойчук, контракти, що передбачають кілька функцій, включають концесійні угоди або, як їх називають контракти типу “проектування – будівництво – фінансування – експлуатація” (“Design – Build – Finance – Operate”), оскільки поширюються на усі зазначені компоненти: фінансування й проектування, будівництво й управління, а також технічне обслуговування.

Наголошується, що послуги за такими договорами та виконання вищевказаних функцій оплачуються споживачами [29]. Науковці вказують на приклади плати за комунальні послуги, як питну воду, газопостачання та електропостачання, у яких виконання функцій ДПП включається до тарифу за надані послуги. Проте, очевидно, що соціальні проекти ДПП – навіть при виконанні вищевказаних функцій, таких як будівництво чи проектування – включено у витратну частину бюджету держави.

Також варто звернути увагу на інший перелік функцій, що використовуються для регулювання ДПП, наведений у матеріалах науковців.

Бердадіна О. наводить наступні функції ДПП:

- 1) цільова функція, оскільки при ДПП надзвичайно важливим є визначення цілей, пріоритетів, напрямків та моделей відносин сторін;
- 2) координаційна функція, оскільки в межах ДПП реалізується управління діяльністю учасників, узгодження інтересів держави та приватного сектору, а також корегування перерозподілу ресурсів;
- 3) регулююча функція, оскільки фундаментом побудови відносин у сфері ДПП є нормативно-правове регулювання ДПП діяльності. Відповідно, ДПП відносини створюють підвалини для їх регулювання;
- 4) стимулююча функція, оскільки в межах ДПП застосовуються інструменти стимулювання державою приватних партнерів для ширшого залучення їх у якості приватних партнерів. Прикладами таких інструментів можуть служити гарантії приватного партнера або концесіонера, а також звільнення від певних процедур у процесі землевідведення;
- 5) контрольна та моніторингова функції, які передбачають забезпечення заходів адміністративного, митного, податкового та бюджетного контролю в межах проєктів ДПП; В. Круглов також підкреслює контрольну функцію ДПП. Він зазначає, що законодавство про ДПП надає органам державної влади та ОМС повноваження в сфері адміністрування публічних обов'язків під час реалізації проєктів ДПП. Це дає можливість проводити контроль та моніторинг ефективності проєктів ДПП, тобто реалізовувати контрольні функції за допомогою формування та реалізації політики ДПП;
- 6) соціальна функція, яка знаходить свій прояв при наданні соціально значущих послуг у інфраструктурних проєктах, реалізація яких сприяє розвитку суспільства [8].

Відповідно, із врахуванням позиції представників наукової доктрини, пропонується включити в Законі України “Про державно-приватне партнерство” наступні функції ДПП: цільову, координаційну, моніторингову та соціальну.

Щодо такого елементу правовідносин ДПП, як сторони, представники наукової доктрини розділяються і виділяють їх у широкому, а також вузькому розумінні.

Радкевич О. виділяє у переліку сторін ДПП концесіонера, замовника, планувальника мережі, фінансиста, менеджера проєкту, інспектора, контролера ДПП, менеджера з контрактів, захисника довкілля та представника громадськості [30].

Попри те, що дослідник достатньо обширно розглядає питання сторін ДПП, варто звернути увагу на той факт, що концесіонер чи державний партнер або ж приватний партнер може виступати замовником будівельних робіт у проєкті також. Тому немає необхідності замовника проєкту виділяти окремо від державного чи приватного партнера. Тим же чином можна стверджувати про менеджера проєкту, роль якого також може виконувати приватний партнер, оскільки відсутні заборони щодо цієї діяльності приватним партнером. Відповідно, щонайменше виокремлення концесіонера, замовника та менеджера як окремих сторін в усіх правовідносинах щодо ДПП не є доцільним, оскільки приватний партнер цілком може здійснювати різноманітні організаційні функції. При цьому, стверджуючи про потенційні сторони ДПП, як це передбачено у дослідженні Радкевича О., можна список сторін ДПП продовжувати, наприклад, експертом, який здійснює експертизу проєкту будівництва в межах ДПП, або ж технічним консультантом тощо.

Щодо визначення поняття іншої ключової сторони ДПП відносин, приватного партнера, Радкевич О. має вужчий підхід. З посиланням на матеріали Світового Банку, він стверджує, що приватний партнер у рамках ДПП є юридичною особою, яка бере участь у тендері, забезпечує фінансування, розробляє і управляє громадським 'об'єктом. Також науковець згадує, що приватний партнер може складатися з приватних компаній та девелоперів, які об'єднуються у компанію спеціального призначення [31].

З таким визначенням варто погодитися, проте, із єдиним застереженням, що більш поширеним поняттям, яким користуються сторони ДПП відносин, є “проектна компанія”, а не компанія із спеціальним призначенням.

Закон України “Про державно-приватне партнерство” у самому ж визначенні ДПП вказує, які суб’єкти є сторонами ДПП, зазначаючи що ДПП – це співробітництво між Україною, АРК, громадами в особі відповідних органів та ОМС, НААН та інших академій наук (державних партнерів) та приватними партнерами, якими є юридичні особи, крім державних та комунальних суб’єктів.

Певним чином, критикуючи це визначення, з одного боку, В. Струкова зазначає, що така дефініція ДПП є громіздкою. З іншого боку – така дефініція характеризується занадто загальним форматом, за словами В. Струкової [32, с. 49].

Підсумовуючи, варто наголосити, що сторони ДПП дійсно перелічені у Законі України “Про державно-приватне партнерство” як суб’єкти ДПП. Та для покращення юридичної техніки щодо визначення сторін ДПП у Законі України “Про державно-приватне партнерство” варто виділити питання сторін у окремі положення закону, у яких зазначити хто є приватним, а хто державним партнером.

Таким чином, держава Україна, АРК, територіальні громади представлені відповідними державними органами, що здійснюють управління державною власністю, ОМС, НААН та інші галузеві академії наук слід визначити публічними/державними партнерами. Разом з тим, юридичні особи, за винятком публічних, себто комунальних та державних суб’єктів повинні бути визначені як приватні партнери.

Іншим елементом структури ДПП є об’єкти, навколо яких сторони здійснюють свою діяльність. Різні погляди формуються стосовно того, які об’єкти складають основу ДПП відносин. Павлюк К. й Павлюк С. вважають, що ДПП здійснюється щодо проєктів, що мають суспільне значення з акцентом на пріоритетність інтересів держави державної і муніципальної

власності [33]. Таку ж позицію формують Дідченко О. І. та Москаленко С. А., вказуючи, що в межах ДПП здійснюється співробітництво у суспільно значущих галузях [34].

Науковий співробітник Комісії Організації Об'єднаних націй та Університету Данкук в Республіці Корея Сину Сон вказує, що об'єктом ДПП є розвиток соціальної інфраструктури, включаючи дороги, об'єкти, будівлі, державні послуги, такі як охорона здоров'я, комунальні послуги, освіта та санітарія тощо. Використання ДПП щодо вказаних об'єктів часто обумовлюється ситуацією значного розриву між доступним державним фінансуванням і необхідними витратами, особливо в епоху зростання державного боргу та дефіциту бюджету. У контексті глобальних фінансових потрясінь, з якими ми стикаємося, ДПП відіграє роль економічного стимулятора в країнах, що розвиваються, і сталого зростання в усьому світі, хоча складне економічне середовище суттєво вплинуло на ринок міжнародного проектного фінансування [35].

Не заперечуючи цю позицію, П. Шилепницький додає, що об'єктом ДПП є не лише формування інфраструктури для загального користування, але й надання послуг й виробництво товарів, які зазвичай вважалися державними монополіями [36, с. 189].

Відповідно, варто підсумувати, що об'єктами ДПП дуже часто виступають об'єкти, які мають соціальну складову і які часто можуть зазнавати відсутності фінансування. Закон "Про державно-приватне партнерство" у ч. 2 ст. 7 вказує, що об'єктами ДПП є існуючі відтворювані об'єкти, які піддаються перетворенню та які перебувають у державній або комунальній власності, або ж перебуває у органів чи підприємств, які належать державі або ж місцевому самоврядуванню [20].

Таким чином, об'єктами ДПП є активи держави або територіальної громади. Ці активи можуть бути: 1) відтворюваними і бути предметом для майбутніх перетворень шляхом реконструкції, модернізації, ремонту (так звані "brownfield" об'єкти) та 2) об'єкти для здійснення нової діяльності (так

звані “greenfield“ об’єкти), зокрема, земельні ділянки для початку нового будівництва; створені чи придбані конкретним суб’єктом об’єкти (за винятком тих активів, які є предметом рішення про приватизацію). При цьому, об’єкти партнерства не можуть бути приватизовані та перебувають у власності державного партнера. Більше того, зазначені об’єкти підлягають поверненню державному партнеру після завершення договору про ДПП [20].

Правовими проблемами щодо об’єктів ДПП, які існують, є різноманітні. Наприклад, В. Хмурова та К. Яцишина вказують, що приватний партнер не має прав здобути саме право власності на об’єкти договору про ДПП. Ця неможливість та обов’язкове проведення окремих конкурсних процедур, передбачене законодавством щодо ДПП, створюють перешкоди для залучення позикового фінансування для інвесторів у ДПП [37].

Слід погодитися із існуванням цієї проблематики щодо неможливості залучення позикового фінансування для інвесторів у ДПП через відсутність об’єктів для передачі у заставу. Частина 4 статті 7 Закону України “Про державно-приватне партнерство” регламентує, що майнові права, які випливають з договору ДПП, можуть стати предметом застави. Це може відбутися за умови відсутності заборон у договорі ДПП та за погодженням з державним партнером [20].

Навіть у цьому випадку передача у заставу майнових прав за договором про ДПП є ускладненою. Це пов’язано з тим, що така передача можлива лише за умови передачі в заставу всього спектру прав приватного суб’єкта за договором про ДПП.

Більше того, при зверненні стягнення на такі майнові права, кредитор може досягнути не отримання тих чи інших прав на об’єкт, а заміну приватного партнера відповідно до положень прямого договору. Таким чином, українське законодавство пропонує кредиторів оперувати об’єктом ДПП за умови його стягнення – здійснювати повністю не характерну для кредитора господарську діяльність.

Разом з тим, як правильно зазначено в звіті представника UNCITRAL, ДПП є досить зручним інструментом в умовах значного розриву між наявним державним фінансуванням і необхідними витратами, особливо в епоху зростання дефіциту державного бюджету. Більше того, у контексті глобальних фінансових потрясінь, з якими ми стикаємося, ДПП відіграє роль ще й економічного стимулятора в країнах, що розвиваються, і стійкого зростання в глобальному вимірі [35, с. 4].

Враховуючи вищевикладене, ДПП варто визначити як “форму співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проектів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на ’об’єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

При цьому, варто підсумувати, що структура ДПП складається з функцій ДПП, які повинні включати цільову, координаційну, моніторингову та соціальну функції в Законі України “Про державно-приватне партнерство”.

Підсумовуючи щодо сторін ДПП, останніми мають виступати державний та приватний партнер. В Законі України “Про державно-приватне партнерство” потрібно визначити державним партнером державу Україна, АРК, територіальні громади, представлені відповідними державними органами, що здійснюють управління державною власністю, ОМС, НААН та інші академії наук, господарські товариства щодо майна господарських товариств публічного сектору без або разом з об’єктами публічної форми власності, стосовно яких такі господарські товариства виступають балансоутримувачами, господарські товариства щодо майна господарських товариств публічного сектору разом з об’єктами публічної форми власності. Юридичні особи, створені з урахуванням вимог конкурсної документації та Закону України “Про державно-приватне партнерство”, які є стороною договору ДПП та спеціально створені виключно для реалізації проекту ДПП (за винятком публічних суб’єктів та

тих, які визначені Закону України “Про державно-приватне партнерство” як державні партнери), повинні бути визначені в Законі України “Про державно-приватне партнерство” як приватні партнери.

1.2. Адміністративно-правова та соціально-економічна та природа ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Згідно з даними органів виконавчої влади та ОМС України станом на 01.01.2024 р., було укладено 198 договорів на умовах ДПП. З них 22 договори перебувають у стадії реалізації (10 концесійних, 6 про спільну діяльність, 6 інших типів), тоді як 166 договорів не реалізуються: 115 залишаються невиконаними, а 51 – розірвані або закінчився термін їхньої дії. При цьому, 10 із них зазнали зупинки через збройну агресію Росії в Україні [40].

З аналізу публічних джерел інформації також варто виокремити, що у транспортній сфері реалізовано лише два ДПП проекти, проте, найбільш відомі концесійних проекти у Херсонській та Миколаївській областях [62].

Відповідно до звіту Світового Банку щодо оцінки збитків, датованого серпнем 2022 року та востаннє оновленого у грудні 2023 року, втрати транспортного сектору України є дуже значними. Станом на грудень 2023 року, збитки лише транспортної інфраструктури складають майже \$34 млрд, що складають 22% усіх завданих збитків під час повномасштабного вторгнення Росії в Україну [41, с. 13, с. 132].

Та незважаючи на загальну стійкість транспортного сектору, спроможність України здійснити масштабну відбудову транспортної інфраструктури протягом 2024 року та наступних років стримують деякі чинники. Серед них вказують на нагальність потреби у (i) визначенні пріоритетності проектів відбудови транспортного сектору, (ii) “мобілізації” підготовки проектів до відбудови та підготовці команд до їх реалізації, а

також (iii) продовженні роботи над інституційними реформами для прискорення відбудови [41, с. 134].

Вирішенням цих питань може стати залучення експертизи та ресурсів приватного сектору. Як вказує Світовий Банк, для масштабування використання приватних інвестицій у транспортному секторі, потрібні певні кроки держави щодо залучення приватного капіталу для відновлення держави. Мова йде про прискорений порядок денний реформ, спрямованих на розвиток конкуренції та глибша інтеграція з ЄС і міжнародними ринками. Реформи та державні заходи, які можуть стимулювати інвестиції приватного сектору, включають, окрім приватизації і лібералізації, вдосконалення режиму регулювання ДПП [41, с. 48].

Тут і проявляється соціально-економічна природа ДПП. Обсяг і вплив завданої шкоди свідчить про практичну важливість транспортних артерій для української економіки і вирішення соціальних питань.

Наслідком шкоди транспортній системі України стало падіння експортно-імпорتنих операцій. Так, відповідно до даних Міністерства економіки України, попри часткове відновлення у 2023 та 2024 роках, у 2022 році – через війну і блокаду портів – об'єми експорту зазнавали падіння майже вдвічі у порівнянні із 2021 роком – з \$68,2 млрд до \$36 млрд [42]. Враховуючи безпекові загрози, які наявні наразі, падіння експорту через відсутність надійних і стабільних транспортних маршрутів може повторитися. Найглибшого падіння зазнав експорт металургії та продовольства – ключових продуктів, які Україна експортує для поповнення валютної виручки [42].

Як зазначається Інститутом майбутнього, у 2021 році, до блокади транспортних потоків (зокрема, портів), 67% валютної виручки від експорту було забезпечено металургією і товарами аграрної промисловості [43]. При цьому, імпорту товарів за 2023 рік зріс та склав \$62,2 млрд [44].

Крім того, блокада значної частини українських портів практично повністю зупинила велику частину експортно-імпорتنих операцій щодо

товарів з Миколаєва та Херсону. Товари, поставки яких стали предметом цього призупинення, становлять велику частину валютної виручки України, тому суттєво впливають на ріст або падіння чи стагнацію економіки України. Таким чином, позиціонування економіки – яке залежне від належного або неналежного функціонування транспортних шляхів України через падіння або ріст експорту та імпорту товарів – відображає соціально-економічну природу вказаних шляхів.

Окрім блокади морських портів, величезних проблем створює блокування й автотранспортних шляхів України. Так, як вказує В. Балін, блокування кордону з Польщею призвело до наслідків, за яких економіка України зіштовхнулася із збитками у понад €400 млн. Це відбулося через те, що починаючи із 6 листопада 2023 року польські активісти запустили страйк на кордоні польсько-українських кордонах і заблокували 3 пункти пропуску аж до кінця квітня 2024 року [45]. Відповідно, за результатами опитувань 55 членів Європейської бізнес асоціації, вони втрачали щоденно 1 мільйон гривень через проблеми на кордоні [46].

Більше того, за результатами аналізу міжнародного досвіду ДПП, А. Гетьман та М. Шульга вказують, що "...у практиці західних країн використання ДПП суттєво розширилося і стало своєрідною альтернативою приватизації важливих об'єктів у галузях ... транспорту... Німеччина та Австрія використовували ДПП як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема при прийнятті управлінських рішень" [50, с. 3].

Підтримуючи цю позицію, А. Дем'янченко та М. Дергаусов зазначають, що приватний суб'єкт може залучатися до використання того чи іншого об'єкта в конкретно визначених випадках, але можливість залучення цього "приватного елемента" повинне враховувати цілі, унікальні ринкові умови та загальні обмеження щодо об'єкта [51, с. 112].

У зв'язку з цим, саме ДПП може стати належним інструментом залучення приватних ініціатив. Більше того, є певні сфери та об'єкти, приватизація яких є забороненою – наприклад, публічні активи,

необхідність яких продиктована виконанням державою функції щодо забезпечення оборони країни.

Натомість, щодо ДПП, такої заборони не встановлено і тому саме за допомогою цього інструменту можливо здійснювати покращення обороноздатності України – а саме, модернізацію та реновацію військових аеродромів та іншої оборонної транспортної інфраструктури.

Окрім наукових досліджень, про альтернативність ДПП приватизації вказують і конкретні документи, ухвалені Кабінетом Міністрів України у різні періоди. Так, постанова КМУ “Про схвалення Концепції розвитку ДПП в Україні на 2013-2018 роки” №739-р від 14.08.2013 року підтверджує даний підхід, який висвітлений представниками науки. Мова про намір України застосовувати ДПП як альтернативний формат у порівнянні із приватизацією. Концепція наголошує, що транспорт є однією із сфер, для використання у якій може бути використано ДПП у порівнянні із приватизацією [52].

Та хоча період, на який проєктувався період чинності вищевказаного документу завершився, інші більш комплексні документи також регламентують застосування ДПП для покращення транспортної системи України. Так, Транспортна стратегія до 2030 року містить положення про те, що підвищення результативності транспортної галузі за рахунок удосконалення ДПП є умовою забезпечення міцної основи для сталого розвитку транспортного сектору та створення належного ринку транспортування товарів в Україні [53].

Відповідно, можна підсумувати, що ДПП має схожу соціально-економічну природу до приватизації. Втім, ДПП є більш прийнятним механізмом для балансування інтересів державного та приватного інтересу. Це й підтверджується результатами наукових досліджень, більшою довірою населення, ширшою урегульованістю у нормативних документах та неуспішною практикою реалізації приватизаційних аукціонів щодо таких транспортних об’єктів, як деякі морські порти.

Соціально-економічні цілі ДПП адресуються і за рахунок критеріїв відбору проєктів ДПП, передбачених частиною 1 статті 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Так, мається на увазі про аналіз ефективності здійснення ДПП, який проводиться шляхом, серед іншого, аналізу та детального обґрунтування соціально-економічних наслідків здійснення ДПП. При цьому, аналіз та обґрунтування включає визначення соціальних наслідків виконання договору ДПП та визначення, за результатами завершення чинності договору про ДПП, перспектив у соціально-економічному аспекті [20].

Більше того, соціальна роль ДПП діяльності, зокрема, його форми – концесії, відображається й в іншому прояві – при визначенні строку договору. Наприклад, строк концесії визначається із урахуванням соціальної важливості проєкту, що здійснюється на умовах концесії, що регламентується частиною 2 статті 3 Закону України “Про концесію”. Разом з тим, конкурсна документація також може передбачати виконання концесіонером (як приватним партнером) соціальних зобов’язань або й навіть працевлаштування певної кількості працівників балансоутримувача, що прямо передбачено у частині 4 статті 8 Закону України “Про концесію” [54].

Окрім цього, вимоги щодо соціальних та економічних показників адресуються і на рівні підзаконних актів. Так, Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року містить положення, які вимагають здійснення аналізу ефективності проєкту ДПП. Останній, у свою чергу, повинен враховувати соціально-економічні наслідки ДПП, позитивний соціальний вплив на суспільство (при наявності негативного впливу – методи його усунення), соціальні та економічні перспективи після припинення дії договору ДПП, соціальний та економічний вплив проєкту після закінчення договору ДПП, соціальні проблеми, що вимагають аналізу, можливість зміни місцевої економіки за рахунок проєкту ДПП [55].

Та дані норми підзаконних актів у поєднанні із Законом України “Про державно-приватне партнерство”, в контексті дотримання соціально-економічних вимог, варто піддати критиці з огляду на їх недостатнє врегулювання питання контролю та моніторингу ДПП. Так, стаття 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” дійсно врегульовує питання моніторингу та контролю за договорами ДПП в об’ємному вигляді. Вказано суб’єктів, які здійснюють ці функції, неможливість втручання у господарську діяльність приватного партнера державним партнером, необхідність передачі державним партнерам показників виконання ДПП договорів приватними партнерами [20]. При цьому, є ряд правових проблем, які потребують вирішення.

По-перше, варто вказати, що норма частини 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” не містить імперативності, відповідно, й не зобов’язує приватних партнерів надавати державним партнерам відповідну інформацію про виконання ДПП договору. Формулювання “приватні партнери надають державним партнерам...” завідомо передбачає можливість надавати або відмовитися від надання інформації про виконання ДПП договору. Відповідно, дане нормативне положення потребує внесення змін із формулюванням його на кшталт “приватні партнери зобов’язані надавати державним партнерам інформацію про виконання договору...”. Альтернативою таким формулюванням може стати заміна державного контролю моніторингом, що висвітлена у Додатку 2.

По-друге, єдиним механізмом моніторингу і щорічного звітування щодо договору ДПП є той, який передбачений Порядком подачі публічними партнерами звіту щодо виконання договору про ДПП, затвердженим наказом Міністерства економіки. Даний порядок містить примірну форму щорічного звіту про виконання ДПП договору, яка передбачає заповнення пунктів щодо багатьох важливих аспектів ДПП проєкту [56]. Мова йде про пункти щодо суми інвестицій приватного партнера, застосування штрафних

санкцій, створення нових робочих місць, державної підтримки проекту від державного партнера, аналізу ризиків державного партнера тощо.

Проте, даний документ не містить жодних пунктів щодо наслідків виконання/невиконання чи неналежного виконання договору ДПП, зокрема, його соціально-економічних вимог. Більше того, на відміну від Наказу Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року, Порядок подачі публічними партнерами звіту щодо виконання договору про ДПП, затверджений наказом Міністерства економіки, не містить й фінансових критеріїв визначення належності чи неналежності виконання договору ДПП, яке є критично необхідним для аналізу Міністерством економіки України причин, факторів та умов, через які ДПП мають настільки низьку популярність в Україні. Відповідно, відсутність таких вимог щодо щорічного звітування не дозволяє створити системний регулярний процес оцінки та моніторингу проєктів ДПП у світлі соціально-економічних критеріїв ДПП.

В Україні при реалізації ДПП простежується декларування тих же соціально-економічних функцій, проте це здійснюється за допомогою проголошування необхідності залучення приватних партнерів до покращення інфраструктури на сільських територіях. Останнє, у свою чергу, дасть можливість ширшого виробництва і постачання аграрної продукції, яка й зміцнить світові агропродовольчі ринки. Відповідно, ДПП здатний стати каталізатором вдосконалення умов в межах територіальних громад України, які критично потребують покращення соціально-економічних характеристик.

Підсумовуючи вищевикладене, при визначенні соціально-економічної природи ДПП у сфері транспортних шляхів необхідно приділити увагу наступним факторам її формування.

По-перше, варто звернути увагу на збитки і втрати України у транспортній сфері, які завдала російська федерація і які були націлені

завдати якнайбільше шкоди саме цій сфері. Це дозволяє оцінити потенціал та перспективи залучення інвестицій приватного сектору у транспортний сектор шляхом застосування ДПП – відповідно, оцінити економічний потенціал використання ДПП у транспортному секторі.

По-друге, у цьому аспекті важливо проаналізувати на основі уже започаткованих проєктів – таких як концесія порту “Ольвія” та порту “Херсон” – які соціальні та економічні результати вдалося досягнути в межах цих не багатьох проєктів ДПП, які відбувалися в Україні.

По-третє, потенційний вплив, який можуть мати проєкти ДПП – зокрема, й на розвиток сільських територій як основи для розвитку агробізнесу, який даватиме стимул масштабуванню логістичного та транспортного бізнесів.

Всі перераховані чинники вказують на важливість соціально-економічної природи та ролі ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних мереж України. Адже транспортні мережі формують фундамент не тільки для постачання гуманітарної та військової допомоги для перемоги України, а й для постачання товарів та різноманітних матеріалів для відбудови.

Відповідно, пропонується доповнити Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року положеннями, які передбачають відповідальність за 1) негативні соціально-економічні наслідки ДПП, 2) недотримання позитивного соціального впливу на суспільство, 3) відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії ДПП договору, 4) соціальні проблеми, що спричиняють проєкти ДПП.

У контексті адміністративно-правової природи ДПП, варто зупинитися на кількох аспектах. В першу чергу, мова йде про адміністративну підтримку, яка є характерною для проєктів ДПП, на відміну від інших проєктів, де присутня лише приватна складова. Так, у проєктах ДПП державний партнер забезпечує виконання координаційної функції задля

забезпечення кращих умов для приватного партнера у ДПП відносинах, аніж у звичайному приватному проєкті. Наприклад, частина 2 статті 94 Земельного кодексу України зазначає, що органи влади, які є власниками земельних ділянок – державної або комунальної власності – зобов'язані протягом 3 місяців з моменту звернення надати приватному партнеру або концесіонеру земельну ділянку для користування протягом чинності договору ДПП (чи концесії) [9].

Варто зауважити, що органи державної влади щодо проєкту “Ольвія” належним чином реалізують свої адміністративні повноваження, чим підкреслюють адміністративно-правову природу ДПП. Саме Миколаївська ОДА як розпорядник земельної ділянки передавала земельну ділянку державної власності приватному партнеру – концесіонеру. При цьому, Міністерство відновлення України, у ролі державного партнера – концесієдавця, забезпечувало координацію та підтримку проєкту.

Відповідно, можна стверджувати, що правозастосовна практика щодо ДПП вказує на те, що правова свідомість представників органів влади та ОМС починає формуватися в такому напрямку, що проєкти ДПП реалізуються з більшою підтримкою публічної влади на відміну від приватних інвестиційних проєктів без застосування ДПП або концесії. Це, зокрема, зумовлено високим значенням проєктів ДПП для економіки України, масштабністю та прогнозованим ефектом та обсягом надходжень для бюджету.

В цьому контексті варто згадати про роботи представників наукової доктрини, які детально досліджували проблематику розвитку авіатранспорту в Україні. Так, С. Смерічевський та С. Гура розглядали використання ДПП у авіакосмічній галузі. Українську форму ДПП визначено даними науковцями як інституційну та вказується про надмірну імперативність положень [57, с. 7].

Тут варто частково не погодитися, оскільки відсутність імперативних положень у сфері ДПП може зумовити потенційний ризик зловживань.

Відсутність імперативних положень законодавства може створювати можливість державного партнера відмовитися від проєкту ДПП через недостатнє регламентування відносин.

А. Бойко також наголошує, що основним чинником формування державної транспортної політики України можна вважати інституційний чинник, оскільки держава та громадянське суспільство впливає на розвиток та поширення ДПП у транспортній політиці країни [58].

Ця позиція і стала причиною чому П. Мороз, В. Романюк звернули увагу на низьку продуктивність ДП “Антонов” і пропонують перетворити цю компанію з державної на державно-приватну [59]. Метою, очевидно, є стимулювання модернізації активів компанії. Та варто наголосити, що перетворення ДП “Антонов” у приватне акціонерне товариство без належного застосування ДПП щодо активів цієї компанії не призведуть до підвищення продуктивності компанії. Прикладом слугує перетворення Укрзалізниці, яка у формі приватного акціонерного товариства не демонструє високих показників через відсутність застосування ДПП. Це підтверджується відсутністю реалізації ДПП щодо вокзалів Укрзалізниці, плани щодо яких були встановлені ще у 2020 році [60].

При цьому, саме ДПП може стимулювати перетворення державних активів у сфері транспорту на сучасні та модернізовані засоби використання. Як стверджує А. Бойко, у інфраструктурних проєктах в різних галузях транспорту будь-якої країни пріоритетність отримують інструменти ДПП. Він стверджує про переваги ДПП у залученні ширшого обсягу приватних інвестицій для масштабування проєкту, та виконання державою лише найбільш типових адміністративних функцій. При такому механізмі функціонування, приватний партнер залучає найкращі технології, розділяючи ризики та відповідальність у проєкті ДПП із державним сектором [60, с. 275].

Відповідно, адміністративно-правова природа ДПП полягає у належному стимулюванні виконання адміністративним апаратом властивих

їм функцій, яке поєднується із делегуванням приватним партнером державному партнерові тих функцій, які найбільш властиві саме йому, коли приватний партнер залишається відповідальним за залучення технологій.

Окрім цього, Д. Бондаренко та Ю. Мех вбачають адміністративно-правову природу ДПП договору крізь призму учасників договірних відносин, сфери виникнення, завдання, підстави виникнення договору ДПП. Д. Бондаренко вказує, що сучасна доктрина адміністративного права в Україні вбачає позиції щодо класифікації ДПП договорів як адміністративних домовленостей [47, с. 4].

Д. Бондаренко розглядає питання визначення ДПП угоди як адміністративного договору з огляду на низку факторів. Критеріями виступають суб'єкти, які беруть участь у відносинах. Так, Д. Бондаренко наголошує, що при відносинах у секторі ДПП необхідна участь публічного суб'єкта – суб'єкта публічних повноважень як державного партнера. Окрім цього, договір ДПП виникає у сфері державного регулювання економіки та реалізовується в межах повноважень державних суб'єктів [47, с. 2].

При цьому, окрім того, що договір ДПП є предметом адміністративно-правових відносин, вказаний договір виступає підставою виникнення цих відносин, оскільки адміністративно-правовий апарат працює у взаємодії з приватним сектором навколо укладення, реалізації та виконання договору ДПП.

Відносини ДПП регламентуються у договорі ДПП, якому властиві підвищені вимоги до адміністративних органів, у порівнянні із іншими цивільними чи господарсько-правовими договорами. Таким чином, форма та зміст договору ДПП характеризуються високим адміністративним змістом.

Також ДПП виникає на основі правозастосовного адміністративного акту органу влади або ОМС – рішення про доцільність ДПП. Суб'єкти публічної адміністрації при цьому виконують контрольні та регулятивні функції на усіх стадіях відносин ДПП – від визначення потенційного

приватного партнера до укладення та виконання договору ДПП. З цього випливає і відповідність приватних партнерів певним адміністративним процедурам, чітко врегульованим урядом України, які й застосовуються на кожному етапі відбору приватного партнера і є застосовними для усіх проєктів ДПП в Україні.

Мова йде про визначення ефективності ДПП у порівнянні із іншими формами використання того чи іншого активу, моніторинг та контроль за виконанням договору ДПП, контроль за процесами надання публічної підтримки для ДПП, облік підписаних угод про ДПП, який здійснюється виключно державними органами та органами місцевого самоврядування – тобто адміністративними суб'єктами. Навіть місцева або державна гарантія видається в межах бюджетних асигнувань, які є повністю адміністративно-правовим інструментом.

Адміністративне регулювання та природа відносин у сфері ДПП демонструється і формою можливої зміни або припинення договору ДПП. Так, ці процедури врегульовані адміністративними нормативно-правовими актами, ухваленими Верховною Радою України і жодна одностороння відмова чи одностороннє розірвання договору ДПП не дозволяється законодавством.

Не останнім аргументом на користь адміністративно-правової природи є те, що спори щодо укладення, зміни, припинення та виконання договорів ДПП розглядаються адміністративними судами. Стаття 19 Кодексу адміністративного судочинства України прямо вказує у частині 1, що до юрисдикції адміністративних судів належать судові спори із суб'єктами владних повноважень, наприклад, щодо аналізу ефективності в межах процедур щодо ДПП, оголошення, проведення та/або визначення результатів конкурсу на обрання приватним партнером [61].

Окрім цього, якщо аналізувати природу договору ДПП крізь призму можливості або неможливості його віднесення до цивільно-правових договорів – інструменту, протилежного адміністративно-правовим

договорам, варто вказати наступне. Для договорів ДПП дійсно не властива рівність сторін, оскільки державний партнер має більше контрольних, моніторингових та облікових функцій. Окрім цього, відносини в межах ДПП не наділені повною свободою договірних відносин, вільним волевиявленням сторін як це є з цивільно-правовими договорами. Наприклад, сторони не вправі замінити іншу сторону і укласти договір взамін договору ДПП щодо об'єкта відносин ДПП. Більше того, більшість приватно-правових інструментів є обмеженими у відносинах ДПП, таких як іпотека, залучення кредитування, можливість набуття приватної власності на актив тощо.

Підсумовуючи, варто зазначити, що відносини у сфері ДПП характеризуються адміністративно-правовою складовою з огляду на наявність багатьох притаманних ознак. Інституційна форма ДПП, об'ємний вклад адміністративних та публічних, а також координаційних ресурсів та виконання адміністративним повноважень державним партнером – ознаки, що свідчать про адміністративно-правову природу відносин у сфері ДПП.

Насамкінець, при формуванні відносин у сфері ДПП, застосовуються адміністративні процедури та виконуються адміністративні повноваження державними партнерами, що слугує додатковим аргументом щодо адміністративно-правової природи ДПП.

Із врахуванням вищевикладеного, в контексті соціально-економічної природи ДПП у секторі транспортних шляхів, до Закону України “Про державно-приватне партнерство” слід додати норми, які передбачають необхідність запровадження санкцій за такі види порушень соціально-економічних складових проєктів ДПП:

- негативні соціально-економічні наслідки ДПП;
- недотримання позитивного соціального впливу на суспільство;
- відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії договору ДПП; та
- соціальні проблеми, що спричиняють проєкти ДПП.

Що стосується адміністративно-правової природи ДПП у секторі будівництва й експлуатації транспортних шляхів, законодавство у сфері ДПП потрібно вдосконалити нормами щодо стимулювання виконання адміністративним апаратом властивих їм функцій, які включатимуть посилення виконання державної підтримки за рахунок бюджетних асигнувань, а також завдяки ширшому та чіткішому регламентуванню державної підтримки ДПП.

1.3. Основні принципи та моделі ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

На даний момент Міжнародна фінансова корпорація (МФК) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) зацікавлені у покращенні умов здійснення ДПП в Україні. Ці міжнародні організації працювали як консультанти та радники у існуючих інфраструктурних проектах, таких як концесія порту “Ольвія” та “Херсон” [62].

Крім того, згідно з інформацією в засобах масової інформації, ці організації мають намір продовжувати підтримку та консультування публічної влади у розробці нових проектів ДПП. Зокрема, у жовтні 2021 року ЄБРР і МФК уклали угоду про допомогу Міністерству відновлення України та АМПУ у підготовці тендеру на проєкт ДПП з модернізації чорноморського порту, а у листопаді 2023 року стало відомо, що ці організації відновлюють підтримку цю підготовку, яка була призупинена через вторгнення Росії [63].

Але попри ці плани, представники цих організацій визнають, що врегулювання певних питань може займати певний час. Одним із таких питань є відсутність чітких процедур та планування ДПП. Варто зауважити, що причиною цього є, серед іншого, відсутність чітко врегульованих засад реалізації проєктів ДПП та умов їх дотримання та практичної реалізації [64].

Відповідно до статті 3 Закону України “Про державно-приватне партнерство” основними засадами ДПП є дотримання рівності перед

законом обох партнерів – державного та приватного, забезпечення вищої ефективності ДПП у порівнянні із відсутністю застосування ДПП до відносин сторін, незмінності форми та призначення об'єкта ДПП під час чинності договору ДПП, правильного розподілу ризиків партнерів та визначення приватного партнера із застосуванням відповідних процедур [20].

Також ст. ст. 6, 11 та 23 Закону України “Про концесію” визначають, що наступні принципи на певних етапах здійснення проєктів ДПП застосовні: принцип відсутності дискримінації, рівності та відкритості [54].

При цьому, К. Палажченко стверджує, що відбір приватного партнера відбувається за відсутності дотримання такого принципу як належний досвід приватного партнера [65, с. 4]. Не можливо погодитися із цією тезою з огляду на наступні фактори.

По-перше, відповідно до статті 3 Закону України “Про ДПП” визначення приватного партнера відбувається із застосуванням конкурсних процедур [20]. Відповідно, досвід оцінюється в межах проведення цих процедур попри відсутність окремо визначеного принципу щодо належного досвіду.

По-друге, цей принцип виконується належним чином, оскільки Наказ Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року містить таку вимогу до висновку за результатами аналізу ефективності, як досвід здійснення подібних проєктів [55].

Як справедливо зазначає К. Палажченко, забезпечення виконання принципів у ДПП та концесійних проєктах можливе при реалізації законодавчих ініціатив, так як Закон України “Про державно-приватне партнерство” передбачає право врегулювання конкретних недостатньо вдосконалених аспектів функціонування ДПП в межах підзаконних документів [65, с. 5].

Проте, попри затвержені нормативно-правові акти у сфері ДПП, є чимало неврегульованих питань, пов'язаних з регулюванням принципів і засад ДПП.

Наприклад, О. Левковець зазначає про такий принцип у відносинах ДПП як рівність інтересів сторін [48, с. 6]. Слід наголосити, враховуючи адміністративно-правову природу ДПП, його укладення на підставі рішень державного партнера, проведення та організацію процедури вибору приватного партнера державним органом та обмеженість вносити зміни до договору ДПП приватним партнером, важко досягнути рівності сторін у ДПП відносинах.

Окрім цього, О. Левковець пропонує закріплення принципу стимулювання та гарантій ДПП. Варто погодитися із логікою, що ДПП поширене у сферах, де високі ризики, а також висока відповідальність, а проекти ДПП потребують великих інвестицій, тому їм властиві довгі періоди здійснення, а подекуди й не високу рентабельність. У зв'язку з цим, логічним інструментом адресування цих викликів для приватного партнера виступають гарантії та стимулювання.

Також такі принципи, запропоновані О. Левковцем, як конкурентність, прозорість та зворотний зв'язок й невторчання у діяльність приватного та державного партнера заслуговують на увагу.

Проведення конкурсу на підписання договору ДПП повинно відповідати вимогам конкурентності та повного доступу до інформації про об'єкт ДПП відносин, що становить принцип прозорості. При цьому, така інформація – щонайменше, проєкт договору ДПП – повинен бути публічним, оскільки громадянське суспільство повинно мати доступ до аналізу умов договору ДПП на етапі його проєкту [48, с. 6].

При цьому, не лише представники наукової доктрини згадують про принципи, на основі яких функціонують проєкти ДПП в Україні. Європейська економічна комісія ООН також детально досліджувала це

питання, результатом чого стало ухвалення рекомендацій щодо питань ефективного управління у сфері ДПП.

Дані рекомендації містять перелік принципів, які важливі для успішних ДПП. Проте, більшість із них досі не запроваджені в українському законодавстві про ДПП. Так, серед засад визначені такі як принцип прозорості та підзвітності, принцип дотримання вимоги сталого розвитку й добросовісної поведінки [66, с. 46].

Окрему увагу варто звернути на принцип сталого розвитку – засада, згідно із якою ДПП повинно здійснюватися із врахуванням екологічних вимог.

На даний момент відповідно до статті 11 Закон України “Про державно-приватне партнерство” та статті 4 Закону України “Про концесію” оцінка впливу на довкілля здійснюється після підписання договору ДПП або концесійного договору [20, 54].

Важливим є не лише декларативно запровадити принцип сталого розвитку проєктів ДПП, а й імплементувати положення щодо здійснення оцінки впливу на довкілля до моменту підписання договору про ДПП. При цьому, для проєктів ДПП та концесійних проєктів варто запровадити зобов’язання для державного партнера здійснювати оцінку впливу на довкілля до моменту вибору приватного партнера та укладення із ним договору ДПП.

Це дозволить приватному партнерові отримати проєкт ДПП у більш готовому вигляді (після проведення оцінки впливу на довкілля), що безумовно позитивно впливатиме на наміри приватного партнера інвестувати у такий проєкт.

Варто наголосити, що наріз Методологія містить конкретні індикатори, які вказують чи проєкт ДПП відповідає цілям сталого розвитку. Наприклад, йдеться про екологічну стійкість проєкту, відтворюваність продуктів або послуг, які виробляються або надаються в межах ДПП. Проте, для того, щоб в Україні існували чіткі критерії відповідності проєкту ДПП критеріям

екологічної стійкості варто затвердити Цілі сталого розвитку України на рівні закону, оскільки наявні Цілі сталого розвитку України затверджені Указом Президента [67], що створює подвійні тлумачення щодо імперативного характеру даного документу.

У Рекомендаціях ООН вказано про те, що критично необхідним для інвестора у сфері ДПП є також можливість здійснювати довгострокове планування проєкту [66, с. 4].

Наразі ухвалений Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” № 2043-IX від 15 лютого 2022 року передбачає, зокрема, імплементацію довготривалих зобов’язань в межах ДПП розпорядниками коштів бюджету, які є державною стороною в договорах про ДПП [70].

Та варто зазначити, що для імплементації довгострокових зобов’язань та можливості приватним партнером планувати проєкти ДПП і їх розрахунки, існує також необхідність запровадження й принципу довгострокового бюджетного планування державного партнера, закріпленого на рівні закону.

Таким чином, запровадження даного принципу разом із уже ухваленим законом стануть дієвими стимулами для реалізації багатьох проєктів ДПП, зокрема, у сфері побудови транспортних шляхів, оскільки бюджетне довгострокове планування стане основою для реалізації проєкту ДПП.

Відповідно, національне законодавство про ДПП слід доповнити такими принципами, як принципи підзвітності та прозорості, “добросовісної поведінки” та сталого розвитку, який передбачає відповідність проєкту ДПП Цілям сталого розвитку України, та принцип довготривалого планування бюджету державної сторони у договорі про ДПП. В умовах відсутності даних принципів і умов їх дотримання та виконання, здійснення ДПП не є врегульованим належним чином.

Щодо моделей ДПП, варто вказати, що представники наукової доктрини, міжнародні й іноземні інституції визначають моделі ДПП по-різному.

П. Шилепницький виділяє такі моделі ДПП, як:

- контракти на послуги, операційні та управлінські договори;

- лізингові договори й договори, у яких приватна сторона виконує будівництво-експлуатацію-передачу (BOT) об'єкта ДПП;
- договори, у яких приватна сторона виконує проєктування-будівництво, а також фінансування й експлуатацію (DBFO) об'єкта ДПП [36, с. 191, 192].

За його позицією, контракти на послуги полягають у постачанні, експлуатації та підтримці активів протягом короткого часового періоду приватним партнером, при виконанні яких державний партнер несе фінансові та управлінські ризики. При цьому, у операційних та управлінських договорах державний партнер експлуатує та керує активами. В такому випадку хоча й прибутки приватного партнера обумовлені досягненням ним конкретних результатів, державний партнер несе фінансові та інвестиційні ризики.

Разом з тим, П. Шилепницький поділяє лізингові угоди в межах ДПП на наступні категорії:

- договори придбання-будівництва-експлуатації (BBO), угоди лізингу-розвитку-експлуатації (LDO)
- всеохоплюючі додатки (WWA). У такому випадку приватний партнер купує чи орендує існуючі активи у держави, здійснює їх оновлення без зобов'язання передати право власності на активи державі [36, с. 191].

Та варто вказати, що лізингові угоди не є договорами ДПП, відповідно, й не можуть вважатися моделями ДПП. Це спричинено тим фактом, що Закон України “Про державно-приватне партнерство” навіть не містить вказівки щодо укладення лізингових договорів.

Також окремо виділяються такі договори як

- проєктування-будівництва-фінансування-експлуатації (DBFO);
- будівництва-володіння-експлуатації (BOO);
- будівництва-розвитку-експлуатації (BDO);
- проєктування-будівництва-менеджменту-фінансування (DCMF). У цьому випадку приватний партнер проєктує, будує, володіє, розвиває,

експлуатує, керує об'єктом ДПП без обов'язку передати цей об'єкт державному партнерові після закінчення договору ДПП [36, с. 191].

О. Сімсон вказує, що аналіз різних підходів до визначення дефініції ДПП дає можливість для виокремлення трьох моделей цього партнерства: ДПП є моделлю для гармонізації державних інтересів та приватних інтересів, ДПП постає як власне правовідносини, оскільки перетворюється на правову модель (форму) та модель ДПП як договір про ДПП або організація (утворена юридична особа або інституція). Відповідно, ця модель передбачає організаційно-інституційну форму відносин [71, с. 26].

О. Вінник визначає договірну, організаційно-правову та інституційну моделі ДПП. В залежності від сфери, у якій застосовується ДПП, може змінюватися й застосовна і оптимальна модель ДПП – в залежності чи ДПП застосовується у такій сфері як транспорт, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я або інші соціально-важливі сфери. Окрім цього, до уваги беруться обов'язки приватного партнера та надані йому права щодо об'єкта ДПП.

Беручи до уваги останній критерій, О. Вінник виділяє наступні моделі ДПП:

- O&M, яка полягає у експлуатації та технічному обслуговуванні об'єкта партнерства;
- OMM, яка полягає у експлуатації, технічному обслуговуванні та управлінні об'єктом ДПП;
- DV, яка полягає у проектуванні та будівництві об'єктом ДПП;
- DVM, яка полягає у проектуванні, будівництві та підтримці технічного стану об'єкта ДПП;
- DVO, яка полягає у проектуванні, будівництві та експлуатації об'єкта ДПП;
- DVOM, яка полягає у проектуванні, будівництві, експлуатації та підтримці стану об'єкта ДПП;

- DBFOM, яка полягає у фінансуванні, проектуванні, будівництві, експлуатації та підтримці стану об'єкта ДПП;
- DBFOMT, яка полягає у фінансуванні, проектуванні, будівництві, експлуатації, підтримці стану об'єкта ДПП та його передачі державному партнерові після закінчення договору ДПП. Вказана модель схожа до моделі DBFOM.
- BOT, яка полягає у будівництві, експлуатації та передачі об'єкта ДПП державному партнерові після закінчення договору;
- BOO, яка полягає у будівництві, володінні та експлуатації об'єкта ДПП. При даній моделі ДПП, підрядник будує та експлуатує об'єкт ДПП без передачі права власності на нього державі.
- BBO, яка полягає у придбанні, будівництві, експлуатації об'єкта ДПП. Дана форма ДПП включає продаж державного активу приватному партнерові, яка включає відновлення, розширення, реконструкцію об'єкта ДПП із збереженням цільового використання та призначення об'єкта ДПП [72, с. 161].

Р. Хусаїнов вважає, що більшість моделей функціонують у поєднанні і гармонійній інтеграції, оскільки можливість застосувати ту чи іншу модель без використання елементів іншої моделі часто є ускладненим при правозастосуванні. Разом з цим, він вказує на існування моделі власника, орендної моделі, лізингової, операторської та договірної моделей, а також концесійної моделі, яка є найбільш популярною в світі [73, с. 186-189].

Р. Хусаїнов також виділяє ознаки кожної із моделей ДПП. Так, сервісні договори, за його позицією, характеризуються наступними ознаками: 1) одним із суб'єктів відносин є уряд, 2) останній наймає приватного партнера, який займає другорядну роль у ДПП відносинах, 3) предметом їх відносин є надання послуг, 4) строк даних відносин від одного до трьох років, 5) сфера застосування – та, у якій попит у певних благах є передбачуваним, 6) не є застосовними, коли потрібні значні капіталовкладення приватного

партнера. Відповідно, при цій моделі, державний партнер несе усі комерційні та фінансові ризики ДПП [73, с. 186-189].

Як зазначає науковець, договір на управління, в свою чергу, передбачає наступні характеристики: 1) основною метою є підвищення ефективності активу та якості послуг, що надаються, 2) приватний партнер отримує в управління об'єкт ДПП, 3) сфера застосування – в першу чергу, управління портами [73, с. 186-189].

Також орендні договори, як модель ДПП виділяються науковцем. Орендні договори – це, по-перше, домовленість, в межах якої приватний партнер отримує доходи, які надає об'єкт ДПП – об'єктом інфраструктури – в обмін на сплату платежів за користування активом; по-друге, умовою такої моделі є підтримка активу в експлуатаційній готовності, тобто в робочому операційному стані; по-третє, проблематичним залишається залучення зовнішнього фінансування для такого виду проєкту.

Р. Хусаїнов виділяє також в окрему модель концесійні договори. В Україні концесія є формою ДПП, в межах якої концесіонер (приватний партнер) несе відповідальність за створення, управління активом або ж надання суспільно значущих послуг. При цьому, концесіонер, за статтею 1 Закону України “Про концесію”, переймає частину операційного ризику [54]. Проте, Р. Хусаїнов згадує про децю інші ознаки концесійного договору, що суперечить українському формату регулювання концесії: 1) підрядник (тобто приватний партнер) несе відповідальність за комплексну поставку послуг та забезпечення всіх капіталовкладень, 2) державний партнер може продовжити фінансування для підтримки переданого активу, 3) територія надання послуг є певним регіоном країни, у якій здійснюється діяльність, 3) довгостроковість угод – від 25 до 30 років, 4) приватний партнер отримує кошти за послуги від споживачів, 5) публічний партнер здійснює контроль за регулюванням цін і якістю послуг, наданих приватним партнером, 6) державний партнер продовжує володіти активом, що переданий в концесію, 7) висока ймовірність можливості залучення зовнішнього фінансування, 8)

держава витрачає більш значні часові ресурси для підготовки проекту до передачі приватному партнерові [73, с. 188].

Хоча й Закон України “Про державно-приватне партнерство” у статті 5 передбачає можливість укладення договору про спільну діяльність як форму ДПП [20], спільна діяльність не є аналогічною тому формату спільної діяльності, яку описує Р. Хусаїнов. Так, науковець веде мову про “joint ventures”, тобто спільні підприємства.

Як стверджує Р. Хусаїнов, при даній моделі ДПП (спільні підприємства), наступні умови повинні бути дотримані для того, щоб відносини ДПП вважалися спільним підприємством: державний та приватний партнер повинні бути готові інвестувати у новостворену компанію; питання відповідальності за фінансування, будівництва, експлуатації та підтримки проекту ДПП покладається на державного партнера в тій же мірі, як і на приватного партнера [73, с. 188, 189].

Міжнародні авторитетні інституції визначають моделі ДПП схожим чином як Р. Хусаїнов, проте, з певними відмінностями.

Наприклад, зелена книга Європейської комісії пропонує розрізнити моделі ДПП, як: 1) договірні відносини – партнерство держави і приватного сектору на довгостроковій основі; 2) як спосіб фінансування – до державних коштів можуть додаватись кошти приватних партнерів; 3) як кооперацію державних і приватних установ на базі створення єдиного підприємства; та 4) як спосіб розподілу ризиків [74].

Беручи до увагу класифікацію Європейської комісії, в Україні поєднуються дві моделі ДПП: законодавство визначає ДПП як спосіб кооперації, вказуючи, що ДПП є співробітництвом, та як спосіб договірних відносин, вказуючи, що ДПП реалізовується на основі договору ДПП.

Світова практика демонструє, що все ж використовуються й інші моделі ДПП.

Так, Канадська Рада ДПП визначає моделі ДПП в залежності від того хто здійснює платежі приватному партнерові – модель ДПП на основі «платежів

за готовність» (availability payments) та модель ДПП на основі «плати за користування» (consumer-use payments). В Канаді частіше, щоправда, використовується модель ДПП на основі «платежів за готовність». У цій моделі ДПП платежі приватному сектору здійснюються урядом залежно від стадії готовності активу до використання. У випадках, коли актив несподівано стає недоступним через різні технічні або інші причини, приватний партнер може бути позбавлений платежів або ж зобов'язаний сплатити штрафи за затримку.

У моделі, заснованій на основі «платежів за готовність», партнери з приватного сектору беруть на себе відповідальність за проектування, будівництво, фінансування, регулярне технічне обслуговування та реконструкцію активу протягом терміну дії договору ДПП, щоб відповідати заздалегідь визначеним специфікаціям продуктивності. Типовий термін договору ДПП становить від 20 до 30 років. При цьому, при застосуванні цієї моделі, приватний партнер не отримує повної оплати за будівельні роботи після стадії значного завершення проєкту, а винагорода виплачується частинами протягом терміну будівництва або ж технічного обслуговування. Оскільки приватний партнер несе відповідальність за технічне обслуговування та експлуатацію об'єкта ДПП протягом 20-30 років, існує додатковий стимул для приватного партнера використовувати високоякісні та довговічні матеріали, які в кінцевому підсумку принесуть користь уряду та громадськості.

У деяких випадках в Канаді все ж використовують модель ДПП на основі «плати за користування». Ця модель, яка часто передбачає застосування концесії як форми ДПП, застосовується для будівництва та експлуатації платних доріг, оскільки платежі користувачів цих доріг можуть бути використані, частково або повністю, як частина платежу приватному партнеру [75].

Разом з перерахованими моделями ДПП, канадський орган з питань ДПП також додатково вказує про такі моделі, як:

- проектування-будівництво-фінансування-обслуговування-експлуатація (DBFOM), при якій приватний партнер проектує, фінансує, будує і експлуатує збудовану споруду, яка стала об'єктом ДПП;
- проектування-будівництво-фінансування-експлуатація (DBFM). Проте, зазначено, що такі моделі часто застосовуються у поєднанні з іншими моделями ДПП.

Також в Канаді набирає обертів використання прогресивних ДПП – модель, яка еволюціонує та використовується наразі в деяких юрисдикціях Канади, включаючи муніципалітети.

Запроваджена у 2021 році прогресивна модель ДПП змінює стратегію звичних моделей ДПП як закупівель, щоб залучити приватного партнера на ранніх стадіях процесу створення об'єкта ДПП. Залучаючи приватного партнера на ранній стадії розробки проекту, обидві сторони працюють разом, щоб визначити вимоги до проекту будівництва, ціноутворення та адресування ризиків, перш ніж укласти остаточний договір ДПП [75].

Схожа класифікація моделей ДПП надана також всесвітнім екзаменаційним інститутом щодо ДПП APMG-International. В залежності від джерела коштів, інститут виділяє:

- 1) ДПП, які оплачує користувач інфраструктури (“user-pay PPP” у випадку, якщо відвідуваність об'єкта ДПП є досить насиченою);
- 2) ДПП, які оплачує держава (“government-pay PPP”, коли об'єкт є менш відвідуваним) [76].

Наразі варто наголосити, що в Україні має попит лише модель “government-pay PPP”, яка передбачає довгострокові гарантії держави щодо фінансування, для розвитку якої ВРУ ухвалила Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” № 2043-IX [70].

Підсумовуючи викладене щодо вищезгаданих моделей, сформульованих представниками наукової доктрини та міжнародними авторитетними інституціями, слід згадати, що факторами, які формують поділ моделей

ДПП, можуть бути наступні: сфера застосування конкретної моделі ДПП, країна застосування, ступінь ризику, який беруть на себе сторони тощо.

Разом з тим, необхідним є регулювання норм законодавства таким чином, щоб були відсутні заборони використовувати ту чи іншу модель ДПП, що дасть гнучкість приватним партнерам і потенційним інвесторам для розгляду проєктів в Україні. Прикладом можуть служити норми частини 1 статті 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, які вказують у яких формах можуть укладатися договори ДПП [20] та які можуть стати об’єктом внесення змін.

За відсутності навіть прямої вказівки про існування таких форм, як договору про управління майном, концесійного договору чи угоди про спільну діяльність, приватний партнер не буде позбавленим використовувати дані форми для структурування його проєкту із вибором тої моделі ДПП, яка буде для нього найбільш оптимальною – при умові, що відсутня заборона, встановлена законодавством. Фактично, при обранні такої опції щодо відсутності конкретних форм ДПП, варто зазначити про корпоративну та договірну форми ДПП.

В такому випадку приватний, так само як і державний партнер, не матимуть жодних обмежень на використання тої чи іншої моделі, яка буде найбільш зручною для побудови правовідносин між ними.

Таким чином, пропонуємо змінити Закон України “Про державно-приватне партнерство” та підзаконні нормативно-правові акти таким чином, щоб були відсутні обмеження сторін обирати ту чи іншу форму та модель ДПП. Це дозволить належним чином сторонам угод ДПП побудувати взаємовідносини між ними.

Підсумовуючи вищевикладене, Закон України “Про державно-приватне партнерство” та інші підзаконні акти варто доповнити такими принципами, як принципи підзвітності та прозорості, принцип сталого розвитку й “добросовісної поведінки” та принцип довготривалого планування бюджету

державного партнера. При відсутності даних засад і умов їх виконання, здійснення ДПП не можна вважати врегульованим належним чином.

1.4. Концептуальні підходи до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Підхід України у сфері регулювання ДПП є доволі динамічним. При врахуванні швидких та інтенсивних процесів розвитку у світі динамічність певною мірою є виправданою. Проте, для розробки якісних та ефективних нормативно-правових актів у сфері ДПП необхідним є врахування усіх глобальних та внутрішніх соціально-економічних тенденцій та викликів.

Враховуючи, що у нашому випадку йде мова про розробку актів, прогалини та можливості їх усунення у законодавстві щодо ДПП в транспортній сфері, варто враховувати економічну, безпекову, екологічну, аграрну і транспорту політики України.

Оскільки вказані сфери тісно пов'язані із транспортними шляхами і використанням ДПП для їх будівництва та експлуатації, врахування цих політик дозволить більш комплексно проаналізувати місце транспортного ДПП в межах загальної політики держави.

Відповідно, розроблення концептуальних підходів до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП – це комплексна робота, яка передбачає врахування великої кількості глобалізаційних тенденцій, серед яких, зокрема, й постійна експансія транснаціональних корпорацій у сфері транспортних ДПП, зростання попиту на високу технологічність транспортних шляхів, а також зростання активності корпоративного сектору у сфері торгівлі.

Результатом цієї роботи має стати розробка стратегії України, яка передбачає імплементацію заходів, які націлені на розвиток ДПП в Україні. стратегія повинна враховувати, серед іншого, основи економічної політики

держави, визначати основні методи та механізми реалізації стратегії, окреслювати мету та цілі стратегії.

Як правильно М. Латинін, О. Бобровська та Г. Дорошенко зазначають, в процесі посилення урбанізації та міграційних рухів (особливо під час воєнного стану, коли в Україні наближається демографічна криза внаслідок міграційних процесів), діджиталізації та інформатизації господарської діяльності, дійсно відбувається децентралізація управління, скорочення державного макроекономічного регулювання [164, с. 420].

В таких умовах і збільшується роль ДПП, якому держава повинна надавати більшого значення. Мова йде про дерегуляцію транспортного сектору, покращення процедури здійснення ДПП, підвищення ефективності кадрового резерву країни у сфері ДПП.

Проте, основним заходом, який держава повинна здійснити в аспекті реалізації ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України, залишається розробка концепції реалізації ДПП.

Розробка цієї концепції, яка базуватиметься на ухвалених рішеннях та стратегіях на рівні уряду, буде покликана вирішити наступні питання щодо ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України:

- посилення конкурентоспроможності України у глобальній боротьбі за потенційних іноземних та національних інвесторів у сфері ДПП завдяки чітко встановленому баченню та візії держави щодо розвитку ДПП;
- усунення проблеми недостатнього досвіду реалізації проєктів ДПП на усіх рівнях, за рахунок реалізації встановлених в концепції заходів;
- зменшення навантаження на видаткову частину державного бюджету, оскільки залучення приватного капіталу зумовить зменшення потреби у використанні публічного капіталу;
- ширше залучення приватного капіталу до розбудови публічних транспортних активів, які є важливими в соціальному аспекті (дороги, морські та річкові порти, аеропорти, вокзали, аеродроми);

- оновлення технологічної та інноваційної складової часто зношених та морально застарілих транспортних шляхів;
- розроблення в межах концепції чіткого плану дій щодо ухвалення та розроблення нормативних та методичних документів, які регламентуватимуть скорочення строків реалізації проєктів ДПП;
- створення передумов для формування сучасного та актуального фінансового інструментарію щодо укладення ДПП й державної підтримки проєктів;
- врегулювання подальших кроків з усунення множинності державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері ДПП.

Спроби врегулювати концептуальні основи регулювання організаційного механізму ДПП були впроваджені спочатку у 2009 році розпорядженням КМУ “Про схвалення Концепції розвитку ДПП у ЖКГ” [166]. Щоправда, хоча й дана концепція стосувалася ДПП у сфері житлово-комунального сектору, а не транспортного сектору, вона варта уваги для аналізу помилок, оскільки містила у собі ряд питань, які не були у ній врегульовані. Саме при розробці концепції у сфері ДПП з будівництва та експлуатації транспортних шляхів України варто врахувати вказані фактори та недоліки концепції ДПП у сфері житлово-комунальної політики. Аналіз концепції у сфері ЖКГ та адресування допущених при її розробці помилок важливі з огляду на наступні фактори.

По-перше, як при формуванні політики у сфері ДПП з житлово-комунального господарства, так і в сфері транспортних шляхів, важливим є залучення іноземних інвестицій. Для цього необхідним є регламентування посилення конкурентоспроможності України у глобальній боротьбі за потенційних іноземних інвесторів у сфері ДПП. В цьому світлі концепція повинна регламентувати чіткі кроки, які країна має здійснити для залучення іноземних приватних партнерів та концесіонерів (якщо мова про концесію як форму ДПП). Це можуть бути плани щодо укладення угод про спільні

інфраструктурні зони, пільги для іноземних інвесторів та сприятливі режими ведення їх діяльності в Україні тощо.

Враховуючи географічне місцерозташування України у центрі Європи та отримання статусу кандидата в Європейський Союз, цілком логічним видається опиратися в аспекті залучення іноземних інвестицій загалом, і в тому числі, у сфері транспортних ДПП, на укладену угоду між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, стаття 412 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, вказує, що в межах морської політики, яка включає питання транспорту, сторони угоди домовилися щодо обміну інформацією та найкращими практиками щодо можливостей фінансування проєктів у сфері морського транспорту, в тому числі за допомогою ДПП [109].

Безумовно, що не слід дублювати положення Угоди між Україною та ЄС, проте, варто інтегрувати такого роду питання, як співпраця та обмін інформацією щодо ДПП у морській та інших транспортних галузях між Україною та ЄС у канву загальної концепції ДПП у сфері транспортної політики нашої держави. Такий підхід дасть можливість Україні стати повноцінним міжнародним гравцем, який тісно залучений у інвестиційні процеси міжнародної спільноти у сфері ДПП в межах тенденцій із глобалізації у світі.

Про відсутність належної роботи у напрямку відповідності міжнародних принципів і підходів у сфері ДПП вказує і В. Струкова [32, с. 115]. Зокрема, у контексті державної підтримки у сфері ДПП, Україна повністю ігнорує глобалізаційні процеси, у яких інші держави залучають приватних партнерів на основі пропозицій урядів щодо масштабних режимів субсидій, пільг і забезпечення усіма функціональними приналежностями для проєктів (інфраструктура, будівництво прилеглих мереж, пільгові ставки податків тощо).

По-друге, концепція реалізації ДПП повинна передбачати конкретні способи та засоби як усунути проблему недостатнього досвіду України в реалізації ДПП. Мова йде не про декларативні положення щодо реалізації

пілотних проєктів та поширення набутого досвіду як заходи, які передбачені Концепцією ДПП у житлово-комунальному господарстві, датованою 2009 роком. Фактично, релевантним для вирішення проблеми недостатнього досвіду України у сфері ДПП є залучення міжнародних фахівців, які брали участь у реалізації успішних проєктів ДПП. Саме останні повинні проводити воркшопи та тренінги для українських чиновників та державних службовців, які супроводжуватимуть проєкти ДПП в Україні.

С. Кудінов у цьому аспекті надає цікавий огляд заходів покращення українського досвіду у сфері ДПП. Він вказує, що досвід та експертиза приватного сектору можуть бути використані для підвищення ефективності реалізації проєктів [167].

Варто погодитися з баченням С. Кудінова: у випадку використання досвіду та експертизи приватного сектору ДПП матиме подвійний ефект. З одного боку, його використання стимулюватиме підвищення ефективності реалізації проєктів, а з іншого боку, воно стане своєрідним драйвером нарощування досвіду українських державних службовців, які набуватимуть досвіду у сфері реалізації ДПП.

По-третє, Концепція житлово-комунального господарства у сфері ДПП від 2009 року не містить положень щодо інструментів зменшення видаткової частини українського бюджету завдяки застосуванню ДПП. А. Мельник та С. Підгаєць наголошують на необхідності створення такої еластичної та ефективної системи державного управління проєктами, що видаткова частина бюджету стане використовуватися максимально раціонально [172]. Саме ДПП й зможе стати основою для створення такої системи, оскільки держава зможе спрямувати ці вивільнені за допомогою внесення приватного капіталу кошти на проєкти у сфері оборони чи інших сфер критичної інфраструктури, у яких залучення приватного капіталу є обмеженим.

У цьому аспекті й можемо говорити про гостру потребу ширшого залучення приватного капіталу до розбудови тих державних активів, які є

важливими в соціальному аспекті, й при цьому, законодавчо доступними для приватних інвесторів. Мова про такі транспортні шляхи, як дороги, морські та річкові порти, аеропорти, вокзали, аеродроми. Проте, саме концепція має адресувати питання яким чином держава спроможна створити імпульс для залучення цих коштів від приватних партнерів – наприклад, за допомогою посиленої державної підтримки, забезпечення страхування інвестицій від військових та політичних ризиків або ж гарантії окупності інвестицій.

По-четверте, мова йде про посилення технологічної складової та вимог до її впровадження під час реалізації транспортних проєктів в Україні. Відсутність останніх, великою мірою, впливає на високі витрати в межах проєктів держави, низьку їх якість та результативність. В такому разі концепція ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів повинна передбачати кроки держави, вимоги та стандарти щодо інноваційних рішень в аспекті впровадження ДПП у сфері транспорту.

Деякі науковці навіть зазначають, що метою ДПП власне й є ширше застосування інноваційних рішень та технологій. Так, представник Кембриджської школи права С. Ліндер (Stephen Linder) зазначив, що метою використання ДПП є використання синергії у спільному інноваційному використанні продуктів та знань заради оптимізації досягнення поставлених цілей [168].

Позицію С. Ліндера безумовно варто враховувати, проте, ми схильні розширити її фокус – ми можемо стверджувати, що метою ДПП є не лише спільна інноваційна діяльність приватного та публічного партнерів. Натомість, можна стверджувати, що метою концепції у сфері ДПП стосовно транспортних шляхів має бути досягнення результатів у формі поставлених вимог, стандартів та форматів яким чином інноваційна діяльність може впроваджуватися при будівництві та експлуатації транспортних шляхів України та який потенційний вплив та ризики така може мати.

Наприклад, якщо мова йде про використання високотехнологічних товарів, які виготовляються в Російській Федерації або Білорусі, то їх застосування при транспортних ДПП може лише нашкодити українській транспортній безпеці. Таким чином, впровадження високотехнологічних продуктів у цій сфері повинно бути безпечним та враховувати потенційні ризики.

По-четверте, як правильно наголошує В. Струкова, одним із першочергових кроків для досягнення успіху у сфері ДПП є створення конкретних, чітких та практичних інструментів з приводу фінансування приватним партнером власного проекту [32, с. 120]. При відсутності низькопроцентних кредитних програм українськими банками для виділення значних сум щодо реалізації проектів ДПП, на порядку денному дійсно залишається питання щодо залучення коштів приватним партнером для реалізації капіталомістких проектів у сфері транспортних ДПП. Наприклад, Концепція розвитку ДПП у житлово-комунальному господарстві від 2009 року розглядає такий захід як залучення кредитів міжнародних фінансових організацій [166].

Варто наголосити, що залученню таких кредитів міжнародних фінансових організацій передують розробка чітких процедур комплаєнсу (compliance) – проект повинен відповідати найкращим світовим практикам з погляду корпоративного врядування, документообігу, складової протидії корупційним ризикам, відмиванню коштів, пов'язаності з підсанкційними країнами та терористичними організаціями тощо.

Відповідно, для залучення коштів цих організацій в Україні повинні бути проведені інституційні реформи у сфері ДПП перш, ніж міжнародні фінансові організації висловлюватимуть намір фінансувати вкладення приватних проектів в українські ДПП. Відповідно, концепція повинна передбачати не так кроки щодо залучення кредитів міжнародних організацій, як організацію таких організаційно-правових передумов, що ці організації будуть зацікавлені для фінансування проектів в Україні.

Окрім цього, українська концепція у сфері ДПП з приводу будівництва та експлуатації транспортних шляхів, очевидно, має відповідати світовим практикам використання таких фінансових інструментів, як гранти для будівництва інфраструктури, необхідної для реалізації проектів ДПП. Концепція має бути програмою для реалізації подальших кроків із розбудови інструментів і фінансових спроможностей держави у сфері будівництва систем електропостачання, водопостачання та відведення та інших систем, які можуть бути необхідними приватному партнерові для реалізації проекту ДПП.

По-п'яте, оскільки концепція є програмним документом уряду, вона має передбачати яким чином урядові та місцеві органи будуть реалізовувати власні повноваження у сфері ДПП для уникнення дублювання їх функціоналу та інституційних прав та обов'язків. Навіть Світовий Банк визнає, що в Україні станом на 2015 рік щонайменше 7 органів були відповідальними за формування та реалізацію політики у секторі ДПП, що створювало дублювання їх функцій: Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Мінінфраструктури, Державтодор, Міністерство енергетики, ФДМУ та Мінрегіон [169, с. 14, 15].

Хоча наразі Міністерство інфраструктури об'єднане із Мінрегіоном у один орган під назвою "Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України", а Державне агентство автомобільних доріг стало Державним агентством відновлення та розвитку інфраструктури України, все ж цих органів залишається щонайменше шість. Більше того, органи місцевого самоврядування, районні та обласні державні адміністрації також часто створюють окремі департаменти, відділи та комісії щодо реалізації ДПП.

Світовий Банк пропонує розподілити повноваження між вказаними органами таким чином, що різні державні органи (поміж вказаних вище) будуть виступати 1) ініціаторами пропозиції про реалізацію ДПП, 2)

органами, які схвалюватимуть аналіз ефективності, та 3) органами, які затверджуватимуть реалізацію проєкту на основі ДПП [169, с. 15].

Проте, пропонуємо взяти до уваги більш радикальний підхід і залишити повноваження у сфері ДПП лише у не великої кількості із вказаних органів, які відповідатимуть за реалізацію проєкту ДПП, консультуючись із профільними органами, при необхідності. Наприклад, в межах реалізації транспортних проєктів у сфері ДПП, Міністерство економіки України вправі консультиватися із Міністерством відновлення України, не передаючи реалізацію державної підтримки, фонового моніторингу проєкту чи контролю у цій сфері Міністерству відновлення України.

Власне, розмежування повноважень для органів у сфері ДПП з будівництва та експлуатації транспортних шляхів України і має стати однією із основ концепції розвитку ДПП у транспортній сфері. Конкретні заходи, закладені у концепції, створять фундамент, передумови та розуміння подальших кроків уряду у цьому напрямку. Наприклад, концепція може чітко вказувати чи мова йтиметься про скорочення повноважень певних органів для фокусування на цих повноваженнях інших органів, чи все ж йде мова про залишення повноважень у ключових органах із залученням інших органів у консультаційному форматі. Такий підхід безумовно дасть поштовх для реалізації ДПП і створить умови для подальших розробок механізмів відповідальності через відсутність попиту щодо ДПП (якщо така відсутність спостерігатиметься).

Останнім фактором, на який варто вказати при розробці концепції у сфері ДПП з будівництва та експлуатації ДПП, має бути розроблений чіткий план дій щодо ухвалення документів, які закладатимуть основу для реалізації усіх вищезазначених кроків української концепції у сфері ДПП. Окрім цього, доволі технічним і очевидним, проте, часто не врахованим, залишається строковість концепції та питання внесення змін до неї.

Наступні спроби врегулювати концепцію українського ДПП без акцентування на тій чи іншій сфері (чи то житлово-комунальне

господарство, чи сфера транспорту) були реалізовані при ухваленні Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку ДПП в Україні на 2013-2018 роки” [170]. І хоча строковість вказаної Концепції передбачала її застосування до 2018 року, причиною її чинності на сьогоднішній день є відсутність її скасування.

Іншими проблемами цієї концепції є відсутність конкретних заходів та відповідальних органів за реалізацію цих заходів. Проблемою була необхідність більш чіткого визначення шляхів вирішення тої чи іншої проблеми. Наприклад, такий крок держави, як внесення змін до Закону України “Про державно-приватне партнерство” з метою чіткого визначення повноважень органів влади, що реалізують повноваження на всіх стадіях проектів ДПП був би правильним. Проте, відсутність чіткості розуміння щодо яких органів та яких повноважень йде мова спричинила відсутність тих результатів, для яких було покликаним ухвалення цієї концепції. Окрім цього, хоч і зрозумілим було, що законодавчим органом в Україні є ВРУ – відповідно, й вона повинна вносити зміни до законів – проте, не було вказано який орган повинен бути відповідальним за розробку вказаних змін (КМУ, народні депутати чи профільні комітети Верховної Ради України тощо).

Окрім цього, ця концепція не враховувала ряд інших документів, які також тісно були інтегровані із сферою ДПП, оскільки вказували про заходи щодо покращення умов застосування ДПП у сферах, які є дотичними до сфери будівництва та експлуатації транспортних шляхів України: регіональний розвиток, енергетика, аграрний сектор України тощо. Мова йде про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, Енергетичну стратегію України на період до 2035 року, Стратегію розвитку агросектору до 2020 року, які не були враховані.

Наразі в Україні діє Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, яка передбачає застосування ДПП, але все ж не є концепцією розбудови механізму ДПП в Україні [171].

По-перше, вона не враховує тих викликів, перед якими зараз стоїть Україна – повномасштабне вторгнення, оскільки стратегія ухвалена ще у 2018 році, тоді як повномасштабне вторгнення розпочалося у 2022 році. Відповідно, стратегія не враховує відсутність використання аеропортів, періодичне блокування пропускних пунктів щодо автоперевезень, обмежене використання доступних морських та річкових портів, окупацію великих морських портів, як Бердянськ, Маріуполь, неможливість повного використання херсонського та миколаївського портів, постійні обстріли залізничних станцій, вокзалів та іншої транспортної інфраструктури.

В таких умовах, А. Мельник та С. Підгаєць правильно визначають, що перешкодами, які лежать в основі успішної реалізації концепції ДПП, є невідповідність між баченням і реалізованими цілями партнерства з боку публічного та приватного секторів; відсутність у держави чітких цілей і врегулювання питання балансу між державою і приватним сектором із проявом прихильності до партнерства; бюрократична та довготривала процедура прийняття рішень у сфері ДПП; нестабільна політика держави щодо окремих секторів економіки, таких як сфера транспорту; нерозвиненість ринків капіталу; відсутність належних інструментів та методів залучення фінансових ресурсів для довгострокових проєктів; недостатність транспарентності у проєктах ДПП; відсутність налагодженого рівня конкуренції і зниження витрат приватних партнерів для участі у конкурсах [172, с. 125].

Відповідно, згадувані вище науковці А. Мельник та С. Підгаєць наголошують, що одним із основних діючих документів, які передбачають візію країни з покращення сфери ДПП, є Концепція розвитку ДПП на 2013-2018 роки і вона дійсно містить хороші задекларовані концепти. Проте, в той же час, вони й вказують, що ця Концепція потребує якісної актуалізації і оновлення, оскільки не набула належної практичної реалізації [172, с. 125]. Відповідно, через ці проблеми вказана концепція так й не вирішила питання належного подолання, зокрема, існуючих інституційних перешкод для

успішної реалізації ДПП у сфері транспортних шляхів. Більше того, ця концепція потребує актуалізації у зв'язку й зі зміною військово-політичної та безпекової ситуації в країні у порівнянні із періодом 2013-2018 років.

Отже, основні недоліки чинних стратегій та концепцій у сфері ДПП відображаються у відсутності єдиної політики, яка би передбачала покрокові заходи налагодження співпраці між державним сектором і приватним інвестором у конкретній сфері – наприклад, стосовно ДПП у будівництві та експлуатації транспортних шляхів України. Відповідно, інституалізація цієї сфери повинна відбуватися через врегулювання конкретних заходів з усунення перешкод, які заважають дії чинних законів та підзаконних актів у сфері транспортних ДПП.

Світовий Банк звертає нашу увагу на той факт, що окрім необхідності зазначення конкретних заходів з усунення перешкоди належного функціонування транспортних ДПП, варто чітко встановити й завдання для уряду, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених публічних сторін. Зокрема, у своєму звіті Світовий Банк вказує на відсутність в Концепції розвитку ДПП на 2013-2018 роки постановки завдань на основі чітких результатів та оцінки ефективності, а також визначення ДПП як пріоритету у політиці держави [169, с. 10, 30]. Відповідно, саме розроблена концепція і могла би закладати основні завдання для виконання на основі тих результатів у сфері ДПП, які отримані на основі попереднього досвіду [169, с. 10].

Слід підтримати позицію Світового Банку стосовно того, що саме Міністерство економіки України повинно бути відповідальним за роботу з розробки стратегій, концепцій та принципів у сфері ДПП. Як наголошувалося у підрозділі 2.4, саме таке повноваження як розробка стратегії і принципів у сфері ДПП, формування інституційних умов для розроблення та реалізації партнерських проєктів і мають доповнювати перелік повноважень міністерства. Світовий Банк, у свою чергу, формулюючи схожим чином пропозицію щодо доповнення функціоналу

міністерства вказаним повноваженням, вказує, що міністерство має відповідати за запровадження концепції та навіть проєктів публічних програм щодо сприяння вдосконаленню ДПП, вжиття інших заходів [169, с. 20].

При цьому, вказана інституція різко негативно висловлюється стосовно тих концепцій у сфері ДПП, які формально чинні, проте, втратили актуальність і не були адаптовані до сьогоденних умов. Так, мова йде про Концепцію розвитку ДПП на 2013–2018 роки – Світовий Банк вказує, що з одного боку, цей документ обґрунтовує потребу у застосуванні ДПП та виокремлює чіткі першочергові цілі для їх реалізації. Разом з тим, звіт цієї інституції підтверджує, що документ був прийнятий за часів каденції попередньої законодавчої та управлінської команди державою та не вважається актуальним навіть станом ще на 2015 рік (дата звіту Світового Банку) [169, с. 23]. Наразі ж слід тільки додати, що враховуючи динаміку зміни кон'юнктури відносин між приватним та публічним сектором, зміну уряду керівництва держави двічі, окупацію частини українських територій Росією у 2014 році та повномасштабне вторгнення у 2022 році, концепція ДПП, розроблена у 2013 році, не може бути орієнтиром та вказівником щодо розвитку ДПП в Україні станом на 2024 рік.

Якщо ж питання чи потрібно врегулювати на нормативному рівні бачення та візію держави щодо подальших кроків у сфері ДПП не викликає дискусій, то питання чи пріоритетним є ухвалення стратегії ДПП чи ж залишення питання затвердження концепції ДПП як основного документу залишається на порядку денному в межах обговорень держави та наукової спільноти.

Концепція у сфері ДПП – це загальна ідея, яка описує основні принципи та цілі, які лежать в основі ДПП в Україні і повинна визначати загальну візію і підходи до розвитку партнерства між державними та приватними суб'єктами. В той же час, стратегія держави у сфері ДПП – це конкретний план дій або набір заходів, які розробляються на основі концепції для

досягнення конкретних цілей та завдань ДПП. Остання визначає шляхи реалізації концепції, включаючи вибір проектів, механізми фінансування, умови співпраці, контроль та оцінку результатів тощо.

В. Круглов, наприклад, визначає, що ефективним заходом держави у цьому аспекті може стати закріплення стратегії розвитку ДПП України. При цьому, формат такого закріплення, який пропонується науковцем, передбачає можливість її затвердження в межах єдиного документу із Концепцією розвитку ДПП або ж у Законі України “Про ДПП” [157, с. 178, 179].

Слід погодитися з таким підходом, проте, варто наголосити, що ухвалення стратегії розвитку ДПП в межах Закону України “Про державно-приватне партнерство” не видається як крок, який зможе бути забезпеченим швидко. Якщо концепція у сфері ДПП, хоча й не актуальна та застаріла, але чинна, то стратегія у сфері ДПП зовсім відсутня. Відповідно, це підтверджує ту позицію, що в Україні відсутнє закріплене в нормативно-правовому документі бачення яким чином держава бачить розвиток ДПП у майбутньому.

В такому світлі швидкість ухвалення стратегії є не менш важливим питанням, аніж її якість – а в умовах необхідності ухвалення змін до Закону України “Про державно-приватне партнерство” у двох читаннях та підписання Президентом, затвердження стратегії у сфері ДПП може мати затяжний характер. В таких умовах, затвердження концепції ДПП і стратегії у сфері ДПП як єдиного документа КМУ чи Міністерства економіки України видається можливим та більш ефективним кроком.

Натомість за відсутності стратегії у сфері ДПП, в Україні ухвалена Транспортна стратегія України до 2030 року. Остання передбачає ряд положень щодо покращення ситуації у сфері ДПП.

Зокрема, мова йде про покращення правового механізму ДПП в умовах нарощування конкурентоспроможності транспортної галузі та спрощення процедур міжнародної торгівлі в контексті авіаційних перевезень [171].

При цьому, ДПП використовується не лише як об'єкт для реформування цього інструменту, а також як метод покращення регулювання функціонування інших державних та комерційних проєктів: наприклад, стратегія пропонує створення на основі ДПП міжнародних кооперацій, впорядкування фінансових, юридичних, експлуатаційних відносин між власниками аеродромів та їх експлуатантами, в тому числі, в межах ДПП, покращення фінансової моделі у сфері авіаційної інфраструктури та реалізації регіональними аеропортами масштабних проєктів, в тому числі, із застосуванням ДПП та будівництво логістичних мультимодальних комплексів із застосуванням ДПП. Також в межах вказаної стратегії врегульовано таке завдання, як створення мережі швидкісних та високошвидкісних залізниць для з'єднання областей, зокрема, на основі ДПП [171].

Проте, логічним видається питання стосовно обґрунтованості зазначення використання ДПП у тих чи інших проєктах у сфері залізничного, авіаційного та інших видів транспорту тоді, коли ДПП потребує суттєвих змін як механізм, інститут та інструмент. Суттєво ефективнішим взамін було би ухвалення спершу стратегічного документу у сфері ДПП, а тоді вже імплементація певних його положень у транспортну стратегію.

При цьому, слід відмітити, що Транспортна стратегія України до 2030 року певною мірою правильно вказує про проблеми, які слід вирішити, зокрема, й в аспекті транспортних ДПП. Серед таких названо неефективне регулювання на нормативно-правовому рівні інвестиційного режиму у транспортній галузі, у тому числі, в рамках ДПП та удосконалення на законодавчому рівні механізму реалізації проєктів з розбудови транспортної інфраструктури в межах використання ДПП.

Ці проблеми дійсно є важливими для вирішення, та варто не забувати, що дана стратегія, по-перше, також є застарілою, оскільки не враховує сьогоденних умов продовження повномасштабного вторгнення Росії в

Україні і блокування багатьох транспортних маршрутів. По-друге, дана стратегія не є документом, який націлений на вирішення конкретних питань у сфері ДПП, а радше є путівником для транспортної політики України. По-третє, дана стратегія не враховує Національної економічної стратегії на період до 2030 року та галузевих стратегій, таких як Стратегія зрошення та дренажу в Україні, Концепція розвитку села та його територій та План заходів з реалізації Концепції розвитку села та його територій тощо.

Відповідно, потрібно передбачити в Законі України “Про державно-приватне партнерство” загальні положення щодо концепції ДПП, яка буде враховувати актуальність та конкретику питань, які необхідно вирішити, а також положення стратегічних документів, як, наприклад, Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Альтернативною опцією є також усунення колізій між Законом України “Про державно-приватне партнерство” та Положенням про Міністерство економіки України за допомогою виключення повноваження Міністерства економіки України щодо розробки концепцій та проєктів цільових програм щодо сприяння застосування ДПП.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Здійснювані в межах першого розділу дослідження позицій представників української, іноземної наукової доктрини, міжнародних інституцій та міжнародних фінансових організацій створюють умови для наступних висновків.

ДПП має неоднорідну структуру та зміст, оскільки реалізація державно-приватних відносин передбачає досягнення різних цілей із застосуванням різноманітних принципів, в яких сторони реалізують свої повноваження, права та обов’язки стосовно об’єкта ДПП.

Найбільш вдалим визначенням ДПП вважається позиція Азійського банку розвитку. Представники цього банку стверджують, що проєкти повинні оцінюватися на предмет ДПП в рамках єдиного впорядкованого

процесу з чітко визначеними кроками, які здійснюються різними частинами уряду, які виконують свої особливі функції та обов'язки як частина інтегрованої мережі. Разом з тим, банк уникає великих формулювань щодо дефініції поняття ДПП, акцентуючи увагу на ознаках, принципах, об'єктах та суб'єктах ДПП.

Відповідно, сформульоване на основі позиції цього банку визначення вказує, що ДПП – це форма співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проектів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на об'єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

Виходячи із дефініції визначення ДПП, структура ДПП визначається крізь призму функцій, об'єктів та суб'єктів ДПП. Функціями, які варто наділяти інструмент ДПП, є цільова, координаційна, регулююча, стимулююча, контрольна та моніторингова.

Сторонами, при цьому, потрібно зазначити проектну компанію, яка реалізовує ДПП проєкт у ролі приватного партнера та державного партнера. Проте, заради забезпечення покращення законодавчої техніки, пропонується виділити визначення дефініції приватного та державного партнера у окремі пункти визначення термінів у Законі України “Про державно-приватне партнерство”.

Об'єктами ДПП є активи держави або територіальної громади, які можуть бути предметом для майбутніх перетворень шляхом реконструкції, модернізації, ремонту. Такий вид проєктів отримав назву “brownfield” об'єктів. Іншими об'єктами ДПП є об'єкти для здійснення нової діяльності, які називають “greenfield” об'єктами, у тому числі земельні ділянки для нового будівництва. Проте, обов'язковою умовою для того, щоб та чи інша річ або ж майновий комплекс вважалися об'єктом ДПП із соціальною складовою – із застосуванням яких надаються суспільні послуги або товари.

Соціально-економічна природа визначена у проєктах ДПП шляхом відповідності певним критеріям. Використання ДПП для відновлення транспортних шляхів, якими користуються громадяни України, але які були зруйновані, безперечно відповідає соціальній природі. Попри це, мова йде про соціальну природу ДПП у світлі наведення прикладів впливу блокади українських портів та пропускних пунктів для автотранспорту. Окрім того, ДПП у транспортній сфері сприяють вирішенню економічної, продовольчої, транспортної та навіть оборонної безпеки України. Тим більш, світовий досвід використання ДПП вказує, що за допомогою застосування цього інструменту держави спроможні залучати сотні мільярдів, зокрема, й у транспортний сектор країни.

Також соціально-економічні аспекти і беруться за основу при вирішенні питання чи застосовувати інструмент ДПП при реалізації комерційного проєкту, або ж застосувати інші інструменти. Підсумовуючи – ДПП можуть мати позитивний соціальний ефект в якості відродження українських громад при забезпеченні транспортної сфери в межах сільських територій, на яких часто бракує залучення приватних інвестицій при відсутності застосування ДПП.

Адміністративна природа ДПП полягає, передусім, у чітко врегульованих відносинах приватного та державного партнерів. Окрім питань використання земельних ділянок для проєкту ДПП – що є звичним питанням регулювання держави – адміністративному регулюванню підлягають такі специфічні питання договору ДПП, як підстави розірвання та наслідки припинення договору ДПП. Окрім цього, безумовно, державний контроль та підтримка, гарантії, які держава повинна надавати в межах ДПП, складають елементи адміністративно-правової основи ДПП. При цьому, стимулювання державою забезпечення тих чи інших функцій саме державним партнером (наприклад, сприяння оформленню земельної ділянки для ДПП проєкту) через застосування адміністративної координації

підконтрольних державних органів між собою свідчать про підстави для висновку про адміністративну природу відносин ДПП.

Щодо принципів ДПП, як вказано вище, ДПП повинно відповідати таким принципам, як принципи прозорості та підзвітності, “добросовісної поведінки” й сталого розвитку та принципу довготривалого планування бюджету публічного партнера. Обрання тої чи іншої моделі ДПП обумовлюється сферою та країною застосування, ступенем ризику, який беруть на себе сторони тощо. При відсутності жорсткого регулювання щодо переліку конкретних моделей ДПП, сторони вправі обрати найбільш зручні для них форми, що застосовуються у іноземних країнах і є популярними у тих чи інших проєктах. Держава повинна надавати загальні нариси щодо моделей ДПП у вигляді зазначення корпоративної та договірної форм ДПП.

Французький досвід використання різних фінансових механізмів, таких як розстрочені платежі державних партнерів та уряду, британський досвід структурування проєктів за типом “холдингова-проєктна компанія” та із застосуванням моделей стратегічних інфраструктурних партнерств, відсутність нагромадження органів стосовно ДПП у Туреччині та розвинений кредитний ринок, який надає фінансування для проєктів ДПП в Канаді – всі ці інструменти є позитивними елементами, які зміцнюють довіру інвесторів для залучення до ДПП і можуть стати надійним досвідом для застосування.

Окрім цього, канадський досвід щодо залучення експерта замість судових або арбітражних процедур, при впровадженні в Україні, може економити кошти приватних та державних партнерів, чим зумовити більш прихильне ставлення до ДПП в Україні. Відповідно, це може стати основою змін до Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

При цьому, важливим моментом канадської моделі ДПП є відсутність жорсткої “зарегульованості” процесів відбору приватного партнера в межах ДПП на державному рівні. Перед відбором приватного партнера, приватний партнер має можливість вільного проведення перемовин із державним

партнером для розуміння вимог державного партнера стосовно фінального товару чи послуги, який від приватного партнера очікується в межах відносин ДПП.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ В УКРАЇНІ

2.1. Механізми адміністративно – правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Безперечним є факт, що сучасна трансформація України із стану молоді демократії у економічно потужну країну у будь-якому випадку пов'язана із зміцненням регулювання транспортних шляхів України. В цьому ключі, окрім адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу, не менш важливим є залучення приватних інвестицій у транспортний сектор України.

Наприклад, навіть до повномасштабного вторгнення України якість транспортних шляхів України, зокрема, доріг, мостів, аеропортів, морських та річкових портів бажала бути кращою. Проте, вже під час війни Міністерство відновлення України повідомляє про критичну ситуацію із деякими елементами транспортної мережі України, зокрема, й з мостами. Так, станом на серпень 2023 року, чверть мостів в Україні знаходилися у критичному стані [93].

При цьому, така ж ситуація, як із мостами, існує й з іншими типами транспортної інфраструктури. В той час як існуючі залізничні вокзали не перебувають в настільки критичному стані, як мости, їх розширення є надзвичайно необхідним. Наприклад, експерти з містобудування активно пропонують створити додатковий вокзал у Львові через високий попит [94], а в Києві є пропозиції передати недобудований Дарницький залізничний вокзал у концесію, як одну із форм ДПП, які, щоправда, не дійшли до практичних результатів [95].

У зв'язку із таким станом державних та комунальних активів, Л. Р. Криничко й пропонує розвинути правовий механізм державного управління

у сфері ДПП через розробку нових та удосконалення чинних законодавчих актів [96].

Л. Р. Криничко, аналізуючи таку складову механізму ДПП, як нормативно-правове регулювання, вказує на наступні її недоліки:

чинні нормативно-правові акти у сфері ДПП не достатньою мірою врегульовують специфіку застосування цього інструменту у всіх можливих сферах його застосування;

при цьому, наголошується, що не врегульовано реалізацію проєктів ДПП у інших формах, аніж концесійна. Не врегульованими сьогодні залишається порядок взаємодії державного та приватного партнерів у результаті започаткування ДПП відносин, якщо йде мова про такі форми ДПП, як спільна діяльність;

недосконалими є положення, що регламентують процедурні питання формування проєкту ДПП в частині: методології підготовки ТЕО (техніко-економічного обґрунтування) проєкту; та

також вказується на відсутність чіткості формування вимог до учасників у конкурсі на відбір приватного партнера [96].

Та оскільки механізм адміністративно – правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні складається не лише із питань нормативно-правового регулювання, варто спершу виділити усі складові елементи цього механізму в цілому. Відповідно, для цього варто звернути увагу на дефініцію правового механізму як явища у теорії держави і права.

Правильним є висновок В. Осадчого про те, що в національному законодавстві відсутня дефініція поняття механізм правового регулювання [97, с. 339]. Дійсно, ст. 19 Закону України “Про державно-приватне партнерство” у чинній редакції містить лише згадки про механізм у контексті вирішення спорів, які можуть виникати за наслідками реалізації або припинення договірних ДПП відносин [20].

В свою чергу, Закон України “Про концесію” також містить згадку про механізм лише двічі – у контексті вирішення спорів у ст. 45 Закон України “Про концесію”, як і ст. 19 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, а також щодо процесу відбору концесіонера (приватного партнера) у ст. 16 Закону України “Про концесію” [54]. Тобто, мова йде про врегулювання цього питання лише в контексті процедурних питань, а не визначення дефініції.

В світлі невизначеності дефініції механізму нормативно-правового регулювання в українському законодавстві, представники наукової доктрини формують власні визначення і позиції щодо цього явища. Так, Ю. Ведерніков виділяє механізм регулювання як певних обсяг правових способів та засобів, шляхом використання яких реалізовується правове регулювання зносин. Фактично, представник наукової спільноти із теорії держави і права наголошує на використанні терміну “механізм” як своєрідному інструменті регулювання суспільних відносин [98].

Слід погодитися із таким визначенням механізму правового регулювання, висловленим Ю. Ведерніковим, оскільки ДПП не є інструментом регулювання суспільних відносин, на відміну від механізму правового регулювання ДПП. ДПП, у свою чергу, є радше інструментом, способом та засобом досягнення домовленостей між приватним та державним партнером. Відповідно, при відмежуванні дефініції ДПП та дефініції механізму його регулювання, висловленого Ю. Ведерніковим, не виникає плутанини.

При цьому, М. Пихтін, В. Галуцько та М. Новікова визначають механізм як інструмент функціонування правової системи регулювання зносин суб’єктів, який відображається через взаємозв’язки між складовими елементами системи. У їх розумінні поняття механізму нормативно-правового регулювання постає як процес правового регулювання, який дає можливість розкрити структуру та взаємодію його елементів у системно-динамічному вигляді. Ціллю функціонування цього механізму є робота

складових елементів для досягнення суспільно важливого результату – практичного застосування норм [99, с. 93].

Втім, ці представники правової наукової доктрини окреслюють структуру механізму нормативно-правового регулювання. Так, до неї входить, за широким підходом, зокрема: 1) норма права, яка визначає можливі варіанти поведінки суб'єктів суспільних відносин; 2) нормативно-правові акти – як найважливіші елементи, які надають правовим нормам чіткості та формальної визначеності; 3) юридичні факти – дії або події, щодо яких суб'єкти реалізують норми права; 4) правовідносини – суспільні відносини; 5) правотлумачення–визначення змісту нормативно-правових актів та їх норм; 6) юридична відповідальність – міра державного примусу, яка застосовується до суб'єктів правових відносин.

Окрім вказаних структурних елементів, М. Пихтін, В. Галуцько та М. Новікова у якості елементів механізму називають також правову свідомість та правову культуру, реалізацію норм права, а також правомірну та протиправну поведінку [99, с. 93]. Проте, варто визначити, що вказаним правовим явищам – правовій свідомості та правовій культурі – характерна абстрактність, з одного боку, а також відсутність їх дотичності до інших елементів механізму. Більше того, названі науковцями правова культура та правова свідомість, реалізація норм права, а також правомірна та протиправна поведінка можуть виступати елементами правотлумачення, а не механізму нормативно-правового регулювання або ж елементами правової відповідальності, якщо мова йде про правомірну та протиправну поведінку.

Така ситуація спричинена тим, що вказані елементи механізму нормативно-правового регулювання ДПП не належним чином регламентовані законодавством. Таким чином, слід запропонувати в Законі України “Про державно-приватне партнерство” та інших підзаконних нормативно-правових актах закріпити заходи щодо посилення правової свідомості та правової культури у сфері ДПП щодо будівництва та

експлуатації транспортних шляхів України у національному законодавстві. Це дозволить вдосконалити нормативно-правове регулювання щодо механізму ДПП.

В. Шкарупа та В. Галуцько, у свою чергу, вважають, що механізм правового регулювання може розглядатися тільки як системний об'єкт, а не як категорія, що складається зі збірних елементів [100, с. 122]. Такий підхід до визначення механізму узгоджується із нашим баченням щодо недоцільності включення певних елементів до механізму нормативно-правового регулювання, оскільки при визначенні механізму правового регулювання як цілого “правового організму”, зникає потреба виокремлення тих чи інших його елементів в цілому.

Таким чином, із застосуванням такого підходу, правовий механізм набуває здатності забезпечити ефективність необхідного набору правових інструментів, який використовують суб'єкти при реалізації правовідносин. Таку позицію висловлює О. Гаран. Її погляд полягає в тому, що набуття здатності забезпечити ефективність досягається через використання суб'єктами адміністративного впливу їх публічних повноважень [101].

Враховуючи, що будівництво транспортних шляхів України є дотичним до сфери транспортних перевезень, варто звернути увагу й на напрацювання Р. Шишки у контексті механізму нормативно-правового регулювання сфери транспортних перевезень. Ця дотичність пояснюється й часто однаковим регулюванням сфери транспортних перевезень та будівництва транспортних шляхів України. Наприклад, Закон України “Про транспорт” – який визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту – визначає й у статті 5 “Відносини підприємств транспорту загального користування з органами влади і самоврядування” правові основи щодо будівництва транспортних шляхів. Так, у статті 5 Закону України “Про транспорт” вказується, що, серед іншого, будівництво мостів, тунелів, портів, аеропортів, інших активів, пов'язаних із поставками товарів, включаючи станції метрополітену здійснюється за кошти

державного та місцевого бюджетів або добровільні внески підприємств. Проте, недоліком вказаної норми варто вказати відсутність такого джерела фінансування, як внески в результатів реалізації ДПП [102].

Так, у контексті механізму нормативно-правового регулювання транспортних перевезень, Р. Шишка – наводячи позицію С. Погрібного – виділяє наступні структурні елементи механізму правового регулювання перевезень:

об'єкт та суб'єкт правового регулювання; та

діяльність з питань правового регулювання [103, с. 304].

Попри те, що науковець Р. Шишка доволі вузько підходить до визначення структурних елементів механізму нормативно-правового регулювання – визначаючи лише суб'єкт, об'єкт та діяльність як елементи механізму – він наголошує й на існуванні такого важливого елементу як юридичні факти. Саме за допомогою юридичних фактів здійснюється процедура “запущення” реалізації суб'єктивних прав та дотримання обов'язків. Факти допомагають трансформувати загальнообов'язкові правила поведінки з нормативних положень у сферу конкретних суспільних відносин. У цьому ключі зміна та завершення правових відносин виступає проміжним етапом між правовою нормою та її впливом на того чи іншого суб'єкта. Основним фактом механізму визначається договір та його особливості (якщо мова йде про ДПП) з урахуванням неоднозначної природи договору ДПП як квазі-цивільного та квазі-адміністративного договору [104].

Р. Шишка також вказує, що механізм адміністративного нормативно-правового регулювання у сфері перевезень характеризується двома рівнями: позитивістським та договірним (“піднормативним”) або ж індивідуальним. Перший рівень механізму закріплений в нормативно-правових актах. В контексті першого рівня, Р. Шишка нагадує, що врегулювання відносин у сфері перевезень забезпечене спеціальними законами, як Закону України “Про транспорт”. Здебільшого вказані акти розроблені на основі тих чи

інших конвенцій у сфері перевезень, тим більше, що більшість міжнародних конвенцій щодо транспорту стали частиною національного законодавства [104].

При цьому, сміливо можна зазначати, що й Закон України “Про державно-приватне партнерство” є частиною механізму нормативно-правового регулювання сфери перевезень рівною мірою, як й будівництва транспортних шляхів України. Про це вказує ст. 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, вказуючи обмеження лише щодо застосування ДПП у сфері перевезень відходів, проте, оминаючи будь-які обмеження щодо інших видів перевезень [20]. Відповідно, судження Р. Шишки щодо механізму нормативно-правового регулювання, які застосовні до сфери перевезень, рівною мірою можуть застосовуватися до механізму адміністративного нормативно-правового регулювання ДПП.

При цьому, другий рівень механізму, запропонований Р. Шишкою, є індивідуальним та взаємоузгодженим досягненням домовленостей сторін договору. Більше того, зазначається про поступове запровадження міжнародних стандартів врегулювання відносин у сфері перевезень.

Досліджуючи правову природу механізму ДПП та оминаючи при цьому адміністративний механізм нормативно-правового регулювання, Ю. Козаченко – як представник наукової доктрини із державного управління – пропонує визначати наступні частини механізму ДПП:

сукупність предметних законодавчих актів;

мотиватори, до яких належать, по-перше, залучення додаткового капіталу для реалізації проєкту ДПП;

наявні форми та моделі співпраці, в якості яких виступають різні правові режими, такі як спільні підприємства, договірні та інституційні концесії. В основі усіх цих моделей та форм ДПП зафіксований процес інвестування в різні види інфраструктури; та

алгоритм організації ДПП, тобто етапи та стадії ДПП. Останній складається із таких стадій, як 1) визначення стратегії застосування ДПП та

аналізу наявних альтернативних опцій, як, наприклад, приватизація або ж передача в оренду активу, 2) підготовка конкурсної документації, 3) підготовка ТЕО, написання договірної документації, запуск потенційної пропозиції для інвестора – приватного партнера та підготовка й проведення перемовин між партнерами [105].

При цьому, В. Козаченко, із посиланням на звіт консалтингової компанії Ernst & Young, вважає механізм ДПП каталізатором проведення реформ державного сектору у сфері забезпечення соціально значущих послуг, товарів та активів. Дійсно, під час реалізації механізму ДПП виникає потреба у реформах та ухваленні нових законодавчих актів [105, с. 23].

Варто погодитися з такою думкою, оскільки дійсно в процесі реалізації проєктів ДПП у 2019 році та у наступних роках виникала необхідність в ухваленні нових законів та підзаконних актів. Тому й розроблялися ряд нормативно-правових документів: проєкт Закону № 7508 та підзаконні нормативні акти у сфері ДПП– методики, порядки тощо.

При цьому, слушною є думка О. Гаран про те, що правовий механізм нормативно-правового регулювання ДПП, який інтегрований у систему державного регулювання ДПП, передбачає можливість створення юридичного простору, в межах якого проявляються різні інструментарії, засоби, методи та форми для врегулювання господарських зносин [101].

Відповідно, механізм нормативно-правового регулювання ДПП є частиною системи державного регулювання ДПП. При цьому, для аналізу методів та засобів покращення механізму нормативно-правового регулювання у сфері ДПП, варто звернути увагу на його складові етапи, передбачені національним законодавством.

Умовно етапи реалізації проєктів в межах механізму ДПП можна поділити наступним чином: 1) перший етап, який включає стадії підготовки до проведення конкурсу щодо обрання приватного партнера для ДПП, 2) другий етап, який включає стадії щодо реалізації конкурсу з обрання

приватної сторони для реалізації ДПП, 3) реалізація проєкту ДПП, та 4) пост-договірна активність після укладення договору ДПП.

Перший етап реалізації механізму ДПП можна назвати підготовкою до проведення конкурсу щодо обрання приватного партнера для ДПП.

До цього етапу можна включити ідентифікацію та початкову оцінку попередніх базових характеристик проєкту ДПП – що і знаменує собою першу стадію першого етапу механізму ДПП. Основною рисою цього етапу є оцінка проєкту у широкому масштабі. Підставою для оцінки виступає **концептуальна записка (як перша стадія)**, якщо ініціаторами підготовки пропозиції є публічний суб'єкт.

У випадку якщо приватний партнер виступає ініціатором проєкту ДПП, то він не має обов'язку готувати концептуальну записку, як це функціонує при підготовці проєкту публічним суб'єктом. В такому випадку реалізація проєкту ДПП розпочинається відразу з другої стадії, яка описана відразу нижче [127].

Другою стадією першого підготовчого етапу (а у випадку з ініціативою приватного партнера щодо реалізації проєкту ДПП – першою стадією), відповідно до п. 11 Наказу Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року, традиційно називають **підготовку пропозиції щодо ДПП** [55]. **Ця стадія включає розробку техніко-економічного обґрунтування ДПП.**

Після цього профільне міністерство – а за його відсутності – Міністерство економіки України, проводить **аналіз ефективності проєкту ДПП.**

За результатами проведення аналізу ефективності, який включає, серед іншого, вивчення екологічних й соціальних та економічних наслідків імплементації ДПП та потенційних форм для реалізації ДПП проєкту, відповідно до п. 15 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року,

профільне міністерство – а за його відсутності – Міністерство економіки України видає **висновок - рішення про реалізацію ДПП**.

Також в межах стадії оцінки висновку про доцільність або недоцільність та пропозиції ДПП, Міністерство економіки України здійснює **узгодження висновку про доцільність та пропозиції про ДПП з певними органами влади**.

Останньою стадією підготовки ДПП перед проведенням конкурсу є **ухвалення рішення про ДПП** (яке включає рішення про проведення конкурсу) [127].

Другий етап реалізації механізму ДПП можна назвати проведенням конкурсу щодо обрання приватного партнера для ДПП.

Даний етап регламентується Порядком 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови Кабінету Міністрів України № 401 від 20 травня 2020 року) і передбачає такі стадії: 1) утворення конкурсної комісії; 2) розробка та затвердження конкурсної документації; 3) оголошення конкурсу на вибір приватного партнера; 4) попередній відбір претендентів (пре-кваліфікація); 5) подача конкурсних пропозицій учасниками; 4) аналіз й оцінка конкурсних пропозицій та визначення переможця; 5) підписання договору про ДПП; та 6) оскарження результатів конкурсу [181].

Першою стадією другого етапу є **утворення конкурсної комісії державним партнером** [181].

Другою стадією другого етапу механізму ДПП є **розробка конкурсної документації комісією самостійно або із залученням радників**(якщо вартість майна для ДПП перевищує 250 млн грн)**та подання на затвердження державного партнера** [181].

Третьою стадією другого етапу механізму ДПП є **затвердження державним партнером конкурсної документації** в межах 10 календарних днів з дня її подачі [181].

Четвертою стадією другого етапу механізму ДПП є **оголошення про проведення конкурсу і його публікація**.

П'ятою стадією другого етапу механізму ДПП є **подача заявок на участь у конкурсі** [181].

Шостою стадією другого етапу механізму ДПП є **пре-кваліфікація (процедура попереднього відбору претендентів)**, яка проводиться з метою попереднього виявлення учасників для реалізації проєкту ДПП.

Сьомою стадією другого етапу механізму ДПП є **затвердження рішення про допущення до конкурсу та інформування про це рішення попередньо відібраних конкурсантів**.

Восьмою стадією другого етапу механізму ДПП є **сплата відібраним претендентом реєстраційного внеску та підписання договору про нерозголошення конфіденційної інформації (NDA)** [181].

Дев'ятою стадією другого етапу механізму ДПП є **повне ознайомлення із об'єктом ДПП відібраними претендентами за їх запитом** [181].

Десятою стадією другого етапу механізму ДПП можна вважати **подання заявок (конкурсних пропозицій)**.

Одинадцятою стадією другого етапу механізму ДПП, відповідно до п. 46 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року), є **оцінка конкурсних пропозицій**.

Дванадцятою стадією другого етапу механізму ДПП є **складання комісією протоколу про результати конкурсу і подання його для затвердження державному партнеру** [181].

Тринадцята стадія другого етапу механізму ДПП є **ухвалення протоколу про результати конкурсу державним партнером**. Строк цієї стадії складає 1 місяць з подання протоколу про результати конкурсу державній стороні за договором про ДПП [181].

Чотирнадцята стадія другого етапу механізму ДПП є **надсилання державним партнером затвердженого протоколу про результати конкурсу** органу, що прийняв рішення про реалізацію ДПП. Строк для виконання цього зобов'язання складає три робочих дні після затвердження протоколу [181].

Остання п'ятнадцята стадія другого етапу механізму ДПП є **оприлюднення інформації, підстав визначення переможця** у газеті “Урядовий кур'єр” або “Голос України”.

Можливою шістнадцятою стадією другого етапу механізму ДПП може бути **оскарження результатів конкурсу ДПП**.

Третій етап реалізації механізму ДПП можна назвати укладенням договору ДПП та безпосередньою реалізацією проєкту ДПП.

Першою стадією третього етапу механізму ДПП є **запрошення переможця до перемовин щодо укладення договору ДПП** [181].

Другою стадією третього етапу механізму ДПП є **безпосереднє укладення договору ДПП** здійснюється після отримання запрошення.

Третьою стадією третього етапу механізму ДПП є **надсилання копії укладеного договору ДПП до Міністерства економіки України** [181].

Четвертий етап реалізації механізму ДПП можна назвати пост-договірною активністю після укладення договору ДПП.

Перша стадія четвертого етапу механізму ДПП, відповідно до ст. 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, передбачає **контроль за виконанням договорів ДПП**, який здійснює державний партнер, а також інші державні органи та ОМС відповідно до їхніх повноважень. Строк для проведення вказаного контролю не вказано [20].

Друга стадія четвертого етапу механізму ДПП, відповідно до ст. 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, передбачає **моніторинг виконання договору ДПП.**

Третя стадія четвертого етапу механізму ДПП, відповідно до ст. 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, передбачає, що після виконання або невиконання договору ДПП проводиться **завершальний аналіз здійснення ДПП.**

Багатоетапність та багатостадійність, яка характерна механізму нормативно-правового регулювання реалізації правовідносин у сфері ДПП, вказує на те, що дійсно створюється юридичний простір, в межах якого виявляються різні правові витоки, спрямовані на регулювання відносин. Відповідно, можна підтвердити, що механізм ДПП виступає єдиною, інтегрованою, цілісною та комплексною системою, в межах якої функціонують суб’єкти ДПП відносин.

Таким чином, для покращення нормативно-правового регулювання щодо механізму ДПП, пропонується в Законі України “Про державно-приватне партнерство” та підзаконних нормативно-правових актах скоротити строки реалізації механізму ДПП, який відповідно до чинного законодавства складає більше двох років, закріпити заходи щодо посилення правової свідомості та правової культури публічних суб’єктів механізму у сфері ДПП щодо будівництва та експлуатації транспортних шляхів України у національному законодавстві та вдосконалити положення щодо державного моніторингу ДПП.

2.2. Державна підтримка та державний контроль ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Інфраструктурні проекти у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні є надзвичайно капіталомісткими. Це і є власне однією із причин чому ні державний, ні приватний сектор, власноруч не можуть досягнути реалізації великої кількості проектів одночасно.

При таких умовах оптимальним структуруванням проєкту і виступає ДПП. Для приватного партнера цей інструмент дозволяє отримати державну підтримку публічного партнера, тоді як державний партнер отримує можливість належним чином контролювати потоки публічних інвестицій у інфраструктурній сфері.

У цьому світлі і розглядається необхідність наукового дослідження проблематики державної підтримки для реалізації проєктів ДПП та контролю за виконанням договорів ДПП. Проте, доволі озчікувано, що із врахуванням багатогранності та комплексності питання державної підтримки і контролю, ці інститути визначаються різними представниками наукової доктрини у різних аспектах.

Так, є група науковців, які визначають державну підтримку як важливий чинник для розвитку підприємництва та його активізації в умовах побудови самодостатньої, незалежної та розвиненої економіки. Серед таких є, зокрема, К. Лебьодкін. Він вказує на те, що наслідком запровадження державної підтримки в цілому стало те, що позитив нарощування кількості малих і середніх суб'єктів в приватній сфері у загальній частці економіки можна простежити протягом останніх років. Окрім цього, науковець наголошує, що збільшення обсягів виготовлення продукції та поступове вдосконалення галузевої структури підприємництва завдячує великою мірою державній підтримці [107, с. 182].

При цьому, науковець також вказав й на певні негативні чинники, які провокує державна підтримка: зменшення обсягів виробництва та скорочення частки малого підприємництва [107].

Попри це, слід погодитися, що державна підтримка суб'єктів господарювання слугує результативним способом регулювання економічних процесів в державі. Та результативність може спостерігатися лише при наявності конкретних умов: організаційних та правових або законодавчих умов. Проте, саме їх відсутність і спричинює підстави для

тверджень, що наразі регулювання економічних процесів в Україні у сфері ДПП є дещо недопрацьованим.

Оскільки протягом 2014-2024 років в Україні помітний розвиток інструменту державної допомоги, варто зосередитися на цьому етапі. Саме в цей період було підписано Угоду про асоціацію України з ЄС, яка визначала основи допустимості тої чи іншої державної допомоги України, яка є державною підтримкою у сфері ДПП.

Так, угода визначає загальні засади, в межах яких здійснюється державна політика в сфері надання державної допомоги. Належними вважаються такі види допомоги: 1) соціальна допомога індивідуальним споживачам; та навіть при такій допомозі необхідне дотримання умов недискримінації; 2) компенсація за збитки, спричинені надзвичайними ситуаціями та природними катастрофами [109].

Проте, якщо мова йде про допомогу, яка може застосовуватися в межах господарської діяльності і яка передбачено Угодою про асоціацію України з ЄС, варто вести мову про наступні види допомоги: 1) економічний розвиток територій з дуже низьким економічним рівнем або із значним показником безробіття; 2) сприяння реалізації необхідного для спільного європейського інтересу або створення умов для оптимального функціонування роботи в економіці України чи однієї з держав-членів ЄС; та 3) підтримка націлена на сприяння розвитку тої чи іншої господарської діяльності [109].

Також належною допомогою в межах Угоди про асоціацію України з ЄС можна вважати наступні види державної підтримки: 1) допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини; 2) допомога для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальної і галузевої структури; 3) допомога щодо адаптації підприємств та обладнання певним стандартам щодо навколишнього середовища, яка може сягати 40% прийнятних витрат [109].

Враховуючи власне положення угоди та мету адаптації національного законодавства до положень Угоди, було прийнято Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”. Останній встановив правові засади проведення моніторингу державної допомоги [110].

Втім, варто наголосити, що велика кількість проєктів ДПП могла бути реалізована протягом 2011–2014 років та 2014–2019 років (п. 4 і 5 вище). Мова про період, протягом якого вже був чинним Закон України “Про державно-приватне партнерство”, проте, існувала невизначеність чи є підтримка в рамках ДПП державною допомогою. І лише 20 жовтня 2019 року – при ухваленні оновленого Закону України “Про концесію” – це питання було вирішено із доповненням статті 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” частиною четвертою [20].

Так, ч. 4 ст. 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” з 20 жовтня 2019 року і до сьогодні вказує однозначно, що державна підтримка, передбачена Законом України “Про державно-приватне партнерство”, не є державною допомогою в контексті тлумачення Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” [20]. Відповідно, згідно зі ст. 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” така державна підтримка й не вимагає обов’язкового повідомлення до АМКУ, якщо вона відповідає таким вимогам: 1) приватний партнер був визначений за результатами проведених конкурсних процедур; 2) надання державної підтримки було передбачено конкурсною документацією при визначенні приватного партнера; 3) пропозиція приватного партнера (отримувача державної підтримки) отримала найвищу оцінку [20].

У цьому контексті цікавою є думка Д. Лічак стосовно відмежування “державної підтримки” та “державної допомоги”. Попри часте ототожнювання цих двох понять, представниця наукової доктрини вказує на те, що суть цих понять різна, відповідно, вони не є тотожними. Державну підтримку визначають як множинність механізмів та інструментів держави,

які допомагають державі забезпечити заходи фінансового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного сприяння веденню господарської діяльності [111, с. 407, 410].

Основна різниця між державною допомогою та державною підтримкою визначається у тому, що державна допомога, на відміну від державної підтримки, передбачає пряме фінансування для конкретних цілей і пряму грошову допомогу. Саме цей критерій і стає основою для відмежування державної допомоги та державної підтримки. Відповідно, той факт, що державна підтримка передбачає організаційні та адміністративні механізми сприяння веденню господарської діяльності, і відмежовує її від державної допомоги.

Та проблема полягає в тому, що законодавець помилково ототожнює ці поняття в статті 1 Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, зазначаючи, що державна допомога суб’єктам господарювання – це підтримка суб’єктів господарювання в межах виділень державного та місцевого бюджетів. При цьому, закон в статті 1 вказує, що державна допомога спотворює економічну конкуренцію [110].

Проте, навіть попри той факт, що ч. 4 ст. 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” з 20 жовтня 2019 року і до сьогодні вказує однозначно, що державна підтримка, передбачена Законом України “Про державно-приватне партнерство”, не вважається державною допомогою, це не усуває проблем тлумачення та співвідношення державної допомоги і державної підтримки [20].

Проблематика етапів 2014-2019 років та 2019-2024 років щодо державної підтримки у сфері ДПП й полягає у тому, що навіть врегульований у законодавчому полі характер державної підтримки не сприяв ефективності державної підтримки через брак виділення бюджетних коштів на вказані цілі. Відповідно, спотворення економічної конкуренції, яке лежить в основі визначення державної допомоги, могло бути присутнім і при державній підтримці, яка – при умовах браку бюджетних коштів – могла розподілятися

нерівномірно. В таких умовах цілком можливим був і є варіант надання допомоги/підтримки одному суб'єктові у сфері ДПП, оминаючи необхідність і потребу надання іншому.

Іншою проблемою державної підтримки, на якій варто наголосити, є ухвалення підзаконного акту, який регулює порядок надання державної підтримки в межах проєктів ДПП. Так, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства” № 117 від 8 лютого 2023 року носить рекомендаційний характер радше, як обов'язковий. Це пов'язано із відсутністю імперативних положень в цьому документі.

Так, пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства” № 117 від 8 лютого 2023 року прямо вказує: “**рекомендувати** ОМС застосовувати Порядок, [...] під час [...] надання державної підтримки [...]” [112].

Відповідно, органи місцевого керування при наданні підтримки в межах ДПП не обов'язковим, а лише рекомендаційним документом до виконання. При цьому, доволі дискусійним залишається питання чи не суперечить даний пункт постанови КМУ положенням Конституції України.

Конституція зазначає, що КМУ в межах своїх повноважень “видає постанови ..., які є обов'язковими...” [113]. Відповідно, наскільки конституційним є положення постанови КМУ щодо порядку надання підтримки в межах ДПП про те, що ОМС можуть застосовувати як рекомендаційний порядок, затверджений постановою № 117, залишається на розсуд Конституційного Суду України, який вирішує питання конституційності нормативно-правових актів. Разом з тим, при аналізі вказаних норм Конституції і постанови КМУ, пряма суперечність є видимою.

Питання державної підтримки у сфері ДПП стало також предметом дослідження С. Банах, який наголосив на системі гарантій, які надаються державою в межах державної підтримки проєктів ДПП. Зокрема, він навів приклад Франції, де Цільова група по ДПП (Mission d'appui aux PPP або MAPPP) розробила комплексну схему програми державних гарантій для пріоритетних проєктів ДПП. Остання була відповіддю на виклики світової фінансової кризи 2008 року.

Французький уряд ухвалив гарантійну програму у розмірі €10 млрд для використання в проєктах ДПП, за результатами ухвалення якого чотири проєкти на суму більше €13 млрд були дозволені для отримання відповідних державних гарантій. Ухвалення рішення було спричинене великою кількістю великих проєктів ДПП у розробці, які ризикували завершитися без завершення і потребували державної підтримки [114]. Автор також підіймає питання про те, що за відсутності державних гарантій, схожих до тих, що ухвалені були у Франції, Україна перестане бути привабливим місцем для інвестицій у ДПП проєкти.

Варто погодитися з автором у вказаних твердженнях, проте, слід наголосити, що передбачені Законом України “Про державно-приватне партнерство” не містять тих фінансових стимулів для запуску проєктів ДПП, які існують в Франції. Так, ч. 1 ст. 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” передбачає такі види підтримки ДПП, як гарантії, фінансування проєкту ДПП за рахунок бюджетів, виплати приватному партнеру платежів платежів, передбаченим договором ДПП, в тому числі, плати за експлуатаційну готовність, придбання державним партнером певного обсягу товарів тощо. Основною перешкодою невикористання вказаних державних стимулів є відсутність виділених державних коштів на вказані цілі.

Слід також додати, що все ж певні інші механізми державної підтримки в Україні існують, проте, їх застосування до проєктів ДПП часто неможливе

через законодавчі обмеження. Мова йде, зокрема, про так звані “проекти з інвест-нянями”, які також називають проектами зі значними інвестиціями.

Державна підтримка для вказаних проектів передбачена Законом України “Про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями”, який набрав чинності 13.02.2021 року. Закон визначає основи державної підтримки проектів зі значними інвестиціями і передбачає надання державної підтримки для реалізації цих проектів [117].

При виконанні вказаних у законі вимог, інвестор може отримати державну підтримку у наступних формах: 1) звільнення від наступних видів податку: податку на прибуток на 5 років, сплати ПДВ та мита при ввезенні нового обладнання; 2) преференції у користуванні та набутті земельної ділянки; 3) забезпечення будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об’єктів суміжної інфраструктури (автомобільних шляхів, ліній зв’язку тощо); 4) звільнення від відшкодування втрат лісогосподарського виробництва; 5) стабільність умов провадження бізнесової діяльності [117].

В цілому вищевказані види державної підтримки для проектів із значними інвестиціями частково перегукуються із тими видами підтримки, які передбачені для ДПП проектів. Проте, ч. 4 ст. 2 Закону України “Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні” прямо вказує, що дія цього закону **не поширюється** на інвестиційні проекти, що відповідають усім ознакам ДПП та реалізуються згідно із Законом України “Про державно-приватне партнерство” та Законом України “Про концесію” [115]. Вважаємо, що диференціація ДПП режиму та проектів “із інвест-нянями” є дещо поспішною із врахуванням, що останні можуть реалізовуватися у сфері транспорту. Відповідно, уніфікація державної підтримки у сфері ДПП та проектів “із інвест-нянями” може мати прямий ефект на розвиток як інвестицій у ДПП, так і проекти “із інвест-нянями”.

Більше того, для держави ця уніфікація та об'єднання підтримки в межах ДПП та “інвест-проектів зі значними інвестиціями” може мати результатом зменшення бюджетного навантаження, оскільки приватний бізнес може обирати ДПП формат і “інвест-проекти зі значними інвестиціями” одночасно. Так, у 2024 році для “інвест-проектів зі значними інвестиціями” на досягнення цілі із надання податкових та митних пільг, компенсації витрат вартості збудованих об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури або підключення до інженерно-транспортних мереж у бюджеті України закладено 3 млрд грн. Відповідно, уніфікація підтримки ДПП та “інвест-проекти зі значними інвестиціями” може запобігти необхідності виділення окремих бюджетних видатків на підтримку ДПП проектів.

В українському законодавстві також існують інструменти підтримки, механізм застосування яких залишається незрозумілим по відношенню до проектів ДПП. Мова йде про проекти у сфері індустріальних парків, правові та організаційні засади створення і функціонування яких на території України врегульовано Законом України “Про індустріальні парки”. Так, даний закон пропонує інвесторам в індустріальні парки наступні види державної підтримки [116]: 1) компенсація відсоткової ставки за кредитами (позиками) на облаштування та/або здійснення господарської діяльності у сфері індустріальних парків; 2) надання коштів на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків та/або забезпечення будівництва об'єктів суміжної інфраструктури; 3) компенсація витрат на підключення та приєднання до інженерно-транспортних мереж; 4) звільнення від податку на прибуток на 10 років за умови його реінвестування в розвиток інвестиційного проекту; 5) звільнення від оподаткування податку на додану вартість та ввізним митом ввезення нового устаткування (обладнання) для власного використання; 6) можливість застосування за рішенням органу місцевого самоврядування пільг на податок на нерухомість на території індустріальних парків [116].

Очевидно, що вищевказаний “пакет пільг” є схожим також із вищеназваною державною підтримкою у сфері ДПП та “інвест-проектами зі значними інвестиціями”. Відповідно, уніфікація даних стимулів у єдиний список інструментів державної підтримки у сфері інвестицій, зокрема, й у проекти ДПП, могло би стати належним інструментом. Такий список міг би об’єднати усі інвестиційні стимули, на які держава виділяла би окремий пакет державних видатків. Таке впорядкування державної підтримки сприяло би розумінню інвесторів пільг та стимулів і надавало би можливість для інвестора обрати найбільш зручну модель для його структурування проекту із врахуванням єдиної державної підтримки для “інвест-проектів зі значними інвестиціями”, ДПП та індустриальними парками.

Наразі ж ми спостерігаємо ситуацію, що підтримка “інвест-проектів зі значними інвестиціями” не розповсюджується на проекти ДПП, а використання підтримки на облаштування індустриальних парків залишається незрозумілим у контексті можливості для застосування до сфери ДПП.

Відповідно, пропонується внести зміни до законодавства щодо ДПП і застосувати аналогічні заходи, які застосовуються (або повинні застосовуватися) наразі для підтримки індустриальних парків та “інвест-проектів зі значними інвестиціями”, до підтримки аналогічних проектів ДПП.

Мова йде, в першу чергу, про компенсацію відсоткової ставки за кредитами (позиками) для реалізації проекту ДПП; надання коштів на безповоротній основі для забезпечення будівництва об’єктів суміжної інфраструктури щодо проектів ДПП, компенсацію витрат на підключення та приєднання до інженерно-транспортних мереж, а також звільнення від податку на прибуток на 10 років за умови його реінвестування в розвиток інвестиційного проекту ДПП та звільнення від оподаткування податку на додану вартість та ввізним митом ввезення нового устаткування (обладнання) для власного використання в межах проекту ДПП й

можливість застосування за рішенням органу місцевого самоврядування пільг на податок на нерухомість на території об'єктів ДПП.

Разом з тим, перелік не врегульованих та проблемних питань у сфері ДПП виходять за межі умов надання державної підтримки. Тому слід також зосередитися на проблематиці державного контролю у сфері ДПП щодо будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Та спершу потрібно проаналізувати питання державного контролю крізь призму його дефініції та порівняння із іншими інструментами взаємодії держави та приватних суб'єктів.

Н. Горбова співвідносить державний контроль із державним наглядом. Вона стверджує, що її спостереження під часу аналізу юридичної літератури приводять до висновку, що розмежування контролю та нагляду часто не відбувається. Вона справедливо наголошує на тому, що контроль часто реалізовується тими суб'єктами, які і є підконтрольними. Проте, вона аналізує ці явища в контексті єдиної “контрольно-наглядової діяльності”, вказуючи, що суб'єкт, що наглядає і є суб'єктом піднаглядним [118].

С. Вітвіцький, у свою чергу, нагадує, що “контроль” походить від французького слова “controle”, яке означає перевірку або ж спостереження з метою перевірки. Науковець згадує визначення слова “контролювати” у Оксфордському словнику як перевірка, контроль і регулювання, звітність, стримування і направлення для відповідної дії [119].

Вітчизняна наукова доктрина часто надає контролю такої характерної риси як перевірка виконання конкретної дії. Позиція В. Суйця стає в нагоді для підтвердження цієї думки, оскільки він визначає дефініцію контролю крізь призму системи спостережень і перевірок. При цьому, він стверджує, що метою такого спостереження є надання оцінки ефективності та обґрунтованості прийняття тих чи інших рішень та їх результатам, а також усунення небажаних наслідків за результатами здійснення контролю [120].

С. Вітвіцьким наводиться класифікація видів контролю:

- за призначенням: загальний і спеціалізований;

- за суб'єктом: державний та недержавний;
- за сферою: внутрішньовідомчий та міжвідомчий, а також позавідомчий;
- за метою та часом проведення: попередній, поточний та підсумковий;
- за частотою проведення: систематичний, періодичний та позаплановий;
- за предметною ознакою: фінансовий, експортний, антидемпінговий;
- за формами здійснення: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія та спостереження [121].

Враховуючи вищенаведені розмежування видів контролю, контроль у сфері ДПП можна назвати загальним, оскільки у цьому випадку контроль охоплює конкретну сферу відносин – ДПП, а не лише їх окремі складові. Контроль у сфері ДПП є державним, оскільки проводиться державним партнером, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Внутрішньовідомчим є контроль у сфері ДПП через те, що він реалізовується, як правило, одним органом, а не кількома органами у взаємодії, а підсумковим із врахуванням причини його проведення – покращення механізму ДПП як такого. Контроль у сфері ДПП також є плановим, оскільки реалізовується у системному, послідовному порядку після реалізації кожного проєкту ДПП. За предметною ознакою контроль у сфері ДПП є, у першу чергу, фінансовим, оскільки проводиться аналіз співвідношення ефективності витрачених коштів та якості надання послуг/товарів в межах ДПП.

За формами проведення державний контроль у сфері ДПП є перевіркою радше, аніж моніторингом, оскільки стаття 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” відмежовує контроль і моніторинг.

Зокрема, частина 1 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” регламентує 1) особливості проведення контролю за виконанням ДПП договорів, 2) суб’єктний склад – державний партнер, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, що здійснюють контроль, а також 3) підставу проведення контролю – контроль проводиться у порядку, встановленому законом та/або договором, укладеним в рамках ДПП [20].

В той же час, справедливо нагадують М. Снітчук та В. Гарашук про те, що моніторинг у сфері ДПП та загалом можна визначити формою нагляду, в межах якого здійснюється збір інформації з метою спостереження і прогнозування, а також попередження, які мають рекомендаційний характер [122, с. 83-90]. Хоча найефективнішим вважаються фоновий (в межах якого здійснюється виявлення проблем до моменту їх виникнення) та проблемний (метою якого є вивчення головних закономірностей, процесів та основних проблем) види моніторингу, найбільш релевантним до сфери ДПП в Україні є динамічний моніторинг ДПП.

Оскільки метою динамічного моніторингу є отримання інформації стосовно об’єкта у його динамічному розвитку, то він і є найбільш релевантним до сфери ДПП. Це підтверджується частиною 3 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, яка вказує, що моніторинг відбувається шляхом отримання щорічних звітів від державних партнерів про виконання договору [20]. Відповідно, релевантність динамічного моніторингу полягає в тому, що моніторинг полягає у спостереженні і аналізі інформації щодо виконання договору ДПП у його динамічному розвитку на щорічній основі.

Та варто зазначити, що природа ДПП як інструменту реалізації суспільних відносин між державою та приватним партнером є сам по собі власне способом контролю за використанням активу держави у порівнянні із приватизацією чи іншими формами співпраці держави та бізнесу. У таких умовах додаткове контролювання виконання договору ДПП та звітування

його динаміки є надмірним. Відповідно, необхідність реалізації контролю ДПП відпадає як така.

Як зазначає засновник Академії публічно-приватного партнерства І. Запатріна, у контексті контролю ДПП, актуальним є не тільки забезпечення ефективності цього процесу за допомогою роз'яснень та проведення навчань публічній владі, а також й запобігання корупції.

Останнє, за позицією І. Запатріної, можна здійснити при умові досягнення трьох цілей: 1) високий професіоналізм публічної влади, 2) наявність чітких, зрозумілих та неупереджених процедур запуску й реалізації проектів, 3) публічність та прозорість на всіх етапах життя проекту – від його “народження до завершення”. І якщо високий професіоналізм публічної влади можна досягнути за допомогою роз'яснювальної роботи та проведення тренінгів й посилення якості рекрутингу спеціалістів у сфері ДПП, то вищезазначені пункти 2 та 3 потребують додаткових зусиль з боку держави [123].

Доволі проблематичним є контроль у сфері ДПП через те, що якраз характеризується відсутністю чітких, зрозумілих та неупереджених процедур його здійснення. Частина 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” містить гіперпосилання на порядок надання інформації приватним партнером державному партнеру. Мова йде про постанову КМУ “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках ДПП” № 81 від 09 лютого 2011 року [20].

У цьому світлі наявні три правові проблеми: по-перше, вказаний нормативно-правовий акт, а саме постанова КМУ “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках ДПП” № 81 від 09 лютого 2011 року, втратив чинність; по-друге, оскільки гіперпосилання у частині 2 статті 21 ЗУ містить посилання на нормативно-правовий акт, який втратив чинність, це безсумнівно створює нерозуміння потенційного приватного

партнера стосовно такої процедури у сфері ДПП, як контроль і його особливості по відношенню до виконання приватним партнером договору ДПП; по-третє, не ухвалено жодного нормативно-правового акту на заміну тому акту, що втратив чинність, який би регулював питання проведення контролю у сфері ДПП.

До вказаних проблем слід додати незрозумілість питання чи зазначений у частині 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” обов’язок приватного партнера надавати державному партнерові інформацію про виконання договору ДПП є формою контролю або моніторингу держави у сфері ДПП [20].

Натомість, набагато ефективнішим може стати запровадження на заміну контролю у сфері ДПП фоновому моніторингу, який визначав би ті чи інші ризики реалізації проєкту ДПП ще до моменту його застосування. Такого роду “аудит проєкту” дозволяв би запобігти виникненню тих чи інших правових, організаційних, фінансових та інших проблем ще до виникнення тих чи інших ризиків проєкту ДПП. Це дозволило би досягнути приватному партнерові цілей, яких не досягає контроль у сфері ДПП, оскільки відсутнім був би надмірний тягар для приватного партнера у формі звітування та зменшувалися би обсяги коштів і часових ресурсів державного партнера на проведення контролю у сфері ДПП.

Проте, на жаль, ані Закон України “Про державно-приватне партнерство”, ані проєкт Закону № 7508 не адресують питання можливості застосування фоновому моніторингу ДПП на заміну контролю [18].

В доволі важкому для залучення інвестицій українському середовищі важливим є створення відчуття рівності приватного та державного суб’єкта у ДПП відносинах. Відповідно, формальний контроль за договорами ДПП, закріплений статтею 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, може бути цілком замінений, якщо не фоновим моніторингом, то соціальним контролем. В таких умовах – при покращенні прозорості та транспарентності усіх процесів і процедур ДПП –

громадянське суспільство може реалізовувати перевірку виконання владними структурами та приватними партнерами їх обов'язків і зобов'язань. При цьому, В. Шинкарук справедливо наголошує, що використання різних соціальних інституцій та засобів виявлення тенденцій змін у розвитку відносин і може стати основою для такого контролю [124, с. 800].

В таких умовах найбільш оптимальним і ефективним можна вважати, окрім моніторингу, лише соціальний контроль. Інші види контролю мають негативний відтінок для залучення приватних партнерів до сфери ДПП.

Про це заявляє й С. Вітвіцький, який вважає, що державний і громадський контроль слугують на користь суспільству лише у їх органічному поєднанні. Тільки в такому випадку, за думкою науковця, можна досягнути нормального функціонування системи державного управління [124].

При цьому, слід визнати, що є й протилежна думка стосовно організації контролю, яка передбачає менш зважений підхід до питання проведення контролю. Наприклад, представники турецької юридичної спільноти схильні вважати, що приватний партнер (якого вони називають підрядником) несе відповідальність за збитки третіх сторін протягом терміну дії договору ДПП. При цьому, їх позиція проголошує, що адміністративний орган повинен контролювати кожен етап в межах ДПП, який має бути реалізований за договором ДПП. Такий контроль передбачається здійснювати за допомогою “системи контролю та адміністрування”, встановленої міністерством. При такій моделі наприкінці періоду проєкту ДПП актив має бути переданий адміністративному органу в хорошому стані і без будь-яких дефектів [126].

Турецькі представники юридичної спільноти також зазначають, що положенням, яке має обов'язково з'явитися в договорі ДПП, є указ. Вказані укази, за турецьким законодавством, є приписами, що стосуються, окрім іншого, засобів контролю. Обов'язковість врегулювання положень щодо

контролю передбачено і українським законодавством, зокрема, пунктом 19 Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства № 384 від 11 квітня 2011 року, який вказує, що істотними умовами договору ДПП можуть бути порядок здійснення державним партнером контролю за виконанням договору [181].

І хоча й згадана імперативність цього положення в українському законодавстві залишається сумнівною, варто вказати, що в контексті обов'язковості включення положення щодо реалізації контролю за договором ДПП, турецький та український підхід є схожим.

Ця думка, зокрема, підтримується Європейською економічною комісією ООН, яка висловлена у Практичних рекомендацій з питань ефективного управління у сфері ДПП [66, с. 63]. Ця думка звучить наступним чином – хоча державну підзвітність у ДПП потрібно посилити, щоб гарантувати, що суспільний інтерес ставиться на перше місце, вона не повинна заходити занадто далеко в надмірний бюрократичний контроль, забезпечуючи “погане на заміну доброму”. Позиція, висловлена Європейсько економічною комісією ООН, полягає у тому, що профільне міністерство зберігає контроль над стандартами експертизи приватного партнера та розміром плати, що стягується за договором концесії або ДПП.

Таким чином, дана модель обмеженого втручання уряду в діяльність в межах проєкту ДПП може бути впровадженою і в Україні. В межах цієї моделі найефективнішим буде розподіл ризиків і відповідальності між приватним і державним партнером таким чином, що несення вищого ризику і відповідальності приватного партнера дозволить йому позбавитися високого контролю з боку держави, чим замінити контроль фоновим моніторингом. І навпаки, високий рівень державного контролю може запроваджуватися при мінімальній передачі ризиків і відповідальності приватному партнерові. Проте, це в будь-якому, як наголошується

Європейською економічною комісією ООН, не повинно призводити до надмірного бюрократичного контролю.

Таким чином, державна підтримка та державний моніторинг повинні функціонувати в межах загальної системи ДПП, яка передбачає співвідношення рівня відповідальності та взяття ризиків приватним партнером із державною підтримкою, яка йому надається державою та контролем, який проводиться стосовно того чи іншого проєкту ДПП.

При цьому, слід внести зміни до законодавства щодо ДПП стосовно застосування аналогічних до індустріальних парків та проєктів зі значними інвестиціями заходів підтримки проєктів ДПП. Потрібно застосувати наступні види державної підтримки до проєктів ДПП: компенсацію відсоткової ставки за кредитами (позиками) для реалізації проєкту ДПП; надання фінансів для створення суміжної інфраструктури щодо проєктів ДПП; компенсацію підключення до мереж; звільнення від: 1) податку на прибуток на 10 років за умови його реінвестування, 2) податку на додану вартість та 3) ввізного мита щодо імпорту нового устаткування для власного використання в межах проєкту ДПП; та можливість застосування пільг на податок на нерухомість за рішенням ОМС.

2.3. Форми здійснення державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Кооперація і співпраця державного і приватного секторів при здійсненні господарської діяльності зумовлює виникнення тих чи інших форм реалізації певних проєктів. Вибір форми здійснення тої чи іншої діяльності між публічними та приватними суб'єктами визначається в залежності від рівня ризику та відповідальності, який приймають на себе сторони. Також вибір форми залежить від таких факторів, як особливості організаційно-правових та розпорядчих факторів: органу, який виступає на стороні публічної сторони співпраці, його повноважень, прав та обов'язків, а також компетенції у тій чи іншій сфері. Окрім цього, законодавче регулювання

впливає не в останню чергу на можливість впровадження тої чи іншої форми співпраці приватного та публічного суб'єкта.

У цьому світлі представники наукової доктрини поділяють, класифікують та виділяють ті чи інші форми реалізації ДПП. Наприклад, Ю. Гусев правильно виділяє такі форми державно-приватної співпраці, як контракти, які держава розподіляє між приватними суб'єктами: договори на виконання робіт та надання послуг, на поставку товарів для державних потреб тощо. Система врегулювання відносин між публічними і приватними суб'єктами за допомогою укладення договорів є не новою в Україні – а залишається доволі поширеним інструментом регулювання відносин. Одним із таких договорів є договір про ДПП. Окрім цього, Ю. Гусев виділяє формування державно-приватних компаній як форму ДПП [29].

І хоча ця форма прямо не передбачена законодавством України, оскільки ані Закон України “Про державно-приватне партнерство”, ані Закон України “Про концесію” не вимагає та не заохочує створення спільного державно-приватного підприємства, вказані закони містять положення щодо необхідності створення юридичної особи в Україні нерезидентом – для отримання можливості укладення договору ДПП.

Про це прямо вказують норми цих законів: ч. 1 ст. 17 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує, що при перемозі на конкурсі на визначення приватного партнера, компанія-нерезидент зобов'язана створити юридичну особу, зареєстровану за законодавством України, а ч. 4 ст. 8 Закону України “Про концесію” містить більш жорсткі положення, зазначаючи, що умовами концесійного конкурсу є створення юридичної особи – резидента України при визначенні переможцем концесійного конкурсу [20, 54].

Та в позиції Ю. Гусева простежується не так обов'язковість створення окремого підприємства, як узагальнення державно-приватних обов'язків за допомогою, в тому числі, й існуючих компаній. Він нагадує про те, що

співучасть приватного партнера в капіталі державних утворень може передбачати створення спільних підприємств (joint venture) або ж корпоратизацію, при якому рівень відповідальності, ризиків та можливості приймати рішення залежатиме від частки державного чи приватного партнера в компанії. Відповідно, при такій моделі, менша частка приватного партнера тягне за собою менший його вплив в межах спільних відносин, і навпаки – більша частка дає приватному партнерові ширший спектр можливостей та впливу на прийняття тих чи інших рішень [29, с. 51].

При цьому, українське законодавство не надає такій формі організації відносин між приватним та державним суб'єктом, як державно-приватне підприємство або ж спільне підприємство, статусу форми реалізації відносин у сфері ДПП. Так, стаття 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” виділяє 4 форми реалізації державно-приватних відносин, відмежовуючи ще 2 форми від ДПП структурування. Вказані 4 форми включають наступні види угод: 1) концесійну угоду, 2) управлінський договір або договір про майнове управління, 3) договір про спільну діяльність, та 4) інші договори [20].

Формами співпраці державного та приватного сектору, яка відмежовується від ДПП, є публічні закупівлі та угоди про розподіл продукції. Питання відмежування публічних закупівель від ДПП прямо врегульовано статтею 2 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, яка вказує, що на відносини вибору приватного партнера та виконання договору ДПП, а також надання державної підтримки у межах ДПП не поширюється законодавство про публічні закупівлі. Формулювання такого тексту норми не дозволяє зрозуміти чи може іноземна компанія навіть при створення компанії-резидента, яка реалізовуватиме в Україні проєкт ДПП, керуватися нормами міжнародного законодавства про публічні закупівлі. Відповідно, для більшої точності вказаної норми варто було би уточнити чи мова йде лише про українське законодавство про публічні закупівлі, чи також міжнародне.

Разом з тим, варто визнати, що відмежування публічних закупівель від ДПП є справедливим з погляду автора Закону України “Про державно-приватне партнерство”, оскільки ці інструменти співпраці державного та приватного сектору мають характерні для них відмінні риси. По-перше, система закупівель застосовується для термінових питань надання послуг або поставки необхідних товарів. ДПП, у свою чергу, характеризується довшим строком відносин між сторонами. По-друге, попри те, що як у закупівлях, так і в ДПП, державний партнер може обирати між тим чи іншим надавачем фінального результату, при закупівлях часто держава має можливість обирати серед великої кількості постачальників. В той же час, при ДПП менша кількість потенційних приватних партнерів часто спричинена потребою їх ширших та масштабніших можливостей та, подекуди, навіть інноваційності. Відповідно, приватний партнер обирається відразу й одночасно як стратегічний підрядник, постачальник та організатор процесу.

По-третє, в межах ДПП часто більш широко врегульовані різні аспекти діяльності приватної та публічної сторони, такі як, наприклад, відповідальна сторона за фінансування та проектування, будівництво й експлуатація, обслуговування та модернізація тощо.

Рівночасно питання відмежування угод про розподіл продукції від ДПП врегульоване статтею 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” [20], що є цілком логічним і обґрунтованим кроком українського законодавця. Справа в тому, що угоди про розподіл продукції – попри те, що є формою співпраці державного та приватного сектору – не є формою здійснення ДПП, оскільки містить окремі особливі умови договору, методологію розподілу продукції, окремий податковий режим виготовленої, розподіленої та переданої державі продукції тощо.

Також стаття 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує на комбіновану форму здійснення ДПП, таку як змішаний договір, оскільки частина 2 статті 5 Закону України “Про державно-приватне

партнерство” допускає можливість комбінування умов різних договорів. В цьому світлі не зрозумілим залишається чи Закон України “Про державно-приватне партнерство” забороняє регулювання комбінованої форми реалізації ДПП господарсько-правовим законодавством або ж нормами адміністративного права (із врахуванням багатогранної адміністративно-правової природи договору про ДПП) [20].

Крім цього, ст. 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” договір управління майном можливий для укладення в межах ДПП суто за умови, що його укладення передбачене у договорі ДПП та інвестиційних зобов’язань приватного партнера. Відповідно, постає обґрунтоване питання чи управлінський договір є формою здійснення ДПП (як прямо названа стаття 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” -”форми здійснення ДПП”) чи все ж він укладається лише у тому випадку, коли договір ДПП або інша його форма передбачає укладення управлінського договору як окремого різновиду адміністративно-правових договорів [20].

Попри те, що Закон України “Про державно-приватне партнерство” дійсно не виділяє окремої форми здійснення ДПП, як спільне підприємство у його форматі організаційно-правової форми здійснення відносин у сфері ДПП, все ж ст. 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” визнає договірну форму спільної діяльності приватного та державного партнерів.

Стосовно договірної форми ДПП О. Блажівська висловлює наступну позицію: якщо спільна діяльність здійснюється як договір простого товариства, тобто, в межах об’єднання вкладів учасників, то договір є як консенсуальний, так і реальний [128, с. 30, 44]. Вона поділяє договори про спільну діяльність за критерієм зобов’язання учасників щодо вкладення внесків у договір простого товариства та договір, в межах якого здійснюється певна діяльність без вкладень учасників (класична спільна діяльність у вузькому тлумаченні). Окрім цього, О. Блажівська, в залежності від мети укладення договору про спільну діяльність, виділяє: 1) договір з

метою отримання прибутку, та 2) угоду для досягнення соціального ефекту [129, с. 10].

Вважаємо, що в межах наданої класифікації, договір про спільну діяльність, як форма ДПП, має ознаки договору для отримання прибутку, оскільки Закон України “Про державно-приватне партнерство” передбачає рентабельність приватної сторони через сплату йому платежів за експлуатаційну готовність, що є врегульованим договором ДПП платежем приватному партнерові [20]. При цьому, даний договір має на меті і досягнення соціального ефекту, оскільки правова природа ДПП, як інструменту, передбачає застосування його, в першу чергу, в соціально важливих сферах: транспорт, освіта, медицина тощо. Окрім цього, законодавець у частині 2 статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” прямо надає можливість приватному партнерові обрати сферу для реалізації ДПП поза межами переліку у ч. 1 ст. 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” тоді, якщо обрана сфера діяльності передбачає надання суспільно значущих послуг [20]. Проте, такий вибір сфери можливий лише за умови ухвалення рішення державним партнером.

Д. Назаренко нагадує про застосування такої моделі договору про спільну діяльність як договір простого товариства, який не передбачає створення окремої юридичної особи в межах вкладів. Сферою, у якій, за словами Д. Назаренко, часто використовують дану договірну структуру, є морська транспортна інфраструктура, тобто створення морського або річкового порту, наприклад [130]. А оскільки метою простого товариства (як інструменту спільної діяльності) є досягнення прибутку, про що прямо вказано у ч. 1 ст. 1132 ЦКУ, то саме портові активи є належним об’єктом ДПП у межах спільної діяльності [131]. Справа в тому, що часто незалежно від результатів господарської діяльності, порт в будь-якому разі отримує гарантований мінімум прибутку. Це і обумовлює зручність використання портових активів для спільної діяльності в межах структурування ДПП,

оскільки забезпечується результат діяльності в межах реалізованих інвестицій приватним та державним партнером.

Відповідно, в такому випадку слушними видаються методичні рекомендації ЄБРР, які вказують на допоміжну функцію договору про спільну діяльність, який укладається як допоміжний інструмент регулювання відносин сторін поруч із укладенням договору ДПП. Так, ЄБРР пропонує розмежовувати ДПП від створення спільного підприємства та вважає один механізм допоміжним іншому. У одній із статей модельного закону про ДПП, який пропонує ЄБРР, банк вказує, що реалізація проєкту ДПП державним та приватним партнерами шляхом їх участі в товаристві в межах ДПП може супроводжуватися укладенням та виконанням договору ДПП між державним партнером та товариством ДПП [132, с. 144].

Стаття 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, на противагу такій позиції, вираженій у модельному законі про ДПП, визначає спільну діяльність як власне форму ДПП [20]. Відповідно, оптимальним є можливість структурування проєкту ДПП із застосуванням спільної діяльності як форми ДПП, рівно так само як і застосування договору про спільну діяльність разом із одночасним застосуванням договору про ДПП.

Окрім цього, одна із статей модельного закону про ДПП, який пропонує ЄБРР, вказує чіткі і широкі вимоги до створення спільного підприємства в межах ДПП:

спільне підприємство створюється шляхом участі державного та приватного партнерів у товаристві ДПП;

спільне підприємство створюється виключно з метою реалізації проєкту ДПП в одній із корпоративних форм, передбачених національним законодавством країни, у якій створюється спільне підприємство;

спільне товариство в межах ДПП має спеціальну правоздатність і може здійснювати лише діяльність, спрямовану на реалізацію або сприяння реалізації проєкту ДПП;

найменування товариства в межах ДПП обов'язково має містити слова “державно-приватне партнерство”;

товариство в межах ДПП створюється на строк реалізації проєкту ДПП, після чого воно ліквідується;

учасники товариства в межах ДПП не несуть відповідальності за боргами товариства, крім випадків, передбачених національним законодавством країни, у якій створюється спільне підприємство;

національне законодавство може передбачати мінімальну та/або максимальну межу участі державного партнера в компанії ДПП; однак компанія державно-приватного партнерства не повинна контролюватися її державним партнером;

бухгалтерська (фінансова) звітність товариства в межах ДПП підлягає щорічній перевірці [132, с. 160, 161].

Варто наголосити, що відсутність схожих вимог щодо ведення спільної діяльності і створення спільних підприємств в межах ДПП в Україні також вказує на недоліки регулювання транспортної сфери ДПП.

Також є обмеженням реалізація погоджень КМУ укладення договорів про спільну діяльність в транспортному секторі України. Так, КМУ погоджував укладення договору про спільну діяльність в межах розпорядження КМУ “Про погодження укладення договору про спільну діяльність” №667-р від 01.08.2023 року у сфері охорони здоров'я, і предметом погодження було укладення договору між МОЗ стосовно укладення угоди про спільну діяльність між лікарнею “ОХМАТДИТ” та БО “Фундація Дім Рональда МакДональда в Україні” [133].

При цьому, у сфері транспорту відсутні вказані договори, які би являли собою форму ДПП або ж доповнювали її – що підтверджується відсутністю погодження КМУ таких договорів для здійснення ДПП щонайменше у відкритих джерелах інформації. Основною причиною такої ситуації є відсутність врегульованого режиму договору про спільну діяльність та

утворення компанії в межах ДПП при застосуванні спільної діяльності – на противагу рекомендаціям ЄБРР.

Відсутність належного регулювання також характерна для режиму укладення договорів управління майном – навіть при тій умові, що Закон України “Про державно-приватне партнерство” визначає допоміжний характер цих договорів у врегулюванні відносин в межах ДПП (на відміну від договорів про спільну діяльність). Так, ч. 1 ст. 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує, що укладення договорів управління майном відбувається виключно, якщо договір ДПП передбачає інвестиційні зобов’язання приватного партнера у договорі ДПП [20].

О. Ільків, визначаючи юридичну природу договору управління майном, стверджує, що вказаний договір є особливим видом правочину, оскільки для нього характерним є високий ступінь довіри й надання широкого кола повноважень управителеві. На відміну від концесії, договір управління майном, у його класичному розумінні, передбачає здійснення в інтересах вигодонабувача або установника управління тієї діяльності, яка навіть є підставою для повноважень володіння та користування [134, с. 58].

Проте, Закон України “Про державно-приватне партнерство” не вказує можливість управління майном державної власності приватним партнером; більше того, частина 3 статті 7 Закону України “Про державно-приватне партнерство” радше навпаки обмежує перехід права власності приватного партнера на створене в межах ДПП майном, а відповідно, й перехід права на розпорядження в межах договірної конструкції управління майном. Частина 3 статті 7 Закону України “Про державно-приватне партнерство” прямо вказує, що передача приватному партнеру об’єкта ДПП, у тому числі подальші його трансформації не зумовлюють передачу права власності [20].

Та в той час як управління державною власністю теоретично можливе приватним партнером відповідно до норм ЦКУ (хоча й не в межах ДПП, оскільки профільний закон забороняє перехід права власності на об’єкт ДПП), управління майном комунальної форми власності здійснюється суто

територіальною громадою або органами місцевого самоврядування, що врегульовано у частині 2 статті 327 ЦКУ [131]. Відповідно, відсутнє висвітлення в Законі України “Про державно-приватне партнерство” проблематики та розмежування особливостей управління державним та/чи комунальним майном приватним партнером в межах ДПП.

При цьому, варто погодитися із думкою О. Ільківа, який стверджує, що договір про майнове управління є сервісним договором, тобто договором про надання послуг. Себто, управитель надає установнику управління певний спектр послуг; при цій конструкції не переходить ряд повноважень, які належать власнику, такі як володіння, користування та, найважливіше, розпорядження майном [134, с. 59].

І. Брайловський стверджує, що приватний підрядник одержує плату за менеджмент послугами в межах ДПП. Також він згадує про демонстрування кращих можливостей приватного сектору з управління ризиками у межах ДПП [136, с. 25]. Така позиція науковця говорить про його буквальне тлумачення управління як однієї із функцій приватних партнерів (підрядників). Буквальне тлумачення управління як категорії, у свою чергу, з одного боку, спрощує сприйняття цього явища у загальній господарській діяльності. З іншого боку, оскільки категорія управління є набагато складнішою та багатосторонньою (про що згадувалося вище), це й зумовлює її низьке застосування в межах транспортних проєктів ДПП.

У таких умовах все ж більш популярною формою ДПП для реалізації транспортних проєктів є концесія. Ця форма є доволі популярною в Україні, оскільки найбільш масштабні проєкти у сфері ДПП були реалізовані саме в формі концесії – мова про передачу в концесію херсонського порту та порту Ольвія [62].

Окрім реалізованих проєктів портів, саме із застосуванням концесійної форми планувалася реалізація таких проєктів у залізничній галузі (вокзали і станції у Харкові, Дніпрі, Вінниці, Миколаєві та Хмельницькому. Більше того, у список проєктів, які планувалися до реалізації із використанням

концесії увійшли концесії майна порту “Чорноморськ”, майнового комплексу в одеському та причалів Бердянського порту (до окупації Бердянську) [137].

Досліджуючи природу концесії, як форми реалізації відносин ДПП, варто загострити увагу на певні ознаки цієї форми. В Україні концесія врегульована окремим законодавчим актом – Закону України “Про концесію”. В різні періоди нормотворення законодавство, яке регулювало концесійні відносини, виглядало по-різному.

Наприклад, до набрання чинності Закону України “Про концесію” чинним був Закону України “Про концесії”. Проте, найбільші портові проекти передачі у концесію порту Ольвія та Херсон були реалізовані саме за правилами нового Закону України “Про концесію” (який було ухвалено у 2019 році), оскільки він був розроблений за підтримки Світового Банку, ЄБРР та інших міжнародних інституцій за новими “прозахідними” правилами, коли конкурсні процедури відбуваються за західним зразком.

Як правильно зазначає Н. Дутко, предметом концесії є державні та комунальні активи, а також монопольні сфери публічних суб’єктів [138]. Це питання врегульовано й статтею 1 Закону України “Про концесію”, яка вказує, що об’єктами концесії є об’єкти права державної власності [54].

Проте, вказаний український досвід щодо визначення предмету ДПП як державної/комунальної власності та монопольних сфер діяльності органів влади не можна назвати усталеною практикою. Якщо вести мову про регулювання концесій у Європейському Союзі, його нормативно-правові акти визначають предмет ДПП в залежності від типу договору: врегульовані на законодавчому договорі щодо здійснення робіт та договори щодо надання послуг. Відповідно, в межах вказаної класифікації, згідно з Директивою ЄС 2014/23/EU, предметом концесійного договору “на роботи” є надання права на виконання. Предметом ж концесійної угоди щодо послуг є надання права на надання послуг та менеджмент такого надання послуг [139].

По-третє, мета концесії визначена статтею 1 Закону України “Про концесію” як виконання умов концесійного договору і оминає уточнення що ж вважається умовами концесійного договору. При цьому, стаття 26 Закону України “Про концесію” вказує, що істотною умовою договору концесії є предмет концесійного договору, який, серед іншого, включає опис робіт й саме суспільних послуг для виконання концесіонером. Основною метою концесійного договору, яка закладена в Законі України “Про концесію”, можна визначити надання суспільно значущих послуг [54].

Така позиція висловлюється великою кількістю вітчизняних науковців. Наприклад, Н. Дутко, називаючи цілі концесії, по суті стверджує про мету концесій як забезпечення суспільних інтересів та потреб населення [138].

Інша група науковців притримується думки, що основою метою концесій є залучення інвестицій. І. Брайловський вважає, що історично так склалося, що концесії виникли як узаконена форма договірних відносин держави з приватними суб’єктами, метою яких виступало стимулювання інвестування [140].

Варто зауважити, що як перша група науковців, так і друга група, вказують правильну мету укладення концесійних угод – надання суспільно значущих послуг та стимулювання інвестування. Проте, варто наголосити, що закон оминає зазначення мети концесії як саме залучення інвестицій. Так, частина 6 статті 2 Закону України “Про концесію” вказує, що дія цього закону не поширюється на проєкти, які, серед іншого, не передбачають внесення інвестицій інвестором в об’єкт концесії. В той же час, частина 1 статті 26 Закону України “Про концесії” не відносить зобов’язання щодо вкладення інвестицій концесіонером як істотної умови договору концесії [54].

Частина 2 частина 1 статті 26 Закону України “Про концесії” вказує, що концесійний договір може включати інші, не вказані в законі, умови, якщо вони погоджені сторонами, зокрема, й умови здійснення фінансування концесіонером будівництва об’єктів суміжної інфраструктури, які не є

об'єктами концесії, але необхідні для реалізації проєкту. Наприклад, мова про умови повернення інвестицій, внесених в об'єкти суміжної інфраструктури можуть бути включені в договір концесії [54]. Не зрозумілою залишається природа такої норми, оскільки:

частина 3 статті 6 ЦКУ вказує, що сторони в договорі можуть врегулювати домовленості на власний розсуд, за умови, що це не суперечить законодавству [131], що уможлиблює врегулювання сторонами в договорі концесії, в тому числі, умови фінансування концесіонером створення суміжної інфраструктури. Сторони можуть врегулювати ці умови без вищевказаної норми Закону України “Про концесію”.

правовою проблемою залишається формулювання статті “умови здійснення фінансування концесіонером будівництва об'єктів суміжної інфраструктури, які не є об'єктами концесії”. У цьому контексті залишається питання чому мова йде лише про суміжну інфраструктуру в контексті її фінансування, а не умови використання об'єкта концесії і його будівництва/реконструкції чи інших модифікацій, а також зобов'язання концесіонера щодо інвестування; та

неефективною є належність вказаних умов щодо фінансування концесіонером будівництва до “факультативних”, оскільки питання виконання зобов'язання концесіонера щодо інвестування повинно бути істотною умовою договору концесії, без домовленості щодо якої концесійний договір вважатиметься неукладеним.

По-четверте, концесіям характерна довгостроковість. Хоча й сторони можуть досягти домовленості щодо строку договору залежно від характеру та умов концесії, договір концесії є довготривалим договором (від десяти до п'ятдесяти років).

Про довгостроковість концесії вказують й представники наукової доктрини України. Наприклад, О. Бубко визначає ДПП (а відповідно і всі його форми, включно із концесією) як довгострокову співпрацю між публічними суб'єктами та приватним сектором, основою якої є розподіл

ризиків, відповідальності бізнесу та винагород [141, с. 247]. Н. Дутко вважає, що строк договору і є тою складовою концесійних угод, який встановлює відмінність із договором оренди майна. При цьому, Н. Дутко наголошує, що саме довгостроковість цього договору і гарантує право концесіонера самостійно керувати об'єктом концесії протягом тривалого періоду [138].

В цьому ключі, В. Ковальчук справедливо зазначає про квазі-орендні характеристики концесії. Фактично, концесіонер отримує в довгострокове використання публічні активи на пільгових умовах. При цьому, він здійснює плату за цю концесію і це в деякому сенсі є аналогом орендної плати [142, с. 89].

По-п'яте, характерною ознакою концесії слід назвати також надання переваг державі та приватним суб'єктам господарювання. Мова йде про те, що концесії надають перевагу державі у вигляді зняття фінансового навантаження, оскільки фактично саме концесіонер відповідальність за більшість витрат з фінансування модернізації та ремонту об'єктів концесії, хоча й це не врегульовано в законодавстві як істотна умова договору концесії.

Для приватних суб'єктів–концесіонерів основна перевага концесії залишається можливість повернення вкладених інвестицій – на противагу орендним відносинам, у який такі умови відсутні. Про цю перевагу концесій згадує й В. Ковальчук, нагадуючи, що концесіонер має гарантії повернення коштів в межах концесійних відносин, оскільки державний партнер є відповідальним за мінімальний рівень рентабельності проєкту [142, с. 89].

Окрім цього, іншим благом від укладення концесійної угоди для приватного партнера є також усунення певних ризиків, оскільки державний партнер у концесійних відносинах надає тісну і широку підтримку концесіонеру із питання землевідведення, погоджень, виконання усіх регуляторних вимог та отримання необхідних дозволів. В межах реалізації господарської діяльності в українській юрисдикції, для якої притаманні

постійні зміни законодавства та регуляторного середовища, такий інструмент, як тісна державна підтримка є цінним активом для концесіонера.

Таким чином, можна зазначити, що концесія залишається найпопулярнішою формою ведення ДПП у транспортній галузі через її довгостроковість, визначене регуляторне поле, стійку державну підтримку концесіодавців у відносинах із концесіонерами. Разом з тим, законодавче врегулювання концесій потребує подальшого вдосконалення із врахуванням необхідності доповнення списку істотних умов концесійного договору та коригування або видалення списку факультативних умов, які сторони можуть врегулювати в договорі без вказівки закону. При цьому, форми ДПП, такі як управління майном, спільна діяльність та концесії відрізняються деталями їх врегулювання (концесія регулюється Законом України “Про концесію”, тоді як управління майном та спільна діяльність здійснюється на основі загальних засад, визначених в ЦКУ), ступенем передачі ризику приватному та державному партнерові, можливістю повернення інвестицій та строковістю домовленостей.

При цьому, варто нагадати, що кращі світові практики свідчать про те, що врегулювання форм ДПП – якщо й є необхідним в цілому – то має виглядати в іншому вигляді аніж той, який представлений наразі в Законі України “Про державно-приватне партнерство”. Так, положення модельного закону про ДПП, який пропонує ЄБРР (стаття 6), вказують на розмежування лише двох форм ДПП – договірної та корпоративної або ж поєднання обох вказаних форм [132, с. 144].

Про це, зокрема, ЄБРР й стверджує у посібнику щодо рекомендацій стосовно укладення договорів ДПП, що сторони договору ДПП мають право погоджувати такі договірні та комерційні форми та структури, які здаються їм найбільш придатними для відповідного проєкту ДПП і які вони вважають найкращими для реалізації його основних характеристик і особливостей, у

тому числі будь-які, які відомі та використовуються в межах визнаної передової міжнародної практики [132, с. 29].

Такий підхід, який може бути впроваджений в українському законодавстві, спростив би регулювання ДПП та надав би більшу гнучкість використання тої чи іншої форми ДПП на розсуд сторін. Таким чином, форми ДПП слід врегулювати таким чином, що профільний Закон України “Про державно-приватне партнерство” та підзаконні нормативно-правові акти не обмежуватимуть сторони договору ДПП застосовувати ту чи іншу форму ДПП. При цьому, Закон України “Про державно-приватне партнерство” повинен містити розмежування лише корпоративної та договірної форми ДПП, як це пропонується найкращими практиками ЄБРР.

2.4. Повноваження органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства

Органи виконавчої, законодавчої й судової влади функціонують на основі повноважень, закладених у нормативно-правових актах, які й врегульовують порядок їх діяльності, процедуру фінансування їх діяльності та організації.

Коректним можна вважати відмежування органів державної влади від державних організацій, підприємств та установ. Зокрема, органи державної влади відрізняються наявністю повноважень від інших державних суб’єктів, таких як державні підприємства, установи та організації тощо. Останні, як коректно визначає Н. Нижник, не реалізують функцій держави і є частиною її механізму, а не апарату. Тому державні підприємства, установи та організації і не мають державно-владних повноважень, оскільки хоча й мають права та обов’язки, визначені державою, та створюють певні блага, товари чи послуги, та все ж у цих суб’єктів відсутня компетенція реалізовувати функції держави і тому вони не виступають від імені

державної влади в тій мірі, у якій це здійснюється органами державної влади [143, с. 28].

Ця позиція підтримується й іншими представниками наукової доктрини, такими як В. Кравченко та Л. Наливайко. Так, Л. Наливайко зазначає, що найважливішою ознакою державного органу є владні повноваження, якими його наділяє держава. Ця ознака притаманна лише органам влади, яка й дозволяє вирізняти органи влади від інших організацій – чи то державних, які залишаються у статусі важливого атрибуту держави, чи то недержавних [144, с. 596].

І. Ткач вказує, що органи державної влади мають притаманні їм ознаки: зокрема, органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади визначені Конституцією, законами та підзаконними актами. При цьому, науковець наголошує на тому, що статус вказаних органів не завжди чітко врегульований законодавством [145, с. 22].

Якщо ж говорити про органи державної влади у сфері ДПП, то їх велика кількість часто створює неоднозначне розуміння щодо їх повноважень.

Наприклад, затверджений Наказом Міністерства економіки № 243 від 24 листопада 2020 року статут державної організації “Агенція з питань підтримки ДПП” вказує, що метою створення Агенції в межах Міністерства економіки України є підготовка до реалізації в Україні проєктів ДПП. Предметом діяльності цієї Агенції вказано забезпечення ідентифікації проєктів ДПП, підготовка та сприяння в підготовці конкурсних документів для ініціаторів підготовки пропозицій про здійснення ДПП, надання допомоги в підготовці та підготовка конкурсної документації для ініціаторів, організація та проведення заходів, зокрема, для державних органів та ОМС у сфері ДПП тощо [146].

Паралельно з вищеописаною Агенцією ДПП, існує орган зі схожими повноваженнями – Проєктний офіс з розвитку ДПП при Міністерстві відновлення України (SPILNO). Окрім основного завдання щодо “запуску механізму ДПП”, офіс був створений з метою підготовки та реалізації

перших трьох пілотних проєктів. Хоча два із трьох проєктів реалізовані (передача портів Ольвія та Херсон у концесію), третій проєкт все ж очікує реалізації – концесія порту в Чорноморську [147].

Та варто зазначити, що обидва квазі-органи мають повноваження щодо підготовки проєктів ДПП – і це створює невизначеність потенційних приватних партнерів та потенційних концесіонерів. І хоча експерти висловлюють думку щодо важливості взаємодії Агенції ДПП при Міністерстві економіки України та Проєктного офісу SPILNO при Міністерстві відновлення України [148], варто вказати на певну недосконалість регулювання діяльності цих інституцій.

Фактично не достатньо чітке розмежування повноважень, сфер обов'язків та інтересів кожного із вказаних органів породжує незрозуміння яким чином ці інституції повинні здійснювати спільну підтримку реалізації проєктів ДПП. Для усунення такого роду протиріч – як наприклад, можливість супроводу підготовки та реалізації перших проєктів ДПП обома організаціями – варто уніфікувати їх повноваження у профільному Законі України “Про державно-приватне партнерство”, Законі України “Про концесію” або ж на рівні підзаконних актів, які регламентують процедури проведення конкурсів, аналізу ефективності та консультативного супроводу проєктів ДПП.

Схожа ситуація спостерігається й у відношенні ЦОВВ, що забезпечують реалізацію політики у сфері ДПП.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство економіки України України, Міністерство економіки України забезпечує реалізує державну інвестиційну політику, зокрема, у сфері розвитку підприємництва та ДПП. Схожі повноваження містяться у підпункті 1 пункту 3, у підпунктах 47-53-1 пункту 4 стосовно покладених завдань Міністерства економіки України. Зокрема, вказані пункти та підпункти Положення вказують, що завданням міністерства є:

реалізація державної політики у сфері ДПП;

моніторинг ефективності діяльності органів влади та ОМС у сфері ДПП, моніторинг виконання договорів ДПП та моніторинг щодо відповідності вимогам законодавства у сфері ДПП, зокрема, під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера;

моніторинг, узагальнення та оприлюднення результатів здійснення ДПП та надання методологічного забезпечення проведення перевірки виконання договорів ДПП, зокрема оцінка та моніторинг загального рівня ризиків, які можуть реалізуватися для державного партнера в договорах ДПП;

забезпечує навчання і підвищення кваліфікації у сфері ДПП;

облік договорів про ДПП та різних його договірних форм; та

ведення реєстру довготривалих зобов'язань в рамках ДПП та концесії як його форми [149].

При цьому, Міністерство відновлення України здійснює схожі повноваження щодо ДПП, які в певній мірі перетинаються із повноваженнями Міністерства економіки України. Наприклад, відповідно до підпункту 17 пункту 4 Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство відновлення України бере участь у залученні інвестицій, проведенні аукціонів з відбору кандидатів для забезпечення реалізації проєктів будівництва, модернізації, розвитку та реконструкції, зокрема, на концесійних умовах (тобто на умовах ДПП із врахуванням, що концесія є формою ДПП) [150].

Про схожу проблему в інституційному забезпеченні здійснення ДПП наголошували й представники економічної доктрини України. Зокрема, А. Павлюк та Д. Ляпін, в рамках дослідження національного інституту стратегічних досліджень, стверджували, що Міністерство економіки України як спеціально уповноважений орган з питань ДПП відповідальне за забезпечення реалізації політики у сфері ДПП, тому й проводить моніторинг ефективності діяльності ЦОВВ та ОМС у сфері ДПП, організовує перевірки виконання договорів ДПП тощо. Водночас, Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України забезпечує реалізацію

публічної політики у сфері інвестиційної діяльності та ДПП, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проєктів ДПП [151].

Хоча наразі й ліквідовано Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України (про яке йде мова вище), оскільки Указ про його утворення втратив чинність на підставі Указу Президента в 2019 році [152]. та певні його функції перейшли до Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Останнє, відповідно до Положення, уповноважене реалізовувати політику у сфері ДПП (у тому числі концесії як форми ДПП) щодо будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктурних об'єктів [153].

Окрім цього, як правильно визначають А. Павлюк та Д. Ляпін, інші ЦОВВ беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах. Так, місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні [151]. Відповідно, така ситуація з існуванням великої кількості органів, які мають схожі повноваження в межах проєктів ДПП, породжує дублювання повноважень та виникнення неузгодженостей між повноваженнями органів влади.

Та варто додати, що навіть в межах зазначених повноважень одних і тих же органів є суперечність між нормативно-правовими актами, які регламентують їх діяльність в межах ДПП. Так, відповідно до пункту 1 Положення, Міністерство економіки України забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері розвитку ДПП [149].

При цьому, згідно зі статтею 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” до перелічених повноважень Міністерства економіки України належать, серед іншого: 1) розроблення концепції та проєктів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ДПП; та 2) сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП [20].

Проте, у Положенні про Міністерство економіки України відсутні вказані статтею 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” повноваження щодо вищевказаних двох повноважень Міністерства економіки України в сфері ДПП. Звісно ж можна стверджувати, що перелік повноважень Міністерства економіки України, визначений у Законі України “Про державно-приватне партнерство”, є не вичерпним, про що вказує останній пункт статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Так, в статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказано про “здійснення [Міністерства економіки України] **інших повноважень, передбачених законом**”. Зокрема, цей пункт вказує, що інші повноваження можуть регламентуватися законом [20].

Та Положення про Міністерство економіки України, яке регламентує повноваження Міністерства економіки України, не є законом. А відповідно й не може вважатися й тим документом, яке визначає “інші повноваження”, що встановлені у статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” [20].

Втім, справа в тому, що Положення і не вказує інші додаткові повноваження до тих, які Закон України “Про державно-приватне партнерство” вказує. Таким чином, саме Закон України “Про державно-приватне партнерство” містить повноваження, відсутні у Положенні про Міністерство економіки України. Відповідно, відсутній простір для подвійних юридичних трактувань. Це веде до однозначного висновку, що положення Закону України “Про державно-приватне партнерство” стосовно повноважень Міністерства економіки України не є послідовними по відношенню до відповідного Положення.

При цьому, частина 1 статті 3 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” вказує, що міністерства керуються, серед іншого, законами України та актами КМУ, а у частині 3 статті 3 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” зазначено, що положення про

міністерства (в тому числі, про Міністерство економіки України) затверджує КМУ [154].

Відповідно, в ситуації, при якій повноваження Міністерства економіки України в сфері ДПП визначені у Законі України “Про державно-приватне партнерство”, проте відсутні в положенні про Міністерство економіки України, створюється правова невизначеність щодо розуміння повноважень основного ЦОВВ, що забезпечує реалізацію політики у сфері ДПП, яким є Міністерство економіки України.

Окрім суперечностей між нормативно-правовими актами, які регулюють повноваження Міністерства економіки України, як основного органу виконавчої влади з реалізації повноважень у сфері ДПП, науковці також згадують про недоліки деяких із вказаних в законодавстві повноважень міністерства або недоліки регулювання їх реалізації.

Так, А. Мазалова вказує, що існуючий розподіл повноважень ЦОВВ та ОМС у секторі ДПП в межах механізму ДПП носять дещо дискримінаційний та непрозорий характер. Відповідно, за думкою А. Мазалової, в результаті корупційних схем або ж порушень непрозорих вимог на рівні КМУ та інших міністерств, недобросовісні суб’єкти господарської діяльності користуються пільгами та привілеями під час схвалення тих чи інших проєктів. Такий бюрократизм та непрозорість процедур та повноважень органів у процедурі ініціювання та оформлення проєктів ДПП із приватним партнером створює передумови для того, щоб проєкти ДПП продовжували бути непривабливими для потенційних кандидатів у приватні партнери [155].

При цьому, варто додати, що перевантаження владними повноваженнями Міністерства економіки України, ускладнена та занадто формалізована процедура прийняття рішення про здійснення ДПП, тривалий конкурс партнера, невизначеність на законодавчому рівні строків певних етапів процедури реалізації конкурсу щодо ДПП та укладення

договору ДПП якраз і створюють ті причини чому формат регулювання ДПП в Україні має бути переглянутий.

Наприклад, в Україні відсутнє чітке і зрозуміле регламентування щодо здійснення органами повноважень із контролю в межах ДПП. Частина 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує, що приватні партнери передають публічним партнерам інформацію про виконання договору про ДПП у порядку, передбаченому договором ДПП [20]. Та порядок, на який вказує частина 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” - а це постанова КМУ “Про затвердження Порядку надання [...] інформації про виконання договору [...] ДПП” - втратив чинність.

Розглядаючи питання контролю в межах ДПП, варто було би погодитися із Є. Нагорним в аспекті, що якщо залишати контроль у сфері ДПП як інструмент і не замінювати його фоновим моніторингом як пропонувалося в підрозділі 2.2. цієї роботи, Міністерство економіки України могло би бути відповідальним за цю державну функцію.

Наприклад, науковець коректним чином вказує, що хоча й процедура контролю у сфері ДПП в тих чи інших країнах має різні методи впливу, відрізняється рівнем бюрократизму та відповідно різниться регулюючими органами у сфері контролю, у Франції контролюючим органом за проєктами ДПП залишається Міністерство економіки [156, с. 131]. В Україні суб’єкт реалізації цього повноваження не визначений – частина 1 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує, що державний контроль у сфері ДПП здійснює державна сторона за договором про ДПП, інші державні органи та ОМС, їх службові особи у порядку, визначеному законодавством (який відсутній, оскільки втратив чинність) та договором ДПП [20].

Відповідно, хоча й теоретично Міністерство економіки України може бути суб’єктом реалізації контрольних повноважень, та це не визначено прямо у переліку повноважень міністерства в Законі України “Про

державно-приватне партнерство” або Положенні про Міністерство економіки України. В такій ситуації, якщо ж законодавець вирішив залишати повноваження держави контролювати процеси ДПП, варто уточнити який суб’єкт реалізовує ці повноваження – наприклад, Міністерство економіки України – та деталізувати на рівні підзаконних актів в чому полягає контроль в сфері ДПП.

У цьому аспекті Є. Нагорний пропонує на законодавчому рівні впровадити відповідне “Положення про реалізацію контролю у ДПП”. За вказаним положенням, основні завдання щодо контролю у сфері ДПП є наступні:

забезпечення дотримання інвестиційних та інших зобов’язань, прийнятих на себе учасниками проекту ДПП та особами, які беруть участь в проекті ДПП (субпідрядники, постачальники тощо);

своєчасне виявлення критичних ризиків, що можуть вплинути на практичну та теоретичну можливість або неможливість реалізації проекту ДПП;

формування і консолідація даних про хід реалізації проектів – ця функція входить частково у повноваження щодо моніторингу проектів ДПП, та дані щодо ходу реалізації проектів мають не обмежуватися обліком договорів ДПП, який здійснює наразі Міністерство економіки України; та

забезпечення координації діяльності учасників проекту, в тому числі, на основі проведення громадських заходів та обговорень, що допоможе Міністерству економіки України забезпечити і реалізацію громадського контролю [156, с. 129].

При цьому, за позицією Є. Нагорного, предметом контролю має стати обсяг витрачених коштів учасниками проекту ДПП (в першу чергу, державним партнером), досягнення результатів, які приватний партнер разом із державним партнером проектували як реальні для досягнення. В цьому аспекті слід наголосити, що основою контролю також має стати перевірка дотримання учасниками проекту ДПП інвестиційних показників

та показників обсягу залучення фінансування приватним партнером, а також ревізія ходу реалізації проєктів, своєчасність і повнота виконання робіт та надання послуг в межах ДПП. Також факультативними об'єктами контролю можуть стати встановлення єдиної системи контролю якості застосованих приватним і державним партнерами матеріалів і робіт.

Окрім цього, В. Круглов додає стосовно можливостей налагодження інституційного забезпечення реалізації проєктів ДПП – він вказує, що важливо сформувати базу даних всіх об'єктів публічних форм власності, які можна застосувати для реалізації механізму ДПП (PPP database).

За задумом В. Круглова, ця база даних має бути публічною із вільним безоплатним та відкритим доступом, затвердженою на законодавчому або урядовому рівні і розміщена на сайті ВРУ та на офіційних сторінках ОМС, якщо об'єкт для застосування ДПП належить до комунальної власності. В цьому аспекті, В. Круглов зазначає, що функція Міністерства економіки України (на рівні із іншими ЦОВВ) має полягати у наданні пропозицій КМУ для їх розгляду та затвердження стосовно включення об'єкту до переліку тих, до яких можливе та необхідне застосування ДПП [157, с. 252].

У цьому контексті, позицію В. Круглова можна поставити під сумнів, оскільки саме Міністерство економіки України може взамін подачі пропозицій до КМУ щодо включення проєктів ДПП до єдиної бази реалізовувати повноваження, які пропонується В. Кругловим надати КМУ. Міністерство економіки України, зокрема, може за допомогою власних внутрішніх відділів, підрозділів, агенцій та спеціалізованих департаментів, забезпечувати ведення цієї єдиної бази, оскільки КМУ наразі завантажений реалізацією багатьох інших повноважень.

Таке припущення підтверджується іноземним досвідом реалізації схожих ініціатив. Наприклад, Європейський центр експертизи ДПП вказує, що підрозділи щодо ДПП (PPP Units), створені в межах міністерств, часто беруть участь у централізованому зборі та управлінні інформацією про

проекти ДПП. Такі повноваження здійснюють, зокрема, підрозділи ДПП у Португалії (UTAP), які визначаються законом [158, с. 30].

Деякі підрозділи ДПП (PPP Units) при міністерствах також мають повноваження щодо ведення баз даних проєктів ДПП та інструменти щодо відстеження реалізації цих проєктів, які є загальнодоступними. Про це сказано у звіті Європейського центру експертизи ДПП: наприклад, Міністерство економіки Польщі, окрім того, що відповідає за регламентування ДПП у Польщі та будь-яких подальших законодавчих змін до регламентування, популяризації та оцінки ДПП, розробку стандартних контрактів ДПП, надання навчання та обмін найкращими практиками у сфері ДПП, має ще повноваження із розробки, ведення та забезпечення функціонування бази даних про проєкти ДПП. Для цього у 2013 році був створений підрозділ з питань ДПП при Міністерстві економіки Польщі [158, с. 19].

Такий приклад щодо ведення бази проєктів ДПП підрозділом Міністерства економіки Польщі може стати релевантним для України, оскільки у нашій державі діє схожа рамка нормативно-правового регулювання, як в Польщі. Більше того, Україна, як і Польща, проходила і проходить схожий історичний розвиток та належить до тої ж правової сім'ї, що й Польща – романо-германської правової системи.

Таким чином, база даних, яка управлялася би Міністерством економіки України, могла б забезпечити умови, за яких довгострокові фінансові зобов'язання можна було би ідентифікувати, відстежувати та управляти належним чином. Це створило би формат проєктів ДПП на ринку, які б зумовили більшу прозорість ДПП як форми співпраці держави та приватних суб'єктів. Однак ресурси, необхідні для збору інформації про проєкт ДПП і забезпечення її точності не слід недооцінювати, тому держава повинна надавати бюджетне забезпечення для таких цілей.

Та попри необхідність додаткового забезпечення для цілей створення баз щодо ДПП, є група науковців, яка виступає й за “додаткову

інституалізацію” органів ДПП, для якої потрібне додаткове залучення публічних інвестицій країни.

Наприклад, О. Лендел пропонує створення органу, уповноваженого державою бути відповідальним за розвиток ДПП в Україні [159]. З такою позицією важко погодитися, оскільки вона контрастує з планами воєнної української економіки, в межах яких витрати на державний сектор навпаки зменшуються через вимоги західних партнерів та необхідність забезпечення пріоритетних сфер, таких як оборона, безпека та функціонування критичної інфраструктури.

Так, на початку березня 2024 року, прем’єр-міністр України зазначив, що в рамках реформи ЦОВВ, планується скорочення кількості міністерств на третину. Він, зокрема, повідомив про те, що ведеться робота щодо зміни формату уряду і планується скорочення кількості міністерств і кількості державних службовців. Відповідно, в умовах планів уряду знижувати кількість існуючих міністерств через необхідність економії державних витрат, низькоймовірним залишається теоретична можливість створення додаткового органу щодо розвитку ДПП – щонайменше зараз [160].

Іншою причиною відсутності необхідності створення окремого органу щодо розвитку ДПП вважається достатньо велика кількість існуючих органів та їх підрозділів, які мають відношення до відбору приватних партнерів, реалізації проєктів у сфері ДПП та загалом, формування політики і візії ДПП як сфери в цілому. Мова про Міністерство економіки України, Міністерство відновлення України, їх агенції та проєктні офіси, які повноважні у сфері ДПП, а також органи місцевого самоврядування та їх спеціалізовані департаменти та комісії.

Та проблемою низького інституційного забезпечення сфери ДПП є не так відсутність належної кількості органів у сфері ДПП, як низький рівень ефективного регламентування повноважень існуючих органів.

М. Шавлак наголошує, що попри існування закріплених Законом України “Про державно-приватне партнерство” гарантій в межах ДПП, за

договором ДПП держава часто ухиляється у наданні необхідних гарантій приватному партнерові [161, с. 116]. Українське законодавство не закріплює конкретних умов надання фінансової підтримки проекту ДПП, а рішення про надання підтримки – якщо й ухвалюється – то це здійснюється після підписання угоди ДПП та початку реалізації проекту. Очевидно, що такий підхід не корелюється із базовими принципами ДПП і нівелює модель ДПП, про яку ведуть мову українські урядовці із потенційними приватними партнерами та концесіонерами.

При цьому, згідно з частиною 2 статті 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП ухвалюється залежно від права власності на об’єкт ДПП відповідно КМУ або органом виконавчої влади, уповноваженим КМУ, а також ОМС [20].

Відповідно, Міністерство економіки України може бути уповноваженим КМУ органом виконавчої влади, який ухвалює рішення про надання державної підтримки, та наразі не врегульовано можливість реалізації цього повноваження Міністерства економіки України в жодному нормативно-правовому акті, який регламентує повноваження цього органу. Ані частина 1 статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, яка регулює питання повноважень міністерства як ключового ЦОВВ, ані положення про Міністерство економіки України, не містять жодних згадок про можливість реалізації Міністерством економіки України повноваження із надання державної підтримки при умові, що КМУ навіть уповноважить Міністерство економіки України.

Тому законодавству у секторі ДПП потрібне оновлення та удосконалення у контексті повноважень Міністерства економіки України таких як, серед іншого, надання гарантій, адже аналіз чинної форми реалізації проєктів ДПП виявив її непрозорість та неефективність. Окрім цього, у Міністерства економіки України відсутні секторальні повноваження щодо реалізації повноважень у сфері ДПП.

Наприклад, Міністерство економіки України, будучи основним ЦОВВ у секторі ДПП, не достатньо ефективно здійснює повноваження щодо популяризації проєктів ДПП.

Л. Івашова хоча й висловлює ідеї щодо державних повноважень Міністерства економіки України у сфері реалізації ДПП в туризмі, а не транспортному секторі – та все ж її позиції є релевантними і для ДПП у секторі транспортної інфраструктури також. Так, вона пропонує, щоб органи виконавчої влади, зокрема й Міністерство економіки України, були більше залученими у маркетинг проєктів, створення якісних інформаційних та рекламних продуктів [162].

Хоча у статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказано таке повноваження Міністерства економіки України як розроблення концепції публічних програм у сприянні розвитку ДПП та забезпечення заходів для їх реалізації [20], роботу ЦОВВ (Міністерства економіки України) не можна назвати ефективною. Причиною є відсутність належних механізмів промоції такої форми співпраці, як ДПП та відповідного регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Іншим питанням чому повноваження ключового ЦОВВ, Міністерства економіки України, можуть не ефективно реалізовуватися, виступає відсутність належного кадрового забезпечення. Мова, передусім, йде про кадровий ресурс, який спроможний реалізовувати повноваження у сфері ДПП, достатньо ерудований для вивчення міжнародного досвіду і кращих світових практик у сфері ДПП. Окрім цього, робочий ресурс повинен забезпечувати належну комунікацію, промоцію і державну підтримку в межах наданих йому повноважень та поставлених для нього завдань і цільових показників.

Зокрема, В. Лісничка вказує, що відсутність кадрових ресурсів з відповідним напрямом експертизи (у сфері ДПП, концесіях та інших формах співпраці держави та приватного сектору) призводить до такого результату, що державні службовці, які відповідають за сферу ДПП, часто обмежуються

розподілом коштів бюджету замість залучення приватних інвестицій у межах ДПП. В таких умовах представниця наукової доктрини вважає, що існує гостра потреба трансформувати кадрові резерви Міністерства економіки України та інших органів у відповідності до потреб проєктів ДПП. Для цього держава повинна виділяти кошти та наділяти повноваженнями Міністерства економіки України та інші підконтрольні йому органи центральної виконавчої вертикалі стосовно проведення просвітницької активності та активної взаємодії державного сектору із представниками потенційних приватних партнерів. Для цього, окрім наділення відповідними повноваженнями міністерства та інших органів, В. Лісничка пропонує у вищих навчальних закладах запровадити навчальні дисципліни із теорії та практики у сфері ДПП [163].

Безумовно, що за відсутності професійних та кваліфікованих у сфері ДПП кадрів, немає причин вважати, що проєкти ДПП можуть набувати нових висот популярності в Україні та їх регламентування може зазнати покращень. Більше того, при відсутності належного регулювання щодо відповідального суб'єкта за розвиток і промоцію ДПП в Україні, повноважень Міністерства економіки України як основного органу у сфері ДПП щодо підготовки кадрів та проведення просвітницьких активних заходів, держава може не вийти на якісно новий рівень еволюціонування ДПП в Україні.

В контексті наділення Міністерства економіки України додатковими повноваженнями у сфері ДПП, Н. Соколова нагадує про функції держави як сторони ДПП. Зокрема, вона вказує, що три ключові напрямки, які перебувають у держави, охоплюють, по-перше, вироблення стратегії і принципів. По-друге, саме держава формує інституційні умови для втілення партнерських проєктів, зокрема, із використанням ДПП. По-третє, мова про те, що держава управляє та організовує ДПП, розробляє конкретні інструменти для його втілення у життя [164].

Оскільки не останню чергу у реалізації вказаних заходів займає Міністерство економіки України як ЦОВВ у секторі ДПП, то міністерство повинне наділятися відповідними повноваженнями. Ані Закон України “Про державно-приватне партнерство”, ні Положення про цей орган не згадують про такі повноваження Міністерства економіки України як вироблення стратегії і принципів у сфері ДПП, формування інституційних умов для розроблення та реалізації партнерських проєктів, які пропонуються Н. Соколовою [164]. Відповідно, такий стан неврегульованості створює правову невизначеність як для державної, так і приватної сторони у договорі про ДПП.

Окрім цього, Міністерство економіки України є провідним ЦОВВ у секторі розроблення державної економічної політики у ДПП. Одним із його повноважень, відповідно до підпункту 126 пункту 4 Положення про Міністерство економіки України забезпечення координації з питань вдосконалення бізнесових умов. Окрім цього, на основі цієї координації міністерство готує і подає КМУ пропозиції щодо удосконалення законодавства в тій чи іншій сфері, які підлягала координації [149].

Проте, як Положення про Міністерство економіки України, так і Закон України “Про державно-приватне партнерство” оминає схоже повноваження щодо координації з питань покращення умов ведення ДПП. І хоч і покращення умов ведення бізнесу може включати покращення умов реалізації ДПП, законодавець наділив Міністерство економіки України спеціалізованими повноваженнями стосовно ДПП у тих випадках, де це було фокусом законодавця.

Наприклад, пункт 1 Положення про Міністерство економіки України окремо виділяє повноваження міністерства вести державну політику у сфері ДПП [149]. Відповідно, таким же чином, за належне видається врегулювати можливість Міністерства економіки України вести координацію з питань вдосконалення умов не лише для бізнесу, й щодо питань покращення умов реалізації ДПП.

Враховуючи вищезазначене, слід зазначити, що повноваження основного ЦОВВ у секторі ДПП – Міністерства економіки України – врегульовані не належним чином.

При цьому, такі проблеми, як множинність органів у сфері реалізації проєктів ДПП, перегукування їхніх повноважень у різних нормативно-правових актах та протиріччя переліку повноважень в різних актах щодо того ж органу створюють проблематику реалізації повноважень Міністерства економіки України.

Таким чином, потрібно внести зміни у статтю 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” і врегулювати її таким чином, що розроблення концепції та проєктів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ДПП та сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП будуть виключені як повноваження ЦОВВ у секторі ДПП (тобто Міністерства економіки України).

Також необхідним є врегулювання питання контролю за сферою ДПП за допомогою внесення змін до статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” та заміни положень щодо реалізації контролю у сфері ДПП положеннями щодо фонового моніторингу ДПП. Більше того, слід чітко розділити повноваження ЦОВВ та ОМС у секторі ДПП.

Окрім іншого, важливо сформувати базу даних активів публічних форм власності, які можливо застосувати для реалізації інструменту ДПП (PPP database), а також розмежувати повноваження таких органів як Агенція з питань підтримки ДПП під Міністерством економіки України України та Проєктний офіс з розвитку ДПП при Міністерстві відновлення України (SPILNO).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

За результатами дослідження та оцінки в межах другого розділу дослідження позицій представників української, іноземної наукових

доктрин, а також вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері ДПП, приходимо до наступних висновків.

Механізм ДПП характеризується багаторівневістю та множинністю стадій та етапів. Фактично, це свідчить про те, що в українському ДПП створюється юридичний простір, в межах якого реалізуються різні види правовідносин бізнесу та публічних суб'єктів. В таких умовах, механізм ДПП можна визначити як цілісну, комплексну та інтегровану платформу для функціонування відносин у сфері ДПП.

В межах дослідження виділено в межах механізму ДПП три етапи, в межах яких здійснюється проєкт ДПП від ідентифікації та початкової оцінки попередніх базових характеристик проєкту ДПП до завершальної оцінки здійснення ДПП.

В межах структури механізму ДПП виділяються такі складові, як нормативно-правове регулювання, яке включає нормативно-правові акти, зокрема, й ті, що регулюють реалізацію проєктів у формі концесій. Також в межах нормативно-правового регулювання, яке складає основу механізму ДПП, визначаються положення, що регламентують процедурні питання формування проєкту ДПП в частині: визначення суб'єкту підготовки ТЕО (техніко-економічного обґрунтування) проєкту ДПП та методології його здійснення.

При цьому, хоч в українському законодавстві відсутнє визначення “механізму ДПП”, його структурними елементами прийнято також вважати об'єкт та суб'єкт правового регулювання та діяльність з правового регулювання у сфері ДПП.

В таких умовах механізм адміністративно-правового регулювання ДПП можна визначити як частину системи державного регулювання ДПП, яка має неоднорідну структуру й зміст та в межах якої здійснюється діяльність з регулювання ДПП суб'єктом регулювання щодо об'єкту регулювання.

Хоча й не будучи елементами механізму ДПП, державна підтримка та державний контроль ДПП мають важливе значення для вдосконалення

адміністративно-правового регламентування ДПП в Україні. Державна підтримка суб'єктів господарювання у сфері ДПП слугує результативним способом регулювання економічних процесів в державі, оскільки в залежності від результатів, зокрема, надання державної підтримки у сфері ДПП та організаційних, правових та законодавчих змін у цій сфері залежить прогрес ДПП та нарощування або спад його популярності. При цьому, саме відсутність цих змін та державної підтримки ДПП в необхідних обсягах і спричинює підстави для висновку, що наразі регулювання економічних процесів в Україні щодо ДПП є суттєво недопрацьованим.

Державна підтримка у сфері ДПП змінювала свою форму й зміст протягом шести етапів в межах незалежної України, трансформувавшись від орієнтації на радянський спосіб регулювання ДПП до євроінтеграції, закладеної в межах угоди із Європейським Союзом. Також відбулася трансформація державної підтримки у сфері ДПП із інтеграції із державною допомогою до відмежування цих двох інструментів, оскільки сформувалося розуміння законодавця, що державна допомога, на відміну від державної підтримки ДПП, передбачає пряме фінансування для конкретних цілей і пряму грошову допомогу, тоді як державна підтримка у сфері ДПП передбачає організаційні та адміністративні механізми сприяння реалізації проекту ДПП. В той же час, державна підтримка у сфері ДПП зазнавала перешкод для її застосування у зв'язку із відсутністю публічних коштів на ці цілі.

Державний контроль у сфері ДПП зазнавав схожої трансформації як державна підтримка та державна допомога, оскільки законодавець протягом довготривалого періоду не надавав чіткого розмежування державного контролю та державного нагляду у сфері ДПП. При цьому, наразі державний контроль у сфері ДПП характеризується відсутністю врегульованості процедури його здійснення. Відповідно, контроль у сфері ДПП характеризується відсутністю чітких, зрозумілих та неупереджених процедур його здійснення.

При цьому, контроль у сфері ДПП пропонується замінити фоновим моніторингом у формі аудиту, який визначатиме правові, організаційні, фінансові та інші ризики реалізації проєкту ДПП перед його реалізацією та під час його реалізації. Окрім цього, моніторинг дозволить збалансувати інтереси сторін, на відміну від контролю у сфері ДПП. Такий підхід щодо балансу підтверджується досвідом Європейської економічної комісії ООН та структуруванням PFI (Private Financial Initiative) у Великій Британії.

Досягнуто висновку, що державний контроль, моніторинг та нагляд, з одного боку, а державна підтримка, з іншого боку, мають бути настільки збалансованими, щоб відповідати міжнародному досвіду реалізації проєктів ДПП.

У контексті питання форм реалізації ДПП, на доктринальному рівні виділено різноманітні форми реалізації ДПП, часто комбінуючи форми реалізації ДПП із моделями державно-приватної співпраці (наприклад, коли оренда наводиться як форма ДПП), а також існуючі в законодавстві такі форми, як концесія, управління майном та спільна діяльність.

При цьому, висвітлюється такий висновок, що врегулювання форм ДПП не повинно регламентуватися настільки детально, щоб забороняти сторонам обирати інші форми ДПП, аніж врегульовані законом – такий підхід відповідає кращим світовим практикам. Практика міжнародних банків вказує про те, що держава повинна подбати про розмежування лише двох форм ДПП – договірної та корпоративної форми або ж поєднання обох вказаних форм. За результатами дослідження, саме такий підхід може бути ефективно впроваджений в національному законодавстві. Така зміна підходу щодо регулювання форм ДПП спрощуватиме регулювання ДПП в цілому та надаватиме більшу гнучкість сторонам при виборі тої чи іншої форми ДПП.

Повноваження ЦОВВ, що забезпечують реалізацію політики у секторі ДПП, врегульовані таким чином, що перешкоджають ефективній реалізації проєктів ДПП цими органами. Множинність ЦОВВ та ОМС, які

реалізують проекти у секторі ДПП, та регламентування їх повноважень у різних нормативних актах породжують питання правової невизначеності.

Разом з цим, протиріччя підзаконних актів профільному Закону України “Про державно-приватне партнерство” у контексті повноважень у сфері ДПП створюють правовий вакуум для приватних та державних партнерів, який спонукає суб’єктів господарювання оминати проекти ДПП і обирати інші форми співпраці.

Відсутність таких повноважень у Міністерства економіки України, як розробка стратегії і принципів у сфері ДПП, здійснення просвітницької активності та активної взаємодії державного сектору із представниками потенційних приватних партнерів створюють правову невизначеність стосовно суб’єкта, який мав би здійснювати цю діяльність і, як наслідок, впливають на результати у сфері залученості ДПП як форми реалізації інвестиційних проектів України.

Недостатньо підготовлене та недостатньо ефективне кадрове забезпечення суттєво впливає на нормалізовану реалізацію повноважень органами у сфері ДПП. В межах дослідження також досягнуто висновку, що створення додаткових органів для реалізації політики у сфері ДПП тільки збільшить навантаження на видаткову частину державного бюджету та сприятиме відсутності стабільного бачення на урядовому рівні, в межах якого стверджується про плани скорочення КМУ. Виявлено також потенційно позитивний вплив впровадження такого повноваження Міністерства економіки України та його підрозділів, як ведення електронної бази ДПП.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму державного регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

В умовах падіння загального обсягу інвестицій в Україну на 40% протягом останніх років [173], що спричинено повномасштабним вторгненням Росії в Україну, адміністративно-правовий механізм, який безсумнівно потребує вдосконалення, стає предметом для впровадження необхідних змін і проведення ефективних інституційних зрушень у сфері співпраці держави та приватного сектору.

Будучи компонентом державно-приватної співпраці, механізм ДПП покликаний залучати кошти приватних інвесторів (потенційних приватних партнерів та концесіонерів тощо) для розвитку, зокрема, транспортної інфраструктури громад, міст та областей України. В умовах широкого соціального запиту на розвиток такого виду інфраструктури, саме механізм ДПП може принести свіже дихання для розвитку таких транспортних шляхів, як залізничні, морські, авіаційні та автомобільні.

При імплементації механізму ДПП, держава повинна створювати таке середовище для обрання приватного партнера та такий рівень визначення повноважень органів влади та приватного партнера, що не виникатиме сумнівів щодо необхідності інвестування приватним партнером у той чи інший державний актив. Оскільки механізм ДПП повинен передбачати взаємовигідні відносини для обох сторін – як приватної, так і публічної сторони – то останній повинен бути визначеним максимально чітко та зрозуміло. Окрім цього, механізм повинен бути ефективним та не довготривалим.

При цьому, адміністративно-правовий механізм регулювання ДПП в Україні передбачає його багаторівневність та недостатню чіткість регулювання багатьох складових механізму. Відповідно, в основу дослідження шляхів вдосконалення цього механізму повинне бути покладено ядро притаманних йому ознак та характеристик, детальніше описаних у підрозділі 2.1 цієї роботи та заходів, описаних у Додатку 4 до цієї дисертації.

Враховуючи основу та характеристики механізму ДПП, М. Томич пропонує вирішення наступних проблем, які перешкоджають реалізації якісних та ефективних ДПП. Серед таких названо врегулювання переліку пріоритетних сфер діяльності із застосуванням ДПП на основі міжнародного досвіду. Окрім цього, пропонується розвинути інституційні спроможності України у сфері ДПП за рахунок посилення повноважень відповідальних за ДПП ЦОВВ та ОМС й усунути ті колізії та невідповідності, неузгодженості та нерегульовані питання у нормативно-правових актах України [173, с. 59].

Вказані заходи є надзвичайно важливими для покращення функціонування механізму ДПП, та основним із них варто виділити ті проблемні питання у нормативно-правових актах, які не дають можливості розвивати ДПП в Україні. Ці питання часто стосуються процедурних чи технічних неточностей у нормативно-правовій рамці регулювання ДПП, які можуть бути усунені без надзусиль та тривалих обговорень в межах Верховної Ради України та КМУ.

Наприклад, якщо мова йде про першу стадію першого етапу ДПП (як це було описано у підрозділі 2.1 цієї роботи), то саме в цей момент здійснюється підготовка концептуальної записки щодо реалізації ДПП та проводиться її детальний огляд та аналіз. Відповідно до Наказу Міністерства економіки України “Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення ДПП” № 1067 від 14.12.2021 року, цей порядок хоч і не визначає яким чином реалізовується увесь механізм ДПП, проте, він

визначає механізм реалізації аналізу ефективності проведення ДПП, в тому числі в межах концесійних проєктів, як форми ДПП. Себто, мова йде про регулювання частини механізму ДПП щодо проведення аналізу ефективності ДПП – щось на кшталт регулювання “підмеханізму” [55].

В межах механізму аналізу ефективності, ЦОВВ або ОМС – у випадку якщо ініціатором підготовки пропозиції про здійснення ДПП виступає ЦОВВ або ОМС, національна чи галузева академія, державне або комунальне підприємство – здійснює підготовку концептуальної записки.

Так, п. 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, вказує, серед іншого, про те, що аналіз концептуальної записки стосовно державних об’єктів проводиться ініціатором підготовки пропозиції з урахуванням пропозицій Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та ЦОВВ, що реалізовує управління конкретними державними активами. Щодо проведення аналізу концептуальної записки стосовно об’єктів комунальної власності, то ситуація є іншою – аналіз записки проводиться ініціатором підготовки пропозиції про реалізацію ДПП та виконавчим комітетом міської/обласної, селищної чи сільської ради [127].

Проте, незрозумілими залишаються ряд питань. По-перше, яким чином приватний партнер може зрозуміти протягом якого строку здійснюється аналіз концептуальної записки щодо державних та комунальних об’єктів, якщо даний строк не вказано. Відповідно, відсутність визначеного строку може вказувати на те, що аналіз концептуальної записки може здійснюватися й протягом тривалого періоду – наприклад, одного року й більше.

По-друге, не обґрунтованим залишається строк у 30 календарних днів для отримання пропозицій щодо концептуальної записки від Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та ЦОВВ, що реалізовує управління конкретними державними активами. Доцільніше вважаємо скоротити даний строк до 10-15 днів, оскільки процес надання пропозицій

щодо підготовки концептуальної записки не є трудомістким процесом, який вимагає ухвалення рішення протягом 1-місячного терміну, як вказано в Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року [127].

У своєму звіті в межах проєкту U-LEAD також наголошується на довготривалості підготовки проєктів ДПП в Україні. Так, вказано про те, що ДПП є більш витратним для приватного партнера і складним з точки зору застосування фінансових інструментів, а також більш довгостроковим у підготовці, аніж інші форми реалізації проєкту [175, с. 29].

По-третє, якщо ж доволі зрозумілим є процедура функціонування органів в межах аналізу та підготовки концептуальної записки стосовно об'єктів державної власності (ініціатор пропозиції та інші залучені центральні органи виконавчої влади), то стосовно об'єктів комунальної власності залишається невирішеним питання який суб'єкт має першочергове значення при аналізі концептуальної записки. Так, пункт 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, вказує на те, що аналіз записки проводиться ініціатором пропозиції та виконавчим комітетом (тою чи іншою радою) [127]. Проте, залишається неврегульованим питання який статус позиції виконавчого комітету органу місцевого самоврядування у цьому процесі, а який статус має позиція ініціатора пропозиції.

Така ж ситуація і з регулюванням процедури підготовки та аналізу записки щодо об'єктів, що належать АРК. Так, п. 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, зазначає, що аналіз записки проводиться ініціатором підготовки пропозиції про реалізацію ДПП та органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим [127]. Та питання розмежування або відсутності необхідності розмежування статусу (рекомендаційного чи обов'язкового) рішень ініціатора підготовки пропозиції про реалізацію ДПП та органу виконавчої влади Автономної

Республіки Крим. Відповідно, попри те, що Автономна Республіка Крим залишається, на жаль, тимчасово окупованою, Україна визнає своє суверенне право на кримський півострів, і регулювання в частині ДПП повинне бути відповідним для належного механізму регулювання інфраструктурних ДПП в Криму, на які буде значний попит після звільнення українського півострова.

Більше того, такі інфраструктурні компанії в авіаційних перевезеннях, як Ryanair та SkyUp заявили, що готові інвестувати в авіаційну сферу звільненого Україною Криму [176]. Тому механізм адміністративно-правового регулювання ДПП повинен бути покращений в контексті чіткості законодавчих положень з приводу підготовки та аналізу концептуальної записки, оскільки належна інфраструктура авіаційних транспортних шляхів є необхідною для супутніх інвестицій компаній у Криму в майбутньому. А авіаційна інфраструктура може бути побудованою при належному врегулюванні усіх аспектів та складових механізму регулювання ДПП, як вказано неодноразово у транспортних стратегіях України.

Також в контексті неврегульованості певних питань в межах механізму ДПП, В. Струкова зазначає, що спостерігається загалом така тенденція, що нормативні положення основного нормативного акту, себто Закону України “Про державно-приватне партнерство”, не деталізовані в рамках механізму запровадження ДПП. Відповідно, відсутня конкретизація законів на рівні підзаконних нормативно-правових актів – які можуть встановити методи, форми ДПП та навіть конкретно врегулювати строки тих чи інших кроків в межах ДПП – створюють в правовому полі неточності, колізії та прогалини у сфері права [32, с.123].

Слушність позиції В. Струкової підтверджується положеннями підзаконних актів часто не врегульовують певні важливі питання. Наприклад, п. 12 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, визначає, що при відсутності причин для відмови розгляду пропозиції про

ДПП, орган, який має належні повноваження, протягом 30 днів з моменту отримання пропозиції про ДПП, здійснює її розгляд та проводить аналіз ефективності відповідно до затвердженої методики [127].

Питання полягає в тому, що таке формулювання створює відсутність розуміння чи протягом 30 днів проводиться аналіз ефективності та відразу й розгляд пропозиції чи протягом 30 днів проводиться лише розгляд пропозиції. При першому варіанті не зрозумілим видається який строк відводиться підзаконним актом (в даному випадку Порядком проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року) на аналіз пропозиції про ДПП, а який строк відводиться на аналіз ефективності. А при другому варіанті можна стверджувати, що Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затверджений постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, взагалі не визначає строк проведення аналізу ефективності уповноваженим органом.

Окрім цього, у вказаних положеннях є й інші прогалини. Наприклад, пункт 20 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, вказує, що Міндовкілля розглядає висновок й пропозиції та надсилає Міністерству економіки України в межах 20 днів з дати надходження цих документів [127]. Проте, не очевидним залишається про який висновок йде мова – ймовірно, про висновок про доцільність та недоцільність реалізації ДПП. Разом з тим, така неочевидність виникає через проблематику юридичної техніки при написанні цього положення, що створює додаткові перешкоди при реалізації механізму ДПП.

Іншим питанням, яке виникає у процесі реалізації механізму ДПП та є проблемним, є вимога до приватного партнера щодо утворення юридичної особи – резидента України. Так, п. 15 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) вказує, що при умові, що переможцем конкурсу в межах обрання приватного партнера буде визначено нерезидента або – останній має зареєструвати компанію за українським законодавством [181].

Таке положення є дискримінаційним по відношенню до іноземних юридичних осіб, які зацікавлені в інвестуванні у ДПП у сфері транспортних шляхів чи інших ДПП. Стаття 29 Закону України “Про міжнародне приватне право” регламентує, що підприємництво іноземних компаній в Україні регулюється українським законодавством [177]. Окрім цього, Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” у статті 2 вказує, що в Україні передбачено принцип юридичної рівності та відсутності дискримінації, який являє собою рівність суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності перед українським законодавством незалежно від таких критеріїв, як форма власності. Більше того, стаття 2 вказаного закону регламентує заборону таких дій держави, які будь-яким чином можуть передбачати обмеження прав і дискримінацію іноземних суб’єктів господарської діяльності. Дана стаття й вказує, що Україна забезпечує рівний захист всіх компаній – як національних, так й іноземних, оскільки це передбачено законами України стосовно ведення господарської діяльності на її території [178].

Відповідно, в умовах, коли Україна передбачає рівність прав українських та іноземних суб’єктів підприємницької діяльності, пункт 15 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) є дискримінаційним по відношенню до іноземних суб’єктів, які можуть вбачати зацікавленість в українських транспортних ДПП [181]. Будь-яка дискримінація іноземних суб’єктів призводить лише до зниження

привабливості публічних активів для ДПП як серед іноземних, так і серед національних суб'єктів, оскільки за результатами дискримінації зменшується конкуренція для українських компаній.

Більше того, європейське законодавство не передбачає таких вимог стосовно реєстрації в тій чи іншій юрисдикції юридичної особи заради можливості укладення договору ДПП чи концесії. Таким чином, при євроінтеграції України, ці положення варто враховувати.

Також в аспекті механізму нормативно-правового регулювання ДПП в Україні є питання конкурентоспроможності. І. Дробот та І. Барбір наголошують наскільки важливою є конкуренція на ринку. Вони зазначають, що якраз пошук інноваційних підходів – в тому числі, застосування ДПП – спричинений існуванням природної монополії держави та відсутністю конкуренції [179].

Та варто зазначити, що хоча й немає сумнівів, що ДПП покращує ситуацію із конкуренцією на ринку, проте, зовсім не усуває проблеми у цьому аспекті. Це зумовлено тим фактом, що наразі механізм ДПП сповнений прогалин і неузгодженостей в аспекті конкурентного і антимонопольного законодавства.

В першу чергу, слід нагадати, що стаття 14 Закону України “Про державно-приватне партнерство” пропонує обирати переможцем конкурсу ту особу, яка була ініціатором пропозиції про здійснення ДПП при умові, що конкурсна пропозиція, розроблена ініціатором, отримала найвищу оцінку і даний ініціатор погоджується укласти договір ДПП. На практиці ця норма створює зміну балансу щодо кандидатів приватних партнерів в сторону ініціатора пропозиції. Справа в тому, що його пропозиція часто створена під його ж стандарти та вимоги, що спотворює конкурентні та антимонопольні вимоги [20].

Іншим недоліком механізму ДПП, на якому варто зупинитися, є питання державної підтримки в аспекті диференціювання її з державною допомогою. Частина 4 статті 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство”

вказує на те, що державна підтримка, передбачена Законом України “Про державно-приватне партнерство” не є державною допомогою за умови, що приватний партнер був визначений в межах конкурсу, надання державної підтримки було передбачено конкурсними умовами та переможцем конкурсу обрано того приватного партнера, пропозиція якого отримала найкращу оцінку [20].

Втім, антимонопольне законодавство не звільняє державну підтримку у сфері ДПП з-під вимог отримання необхідних дозволів, яких потребує надання державної допомоги.

Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, який встановлює основні умови здійснення контролю у сфері державної допомоги приватним суб’єктам, не містить жодних виключень щодо державної підтримки для проектів ДПП. Відповідно, ця підтримка від держави приватним суб’єктам формально залишається державною допомогою і щодо такої підтримки Антимонопольний комітет України, як уповноважений орган, видає рішення щодо допустимості надання такої допомоги, про що вказано у частині 7 статті 11 Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” [180].

В. Круглов вказує на проблеми щодо процедур проведення аналізу ефективності в межах відбору проектів ДПП крізь призму необхідності відповідності цих процедур існуючим моделям ДПП та нормативним положенням Закону України “Про державно-приватне партнерство” [28, с. 344].

Можна погодитися з науковцем щодо необхідності врегулювання відповідності процедур проведення аналізу ефективності ДПП моделям ДПП, проте, варто змістити акценти. Мова йде про те, що при забезпеченні цієї відповідності слід уникати дублювання регуляторних положень.

Так, частина 2 статті 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство” містить положення щодо суб’єктів проведення аналізу ефективності: 1) стосовно об’єктів, що перебувають у державній власності

– центральним органом виконавчої влади або ж місцевим органом, який є управлінцем відповідним об’єктом, а якщо такий орган не визначений, то Міністерство економіки України проводить даний аналіз, 2) стосовно комунальних об’єктів – ОМС (обласною, районною, міською, селищною чи сільською), а якщо такого органу не визначено – виконкомом чи виконавчим апаратом тої чи іншої ради; 3) стосовно об’єктів, що належать АРК – органом, уповноваженим Радою міністрів АРК, а якщо такого органу не визначено – відповідно Радою міністрів АРК. При цьому, якщо у ДПП беруть участь декілька партнерів з боку держави, ці партнери спільно проводять аналіз ефективності у межах ДПП [20].

Аналогічні положення містяться у пункті 10 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року [127]. Відповідно, відображення ідентичних положень у двох нормативно-правових актах не створює нічого іншого, як дублювання положень однакового змісту в кількох законодавчих актах.

Разом з тим, останні нормативно-правові акти, на відміну від Закону України “Про державно-приватне партнерство”, деталізують питання участі кількох державних партнерів у ДПП.

Так, п. 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року, та пункт 10 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) регламентують питання участі кількох державних партнерів за допомогою утворення спільної комісії для реалізації аналізу ефективності [181, 127]. Проте, відсутність відображення даного положення в Законі України “Про державно-приватне партнерство” та наявність цього формулювання в підзаконних актах викликає сумніви щодо його доцільності в підзаконних

актах при уникненні в ключовому законі. Беззаперечним залишається необхідність регламентування цього питання на рівні Закону України “Про державно-приватне партнерство” з посиланнями у підзаконних нормативних актах.

В. Струкова також наголошує на проблематиці в межах здійснення аналізу ефективності ДПП щодо реалізації механізму адміністративно-правового регулювання ДПП. Так, вона зазначає, що аналіз ефективності здійснюється на основі обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків ДПП [32, с. 99].

Дійсно Закон України “Про державно-приватне партнерство”, Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою КМУ № 294 від 22 квітня 2020 року та 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, затверджений постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) передбачають, що в межах аналізу ефективності здійснюється аналіз екологічного стану потенційного проєкту.

Разом з тим, залишається питання щодо ефективності та доцільності проведення оцінки впливу на довкілля в тому форматі, як це функціонує зараз. Частина 1 статті 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство” вказує, що оцінка впливу на довкілля реалізовується приватною стороною договору про ДПП після укладення договору ДПП за вимогами Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”. Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” встановлює умови проведення та реалізації оцінки впливу на довкілля для уникнення шкідництву довкіллю та ефективного використання природних ресурсів, екологічної безпеки [182].

Та що є найважливішим в аспекті ДПП, що дані заходи, передбачені у преамбулі Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”, здійснюються з урахуванням публічних та приватних прав та інтересів. Проте, вказаний

закон жодним чином не звільняє або не створює сприяючого режиму для реалізації ДПП, чим й не враховує державних, громадських та приватних інтересів, які й є ключовою основою для будь-якого ДПП.

Більше того, враховуючи позицію В. Струкової щодо проведення в межах аналізу ефективності оцінки екологічних наслідків здійснення ДПП та підтвердження цієї позиції в законодавстві (про що вказує стаття 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство”) [32] незрозумілим залишається питання чим законодавець керувався при проведенні подвійної екологічної оцінки проекту ДПП. Тобто мова йде про те, що оцінка впливу на довкілля проводиться після укладення договору про ДПП (згідно зі ст. 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство”) та після усіх процедур відбору приватного партнера, в межах якого детально оцінювалися усі екологічні аспекти проекту (згідно зі ст. 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство”) [20].

По-перше, такий підхід щодо проведення оцінки впливу на довкілля після укладення договору ДПП може створити перешкоди для реалізації проекту, оскільки проект може формально не відповідати тим чи іншим вимогам екологічного законодавства в межах звіту про оцінку впливу на довкілля. Відповідно, приватний партнер витратить суттєві часові та фінансові ресурси на участь в конкурсі щодо ДПП, після чого має ризик бути не допущеним до реалізації проекту ДПП у зв’язку із негативним звітом оцінки впливу на довкілля після укладення договору ДПП.

А, по-друге, відсутність певних сприянь з боку держави в аспекті проведення оцінки впливу на довкілля для проектів ДПП лише ускладнює реалізацію таких проектів та призводить до продовження і так довготривалих строків проведення ДПП процедур.

По-третє, проведення оцінки впливу на довкілля після аналізу екологічних аспектів проектів ДПП позбавлене сенсу, оскільки предметом обох цих процедур є аналіз екологічних аспектів проекту ДПП.

Також важливим питанням, яке потребує вдосконалення в законодавчому полі, є етап підготовки до проведення конкурсу на обрання приватного партнера. Світовий Банк вказує, що проходження проектом ДПП всіх процесів формування його структури та розробки завершується на етапі підготовки до проведення конкурсу [183, с. 21].

Таким чином, державним партнером створюється конкурсна комісія, яка визначає відповідну методику проведення конкурсу для подальшого використання, правила, специфікації та умови вибору приватного партнера, забезпечує написання проекту договору, а також систему оцінювання пропозицій та критеріїв для обрання приватного партнера. Процедура проведення конкурсу в концесійних проєктах здійснюється конкурсною комісією відповідно до правил, які регламентуються Законом України “Про концесію”, а якщо мова йде про інші форми ДПП (не концесію), застосовується 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, затверджений постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року). При розгляді конкурсних пропозицій учасників, конкурсна комісія готує звіт, який аналізується державним партнером та за результатами якого відбувається обрання приватного партнера для укладення договору ДПП [181].

Фактично, Світовий Банк в своєму звіті частково описує процедуру підготовки до проведення конкурсу. Проте, варто наголосити на тому моменті, що 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, затверджений постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) містить

положення щодо конкурсної процедури ДПП, необхідність яких немає належного обґрунтування.

Так, пункт 6 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) вказує, що конкурсна комісія повинна бути створена державним партнером протягом невизначеного строку, оскільки строк визначається рішенням про доцільність здійснення ДПП [181]. При цьому, пункт містить лише крайні строки, протягом яких конкурсна комісія повинна бути утворена – ці строки становлять 6 місяців з дня прийняття рішення про здійснення ДПП. Відповідно, ці положення викликають ряд питань та проблем.

По-перше, відсутність визначення строку для скликання комісії, яка проводить конкурс на обрання приватного партнера, на законодавчому рівні може призводити до таких наслідків, що максимальний строк у 6 місяців для цього скликання буде застосовуватися у практично усіх випадках. Практично така ситуація має місце, оскільки державний апарат не має жодних обмежень чому не використовувати строк у 6 місяців.

Окрім цього, державні та місцеві органи, які готують проєкт ДПП і скликають конкурсну комісію не мають жодних стимулів та мотивації не використовувати цей максимальний строк.

Більше того, прив'язка законодавства щодо обрання строку для утворення конкурсної комісії у рішенні про доцільність здійснення ДПП немає належного обґрунтування, оскільки конкретні строки для скликання конкурсної комісії можуть встановлювати на законодавчому рівні, а не у рішенні про доцільність здійснення ДПП. Відповідно, врегулювання лише максимального строку на законодавчому рівні щодо скликання конкурсної комісії, фактично, сприяє довготривалості проєктів ДПП.

По-друге, встановлення 6-місячного строку для скликання комісії є доволі довготривалим. Виконавчі органи Європейського Союзу в цьому ключі проаналізували ті проекти, які реалізовувалися із застосуванням ДПП в межах Європейського Союзу, результати якого відобразили у звіті “ДПП в ЄС: Поширені недоліки та обмежені переваги”. Дослідження проводилося із акцентом на результати аудиту політики та програм ЄС або питань, пов’язаних з управлінням у конкретних бюджетних сферах в контексті регулювання сфери ДПП [74].

Так, у звіті йдеться про те, що додаткові вимоги до процедури обрання приватного партнера цілком можуть збільшити тривалість проведення конкурсу (закупівель) – це й зменшує будь-яку ефективність, яка досягнута під час будівництва активу ДПП (якщо таке будівництво проводиться). При цьому, вплив недоліків у підготовці проекту збільшується і може призвести до значних витрат, які несе державний партнер [74].

В цьому контексті представники Європейського Союзу й зазначають приклади, на основі яких такі висновки досягнуто. Так, протягом фази будівництва в межах проектів ДПП, сім з дев’яти завершених проектів були затримані від 2 до 52 місяців, що призвело до додаткових витрат у розмірі 1,5 мільярда євро (в основному мова про Грецію – 1,2 і Іспанії – 0,3). При цьому, в даних випадках державний партнер ніс ці суттєві витрати (30 % з яких співфінансувалося ЄС) внаслідок обставин, за які в основному відповідальний державний партнер [74].

Відповідно, досвід Європейського Союзу тільки підтверджує той факт, що тривалі строки і затримки в межах процедур ДПП суттєво збільшують вартість проекту. Тому встановлення надмірних вимог щодо тривалості утворення конкурсної комісії в Україні – яке збільшує строки підготовки проекту ДПП до 6 місяців через необхідність утворення конкурсної комісії саме протягом цього тривалого періоду – тільки й збільшує витрати, які несе в проектах ДПП державний партнер.

Зменшення цього періоду до 1-2 місяців могло би суттєво вплинути на зменшення строків в межах підготовки проєктів для ДПП, при цьому не впливаючи жодним чином на якість підготовки проєктів. Разом з тим, такий підхід дисциплінував би державу ефективніше використовувати часові та бюджетні ресурси для скликання конкурсної комісії.

Окрім цього, 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, затверджений постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) в деяких положеннях позбавлений належної юридичної техніки. Так, пункт 5 цього порядку вказує, що конкурс проводиться в межах наступних етапів: оголошення конкурсу, пре-кваліфікація, подання учасниками пропозицій, оцінка пропозицій та визначення переможця й укладення угоди про ДПП [181].

Проте, в даному переліку етапів проведення конкурсу відсутні такі етапи як утворення конкурсної комісії державним партнером, передбаченого рішенням про доцільність здійснення ДПП та розробка конкурсної документації. Безсумнівним є той факт, що скликання конкурсної комісії та підготовка конкурсної документації належать до механізму адміністративно-правового регулювання ДПП і є етапами конкурсу.

Таким чином, юридична техніка – яка є важливим компонентом належного регулювання в межах того чи іншого нормативно-правового акту – відсутня у повній мірі в пункті 5 Порядку 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, затвердженого постановою КМУ № 384 від 11 квітня 2011 року (в редакції постанови КМУ № 401 від 20 травня 2020 року) [181].

При цьому, слід додати, що вказаний вище порядок передбачає такі розділи, як конкурсна комісія та конкурсна документація поміж таких розділів як оголошення конкурсу, пре-кваліфікація, подання конкурсних пропозицій учасниками тощо. Відповідно, оскільки інші назви розділів присутні як етапи конкурсу, визначені у пункті 5 вказаного порядку, то слід додати й скликання конкурсної комісії та підготовку конкурсної документації.

Із врахуванням вищевикладеного, варто виділити такі заходи щодо покращення механізму ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів, які потрібно врегулювати у законодавстві, що регламентує цю сферу:

уточнити строк, протягом якого проводиться аналіз концептуальної записки в межах проведення аналізу ефективності проекту ДПП, скоротити строки погодження Міністерством економіки України, Міністерства фінансів України та ЦОВВ, що реалізовує управління конкретними державними активами щодо концептуальної записки;

уточнити статус ініціатора пропозиції та виконавчого комітету ОМС щодо комунальних об'єктів, які передаються в ДПП;

скасувати необґрунтовані вимоги щодо створення юридичної особи-резидента для укладення договору ДПП;

внести зміни до законодавства про державну підтримку ДПП для усунення колізій Закону України “Про державно-приватне партнерство” та Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”;

усунути подвійну перевірку екологічного впливу проекту ДПП та оцінки впливу на довкілля; та

уточнити та зменшити строки щодо проведення процедур в межах конкурсу ДПП.

3.2. Напрями підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

Інфраструктура є наріжним каменем світової економіки. Торгівля та мобільність залежать від розвитку транспортних шляхів в тій чи іншій країні – доріг, портів, аеропортів, залізниць та мостів. У 2016 році Глобальний інститут McKinsey підрахував, що кожен долар інвестицій в інфраструктуру здатен збільшити валовий внутрішній продукт (ВВП) на двадцять центів у довгостроковій перспективі завдяки підвищенню продуктивності [184].

Враховуючи постійні проблеми з реалізацією соціально значущих проєктів у сфері транспорту для держави у зв'язку із поганою якістю та недотриманням строків реалізації проєкту, саме ДПП може стати тим рушієм для усунення цих проблем. Таким чином, як вказує дослідження Глобального інституту McKinsey, ДПП можуть усунути ключові структурні та операційні причини, через які традиційна реалізація великих інфраструктурних проєктів так часто зазнає невдачі [184].

Стратегічний підхід ДПП потенційно може пом'якшити питання перевитрат та затримки графіку реалізації проєкту, які є характерними для традиційної реалізації інфраструктурних проєктів. Це може бути здійснено шляхом чіткого розмежування управління, розподілу ризиків, інтеграції ресурсів, застосування найкращих практик та встановлення довгострокових перспектив витрат та доходів від проєкту, а також підзвітності протягом усього життєвого циклу проєкту.

Як державні, так і приватні установи стикаються з вісьмома основними й повторюваними проблемами, пов'язаними з реалізацією проєктів. Їх вирішення може бути здійснено шляхом ефективних заходів обох сторін у проєктах ДПП. Нижче наведемо основні проблеми та завдання щодо їх вирішення шляхом реалізації проєктів ДПП, які наводить компанія McKinsey:

1) Нечіткий розподіл обов'язків. Відсутність чіткості щодо прийняття рішень та управління проектами ДПП часто перешкоджає ефективній реалізації проєктів. ДПП повинні вирішувати цю проблему, вимагаючи від державного партнера задокументувати та узгодити стандарти діяльності приватного партнера, механізми розподілу ризиків, обов'язки, фінансування за надані послуги та товари та штрафи у прозорий та комерційно реалістичний спосіб;

2) Недостатнє узгодження зі стратегією держави. Підтримка проєкту державою може зменшитися, а реалізація може затягнутися, якщо проєкти не підкріплені стратегічними зобов'язаннями. Натомість ДПП повинні реалізовуватися при ретельному відборі приватного партнера і перевірці потенційних інвесторів з високим ступенем публічності, в результаті чого проєктні зобов'язання узгоджуються зі стратегією держави в цілому. В цьому ключі, стратегії, які містять конкретні кроки та заходи держави для покращення використання механізму ДПП, можуть стати надійним інструментом.

3) Недостатня оптимізація функцій основних стейкхолдерів проєкту. Державні партнери часто обмежені існуючими стандартами, методологіями та обмеженим доступом до передового досвіду в рамках традиційних підходів. ДПП повинно заохочувати приватних партнерів чи концесіонерів до інноваційного вирішення проблем на етапах тендеру, проєктування, будівництва та довгострокової експлуатації проєкту.

4) Відсутність мислення “власника” в межах проєктів. При неправильній реалізації проєктів ДПП, відбувається неузгодження між державним та приватним партнером щодо ефективності інвестування та взятих приватним партнером на себе зобов'язань. У ДПП приватні партнери повинні приймати точку зору “власників-інвесторів проєкту”, а державний партнер повинен підвищувати ефективність та моніторинг виконання приватним партнером зобов'язань передати об'єкти в кінцевому підсумку в належному стані шляхом запровадження стимулів.

5) Відсутність дисципліни у виконанні проєкту. Великі інфраструктурні проєкти часто страждають від конкуруючих цілей, часових рамок і ресурсних зобов'язань. ДПП повинні допомагати досягнути чіткості виконання проєкту ДПП та операційної підзвітності, визначаючи та узгоджуючи контрактні зобов'язання та інтегруючи функції реалізації проєкту, такі як проєктування, закупівлі з управлінням ланцюгами постачання основних товарів для ДПП та в межах ДПП.

6) Неefективний моніторинг реалізації проєкту. Багато учасників і різні системи та підходи можуть призвести до появи конкуруючих версій прогресу, різних поглядів на суть проєкту, марних зусиль на розв'язання проблем і напружених стосунків між основними стейкхолдерами проєкту. ДПП, як правило, повинен досягати цілі розгортання системи для всього проєкту і залучення значних ресурсів для виявлення, управління та пом'якшення відхилень від плану, що дозволяє краще планувати дії в надзвичайних ситуаціях і швидше реагувати на зміни.

7) Очікування щодо низької початкової вартості. Традиційні підходи до закупівель часто надають можливість реалізовувати проєкт без аналізу ефективності здійснення проєкту в тому чи іншому вигляді. ДПП, за визначенням, повинні зосереджуватися на довгостроковій загальній вартості реалізації проєкту, на момент укладення контракту, тим самим стимулюючи приватного партнера оптимізувати не мінімально необхідний капітал, а початкові капітальні витрати та поточні операційні витрати, які фактично максимізують вартість. При цьому, аналіз ефективності, проведений на належному рівні, може змінити ситуацію в кращу сторону при реалізації ДПП проєкту.

8) Погана оптимізація ресурсів. Прийняття важливих рішень з боку як приватного, так і державного партнера, вимагає сильної та досвідченої команди. ДПП повинні вирішувати цю проблему, передаючи відповідальність за виконання робіт висококваліфікованим і добре забезпеченим ресурсами командам, які заохочуються до виконання умов

контракту, погоджених в ході перемовин. В Україні ця проблема є відкладеною при наявності більш нагальних та першочергових завдань [184].

Деякі з вищевизначених проблем вже підіймаються у науковій доктрині. Так, про неефективний контроль в межах концесійної діяльності (як форми ДПП) вказує М. М. Бахуринська [185, с. 209]. Вона наголошує, що існує гостра необхідність закріплення в законодавстві про ДПП та концесію обмеження на втручання у діяльність приватного партнера чи концесіонера з реалізації проекту ДПП при здійсненні державного контролю, а також регламентації в Законі України “Про концесію” порядку здійснення публічного контролю концесійної діяльності, що має виконувати публічна установа шляхом комплексних перевірок відповідно до процедури, встановленої КМУ.

Якщо ж частина 1 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” чітко визначає, що під час реалізації контролю не дозволене втручання в бізнесову діяльність приватного партнера, то ситуація із регламентацією порядку проведення державного контролю у сфері ДПП є дещо гіршою [20]. Справа в тому, що національне законодавство не передбачає порядку проведення державного, громадського або самоврядного контролю за виконанням договору ДПП.

Натомість, законодавство вказує, що порядок здійснення контролю в сфері ДПП визначається законом або договором концесії або договором ДПП, що прямо зазначено у частині 1 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” та частині 1 статті 46 Закону України “Про концесію” [20, 54]. Разом з тим, як Закон України “Про державно-приватне партнерство”, так й Закон України “Про концесію” не визначають порядок здійснення контролю. Відповідно, належним є зміна цього нормативного положення таким чином, що порядок здійснення контролю буде врегульовуватися або договором (проте, в обов’язковому порядку як істотна умова договору із врахуванням критичної важливості цього процесу для

ефективності проєкту ДПП), або ж законодавством – в найкращому випадку, порядок може врегульовуватися актами КМУ. Це встановлюватиме конкретні зобов'язання українського уряду врегулювати порядок здійснення цього контролю.

Проте, враховуючи пропозиції у цій роботі щодо зміни моделі державного контролю у сфері ДПП фоновим моніторингом, зазначені у підрозділі 2.2. цієї дисертації, порядок здійснення саме державного контролю радше може бути врегульований договором ДПП між сторонами, що надасть їм гнучкості у балансуванні ризиків та відповідальності кожної із сторін договору. При цьому, альтернативними можна буде визначити на рівні договору детального порядку ведення моніторингу виконання зобов'язань приватних партнерів в межах проєктів ДПП, оскільки чинний порядок, врегульований в частині 3 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, не відповідає цілі ефективності моніторингу реалізації проєкту [20].

Видається необхідним визначити метрики та вимоги, відповідність яким дозволить державному органу надавати позитивний висновок щодо моніторингу реалізації проєкту ДПП. Наразі відповідно до частини 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” приватні суб'єкти за договором ДПП надають публічним партнерам інформацію про виконання договору ДПП за процедурою, передбаченою договором ДПП.

Проблема такого формулювання полягає в тому, що, по-перше, відсутній імператив та прямий і неоднозначний обов'язок щодо надання приватними партнерами інформації про виконання договору ДПП [20].

По-друге, не зрозуміло яка інформація повинна подаватися приватним партнером – виконання економічних показників, стадія реалізація будівництва об'єкту (якщо ДПП передбачає будівництво) чи етап готовності приватного партнера надавати суспільно значущі блага (якщо ДПП передбачає таке надання).

По-третє, як було зазначено у підрозділі 2.2. цієї роботи, посилання у частині 2 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” на порядок надання цієї інформації, врегульований договором ДПП, містить гіперпосилання на нечинний Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання угоди про ДПП [20].

Окрім цього, законодавство про ДПП не відповідає на питання як співвідносяться частина 2 та частина 3 статті 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” в контексті здійснення моніторингу. Мова йде про те, що аналізуючи статтю 21 Закону України “Про державно-приватне партнерство” не зрозумілим залишається питання надання інформації державному партнерові і подальша необхідність або відсутність необхідності проведення моніторингу виконання договору ДПП додатково.

В цьому контексті слід навести думку А. В. Макаренка, який акцентує увагу на тому, що національні нормативні акти не дають змоги контролювати приватного партнера чи концесіонера у аспекті підвищення тарифів на комунальні послуги (коли йде мова про реалізацію проєктів у сфері надання комунальних послуг). Представник наукової доктрини пропонує навіть створити окремий орган державної влади, який встановлюватиме, змінюватиме та регулюватиме ціни на ті чи інші комунальні послуги, що надаються в межах проєкту ДПП [186, с. 210-211].

Хоча сфера транспортних шляхів України працює в дещо іншому форматі, себто уряд платить за послуги приватного партнера (government pays), в перспективі варто розглядати й опцію залучення приватного партнера на основі сплати за послуги споживачами (consumer pays). В такому випадку, при запровадженні цього інструменту, уряду варто врегулювати належним чином порядок встановлення цін, їх змін та належної модифікації із адаптуванням до платіжних спроможностей користувачів цих послуг. Мова йде про ті ж ідеї, які висловлює у своїх працях А. В. Макаренко – проте, мова йде про використання транспортних шляхів, а не про надання комунальних послуг.

Враховуючи плани щодо впровадження системи платних доріг, озвучені экс-головою Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури Мустафою Наємом, саме регулювання тарифів за їх використання має стати одним із перших кроків після детальних розрахунків запуску такого роду ДПП. Такі плани Агентства відновлення підкріплюються підписаним у 2023 році меморандумом про взаєморозуміння між Агентством відновлення, Міністерством відновлення України та Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) для розвитку системи платних доріг. Метою цього меморандуму зазначено продовження співпраці для збільшення приватного фінансування відбудови, зокрема розроблення системи платних доріг [187]. Таким чином, відразу після впровадження вказаних у меморандумі заходів, питання моніторингу цін за надання послуг приватним партнером стане критично важливим.

Проте, варто наголосити, що в питанні встановлення цін приватним партнером чи концесіонером варто дотримуватися балансу між інтересами споживачів й держави, з одного боку, та приватних партнерів, з іншого боку, оскільки останні є інвесторами та уважно аналізують привабливість проєкту через призму його рентабельності.

Наприклад, ми не схильні до позиції О. А. Медведєвої, яка переконана у тому, що ціни надавача послуг чи товарів в межах концесійного чи ДПП проєкту – незалежно від їх якості та інноваційності (оскільки про це О. А. Медведєва не згадує) – повинні бути нижчими, аніж якби держава надавала ці послуги чи товари. Мотивацією для такої позиції О. Медведєва вбачає захист інтересів споживачів [188, с. 88].

Реалізація такої пропозиції лише зменшить привабливість українських об'єктів для залучення іноземних та національних інвесторів у якості приватних партнерів та концесіонерів, оскільки, окрім нестабільної політичної та безпекової ситуації, держава буде імплементувати в такому разі повністю пост-радянські стандарти та правила у сфері ДПП [188, с. 88].

Іншою пропозицією О. А. Медведєвої є врахування досвіду Польщі в аспекті створення спеціального органу у сфері ДПП – органу місцевого самоврядування чи виконавчої влади – який матиме повноваження підписувати, відмовляти в підписанні, змінювати або скасовувати договір ДПП або ж договір про концесію. Вона вважає, що аналогією такого органу в Україні може стати Державний комітет з питань діяльності у сфері концесій (або ж Державний комітет з питань діяльності у сфері ДПП) [188].

При цьому, вона пропонує розмежовувати повноваження такого органу на власні та ті, реалізація яких потребуватиме погодження із КМУ, якщо мова йде про ДПП об'єктів державної власності. Для обґрунтування своєї позиції, науковець посилається на польський Закон “Про господарську діяльність” [188, с. 88].

Проте, в українських умовах ідея із запровадженням єдиного органу, у якого буде великий масив повноважень у ДПП є недопрацьованою через фактично пропозицію створення “органу-монополіста у сфері ДПП”. Такий підхід, з високою ймовірністю, зумовить корупційні зловживання представників такого органу із врахуванням того об'єму повноважень, який пропонується передати цьому органу.

Іншою критичною перешкодою для створення якісно нового середовища для залучення приватних партнерів у проєкти ДПП та концесіонерів у проєкти концесій, є перешкоди для створення мислення “власника” в межах проєктів ДПП, як зазначено в цьому підрозділі цієї дисертації. Очевидно, що приватний партнер не може управляти проєктом ДПП як власник при нестабільній політичній кон'юктурі та безпековій ситуації в країні. Та, окрім цих факторів, держава уникає створення належної системи пільг та стимулів в межах державної підтримки.

Цей факт визнають й міжнародні партнери України. Так, ЄБРР зазначає у своїх звітах, що ДПП мають стимулюватися та просуватися Україною як державою й підтримка ДПП з боку держави має бути розширена та розвинена. Позиція ЄБРР зводиться до того, що можливим є пропозиція

щодо запровадження нових форм державної підтримки, наприклад, надання податкових пільг приватним сторонам за угодою про ДПП, відшкодування кредитних відсотків тощо [85].

Окрім цього, ЄБРР у своїх дослідженнях наголошує, що в Україні відсутня чітка методологія розрахунку відшкодувань, що підлягають сплаті приватній стороні державною стороною при невиконанні останньою своїх зобов'язань за концесійною угодою або договором ДПП. При цьому, й простежується відсутність будь-яких податкових чи митних стимулів для приватних сторін угоди про ДПП при виконанні останньої.

Н. В. Виноградова притримується схожої до ЄБРР думки. Вона стверджує, що хоча й ДПП покликане бути ефективним механізмом для залучення інвестицій та надання суспільно значущих послуг в різних секторах економіки, величезну роль для успішності його застосування відіграють механізми підтримки реалізації проєктів ДПП на державному та місцевому рівнях [189].

Такими механізмами визначаються кроки держави із фінансової, організаційно-правової, адміністративної, інформаційної та іншої підтримки. Тому, як вважає Н. В. Виноградова, саме участь державного партнера у фінансуванні проєкту ДПП та допомога приватному партнерові у фінансовому аспекті є одним із ключових факторів, що впливають на успішність проєкту ДПП. Для впровадження таких заходів пропонується вдосконалення застосовної нормативно-правової бази та виділення коштів із державного бюджету, коштів спеціального фонду, коштів загального фонду, міжнародних фінансових організацій та донорів [189].

Проте, слід погодитися із представницею наукової доктрини, що наразі побудований механізм реалізації інвестиційних проєктів на основі ДПП в умовах кризового періоду повномасштабного вторгнення, який потребує соціально-економічних позитивних зрушень, все ще перебуває у стадії розвитку. Відповідно, механізм державної підтримки ДПП, безсумнівно,

потребує значного покращення як законодавчо-правової, так і методологічної бази.

Погоджуючись концептуально із позицією ЄБРР та Виноградовою, варто зазначити, що дійсно питання державної підтримки проектів ДПП перебуває на процесі впровадження базових заходів.

Слід визнати позитивну динаміку держави в цьому напрямку. Дійсно Верховна Рада проголосувала 15 лютого 2022 року за Закон України “Про внесення змін до БКУ” 2043-ІХ, який набрав чинності 19 серпня 2022 року [70].

Одне з головних питань, яке вирішує вищенаведений закон у сфері ДПП, стосується можливості державного партнера брати на себе довгострокові зобов’язання в рамках угод ДПП, включаючи концесії. До моменту набрання чинності даного закону, БКУ не передбачав можливості публічного партнера брати на себе довготривалі зобов’язання для виконання угоди ДПП, включаючи концесійні угоди, оскільки діяв принцип бюджетного планування лише в межах трьох років. Виплата державної підтримки приватному партнеру не була підкріплена гарантіями.

Для зміни цієї ситуації та підкріплення зобов’язань гарантіями, закон передбачив внесення змін до БКУ щодо:

введення права державних партнерів (концесієдавців) брати на себе довгострокові зобов’язання у рамках ДПП відповідно до угоди ДПП;

встановлення вимог щодо довготривалих зобов’язань у рамках ДПП;

регулювання порядку сплати платежів за концесіями.

Зокрема, вказаний вище закон вносить зміни до частини 1 статті 2 БКУ й визначає довгострокове зобов’язання у межах ДПП як зобов’язання публічного партнера, за яким майбутніх періодів бюджету публічний партнер має реалізувати на користь приватного партнера передбачені платежі [70].

Окрім цього, Закон доповнює статтю 22 БКУ частиною восьмою, яка дає право державним партнерам брати на себе довгострокові

зобов'язання в межах реалізації ДПП або концесії як форми ДПП. Вони можуть це здійснювати шляхом укладення договорів на підставі рішення про здійснення ДПП або рішення про здійснення ДПП у формі концесії, прийнятого відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” або Закону України “Про концесію” [70].

Закон також доповнює статтю 23 БКУ частиною 17, яка передбачає, що обсяг видатків для довготривалих зобов'язань по ДПП на відповідний бюджетний період встановлюється рішенням про місцевий бюджет або законом про Державний бюджет України [70].

А загальний щорічний обсяг таких довгострокових зобов'язань встановлюється таким чином:

якщо мова йде про об'єкти державної власності (за певними виключеннями) – обмеження становлять не більше обсягу бюджетних призначень, встановлених на цю мету. При цьому, залишки цих коштів повинні бути сформовані за рахунок надходжень від концесійних платежів;

якщо мова йде про об'єкти комунальної власності – обмеження становлять не більше обсягів місцевих податків та зборів, які становлять надходження до місцевого бюджету [70].

Відповідно, довгострокові зобов'язання, які може на себе брати державний партнер в межах бюджетного законодавства, встановлюють конкретні умови та обсяги коштів, які можуть бути прогарантовані приватному партнерові державою чи органами місцевого самоврядування. Недоліком, звісно, залишається відсутність механізмів залучення коштів державою для виплат приватному партнерові в межах гарантійних зобов'язань при відсутності бюджетних коштів. Та вважаємо, що такі заходи можуть бути врегульовані в межах наступних пакетів змін до законодавства.

Проте, є й ряд недоліків в контексті державної підтримки проєктів ДПП. По-перше, розділ V Закону України “Про державно-приватне партнерство” містить назву “Державна підтримка, державні гарантії та державний

контроль”. Разом з тим, стаття 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, яка врегульовує питання повноважень ЦОВВ, що реалізує політику у сфері ДПП, тобто Міністерства економіки України, знаходиться у розділі V [20].

Незрозумілим з погляду юридичної техніки та логічної побудови розділів Закону України “Про державно-приватне партнерство” є врегулювання питань повноважень Міністерства економіки України саме у розділі, який стосується державної підтримки, державних гарантій та державного контролю. Така логіка могла би пояснюватися, якби Міністерство економіки України було би відповідальним лише за питання державної підтримки, контролю та гарантій.

Проте, як вказано в статті 22 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, Міністерство економіки України, серед іншого, й має такі повноваження як розроблення концепції та проєктів державних цільових програм щодо сприяння ДПП та його виконання, а також захист законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП [20].

Враховуючи, що вказані повноваження виходять за межі державної підтримки, державних гарантій та державного контролю, слід виокремити в окремий розділ закону питання повноваження органів у сфері ДПП.

Окрім цього, проблематичним є питання ненадання державної підтримки приватним партнерам. Наприклад, передбачені статтею 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” інструменти підтримки проєктів ДПП не застосовувалися жодного разу на практиці. Так, якщо державні або місцеві гарантії не надавалися, а виплати приватному партнеру передбачених договором ДПП платежів, зокрема плати за експлуатаційну готовність, здійснювалися не стабільно через те, що не було налагодженим законодавство щодо довгострокових бюджетних зобов'язань, то інші інструменти не реалізовувалися через зовсім інші причини, аніж відсутність належного законодавчого регулювання.

Якщо мова йде про такий інструмент як придбання державним партнером певного обсягу товарів у приватного партнера або поставки останньому тих чи інших матеріалів або товарів, необхідних для здійснення ДПП, то механізми для таких дій державного партнера, зокрема, на рівні підзаконних актів, відсутні.

Якщо ж мова йде про забезпечення будівництва, яке за Законом України “Про державно-приватне партнерство” включає нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, реставрацію та технічне переоснащення державними, комунальними підприємствами суміжної до проекту ДПП інфраструктури, то не зрозумілим залишається яким чином це може бути здійснено цими підприємствами. Так, відповідно до частини 1 статті 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” державна підтримка ДПП може полягати у будівництві комунікацій та мереж, під’їзних залізничних чи автомобільних шляхів або ж електронних комунікаційних мереж [20].

Слід відмітити, що перелік тих об’єктів, які може побудувати держава для приватного партнера в межах ДПП не виключений, що створює відсутність розуміння які інші об’єкти суміжної інфраструктури можуть бути побудовані в межах проекту ДПП. Більше того, частина 1 статті 18 Закону України “Про державно-приватне партнерство” навіть не визначає виключного переліку форм державної підтримки приватного партнера, що тільки додає неточності розумінню щодо можливості отримати конкретну підтримку від держави приватному партнерові в межах ДПП [20].

Окрім цього, національне законодавство не передбачає жодних механізмів яким чином держава може здійснити будівельні роботи щодо вказаних в законі об’єктів, яким чином може залучити підрядника, хто здійснюватиме авторський чи технічний нагляд за будівництвом, хто контролюватиме якість цього будівництва.

Порядок прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП не надає відповіді на ці запитання також. Пункт 4 цього

порядку вказує лише те, що державний партнер звертається до Міністерства економіки України або ЦОВВ, уповноваженого КМУ на прийняття рішення про надання підтримки. При цьому, державний партнер має подати із заявою проєкт рішення про надання підтримки, копію рішення про здійснення ДПП, копію висновку звіту з ефективності здійснення ДПП [190].

За результатами розгляду документів, в документі про надання державної підтримки вказується, серед іншого, граничний обсяг та форма державної підтримки за роками. Проте, зміст порядку вказує на те, що мова йде про виділення коштів з місцевого або державного бюджету – в залежності від локації проєкту і органу, який виступає державним партнером. Разом з тим, порядок не містить жодних згадок яким чином державний партнер може підтримати приватного партнера й збудувати суміжну інфраструктуру для проєкту ДПП.

Більше того, можливість подачі заявки на державну підтримку лише державним партнером, відповідно до пункту 3 Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП, створює дисбаланс сторін [190]. Оскільки приватний партнер позбавлений такої можливості, державний партнер дуже часто може неохоче реалізовувати власні повноваження. Як результат, приватний партнер цілком ймовірно може залишатися без державної підтримки відсутність повноважень звернутися за підтримкою. Відповідно, держава й уряд повинні суттєво доопрацювати порядок надання державної підтримки для проєктів ДПП і уможливити звернення приватного партнера за підтримкою.

Окрім цього, аналогічно із впровадженою державною підтримкою за Законом України “Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні”, приватні партнери в межах проєктів ДПП мають мати можливість скористатися державною підтримкою у схожих формах. Так, закон передбачає такі преференції для проєктів зі

значними інвестиціями, як 1) звільнення від податку на прибуток; 2) звільнення від відшкодування втрат лісогосподарського виробництва [191].

Останнє звільнення передбачене Земельним кодексом для дорожнього будівництва, аеродромних об'єктів та аеродромів, об'єктів інфраструктури аеропортів та власне аеропортів, проте, будівництво залізничних шляхів, вокзалів та залізничної інфраструктури, а також мостів в межах проєктів ДПП окремо не звільнені від відшкодування, як й інші проєкти ДПП [9]. При цьому, державна підтримка схожого формату, яка передбачена для “проєктів зі значними інвестиціями”, цілком може стати релевантним прецедентом для застосування в межах проєктів ДПП.

Окрім цього, у контексті державної підтримки ДПП, модель застосування бюджетних виділень для підтримки облаштування індустріальних парків може стати релевантним прикладом. Так, Закон України “Про Державний бюджет України на 2024 рік” передбачає виділення 1 мільярду гривень на облаштування та стимулювання створення індустріальних парків [192]. Ці кошти, у великій мірі, спрямовуватимуться на державну підтримку створення таких парків та будівництво суміжної інфраструктури до цих парків. Відповідно, така модель може бути застосованою й на проєкти ДПП за умови виділення бюджетних коштів на цілі ДПП – аналогічно тому, як це успішно реалізовується із індустріальними парками.

Більше того, такий підхід дасть й державі переваги через отримання податків, робочих місць та інвестицій приватних партнерів у об'єкт ДПП. Прикладом можуть служити Великобританія та Австралія, проєкти ДПП яких – за належної підтримки держави – дали імпульс для потужного зниження витрат на проєкти.

Таким чином, звіт консалтингової компанії McKinsey вказує, що аудиторська служба Великобританії виявила зниження на 70 % перевитрат бюджету проєкту при зменшенні строків у графіку реалізації проєкту ДПП на 65 %. При цьому, австралійське дослідження 54 проєктів ДПП

продемонструвало, що лише 1 % проєктів перевищив бюджет при випередженні графіку в середньому на 3 %, в той час як традиційні підходи реалізації проєктів без застосування ДПП запізнювалися в середньому на 24 % [184].

Вищевказані результати звітів підтверджують, що держава повинна бути зацікавленою у здійсненні належної державної підтримки проєктів ДПП. Тільки в такому випадку Україні вдасться суттєво збільшити якість, ефективність та швидкість реалізації проєктів з будівництва та відбудови соціально значущих транспортних шляхів України, таких як аеропорти, аеродроми, вокзали, дороги, мости та залізниці.

Враховуючи вищевикладене, основними напрямками підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП є наступні:

врегулювання питання моніторингу та/або контролю у сфері ДПП за виконанням проєктів ДПП (пріоритетним є вибір на користь моніторингу ДПП);

врегулювання порядку встановлення цін і тарифів при адаптуванні моделі, за якої доходи приватного партнера базуються на платежах користувача послуг (“consumer pays”);

регламентування чіткої методології розрахунку відшкодувань, що підлягають сплаті приватній стороні державною стороною у разі порушення останньою зобов’язань за концесійним договором або договором ДПП;

виключити питання регулювання повноважень Міністерства економіки України як ключового органу у сфері ДПП із розділу V Закону України “Про державно-приватне партнерство” містить назву “Державна підтримка, державні гарантії та державний контроль” та створення окремого розділу “Органи у сфері ДПП”;

усунути такої вимоги для визначення переможцем конкурсу приватного партнера, як створення компанії-резидента для укладення договору ДПП;

встановити на рівні закону необхідність визначення виключного переліку тих об'єктів, які може побудувати держава для приватного партнера в межах ДПП як прояву підтримки та процедурні питання будівництва (вибору підрядника щодо будівництва таких об'єктів, проведення авторського та технічного нагляду тощо);

передбачити можливість приватного партнера подавати заявку для отримання державної підтримки в межах ДПП.

3.3. Узагальнення світового досвіду використання моделей ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні

ДПП в Україні застосовується вкрай рідко, оскільки одним із факторів його низької популярності є недостатньо чітке та зрозуміле законодавство.

Для виправлення цієї ситуації може бути застосовано міжнародний досвід з використання моделей ДПП, зокрема, й іноземних країн. Серед таких є французький досвід у функціонуванні механізму ДПП, оскільки у цій країні діє та ж система права, що й в Україні – романо-германська.

Як у Франції, так і в Україні, при ініціюванні та розробці проєктів ДПП дуже часто виникає дилема – з одного боку, приватний партнер привносить великий обсяг коштів у вигляді інвестицій у проєкт ДПП, створює велику кількість робочих місць та сплачує податки. Та навіть у такій ситуації, державний партнер зазвичай також сплачує платежі за ті послуги, які надає приватний партнер в межах проєктів ДПП, що становить причини для дискусій щодо потреби виділення таких видатків державного бюджету.

Франція – задля запобігання понесення занадто великого фінансового тягару державним партнером у проєктах ДПП – використовує фіксовані розстрочені платежі (безумовні та безвідкличні): наприклад, така модель використовувалася у проєктах ДПП щодо високошвидкісного залізничного сполучення у Франції.

При такій моделі державний партнер отримує розстрочку у здійсненні платежів за послуги приватного партнера і тим самим знижує ризики неналежного надання послуг або робіт в межах проєкту ДПП.

Ця модель також використовується й у Іспанії та Перу у вигляді видачі сертифікатів приватному партнерові державних партнером або урядом про визнання права на отримання щорічного платежу за виконану роботу [78, ст. 126].

Враховуючи, що І. Косач та А. Дегтярьов зазначають, що однією із причин неуспішності українського ДПП є проблеми відповідної інституційної інфраструктури у ДПП, привабливим для України є інституційна модель Франції у сфері ДПП [79, с. 6].

Приклад Франції та Великобританії, у яких Міністерство фінансів відповідальне за сферу ДПП, свідчить про відсутність масштабної інституційної інфраструктури для реалізації проєктів ДПП. Попри цю відсутність, це не заважає Франції та Сполученому Королівству Великої Британії бути місцями успішної реалізації транспортних та інших проєктів у ДПП сфері.

Таким чином, із врахуванням слабких фінансових можливостей публічного сектору України щодо розвитку транспортної інфраструктури дієвим інструментом для поліпшення ДПП може стати імплементація методів зменшення ризиків щодо робіт та послуг приватних партнерів, таких як розстрочка державних платежів приватному партнеру. При цьому, як показує досвід розвинених країн, створення окремого органу щодо сфери ДПП лише обтяжить бюджет додатковими видатками та не надасть необхідного та очікуваного імпульсу ДПП у сфері транспортних шляхів в Україні.

Іншими інструментами, які іноземні країни використовують для зниження видатків державного бюджету є прямі гарантії для кредиторів ДПП, для яких створюються гарантійні фонди, часткові гарантії сервісних

платежів, ескроу-рахунки, умовні або договірні гарантії для проєктних компаній у ДПП відносинах. Кожна із цих опцій полягає у наступному:

прямі гарантії для кредиторів ДПП надаються національними банками розвитку (наприклад, Banobras у Мексиці). Для дієвості цього інструменту держава часто створює гарантійні фонди, що створюються для забезпечення державних платіжних зобов'язань за договором ДПП;

часткові гарантії сервісних платежів. Даний інструмент полягає у встановленні лімітів, здебільшого відсоткових, щодо рівня можливих відрахувань з платежів у випадку невиконання приватним партнером встановлених показників операційної ефективності;

ескроу-рахунки та структури довірчого управління. Прикладом є платежі, які здійснює державний партнер за надання послуг приватним партнером, на окремий рахунок, який приватний партнер може використовувати після певного часу;

умовні або договірні гарантії. Прикладами можуть слугувати гарантії щодо мінімального дорожнього трафіку у дорожніх проєктах на основі платежів користувачів або ж кредиторів [78, с. 126].

Певні види вищевказаних інструментів можуть використовуватися навіть для хеджування ризиків при нестабільному курсі валют. Так, використання гарантій для хеджування валютних ризиків можливе при виконанні наступних умов: 1) модель ДПП заснована на платежах користувачів (user-pay PPP), 2) в даній моделі перегляд тарифу платежів за договором ДПП допускається з урахуванням зміни курсу валют або досягнення того рівня девальвації, що перевищує встановлений поріг обмінного курсу, 3) ця девальвація виступає як компенсаційна подія [78, с. 126].

Для України хеджування ризиків є актуальним, оскільки дійсно курс валют не є стабільним. Та попри це, застосування моделі ДПП, заснованої на платежах користувачів (user-pay PPP), є вкрай рідкісним явищем. Це, у свою чергу, приводить до висновку про актуальність вказаного вище

інструменту для України лише при умові адаптації умов інструменту до моделі, заснованої на платежах уряду приватному партнеру (government-pay PPP).

Окрім Франції, варто звернути увагу й на досвід Великої Британії. А враховуючи, що у Великій Британії сфера ДПП є поширеною та проявляє себе найефективніше у світі, її досвід повинен стати релевантним для України. Загальна система права Великої Британії оперує терміном “приватна фінансова ініціатива” (ПФІ – Private Financial Initiative), що є аналогом терміну ДПП, поширеного в Україні.

Так, структурування ПФІ/ПФІ2 наразі має на меті передати більшу частину ризику, пов’язаного з будівництвом та експлуатацією відповідного об’єкта, підряднику або ж приватному партнерові. Це досягається, насамперед, через механізм оплати та режим виконання робіт. Підрядник або приватний партнер, як правило, не отримує доходу до завершення будівництва відповідного об’єкта. При цьому, після початку надання послуг на базі завершеного об’єкта ДПП, його дохід зменшується, якщо послуги ним не надаються з певних причин або надаються неналежним чином. Таким чином, британський уряд створює передумови для належного виконання договору ДПП приватним партнером, який виступає спочатку суб’єктом, який будує чи реконструює або модернізує об’єкт ДПП, а лише за результатами цих дій він починає отримувати платежі [80].

У Британії, як правило, ПФІ створюються за традиційною структурою “холдингова компанія – проєктна компанія”. Історично так склалося, що будівельні підрядники, які брали участь у тендерах на реалізацію проєктів ДПП, забезпечували початкові інвестиції в акціонерний капітал приватного партнера. Саме холдингова компанія може й забезпечити виконання зобов’язань за договором ДПП проєктної компанії, створеної приватним партнером. Однак сторонні фінансові інвестори (наприклад, інфраструктурні фонди) регулярно купують частку в капіталі проєктів ПФІ після їх завершення [80].

Таким чином, враховуючи британський досвід, варто зазначити, що українське законодавство, зокрема, Закон України “Про державно-приватне партнерство” слід доповнити поняттями “проектної компанії” та “холдингової компанії”, які виступали би приватним партнером, а також підрядником. Вказані терміни стали би релевантним уточненням для покращення функціонування ДПП в Україні.

Іншим привабливим для України інструментом у сфері публічно-приватних відносин інвесторів та представників публічної влади у Британії є стратегічне інфраструктурне партнерство. Підхід щодо його формування полягає у призначенні органом державної влади приватного партнера (або підрядника) для реалізації пулу проектів, об’єднуючи кілька проектів або кілька етапів робіт, які самі по собі були б занадто малими щодо їх вартості та обсягу робіт, щоб виправдати структуру проектного фінансування в межах ДПП [80].

Така модель стратегічного партнерства у сфері ДПП, яка цілком може бути регламентована в Законі України “Про державно-приватне партнерство”, безумовно покращить підхід до відбудови інфраструктури транспортних шляхів України, оскільки в межах одного регіону часто існують типові та невеликі пошкоджені або знищені об’єкти інфраструктури різного транспорту (залізничного, дорожнього та авіаційного транспорту). Наприклад, мова може йти про автобусні станції, залізничні станції та іншу транспортну інфраструктуру в межах невеликих громад.

Таким чином, враховуючи гостру необхідність відновлення, будівництва та подальшої експлуатації транспортних шляхів України, інструменти, як “стратегічне інфраструктурне партнерство” можуть створити умови для розширення застосовності механізму ДПП до будівництва та експлуатації транспортних шляхів України.

Варто також вказати й на досвід ДПП у інших країнах, оскільки інституційна структура американського варіанту реалізації ДПП також

варта уваги. У Сполучених Штатах Америки, починаючи із 1970 років, ДПП формувалися через урядові програми для їх стимулювання.

Такі програми були створені на базі промислових активів центрів дослідження в університетах та програм створення інженерних центрів. Вони були підтримані промисловим сектором. Саме це й стало стимулом для об'єднання зусиль публічного, академічного та промислового секторів для комплексних ДПП. Це створювало імпульс для науково-технічного прогресу, який спостерігається протягом десятиліть у США [82, с. 57–60].

Варто згадати й турецький формат регламентування сфери ДПП, в межах якого сфера ДПП регулюється великою кількістю законодавчих актів, серед яких Закон про створення проєктів за моделлю BOT (build-operate-transfer), Закон про будівництво автомобільних доріг, Закон про оренду та передачу прав на експлуатацію аеропортам та передачу на приватизацію активів, що належать Турецькій залізниці (включаючи порти) та Закон № 4046 про приватизацію [83].

Статистика реалізації проєктів ДПП у Туреччині демонструє, що з 1986 до 2022 року Туреччина реалізувала загалом 265 проєкти ДПП [84]. На даний момент найбільш значимими проєктами, які реалізовано в Туреччині у сфері транспортної інфраструктури, є: проєкт ДПП у сфері будівництва аеропортів – в тому числі, стамбульського аеропорту, вартість якого становить більше 35 мільярдів доларів США, а також аеропорт Анталії (600 мільйонів євро інвестицій) [85, с. 446].

Розглядаючи моделі ДПП в Туреччині, варто вказати на наступні її ознаки, передбачені Законом BOT та Законом BLT: в межах відбору проєктів проводиться економічна оцінка / попереднє техніко-економічне обґрунтування, приватні партнери обираються на конкурсній основі, використовується міжнародний арбітраж для врегулювання конфліктів сторін, та навіть дозволяється використання іноземного права в окремих випадках.

При цьому прослідковується, що нормативно-правовій базі у сфері ДПП бракує єдності, яке має бути забезпечена. Іншим недоліком є відсутність гнучкості неконцесійних ДПП, а також не гарантується високий ступінь стабільності положень про організацію проєкту.

Компенсація за розірвання договору ДПП не заборонена, але й чітко не врегульована законодавством, тому зазвичай компенсація регулюється договором ДПП. Законодавство Туреччини прямо не передбачає забезпечення прав концесіонера або створення застави на нерухоме майно, яке є предметом ДПП, для залучення стороннього фінансування [83].

Інституційна структура відносин ДПП в Туреччині є схожою, як у Франції, Британії та в Україні. У турецькій моделі відсутній окремий орган, основним і ключовим завданням якого є суто забезпечення формування політики у ДПП сфері. Хоча й нормативно-правова база свідчить про те, що Туреччина має плани розвитку ДПП як частини національної системи державних інвестицій, а також на рівні галузевих стратегій, Міністерство розвитку лише публікує посібники, статистичні дані, аналітичні матеріали та веб-посилання, які є корисними для інвесторів у сфері ДПП. Проте, вказане міністерство не є органом, основне завдання якого полягає у формуванні політики у ДПП [83].

Натомість, в Міністерстві розвитку Туреччини існує департамент ДПП, який виконує адміністративну роль, а також допомагає у розробці проєктів в цілому, просуванні ДПП/концесій тощо, але все ж не є органом, що формує ДПП політику [83]. Такий підхід має логічне обґрунтування. Відсутність єдиного органу ДПП не спричинює відсутність попиту на проєкти ДПП у інвесторів. І навпаки – у випадку присутності органу ДПП – незрозумілим залишається відповідь на питання чи це призведе до масштабування застосування і покращення регулювання інструменту ДПП.

Відсутність в Туреччині єдиного органу ДПП вказує ні про що інше, як на відсутність необхідності створення окремого органу ДПП в Україні всупереч позиції багатьох науковців, серед яких В. Круглов, який вважає,

що однією із вагомих перешкод, яка створює низький рівень попиту на проекти ДПП, є неготовність інституційної інфраструктури державних органів до передачі певних прав приватним суб'єктам [28, с. 261, 321].

Підсумовуючи основні умови турецького формату регулювання ДПП, можна дійти висновку, що ця модель має багато спільних рис із українським підходом до формування законодавства у сфері ДПП.

Таким чином, забезпечення прозорості, транспарентності та захисту приватних партнерів у проектах ДПП є тими факторами, які формують рамку законодавчого регулювання ДПП у Туреччині. Очевидно, що всі перераховані фактори варто враховувати при реформуванні українського правового середовища у сфері ДПП.

Також турецький досвід є релевантним для України з огляду на співпрацю уряду України із турецьким урядом. Наприкінці січня 2023 року Олександр Кубраков, экс-міністр відновлення України провів зустріч із представниками уряду Туреччини у Стамбулі для обговорення відновлення України, за результатами якої повідомив про створення робочої групи з відбудови. Таким чином, Туреччина зацікавлена інвестувати в українську відбудову транспортних шляхів України, і саме ДПП стане належним інструментом для цих цілей [87].

Іншою країною, яка готова тісно співпрацювати із українським урядом над відбудовою транспортного сектору України, є Канада. 5 лютого 2024 року з'явилося повідомлення на веб-сайті КМУ, в якому экс-міністр відновлення України наголосив на зацікавленості канадських компаній інвестувати в транспортний сектор України. Фокус уваги, за словами экс-міністра, у канадсько-українській співпраці буде на формуванні надійного та ефективного транспортного сектору – зокрема, й збільшенні експортних спроможностей наземних та водних шляхів України. Для цього була створена Business Advisory Group, одним із основних напрямків якої буде залучення інвестицій у транспортній галузі щодо покращення таких

транспортних шляхів, як залізниця, мультимодальні перевезення, порти, аеропорти [88].

Відповідно, враховуючи зацікавленість Канади в розбудові українського транспортного сектору та її успішність у секторі ДПП, досвід цієї країни слід проаналізувати в контексті аналізу успіхів та невдач тих чи інших рішень органів державної влади цієї країни. Канадський підхід у сфері ДПП полягає в тому, щоб створити альтернативну модель фінансування та закупівель, спрямовану на подолання відсутності належного рівня та обсягу інфраструктури шляхом створення спільних підприємств між державним та приватним секторами. Відповідно, модель ДПП найчастіше використовується у сферах, де не вистачає державних коштів для задоволення потреб в інфраструктурі. За канадською моделлю, успішність ДПП прямо залежна від готовності уряду країни, у якій реалізовується ДПП, взяти обов'язки щодо забезпечення координації дій влади та однакову філософію щодо ДПП, а також забезпечити доступ партнерів ДПП до необхідних інструментів проєктного фінансування.

Подолання глобальної відсутності достатнього обсягу інфраструктури вимагатиме збільшення транскордонного фінансування інфраструктури, тому необхідно розглянути чи не перешкоджає законодавча база Канади іноземним інвестиціям у канадські проєкти ДПП. Таку думку висловлює Алекс Малий, переможець конкурсу студентських есе з права "Атріум" 2021 року [89]. У своїй роботі Алекс Малий аналізує такі фактори, як регуляторне середовище канадської моделі ДПП, прозорість контрактів ДПП у Канаді, процес відбору приватних партнерів та механізми вирішення спорів у сфері ДПП. На основі цих критеріїв він наводить основні ознаки формату регулювання ДПП в Канаді: 1) інституційні, правові та фінансові рамки встановлені таким чином, що дозволяють Канаді бути представленою як один із найбільш динамічних ринків ДПП у світі. Загальна тенденція на канадському ринку ДПП полягає в тому, що спеціальне законодавство щодо ДПП існує лише в тому обсязі, який необхідний для створення різних

державних установ, відповідальних за реалізацію та закупівлю інфраструктурних проєктів, а правова база ДПП розробляється переважно провінційними установами, 2) існує кілька федеральних, провінційних і муніципальних керівних принципів і політик, розроблених з метою гармонізації структури ДПП в Канаді. Однак ці політики і керівні принципи не є юридично обов'язковими, і тому провінційні органи несуть основну відповідальність за визначення правил, які застосовуватимуться під час реалізації проєктів ДПП. Зрештою, канадські проєкти ДПП підпадають під дуже незначне законодавче та нормативне регулювання з боку федерального і провінційного урядів, і основний масив законодавства у сфері ДПП припадає на місцеві регуляторні акти.

Канада, за винятком Квебеку, використовує систему загального права, яка є менш передбачуваною, ніж романо-германська школа права, а отже, має менше законів, що регулюють форму та умови договорів ДПП. Як наслідок, договори ДПП в Канаді чітко розмежовують ролі, обов'язки та відносини між контрагентами проєкту ДПП.

У Канаді немає єдиного регуляторного органу, який би встановлював і регулював діяльність ДПП. Натомість існує велика кількість суб'єктів на федеральному, провінційному та муніципальному рівнях для виконання цих цілей. Канадські проєкти ДПП реалізуються в межах довгострокових договорів, згідно з якими приватний сектор проєктує, будує, фінансує, експлуатує та обслуговує державну інфраструктуру протягом певного періоду часу.

Сторонами договору ДПП – який є основою для відносин приватного та державного партнера та називається “проєктна угода” – є суб'єкт державного сектору та найчастіше консорціум приватного сектору. У Канаді державний сектор виступає спонсором проєкту і може складатися з федерального, провінційного або муніципального органу влади, залежно від типу проєкту.

При цьому, учасники проектної компанії приватного партнера можуть відрізнитися в залежності від моделі ДПП, яка використовується, але типовими членами такої компанії є організація-кредитор, яка фінансує проект; підрядник, що проектує і будує об'єкт ДПП; і підрядник з надання послуг, який експлуатує, обслуговує і ремонтує об'єкт. Вказані компанії утворюють проектну компанію (приватний партнер), керівництво якої виступає в якості контактних осіб для всіх приватних організацій, що беруть участь у проекті ДПП. Цю компанію в Канаді називають “проектною компанією” або “приватним консорціумом”. Схожого підходу, при якому в якості приватного партнера виступає три і більше компаній, що виконують різні функції в межах проекту, притримується О. Радкевич, який посилається на джерела Світового Банку [30]. Такий підхід не позбавлений сенсу з огляду й на те, що у Британії також застосовуються схожі структурування угод ДПП “холдингова компанія – проектна компанія”.

За канадською моделлю іноземні компанії можуть брати участь у ДПП у різних ролях. З одного боку, іноземні інституційні інвестори можуть бути прямими або непрямими акціонерами проекту ДПП, а з іншого боку, іноземний інвестор може бути приватним партнером за проектною ДПП угодою.

Здебільшого канадські ДПП використовують механізми платежів за готовність (availability payments) або платежів за виконання (completion payment). Ці механізми передбачають виплату одноразової суми проектній компанії після того, як об'єкт досягне значної завершеності (платіж за готовність), а потім періодичні платежі протягом решти терміну дії контракту (платежі за експлуатаційну готовність). Платежі за готовність, як правило, вважаються менш ризикованими для інвесторів-приватних партнерів, ніж платежі, що ґрунтуються на доходах (наприклад, через стягнення плати за послуги у ДПП проектах в транспортній сфері), тому що державний партнер бере на себе ризики, пов'язані з отриманням доходів.

Провінційні агенції Канади розробили двоетапний процес закупівель: 1) етап запиту на кваліфікацію (RFQ) та 2) етап запиту на пропозицію (RFP). Усвідомлюючи той факт, що цей процес є складним, державна установа гарантує, що етап запитів на кваліфікацію (RFQ) потребує мінімальних витрат часу та зусиль. На цьому етапі державний орган просить зацікавлені компанії подати пропозиції, в яких зазначається, що вони зацікавлені в проєкті, виходячи з їхнього досвіду та знань, після чого відбирається приблизно три компанії для переходу до наступного етапу.

Етап запиту на пропозицію (RFP) вимагає від компаній-конкурсантів ретельного опису того, як вони планують реалізувати проєкт ДПП. Це дороговартісно і довготривало для кожної компанії, яка бере участь у конкурсі. Зважаючи на складний характер цього процесу, державні органи намагаються забезпечити певну правову визначеність, чітко встановлюючи процедури відбору компаній в рамках етапу запиту на пропозицію (RFP) і надаючи загальний огляд обов'язків і зобов'язань, які повинен буде взяти на себе переможець конкурсу. Цей процес також дозволяє учасникам торгів надавати коментарі до проєкту договору ДПП, тим самим сприяючи створенню умов для співробітництва і можливості побудувати відкриті і прозорі відносини між державним та приватним партнером.

Та попри те, що процес підготовки пропозицій приватними сторонами займає час та фінансові ресурси, Канада, попри всю критику експертів, відшкодовує компаніям, які програли конкурсний відбір ДПП, кошти, витрачені на підготовку пропозиції (RFP). Це збільшує забезпечення змагальності процесу відбору приватного партнера.

ДПП для Канади, як і більшості західних країн, слугує відповіддю на два основних виклики: 1) високий рівень безробіття та дефляція економіки, що вимагає підтримки економічної активності та інвестицій у необхідні активи державного сектору, які й стають об'єктами ДПП; та 2) необхідність обмеження державного боргу, що призводить до відкладення певних

великих інфраструктурних проєктів, які можуть негативно вплинути на рівень зайнятості.

При цьому, є випадки-виключення для незастосування ДПП у Канаді: 1) існування інституційної структури, яка не має чіткої стратегії при реалізації проєкту ДПП; 2) правова база Канади не містить спеціальних законів для ДПП у тій чи іншій сфері, справедливого механізму вирішення спорів, прозорості договорів ДПП або структурованої системи відбору партнера – що буває вкрай рідко в Канаді; та 3) у випадку фінансового середовища країни, яке не сприяє використанню інструменту ДПП для побудови відносин між бізнесом та державою – що також буває вкрай рідко, а зазвичай в період кризових ситуацій або глобальних потрясінь [89].

Відсутність канадського державного нагляду не означає, що Канаді бракує контролю за фінансами, які використовуються в межах договору ДПП. Натомість, сторони договору ДПП імплементують найкращі практики моніторингу проєкту ДПП. Державний партнер представлений внутрішніми юристами відділу правових питань провінційної агенції, основною метою створення якої є моніторинг використання коштів в межах проєкту ДПП.

Спосіб вирішення спорів між сторонами договору ДПП залежить від предмету конфлікту. Тоді коли більшість спорів вирішуються канадськими судами та арбітражами, такі спори, які пов'язані із визначенням моменту завершення робіт, незначними недоліками робіт та змінами в зобов'язаннях сторін, як правило, покладаються на висновок незалежного сертифікаційного органу, який не має обов'язкової сили. Якщо сторона не погоджується з таким висновком, вона має право звернутися до арбітражу або суду [89].

Існування альтернативних варіантів вирішення спорів, такі як залучення експертів щодо вирішення конфліктів між приватним та державним партнером, які мають радше технічний характер, є перевагою канадської моделі. Безумовно, що український досвід підтверджує необхідність залучення досвіду Канади у цьому питанні, оскільки достатньо проєктів

ДПП, у яких мали місце спірні ситуації між приватним та державним партнером. Прикладом такого може служити оскарження рішення про розірвання концесійного договору на управління “ТЕЦ-2 Есхар” концесіонером об’єкта “Нафтогазовидобувною компанією” у серпні 2023 року [90]. В межах схожих конфліктних ситуацій, незалежний сертифікаційний орган або інженер-експерт міг би врегулювати спір без необхідності залучення фінансових ресурсів та використання сторонами довготривалих процесуальних процедур в суді або арбітражі.

Також відомі випадки, коли компанія-конкурсант на отримання об’єкта у концесію оскаржувала надання об’єкта іншій компанії [91]. Мова йде про один із найвідоміших проєктів ДПП в Україні – концесію Херсонського порту компанією “Рисоіл Херсон”, а “Спеціальна компанія морський порт Херсон” була суб’єктом оскарження цього конкурсу. Відповідно, такого роду конфлікти стосовно процедурних питань міг би вирішувати в Україні експерт або інший технічний спеціаліст, якщо це було би врегульовано в законодавстві та договорі ДПП, як це врегульовано в Канаді. Це дозволило би зменшити витрати обох сторін проєктів ДПП при вирішенні суперечок між ними.

Україна може перейняти досвід Канади у сфері ДПП, оскільки розвиток цієї сфери у Канаді покликаний – як і на інших розвинених ринках, де ДПП успішно функціонують – покращити стан інфраструктури в соціальній, транспортній та комунікаційній сферах. Відповідно, розвиток ДПП слугує своєрідною реакцією на погіршення транспортної інфраструктури.

Канада може продемонструвати Україні зрілий ринок ДПП з великою кількістю успішних проєктів і тому вважається зразковою моделлю для країн, які сподіваються використати проєкти ДПП для подолання інфраструктурної нестачі. Наразі в Канаді нараховується 385 проєктів ДПП з приблизною ринковою вартістю \$139 млрд. При цьому, із цієї кількості більше 30%, а саме 117 проєктів становлять транспортні ДПП. При цьому, лише 6 проєктів (1,7%) становлять скасовані проєкти ДПП, та 7 проєктів

(2%), які перебувають на розгляді уряду щодо необхідності або відсутності необхідності їх впровадження [92].

Такі показники канадської моделі ДПП вражають своєю масштабністю залучення інвестицій та кількістю реалізованих проєктів та тих проєктів, які перебувають в активному впровадженні. В такому випадку, для України модель ДПП, застосовна в Канаді, є релевантною з огляду на те, що Канада стикається з такими ж викликами, як й Україна, стосовно зношеності та нестачі інфраструктури та необхідності її модернізації. При цьому, рівень залученості приватних компаній до оновлення транспортної інфраструктури в цій країні значний, що свідчить про успішність канадської моделі ДПП.

Для інвестування в українські проєкти ДПП, українські та міжнародні інвестори часто стикаються із занадто високим рівнем “зарегульованості” процесів ДПП та відсутністю гнучкості державних партнерів та уряду у цих процесах в Україні. У Канаді, на противагу, це питання вирішене шляхом децентралізації на рівень провінцій усіх процесів із розробки політик у сфері ДПП та вибору приватних партнерів для більшості проєктів ДПП. Основою таких відносин стає договір ДПП, стосовно якого сторони можуть надавати коментарі та пропонувати зміни. Такий підхід створює ті гнучкі умови у ДПП процедури, які потребує Україна.

Україна, як і Канада, має досвід проблем із прозорістю процесів відбору приватних партнерів. Проте, навіть при цьому доволі не прозорому процесі відбору приватних партнерів у Канаді, країна демонструє успішність залучення іноземних інвестицій до проєктів ДПП. Значною мірою, успіх ДПП в Канаді продиктований можливістю приватних компаній вести перемовини щодо положень договору ДПП та умов конкурсу на вибір найкращої пропозиції приватного партнера. Канада, за допомогою застосування ДПП, прагне адресувати ті ж виклики, що й Україна у сфері фінансів – зменшити державний борг, який часто призводить до відкладення

реалізації певних великих інфраструктурних проєктів, які можуть негативно вплинути на рівень зайнятості населення.

Канадська модель ДПП передбачає застосування експертів для вирішення невеликих спорів, які мають радше технічний характер, аніж юридичний. При цьому, нагляд замінено моніторингом відділу правових питань провінційної агенції, який забезпечує більш належні і ефективні інструменти для аналізу використаних публічних коштів приватним партнером. Таке застосування альтернативних механізмів дозволяє Канаді створювати належні умови, при яких приватний партнер не витрачає велику кількість ресурсів для вирішення конфліктів в межах проєктів ДПП. Відповідно, досвід Канади у залученні експертів для врегулювання конфліктів між партнерами у проєктах ДПП може стати релевантним інструментом для впровадження в Україні.

Підсумовуючи міжнародний досвід у сфері ДПП, запровадження в національному законодавстві щодо ДПП поняття “проєктної компанії”, “холдингової компанії” та “стратегічного інфраструктурного партнерства”, “експерта”, можливості застосування розстрочених платежів державним партнером приватному партнерові, які успішно функціонують в Британії, Франції та Канаді, створить умови для розширення застосовності механізму ДПП до будівництва та експлуатації транспортних шляхів України та покращить нормативно-правове регулювання у цій сфері.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

За результатами дослідження та оцінки в межах третього розділу дослідження позицій представників української, іноземної наукових доктрин, вивчення іноземного та міжнародного досвіду у сфері правового регулювання ДПП створено умови для наступних висновків.

Концептуальні підходи до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП повинні передбачати врахування стратегічних інтересів й бачень України щодо розвитку не лише

транспортної, а й безпекової, екологічної та аграрної політики України. Для цих цілей повинен бути розроблений стратегічний документ, який передбачатиме такі заходи, як моніторинг реалізації вимог документу, оцінки фінального виконання та інструментів зміни та коригування цих заходів. Це дозволить посилити конкурентоспроможність України на глобальній інвестиційній мапі світу, усунути проблеми недостатнього досвіду в сфері ДПП, зменшити державні витрати, залучити більші обсяги приватного капіталу в країну, модернізувати державні об'єкти, оновити фінансові організаційно-правові інструменти для реалізації проєктів.

Наявні спроби регулювання концептуальних підходів у сфері ДПП не мали успіху через відсутність стратегічного бачення країни щодо залучення іноземних, зокрема, європейських інвестицій, відсутність питання відповідності українських ДПП міжнародним стандартам та вимогам.

Окрім цього, наявні спроби забезпечити концептуальні підходи у сфері ДПП в єдиному документі не завершувалися позитивним результатом через неврегульованість питання способів усунення проблеми недостатнього досвіду українського державного апарату в реалізації ДПП.

Стратегія повинна регламентувати питання впливу її впровадження на бюджет країни. Усі стратегії та концептуальні документи у сфері ДПП не містили положень щодо зменшення навантаження на бюджет. Державні активи, які держава мала намір передати в ДПП, не відповідали базовим стандартам та вимогам. А за відсутності технологічної складової та вимог до її впровадження під час реалізації транспортних проєктів в Україні, врегульованих фінансових інструментів для використання в межах ДПП, стратегії у сфері ДПП часто залишалися декларативними документами.

При цьому, відсутність механізмів впровадження на інституційному рівні проєктів ДПП та стратегій щодо сфери ДПП створювало множинність органів у сфері ДПП, що не сприяло розвитку цього інструменту, а лише перешкоджало залученню приватних партнерів. Наявність щонайменше 6-ти органів у сфері ДПП створює невиправдане розуміння приватного

партнера та потенційного інвестора про наявність бюрократії та відсутність концептуального розуміння держави у сфері ДПП.

Також відсутня в межах стратегічних документів у сфері ДПП дорожня карта реалізації конкретних кроків у відповідні строки (ухвалення документів, покращення інституційної основи ДПП, проведення тренінгів для державних службовців, що працюють з ДПП) тільки створювала нерозуміння приватних партнерів стосовно концептуального підходу держави щодо майбутнього розвитку сектору ДПП. Відсутність строку чинності стратегічних документів є поширеною проблемою, оскільки не дозволяє навіть державі усвідомити коли документ повинен бути актуалізованим та зміненим.

Автором вказано на ряд таких проблем в контексті регулювання механізму ДПП, які можливо врегулювати належним чином у нормативно-правових актах у сфері ДПП, як питання проведення аналізу ефективності ДПП та аналізу концептуальної записки. Відсутність деяких із необхідних строків для реалізації одних процедур, довготривалі строки в межах інших процедур та недоброякісне регулювання фінансових інструментів у сфері ДПП створюють ризики для розуміння приватного партнера щодо проєктів у сфері ДПП в Україні.

Незрозумілий статус таких документів, як акти виконавчого комітету органу місцевого самоврядування при аналізі концептуальної записки стосовно об'єктів комунальної власності. Також відсутнє розуміння статусу рішень ініціатора підготовки пропозиції про реалізацію ДПП та органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим породжує практичні проблеми при реалізації ДПП.

Вимоги до приватного партнера щодо реєстрації компанії-резидента України з метою надання можливості укладення угоди про ДПП є надмірно обтяжливими та не відповідають кращим західним практикам, зокрема, й європейським документам, які не встановлюють таких вимог. Таке положення є дискримінаційним по відношенню до іноземних юридичних

осіб та суперечать навіть українському законодавству, яке регламентує правовідносини із іноземним елементом та інвестиційну діяльність в Україні. Певні норми щодо можливості особи, яка подала пропозицію про здійснення ДПП, отримати перемогу, є дискусійними в аспекті відповідності положенням конкурентного та антимонопольного права.

Державна підтримка, яка не є державною допомогою в розумінні Закону України “Про державно-приватне партнерство”, потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання із врахуванням, що законодавство про державну допомогу та антимонопольне законодавство не містить звільнення чи пом’якшення вимог до державної підтримки ДПП у контексті прирівнювання її до державної допомоги.

Текст нормативно-правових актів у сфері ДПП також сповнений дублювань в певних положеннях. Процедури, такі як оцінка впливу на довкілля, не врегульовані належним чином, оскільки на практиці можуть призводити до анулювання реалізації проєкту ДПП через те, що така оцінка проводиться після укладення договору ДПП. Встановлення надмірних вимог до створення конкурсної комісії, довготривалі строки її скликання тільки створюють умови для затягування строків реалізації проєктів ДПП.

Підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП може бути реалізованим за рахунок встановлення процедури моніторингу виконання проєктів ДПП, метрик та вимог реалізації моніторингу. Контроль за виконанням договору ДПП повинен бути врегульований договором ДПП як істотна умова і має враховувати неможливість приватного партнера самовільно встановлювати тарифи на власні послуги, якщо вони надаються напряму населенню.

Державна підтримка у сфері ДПП повинна бути сконструйована таким чином, як це реалізовується у проєктах підтримки індустріальних парків та “проєктів зі значними інвестиціями”. Тільки такі умови зможуть створити умови для конкурентоспроможності України на європейському ринку.

ВИСНОВКИ

Дослідження, покладені в основу дисертаційної роботи, складають вивчення та аналіз теоретично-практичних особливостей, засад та підходів до вдосконалення адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Зокрема, вирішено ряд актуальних наукових проблем у сфері відновлення потенціалу регламентування ДПП.

Вирішення визначених наукових завдань заклало фундамент для використання автором наукових механізмів, підходів, моделей, принципів та методів покращення адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України, зокрема, з метою посилення державної підтримки ДПП, трансформації контролю ДПП у фоновий моніторинг та усунення бюрократичних ускладнень механізму ДПП.

Результати, отримані під час наукового дослідження, демонструють виконання поставлених завдань з наукового аналізу, вирішення існуючих теоретико-практичних проблем, а також уможливають формулювання наступних рекомендацій, пропозицій та кроків, які що дозволили розробити наступні висновки та пропозиції:

Завдання 1. Визначити зміст і структуру ДПП в умовах сучасних суспільних відносин.

Висновок 1. Досліджено теоретичні основи державного регулювання ДПП будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні. Визначено зміст, суть та структуру ДПП в умовах сучасних суспільних відносин.

ДПП визначено як перспективну форму залучення коштів приватних інвесторів для будівництва та відбудови транспортних об'єктів України. В цьому світлі автором визначено ДПП як форми співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проектів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на

об'єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

Зміст і структура ДПП полягає у таких елементах, як об'єкти, якими виступають державні та комунальні об'єкти й активи та об'єкти, створені під час реалізації договору ДПП, які є суспільно значущими проектами інфраструктури загального користування. Також в структуру ДПП входять функції ДПП, які автор визначив як цільову, координаційну, моніторингову та соціальну функцію. При цьому, автор включає в структуру ДПП передбачає також сторін ДПП, якими виступають державний та приватний партнери.

Завдання 2. Дослідити адміністративно-правову та соціально-економічну природу ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;

Висновок 2. Адміністративно-правова природа ДПП, як зазначається автором, полягає у застосуванні адміністративної підтримки (земельні питання, підключення об'єктів ДПП до мереж тощо) державного партнера на відміну від інших проектів, де присутня лише приватна складова.

Іншим проявом адміністративно-правової природи ДПП є залучення адміністративного ресурсу при стимулюванні в межах ДПП перетворення публічних активів у сфері транспорту у сучасні та модернізовані об'єкти. ДПП також є підставою виникнення адміністративно-правових відносин адміністративно-правового апарату та приватного партнера, виникає на підставі адміністративного акту (тобто, акту органу державної влади або місцевого самоврядування) – вказані характеристики демонструють адміністративно-правову природу ДПП. Також адміністративно-правову сутність ДПП відображає власне адміністративне регулювання та природа відносин у сфері ДПП, зокрема, форма можливої зміни або припинення договору ДПП на основі адміністративних нормативно-правових актів.

Визначено, що соціально-економічна природа ДПП полягає у застосуванні ДПП в якості механізму та інструменту для розбудови транспортної інфраструктури з метою досягнення максимальних соціально-економічних результатів.

Вирішення різноманітних соціально-економічних проблем та реалізація вектору розвитку соціально-економічної політики держави, та навіть забезпечення безпеки країни в контексті економічної, і продовольчої, і транспортної безпеки є проявами соціально-економічної природи ДПП. При цьому, у порівнянні із приватизацією як формою залучення приватних інвестицій у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України, ДПП є більш прийнятним механізмом для балансування інтересів державного та приватного інтересу, що підтверджується результатами наукових досліджень, більшою довірою населення, ширшою урегульованістю у нормативних документах та часто неуспішною практикою реалізації приватизаційних аукціонів щодо таких транспортних об'єктів, як деякі порти.

Завдання 3. Окреслити основні принципи та моделі ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Висновок 3. Виділено та класифіковано принципи, які зараз застосовуються при ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Останні включають такі принципи, як відкритості, рівності та відсутності дискримінації, відповідальності за виконання умов договору, стимулювання та гарантій ДПП та конкурентності.

Принципи ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України пропонується сформулювати як принцип добросовісної поведінки, прозорості, підзвітності, сталого розвитку, який передбачає відповідність проєкту ДПП Цілям сталого розвитку України та принцип довгострокового бюджетного планування державного партнера.

Завдання 4. Окреслити концептуальні підходи до державного регулювання розвитку організаційного механізму ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Висновок 4. Обґрунтовано формування концептуального підходу до державного регулювання механізму ДПП. Сформульовано авторське визначення концепції у сфері ДПП як “загальної ідеї та рамки, яка описує основні принципи та цілі, які лежать в основі ДПП в Україні і визначає загальну візію і підходи до розвитку партнерства між державними та приватними суб’єктами”.

Наголошено на необхідності впровадження стратегічного та концептуального документу, який враховуватиме поточні умови перебування України у повномасштабному вторгнення Росії та важливі нормативно-правові документи, включаючи стратегії розвитку інших секторів економіки та безпеки України.

Завдання 5. Охарактеризувати механізми адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері транспортних шляхів в Україні.

Висновок 5. Попри те, що механізм адміністративно – правового регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні має відсутні дефініції в законодавстві, автором визначено, що для механізму характерна структура, яка включає норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, правотлумачення та юридичну відповідальність.

Механізм ДПП повинен бути вдосконаленим за рахунок скорочення строків його реалізації, посилення кроків держави щодо правової культури публічних суб’єктів механізму та внесення змін щодо положень, які регламентують моніторинг ДПП.

Завдання 6. Визначити суть та особливості механізму державної підтримки та державного контролю ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Висновок 6. Досліджено, що державна підтримка у сфері ДПП розвивалася крізь велику кількість етапів розвитку, перебуваючи у пост-радянській формі після 90-х років і дійшовши до регулювання Угодою про асоціацією України та ЄС з 2014 року.

Законодавство не визначає належним чином диференціацію між державною допомогою та державною підтримкою попри наявні положення у Законі України “Про державно-приватне партнерство”, а адміністративний апарат не виділяє належних об’ємів бюджетних коштів для цілей державної підтримки сфери ДПП.

Механізми, передбачені Законом України “Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні” та Законом України “Про індустриальні парки” щодо компенсації кредитних відсотків, надання фінансування для облаштування інфраструктури, компенсація витрат на з’єднання з інженерно-транспортними мережами, а також інші заходи можуть стати основою зміни парадигми державної підтримки сфери ДПП при будівництві та експлуатації транспортних шляхів України.

Завдання 7. Виокремити форми здійснення державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні;

Висновок 7. Доведено, що певні форми ДПП, передбачені Законом України “Про державно-приватне партнерство” та іншими нормативно-правовими актами у цій сфері, не знайшли широкого застосування через проблематичні умови нормативно-правового регулювання у світлі обмежень приватного партнера.

На основі зарубіжного досвіду й кращих практик міжнародних фінансових інституцій та банків, законодавство України про ДПП повинно встановлювати договірну та корпоративну форми ДПП при повній дерегуляції інших форм ДПП, що дасть можливість гнучкості для сторін ДПП.

Завдання 8. Проаналізувати повноваження органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства.

Висновок 8. Висунуто ідею уніфікації законодавства у сфері ДПП щодо повноважень органів виконавчої влади в контексті підзаконних актів і приведення їх у відповідність із ключовим Законом України “Про державно-приватне партнерство”. Повноваження внутрішніх структурних органів при урядових органах виконавчої влади запропоновано розмежувати таким чином, щоб їх права та обов’язки жодним чином не перетиналися.

При цьому, запропоновано створити базу даних всіх державних та комунальних об’єктів, які можливо залучити для інструменту ДПП, що покращить умови транспарентності у транспортному секторі ДПП та наділити Міністерство економіки України повноваженням ведення такої бази.

Завдання 9. Визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму державного регулювання ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Висновок 9. Сформульовано шляхи вдосконалення регламентування адміністративно-правового механізму регулювання ДПП. Визначено необхідність внесення змін до процедур проведення аналізу ефективності ДПП, конкурсу та інших адміністративних процедур. Зокрема, пропонується усунути вимоги щодо необхідності реєстрації юридичної особи за українським правом для укладення договору ДПП та усунути дублюючі процедури в контексті верифікації екологічного впливу проєкту ДПП, при цьому зменшуючи строки проведення процедур.

Завдання 10. Надати рекомендації й пропозиції щодо підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні.

Висновок 10. Сформульовано підхід реінжинірингу напрямків вдосконалення ефективності й дієвості нормативно-правового регулювання розвитку ДПП, який включає встановлення порядку цін та тарифів при адаптуванні моделі “споживач платить (consumer pays)” в Україні, регламентування розрахунку відшкодувань приватному партнерові державним партнером при необґрунтованому розірванні державним партнером договору ДПП, усунути юридично-технічні неточності у вигляді повноважень органів у сфері ДПП, визначені в розділі “Державна підтримка, державні гарантії та державний контроль” в Законі України “Про державно-приватне партнерство”. Також пропонується передбачити можливість приватного партнера подати заявку для отримання державної підтримки безпосередньо публічному суб’єктові-розпорядникові коштів, а також виокремити конкретні питання державної підтримки щодо об’єктів, які державний партнер може створювати для об’єкта ДПП та процедурні питання такого створення.

Завдання 11. Узагальнити та знайти шляхи запозичення для України міжнародного досвіду ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів.

Висновок 11. Виділено, що світовий досвід використання моделей ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів є релевантним для застосування в Україні, оскільки застосування в Україні фіксованих розстрочених платежів (безумовних та безвідкличних) для отримання державним партнером розстрочки у платежах, функціональних повноважень Міністерства фінансів як основного органу у сфері ДПП стане інструментом вдосконалення ДПП.

Вивчено досвід західних країн щодо застосування інструментів “проектної компанії”, “холдингової компанії” та “стратегічного інфраструктурного партнерства”. Можливість полегшення умов судового оскарження проблемних питань у сфері ДПП за рахунок залучення експерта

як інструменту досудового розгляду стане полегшенням та спрощенням умов виходу на ринок ДПП інвесторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Узунов Ф. В. Удосконалення інструментарію реалізації державно-приватного партнерства в Україні: дис. канд. наук держ. управління : 25.00.02. Київ, 2015. 381 с. С. 15.
2. Макаров І.Н. Національна інфраструктура і державно-приватне партнерство : потреби сучасної економіки. Креативна економіка. 2012. № 5. С. 50–54.
3. Лаптій Т. М. Теоретичний зміст поняття і практика застосування партнерства в сучасній економіці. Економічна теорія та історія економічної думки. 2012. № 6. С. 165–168.
4. Устименко В., Джабраїлов Р. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання. Схід. 2011. № 1 (108). С. 175–178.
5. Грищенко С., Москаленко О. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. К. : ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
6. Заскалкін А. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні : дис. канд. наук держ. управління : 25.00.02. Харків, 2017. 226 с.
7. Павлюк К., Павлюк С. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19.
8. Бердадіна О. Навчально-методичний комплекс з дисципліни “Механізм державно-приватного партнерства”. Тернопіль : ТНЕУ. 2017, 11 с.
9. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Голос України. 2001. № 217.
10. APMG International Certification Institute. URL: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/ppp-introduction-and-overview>

11. Caiyun Cui, Yong Liu, Alex Hope, Jianping Wang. Review of studies on the public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*. 2018. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263786317308372>
12. Bo Liu, Jie Ji, Jian Chen, Minjing Qi, Shuaijun Li, Liang Tang, Kaize Zhang. Quantitative VfM evaluation of urban rail transit PPP projects considering social benefit. *Research in Transportation Business & Management*. 2023. URL: [Quantitative VfM evaluation of urban rail transit PPP projects considering social benefit - ScienceDirect](#)
13. Roehrich K. Jens, Lewis A. Michael, Gerard George. Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*. 2014. URL: [Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review - ScienceDirect](#)
14. Tieva A., Junnonen J.-M. Proactive contracting in Finnish PPP projects. *International Journal of Strategic Property Management*. 2009. № 13(3). P. 219–228. URL: <https://doi.org/10.3846/1648-715X.2009.13.219-228>
15. Public-Private Partnerships Reference Guide Version 3. World Bank. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf>
16. Public-Private Partnerships : The UNECE-EBRD Model Law. European Bank for Reconstruction and Development. URL: <http://www.ebrd.com/documents/legal-reform/draft-uneceebird-peoplefirst-model-ppp-law.pdf?blobnocache=true>
17. Public-Private Partnerships for promoting sustainable development goals. European Bank for Reconstruction and Development. URL: <file:///C:/Users/hp/Downloads/law-in-transition-2023-english-fag-public-private-partnerships-for-promoting-sustainable-development-goals.pdf>
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням

механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України. Проект Закону від 01.07.2022 № 7508. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ji07649a>

19. Preparing a Public Private Partnership Law observations from the international experience. Asian Development Bank. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/190132/eawap-04.pdf>

20. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. ст. 524.

21. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24 лист. 2015 р. № 817-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 1. ст.97.

22. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48-49. ст.536.

23. Про залізничний транспорт: Закон України від 04 липня 1996 р. № 273/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 40. ст. 183.

24. Криклій вважає, що всі вокзали треба передати в концесію. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2828172-kriklij-vvazae-so-vsi-vokzali-treba-peredati-v-koncesiu.html>

25. Preparing a Public–Private Partnership Law : observations from the international experience. Asian Development Bank (ADB). East Asia Working Paper Series. 2016. P. 6,7.

26. Ісаєва В. Функції права : теоретико-правовий аналіз. Часопис Київського університету права. 2013. № 2013/1. С. 45.

27. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Вид. 5, зі змінами. К. : Атіка, 2001. 176 с.

28. Круглов В. В. Механізми державного регулювання державно-приватного партнерства в Україні : дис. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02. Харків : Нац. академія

держ. управління при Президентіві України, Харківський регіональний інститут державного управління, 2020. 479 с.

29. Гусєв Ю., Бойчук Т. Цілі та форми державно-приватного партнерства. Інвестиції : практика та досвід. 2017. №16/2017. С. 49–54.

30. Радкевич О. Сторони в державно-приватному партнерстві. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/734237/1/Радкевич%20Сторони%20ДПП.pdf>

31. Estache A., Romero M., Strong J. The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. World Bank, working paper. 2000.

32. Струкова В. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні : дис. на здобуття ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2016. 226 с.

33. Павлюк К., Павлюк С. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ. Серія : Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19.

34. Дідченко О., Москаленко С. Державно-приватне партнерство: сутність, законодавство, закордонний досвід. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_2_048.pdf

35. Seungwoo Son. Legal Analysis on Public-Private Partnerships regarding Model PPP Rules. URL: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/20120704_report_on_ppp_legal_issuesson_seungwoover.11.pdf

36. Шилепницький П. Дослідження природи державно-приватного партнерства. Регіональна економіка. 2010. №3. С. 187–194.

37. Хмурова В., Яцишина К. Домінанти публічно-приватного партнерства. Економіка і суспільство. Мукачівський державний університет. 2018. Випуск № 16 / 2018. С. 541–548.

38. Ментух Н. Зарубіжний досвід використання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні. Наука і техніка сьогодні. 2024. Серія № 5 (33). С. 171–184.

39. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <https://www.me.gov.ua/documents/detail?lang=uk-ua&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=stanzdiisnenniadppvukraini>

40. Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

41. Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment RDNA3. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf>

42. Економіка України у 2023 році: головне. URL: <https://ces.org.ua/ukrainian-economy-in-2023-tracker-overview/>

43. Україна 2022. Як не втратити свій шанс стати сильною державою. URL: Україна 2022. Як не втратити свій шанс стати сильною державою | Український інститут майбутнього (uifuture.org).

44. У 2023 році Україна збільшила експорт меблів та цукру, а імпортувала передусім – паливо, ліки та БПЛА. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=31a72cf3-809d-486c-a0df-61e5d7f85d6f&title=UkrainaZbilshilaEksport>

45. Збитки економіки перевищили €400 млн через блокаду пунктів пропуску на кордоні з Польщею – Асоціація міжнародних автоперевізників. URL: <https://forbes.ua/news/zbitki-ekonomiki-ukraini-syagnuli-ponad-400-mln-vnaslidok-blokvannya-kordonu-asotsiatsiya-mizhnarodnikh-avtopereviznikiv-22112023-17441>

46. 1 млн грн – середні щоденні втрати компаній ЕВА через страйк на польському кордоні. URL: <https://forbes.ua/news/kompanii-chleni-eba-vtrachayut-po-1-mln-grn-shchodenno-cherez-blokvannya-kordonu-polskimi-pereviznikami-22112023-17422>.

47. Бондаренко Д. Щодо правової природи договору про державно-приватне партнерство : нотатки до наукової дискусії. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 15–20.

48. Левковець О. Державно-приватне партнерство як інструмент економічних реформ (теоретичний аспект). Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”. 2012. Серія № 4 (11). С. 18–32.

49. Усе в державу. Україна збільшує кількість власних підприємств, але це не добре. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/11/15/693846/>

50. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні : монографія / А. П. Гетьман [та ін.]; ред.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга. Харків : Право, 2016.

51. Дем’янченко А., Дергаусов М. Вплив приватизації на портові системи світу. Економічний вісник Донбасу № 3(65), 2021.

52. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серп. 2013 р. № 739-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p#Text>.

53. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p#Text>.

54. Про концесію : Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 48. ст.325.

55. Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Наказ Міністерства економіки України від 14 груд. 2021 р. № 1067. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-22#Text>

56. Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору : Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26 трав. 2020 р. № 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0628-20#Text>.

57. Смерічевський С., Гура С. Державно-приватне партнерство в системі стратегічного регулювання розвитку авіакосмічної галузі. Економіка та управління підприємствами. 2019. Випуск 39-1. С. 165–171.

58. Бойко А. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні : дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : 12.00.07. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2021. 480 с.

59. Мороз П. А., Романюк В. М. Державно-приватне партнерство та доцільність корпоратизації державних підприємств авіабудування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. 2015. Вип. 11. С. 124–127.

60. Концесія: всі “за” і “проти” державно-приватного партнерства. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/03/5/657701/>.

61. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37, ст.446.

62. Відбулась презентація концесійних проєктів в морських портах Ольвія та Херсон. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31180.html>.

63. Підготовчий етап концесійних проєктів в порту Чорноморськ планують завершити в першому кварталі 2024 року. URL: https://cfts.org.ua/news/2023/11/21/pidgotovchiy_etap_kontsesiynikh_proektiv_v_portu_chornomorsk_planuyut_zavershiti_v_pershomu_kvartali_2024_roku_77219

64. EBRD and IFC : First of all, the authorities have to decide whether they are going down the PPP or concession route. URL: EBRD and IFC: Firstofall, theauthoritieshavetodecidewhethertheyaregoingdownthe PPP orconcessionroute (interfax.com.ua)

65. Палажченко К. Нормативно-правова характеристика державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг. Державне управління. Серія: Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 149–154.

66. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

67. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL: Про Цілі сталого розвитку У.. | від 30.09.2019 № 722/2019 (rada.gov.ua)

68. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. ст.572.

69. 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 лют. 2021 №5090. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71124.

70. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Закон України від 15 лют. 2022 р. № 2043-IX. Голос України. 2022. № 50-51. ст. 572.

71. Сімсон О. Е. Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України : автореф. ... дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : 12.00.04; 12.00.03. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2015. 44 с. URL: <4D6963726F736F667420576F7264202D20C0E2F2EEF0E5F4E5F0E0F25FD1C8CCD1CECD2E646F63> (nlu.edu.ua)

72. Вінник О. Форми та моделі державно-приватного партнерства. Університетські наукові записки. 2011. Серія № 1 (37). С. 159–169.
73. Хусаїнов Р. Моделі державно-приватного партнерства : закордонний досвід та перспективи для України. URL: 177-192 (oneu.edu.ua)
74. Public Private Partnerships. Large-Scale Demonstrators & Small-Scale Testing Units. European Union, September 2013. URL: file:///C:/Users/hp/Downloads/06-ppp-large-scale-demonstrators-small-scale-testing-units_en%20(4).pdf
75. Types of P3s. Canada PPP Council. URL: CCPPP - Types of P3s (pppcouncil.ca)
76. Types and Variations of PPPs. APMG International. URL: 3.1. Types and Variations of PPPs The APMG Public-Private Partnerships Certification Program (ppp-certification.com)
77. Верховна Рада України прийняла держбюджет на 2024 рік. URL: Верховна Рада України прийняла держбюджет на 2024 рік | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua)
78. Посібник APMG з сертифікації в сфері державно-приватного партнерства (ДПП). ADB, EBRD, IDB, IsDB, WBG, 2016. URL: Глава 1.pdf (ppp-certification.com)
79. Косач І., Дегтярьов А. Розвиток державно-приватного партнерства в умовах децентралізації влади в Україні. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/4.pdf
80. Public-Private Partnerships: United Kingdom, Simmons & Simmons. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=18fc6332-5ad1-4b5d-b69c-8b47d308bd99>
81. In review: governing rules and procedures for PPP projects in United Kingdom. URL: In review: governing rules and procedures for PPP projects in United Kingdom - Lexology

82. Єфіменкова Н. Світовий досвід використання державно-приватного партнерства в інвестиційно-інноваційній сфері. Актуальні проблеми державного управління. 2013. Вип. 4.

83. 2017/2018 Review : Turkey. URL: 2017/2018 PPP LAWS ASSESSMENT IN THE EBRD REGION (ppp-ebd.com)

84. Break down of Public-Private Partnerships (PPP) contracts in Turkey from 1986 to 2022, by type. URL: Turkey: breakdown of PPP contracts by type 2022 | Statista

85. Analysis of critical success factors of the public private partnership model at turkey airports' terminals. URL: Microsoft Word - 7- Mehmet ATIN.docx (dergipark.org.tr)

86. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : монографія. Суми : МакДен, 2012. 204 с.

87. Олександр Кубраков: залучення бізнесу до відновлення України – одна зі стратегічних задач співпраці з Туреччиною. URL: Олександр Кубраков: Залучення бізнесу до відновлення України – одна зі стратегічних задач співпраці з Туреччиною - Новини - Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (mtu.gov.ua)

88. Канадський бізнес розглядає можливості для інвестицій в українську транспортну галузь. URL: Канадський бізнес розглядає можливості для інвестицій в українську транспортну галузь | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua)

89. Maly A. Hotor Not: does the Canadian public-private partnership legal frame work attract foreign investment, 2021. URL: CanadianBarAssociation - HotorNot: DoestheCanadianPublic-PrivatePartnershipLegalFrameworkAttractForeignInvestment? (cba.org)

90. Компанія Фукса подала апеляцію на рішення про ТЕЦ-2 Есхар. URL: Компанія Фукса подала апеляцію на рішення про ТЕЦ-2 Есхар — EXPRO Consulting

91. МІУ: Верховний Суд дав “зелене світло” концесії Херсонського порту. URL: <https://www.railinsider.com.ua/miu-verhovnyj-sud-dav-zelene-svitlo-konczesiyi-v-portu-hersona/>
92. Canada PPP Market. URL: PPP projectsinCanada - InfraPPP (infrappworld.com)
93. Чверть мостів в Україні знаходяться в критичному стані – Комісія з перевірки. URL: Чверть мостів в Україні знаходяться в критичному стані - Комісія з перевірки | Економічна правда (pravda.com.ua)
94. Чому Львову потрібен ще один залізничний вокзал. URL: Чому Львову потрібен ще один залізничний вокзал (tvoemisto.tv)
95. Дарницький вокзал-недобуд у Києві планують перетворити у ТРЦ. URL: Дарницький вокзал-недобуд у Києві планують перетворити у ТРЦ | Українська правда (pravda.com.ua)
96. Криничко Л., Петрик С., Криничко Ф. Удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства як інвестиційного проекту в сфері охорони здоров'я. Державне управління. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 23. С. 131–137.
97. Осадчий В. І. Механізм правового регулювання. Митна справа. 2013. № 5 (89), частина 2, книга 2. С. 336–340.
98. Ведерніков Ю. А. Механізм правового регулювання. Теорія держави і права. URL: <http://pidruchniki.ws/>
99. Пихтін М. П., Галуцько В. В., Новіков М. М., Новікова М. М., Онищук О. О. Теорія держави і права : навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2010. 250 с.
100. Галуцько В. В., Шкарупа В. К. Теорія держави і права : навчальний посібник / за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. 280 с.
101. Гаран О. В. Трансформація правового механізму державного регулювання державно-приватного партнерства в контексті будівництва та експлуатації транспортних шляхів. Наука і техніка. 2024. Серія №1 (29). С. 54–67.

102. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. Відомості Верховної Ради. 1994. № 51. ст.446.

103. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України : монографія. К. : Правова єдність, 2009. 280 с.

104. Шишка Р. Механізм правового регулювання перевезень. Юридичний вісник. 2014. № 3 (32). С. 120–125.

105. Козаченко Ю. П. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління. Право та державне управління. 2019. Серія № 2 (35) том 1. С. 197–202.

106. Амоша О. І., Драчук Ю. З., Залознова Ю. С. Красник В. Г. Застосування публічно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку вугільної промисловості. URL: https://iie.org.ua/wp-content/uploads/monografiyi/2017/Amosha_Drachuk_Zaloznova_2017.pdf

107. Лебьодкін К. С. Господарсько-правова політика щодо державної підтримки суб'єктів господарювання. Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”. 2013. № 2 (13). С. 182–191.

108. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. К. : НІСД, 2013. 28 с.

109. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України 984_011 від 27 червня 2014 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

110. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1555-VII. Голос України. 2014. № 34. ст.1173.

111. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття “державна підтримка суб'єктів господарювання”. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 50. С. 403–411.

112. Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2023 р. №117. Урядовий кур'єр. 2023. № 29.

113. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

114. Банах С. В. Досвід Франції щодо правового регулювання державно-приватного партнерства як основа для покращення українського законодавства. Актуальні проблеми правознавства. 2024. № 1(37). С. 33–39.

115. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17 грудня 2020 р. № 1116-ІХ. Голос України. 2021. № 26.

116. Про індустриальні парки : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 22. ст.212.

117. Індустриальні парки. Ukraine Invest. URL: <https://ukraineinvest.gov.ua/incentives/industrial-parks/>

118. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. Право та державне управління. 2019. № 1 (34). Том 1. С. 37–42.

119. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів “контроль” та “нагляд”: проблеми теорії, аналіз законодавства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2014. №12. Том 1. С. 89–92.

120. Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. 422 с.

121. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 336 с.

122. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. Вип. 54. С. 83–90.

123. Правове регулювання не є основною перешкодою для реалізації ДПП. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/pravove-regulyuvannya-ne-е-osnovnoyu-pereshkodoyu-dlya-realizaciyi-dpp-irina-zapatrina.html>

124. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін.; Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук (наукові редактори). Київ : Абрис, 2002. 742 с.

125. Вітвицький С. С. Мета та завдання контрольної діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2014. Випуск 29. Том 2. С. 30–34.

126. Public Private Partnership model in Turkey and Europe. With Current and Planned Health Facility & Highway PPP Projects. Sariibrahimoğlu Law Office, 2020. URL: <https://www.bcct.org.tr/wp-content/uploads/202005-Sariibrahimoglu-Law-Office-PPP-in-Turkey-and-Europe-2019-2020.pdf>

127. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 294). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF#Text>

128. Блажівська О. Є. Договір про спільну діяльність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Л. : Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2007. 210 с.

129. Блажівська О. Є. Договір про спільну діяльність : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К. : НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2007. 20 с.

130. Назаренко Д. Б. Договір простого товариства як форма державно-приватного партнерства. Правова держава. 2011. № 13. С. 63–67.

131. Цивільний кодекс: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. ст.356.

132. EBRD PPP Regulatory guidelines collection. URL: <https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Content&cid=1395312968644&d=&pageName=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

133. Про погодження укладення договору про спільну діяльність : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 137-р. URL: Про погодження укладення договору про спільну діяльність | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua)

134. Ільків О. В. Правова природа відносин, що виникають із договору управління майном. Нове українське право. 2021. Вип. 3. С. 57–62.

135. Пирог О. В., Томич М. І., Вороновська М. М. Моделі державно-приватного партнерства у зовнішньоекономічній діяльності: форми, механізми, декомпозиція. Фінансовий простір. 2021. № 4 (44). С. 8–19.

136. Брайлівський І. А. Контракт постачання та управління як модель державно-приватного партнерства. Вісник Донецького національного університету. Серія : Економіка і право. 2013. Вип.1. С. 24–26.

137. “40% пріоритетних для держави інвестпроектів складають проекти у галузі інфраструктури та транспорту”, – Владислав Криклій. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/40-prioritetnih-dlya-derzhavi-investproektiv-skladayut-proekti-u-galuzi-infrastrukturi-ta-transportu-vladislav-kriklij>

138. Дутко Н. Г. Концесія як перспективна форма державно-приватного партнерства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1597>

139. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts (Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

140. Брайлівський І. А. Характеристика орендно-концесійних моделей державно-приватного партнерства. Економіка і організація управління. 2013. № 1 (15) – 2 (16). С. 166–172.

141. Бубко О. П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 1 (1). С. 247–282.

142. Ковальчук В. В. Концесія як форма реалізації проектів державно-приватного партнерства : загальна характеристика об'єкта бухгалтерського обліку. Вісник ЖДТУ : Економіка, управління та адміністрування. 2019. № 1 (87). С. 83–91.

143. Нижник Н. Р. Органи державної влади в Україні : структура, функції й тенденції розвитку : навч. посібник. Івано-Франківськ : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. 284 с.

144. Наливайко Л. Р. Державний лад України : теоретико-правова модель. Харків : Право, 2009. 598 с.

145. Ткач І. В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. Вісник Академії адвокатури України. 2013. Число 2. С. 18–23.

146. Про затвердження нової редакції Статуту Державної Організації “Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства” : Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL:

<https://pppagency.me.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/nova-redakcziya-statutu.pdf>

147. PPP Management office SPILNO. URL: <https://mtu.gov.ua/timeline/Spilno.html>

148. Державно-приватне партнерство в Україні: чи буде інакше цього разу? URL: Державно-приватне партнерство в Україні: чи буде інакше цього разу? | VoxUkraine

149. Питання Міністерства економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №459. URL: Положення про Міністерства економіки України

150. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: Положення про Міністерство інфраструктури

151. Павлюк А., Ляпін Д. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>

152. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента від 20 червня 2019 р. № 419/2019 (419/2019). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4192019-27617>

153. Про затвердження Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p#Text>

154. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

155. Мазалова А. О. Удосконалення механізму публічно-приватного партнерства в Україні (правовий аспект). Теорія і практика правознавства. 2018. № 1 (13). С. 1–12.

156. Нагорний Є. О. Удосконалення системи моніторингу та контролю при реалізації проектів ДПП в Україні. Інтелект XXI. 2018. № 6. С. 127–132.

157. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання : монографія. Харків : Видавництво ХарPI НАДУ “Магістр”, 2019. 252 с.

158. Establishing and Reforming PPP Units Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt. European PPP Expertise Centre. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/>

files/documents/Analysis%20of%20EPEC%20Member%20PPP%20Units%20and%20lessons%20learnt_EN.pdf

159. Лендел О. М. Державно-приватне партнерство як форма інвестиційної взаємодії органів державної влади та регіональних бізнес суб'єктів. Економіка та держава. 2016. № 10. С. 59–62.

160. Шмигаль про реформу уряду: “Хочемо скоротити кількість міністерств на третину”. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/971380.html>

161. Шавлак М. А. Напрями вдосконалення механізму реалізації державно-приватного партнерства. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 5. Том 33 (72). С. 115–120.

162. Івашова Л. М. Державно-приватне партнерство у сфері туризму як дієвий механізм забезпечення сталого розвитку економіки країни і регіонів. Публічне управління і митне адміністрування. 2018. № 1 (18). С. 52–61.

163. Лісничка В. М. Механізми державного управління розвитком державно-приватного партнерства в Україні: проблеми та перспективи. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2018. Випуск 4.

164. Соколова Н.М., Герасименко А.В., Маковська Ю.А. Аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства та шляхи розвитку в Україні. Вісник Національного транспортного університету. Київ. 2012. Вип. 26. С. 510–515.

165. Латинін М. А., Бобровська О. Ю., Дорошенко Г. О. Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посіб. Х. : Вид-во ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 420 с.

166. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : Розпорядження КМУ від 16 вересня 2009 року №1184-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243102622>

167. Кудінов С. С. Державно-приватне партнерство у сфері національної безпеки – сучасний вимір для України. Південноукраїнський правничий часопис. 2023. № 4. С. 108–114.

168. Linder S., Vaillancourt P. Rosenau. Mapping the terra in of the Public–Private Policy Partnership. Public–Private Policy Partnerships / P. Vaillancourt Rosenau (Ed.). Cambridge, MA : The MIT Press. 2000. P. 1–19.

169. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Світовий Банк. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf>

170. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. №739-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p#Text>

171. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 трав. 2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p#Text>

172. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 279 с.

173. Капітальні інвестиції в Україні у 2022 році впали на 40%. URL: Капітальні інвестиції в Україні у 2022 році впали на 40% | Економічна правда (pravda.com.ua)

174. Томич М. І. Оцінювання та розвиток державно-приватного партнерства у зовнішньоекономічній діяльності : дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 292 “Міжнародні економічні відносини”. Львів : Національний університет “Львівська політехніка”, 2022. 223 с.

175. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики : можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf

176. Fozzy Group, Okko та інші : Зеленський назвав компанії, готові інвестувати у звільнений Крим. URL: FozzyGroup, Okko та інші: Зеленський назвав компанії, готові інвестувати у звільнений Крим | Українська Рада Торгових Центрів (ucsc.org.ua)

177. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 32. ст.422.

178. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 29. ст. 377.

179. Дробот І. О., Барбір І. М. Механізм державно-приватного партнерства у сфері транспортної інфраструктури України. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 4. ч. 1. С. 98–109.

180. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1555-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. ст.1173.

181. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства. 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-п#n11>

182. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 29. ст.315.

183. Вступ до посібника з питань державно-приватного партнерства. Світовий Банк. URL: http://stb.loga.gov.ua/sites/default/files/1vstup_do_posibnika_dpp.pdf
184. The rising advantage of public-private partnerships. Michael Della Rocca, McKinsey & Company. URL: The rising advantage of public-private partnerships
185. Бахуринська М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2008. 200 с.
186. Макаренко А. В. Концесія як варіант залучення державою приватного капіталу. Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу : матеріали. І Всеукраїнської наук.-практ. інтернет-конференції, присвяченої 90-річчю СНУ ім. В. Даля (м. Луганськ, 3–10 лютого 2010 р.) / за заг. ред. О. В. Шаповалової. Луганськ : Вид-во СНУ, 2009.
187. Мінвідновлення готує ТЕО тунелів у п'яти областях і думає про національну систему платних доріг. URL: Мінвідновлення готує ТЕО тунелів у п'яти областях і думає про національну систему платних доріг (interfax.com.ua)
188. Медведєва О. А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2004. 194 с.
189. Виноградова Н. В. Механізм державної підтримки проектів державно-приватного партнерства у регіонах. Публічне урядування. 2022. № 2 (30). С. 16–22.
190. Порядок прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2023 р. № 117. Урядовий кур'єр. 2023. № 29.

191. Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17 грудня 2020 р. № 1116-IX. Голос України. 2021. № 26.

192. Про Державний бюджет України на 2024 рік. Закон України від 09 листопада 2023 р. № 3460-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. №№ 97-100. ст.393.

ДОДАТОК 1**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., Mentukh N. Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2023. № 26(6). P. 1-19. URL: <https://www.abacademies.org/articles/competence-of-state-authorities-and-local-selfgovernment-bodies-in-the-publicprivate-partnerships-area-16368.html>.

2. Чорний Є. М., Шевчук О. Р. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. *Юридичний бюлетень*. 2021. Випуск 19. С. 127-133.

3. Чорний Є. М. Правове регулювання принципів здійснення державно-приватного партнерства. *Науковий вісник Льотної Академії*. 2021. Випуск 5. С. 201-208.

4. Yevhen Chornyi. Stages of development and legal regulation of public and private partnership models. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. Випуск № 2(46). С. 308-313.

5. Yevhen Chornyi. Reforming of the mechanism of regulatory and legal regulation of public-private partnership in Ukraine for the effective implementation of projects in the transport sphere. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. Випуск № 6(50). С. 304-309.

Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Чорний Є. М. Досвід Франції для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. *Глобалізаційні виклики економіки, обліку, фінансів та права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 14 вересня 2023 року)*. Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 78-79.

7. Чорний Є. М. Поняття державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи правового забезпечення. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 28 квітня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 155-158.

8. Чорний Є. М. Досвід Великої Британії для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Сучасні тенденції розвитку науки, освіти, технологій та суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 вересня 2023 року). Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 47-49.

9. Чорний Є. М. Соціально-економічна та адміністративно-правова природа державно-приватного партнерства. Актуальні питання права та соціально-економічних відносин: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 24 квітня 2023 року). Кропивницький: ЦІРоЛ, 2023. С. 136-142.

10. Чорний Є. М. Інституційне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи врегулювання. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 19-20 квітня 2024 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2024. С. 23-27.

11. Чорний Є. М. Essence, problems and prospects of the public-private partnership legal regulation in Ukraine. Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації : матеріали XX Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (м. Тернопіль, 19 травня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 1035-1038.

ДОДАТОК 2

ПРОЄКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

“Про внесення змін до Закону України “Про державно-приватне партнерство”

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законів України:

1. Статтю 1 Закону України “Про державно-приватне партнерство” викласти в наступній редакції:

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) державно – приватне партнерство – це форма співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проєктів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на об’єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”;

2) державний партнер – суб’єкти, які є державними партнерами відповідно до частини другої статті 10, частини другої статті 30 цього Закону;

3) приватний партнер – юридична особа (крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій та визначених цим законом як державні партнери) створена з урахуванням вимог конкурсної документації та цього Закону, яка є стороною договору ДПП

4) проєкт, що здійснюється на умовах державно-приватного партнерства (проєкт ДПП) – сукупність послідовних заходів, які

здійснюються впродовж визначених законодавством строків і спрямовані на підготовку та впровадження проєкту, пов'язаного із залученням приватного фінансування (повністю або частково) з метою створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) та технічного обслуговування об'єкта ДПП, з або без передачі приватному партнеру права на управління (експлуатацію) об'єкта ДПП та/або права на надання суспільно значущих послуг, у порядку і на умовах, визначених договором ДПП;

5) проєктна компанія – юридична особа, створена приватним партнером виключно для реалізації проєкту ДПП;

6) розстрочені платежі – платежі, сплату яких державний партнер має можливість розтермінувати для виплати приватному партнерові.

7) стратегічне інфраструктурне партнерство – модель ДПП, за якої обирається один приватний партнер для реалізації щонайменше трьох одноманітних проєктів або трьох видів робіт/послуг, які самі по собі були б занадто малозначними для застосування ДПП.

8) строк ДПП – період у часі, протягом якого згідно з умовами договору ДПП приватний партнер виконує свої зобов'язання, які становлять основну економічну суть проєкту ДПП (створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) та технічне обслуговування об'єкта ДПП, з або без управління (експлуатації) такого об'єкта та/або надання суспільно значущих послуг);

9) суспільно значущі послуги – послуги, спрямовані на забезпечення суспільних інтересів та потреб, що надаються необмеженому колу користувачів (споживачів) та/або надання яких зазвичай мають забезпечувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування або державні, комунальні підприємства, установи, організації, господарські товариства публічного сектора;

10) холдингова компанія – компанія, яка є материнською по відношенню до проєктної компанії та фінансово здатна надати забезпечення виконання зобов'язань приватним партнером та проєктною компанією.

2. Статтю 3 Закону України “Про державно-приватне партнерство” викласти в наступній редакції:

Стаття 3. Ознаки та основні принципи здійснення державно-приватного партнерства

1. До ознак ДПП належать:

1) внесення приватним партнером інвестицій, а саме забезпечення приватним партнером повного або часткового фінансування, створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) та технічного обслуговування об'єкта ДПП (крім випадків, визначених цим Законом), з або без передачі приватному партнеру права на управління (експлуатацію) та/або права на надання суспільно значущих послуг;

2) довготривалість строку ДПП, крім проєктів ДПП з будівництва житла та проєктів ДПП з будівництва житла з допороговим значенням, строк ДПП яких може бути меншим ніж п'ять років;

3) передача приватному партнеру частини ризиків, що пов'язані з забезпеченням приватним партнером повного або часткового фінансування, створенням та/або будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом та технічним переоснащенням) та технічним обслуговуванням об'єкта ДПП (крім випадків, визначених цим Законом) та інших ризиків, що виникають під час реалізації проєкту ДПП. Всі інвестиційні проєкти, що відповідають ознакам ДПП, мають бути реалізовані лише із застосуванням вимог цього Закону.

2. Основними принципами здійснення ДПП є:

- 1) рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- 2) заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- 3) узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- 4) визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору ДПП;
- 5) справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів ДПП;
- 6) визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом;
- 7) незмінність протягом усього строку дії договору ДПП форми власності об'єктів, що перебувають у державній, комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим або належать господарським товариствам публічного сектора та передані приватному партнеру;
- 8) використання об'єкта ДПП відповідно до положень договору ДПП;
- 9) відповідність проєкту ДПП Цілям сталого розвитку України, затвердженим у встановленому законодавством порядку, з урахуванням Системи оцінки і рейтингу публічно-приватних партнерств та інфраструктури (СОРПІ): методика оцінки для досягнення Цілей сталого розвитку Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй (або іншого документа, прийнятого на заміну вказаної методики СОРПІ);
- 10) забезпечення екологічної стійкості, запобігання катастроф техногенного та екологічного характеру при реалізації проєктів ДПП;

- 11) забезпечення економічної ефективності при реалізації проєктів ДПП;
 - 12) гарантування доступності суспільно значущих послуг для соціально вразливих груп населення при реалізації проєктів ДПП;
 - 13) прозорість та доступність інформації про проєкти ДПП, крім інформації з обмеженим доступом;
 - 14) дотримання державним та приватним партнерами антикорупційного законодавства при підготовці та реалізації проєктів ДПП;
 - 15) “добросовісної поведінки” державного та приватного партнера;
 - 16) довгострокового бюджетного планування державного партнера.
3. Структура ДПП складається з функцій ДПП, які повинні включати цільову, координаційну, моніторингову та соціальну функції.

3. Статтю 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” викласти в наступній редакції:

Стаття 4. Сфери застосування державно-приватного партнерства

1. Державно-приватне партнерство не може застосовуватися для здійснення проєктів у сферах, у яких законом встановлено обмеження чи заборона щодо здійснення ДПП та/або щодо передачі певного об’єкта приватному партнеру.

4. Статтю 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство” викласти в наступній редакції:

Стаття 5. Форми здійснення державно-приватного партнерства

1. У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися концесійний договір та договір про державно-приватне партнерство.

Державний та приватний партнер, в межах проведення переговорів можуть обрати застосовувати корпоративну форму державно-приватного партнерства, яка передбачає створення спільної юридичної особи для реалізації проєкту державно-приватного партнерства або договірну форму державно-приватного партнерства, яка передбачає укладення договору про державно-приватне партнерство або концесійного договору.

5. Частина 2 статті 7 викласти в наступній редакції:

Стаття 7. Об'єкти державно-приватного партнерства

2. Об'єктами ДПП є існуючі та/або створювані об'єкти, які є суспільно значущими об'єктами інфраструктури загального користування.

До існуючих об'єктів ДПП належать:

існуюче майно, яке використовується для надання суспільно значущих послуг та перебуває у державній, комунальній власності чи належить Автономній Республіці Крим, у тому числі відтворювані об'єкти (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення), рухоме та нерухоме майно;

існуюче майно господарських товариств публічного сектора, яке використовується для надання суспільно значущих послуг, у тому числі відтворювані об'єкти (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення), рухоме та нерухоме майно.

До створюваних об'єктів ДПП належать:

майно, новозбудоване приватним партнером відповідно до умов договору ДПП, у тому числі нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва;

рухоме майно, придбане або створене приватним партнером відповідно до умов договору ДПП.

У складі об'єктів ДПП можуть також бути, зокрема, програмне забезпечення, інформаційні системи, програмні продукти, устаткування (обладнання) та комплектуючі вироби до нього, транспортні засоби, що будуть використовуватися для надання суспільно значущих послуг згідно з договором ДПП.

Об'єкт ДПП може складатися з майна, що перебуває на балансі кількох державних, комунальних підприємств, установ, організацій, майна господарських товариств публічного сектора.

6. Частину 2 статті 10 викласти в наступній редакції:

Державним партнером є:

1) щодо об'єктів державної власності – держава в особі відповідних державних органів, які згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, а якщо такий орган не визначений – Кабінет Міністрів України або уповноважений ним орган, або за рішенням Кабінету Міністрів України – Національна академія наук України, національні галузеві академії наук, а також у випадках, визначених законом, державне підприємство;

2) щодо об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим, – Автономна Республіка Крим в особі Ради міністрів Автономної Республіки Крим на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

3) щодо об'єктів комунальної власності – територіальна громада села, селища, міста в особі сільської, селищної, міської, районної в місті ради (у разі її створення) або їх виконавчих органів (на підставі рішення представницького органу місцевого самоврядування), а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами на підставі рішення представницького органу місцевого самоврядування);

4) щодо майна господарських товариств публічного сектора без або разом з об'єктами державної власності, щодо яких такі господарські товариства є балансоутримувачами – господарське товариство, яке є власником такого майна на підставі рішення органу господарського товариства, уповноваженого на прийняття рішення про вчинення значного правочину або про попереднє надання згоди на вчинення значного правочину;

5) щодо майна господарських товариств публічного сектора разом з об'єктами державної або комунальної власності, або об'єктами власності Автономної Республіки Крим, щодо яких вони не є балансоутримувачами, – господарське товариство, яке є власником такого майна на підставі рішення органу господарського товариства, уповноваженого на прийняття рішення про вчинення значного правочину або про попереднє надання згоди на вчинення значного правочину, спільно з відповідним органом, визначеним пунктами 1-3 цієї частини;

б) щодо створюваних об'єктів ДПП – відповідний орган, визначений пунктами 1-5 цієї частини, який здійснюватиме платежі на користь приватного партнера (в тому числі шляхом виплати плати за експлуатаційну

готовність співфінансування витрат приватного партнера, пов'язаних з будівництвом об'єкта ДПП) та/або набуватиме право власності на об'єкт ДПП.

7. Частина 1 статті 11 доповнити наступним положенням:

1. [...]

“Оцінка впливу на довкілля для провадження планової діяльності, передбаченої проектом ДПП або проектом ДПП з допороговим значенням, здійснюється приватним партнером до підписання договору ДПП відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Складові перевірки екологічних перспектив та наслідків під час і після закінчення дії договору ДПП можуть бути виключені в межах оцінки впливу на довкілля.”

8. Частина 8 статті 11 доповнити наступним положенням:

8. [...]

Проведення методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства може бути зупинено, якщо виявлено:

- 1) негативні соціально-економічні наслідки ДПП,
- 2) недотримання позитивного соціального впливу ДПП на суспільство,
- 3) відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії ДПП договору, або
- 4) соціальні проблеми, що спричиняють проекти ДПП.

9. Частина 2 статті 13 викласти в наступній редакції:

2. Рішення про здійснення ДПП чи про недоцільність його здійснення приймається протягом 30 календарних днів з дня подання техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП (сільськими, селищними, міськими, у тому числі об'єднаних територіальних громад, районними та

обласними радами – не пізніше ніж на найближчій сесії після закінчення зазначених 30 календарних днів) у передбаченому цим Законом порядку, а для проєктів ДПП з допороговим значенням – протягом 15 календарних днів з дня подання концептуальної записки здійснення ДПП (сільськими, селищними, міськими, у тому числі об'єднаних територіальних громад, районними та обласними радами – не пізніше ніж на найближчій сесії після закінчення зазначених 15 календарних днів).

10. Викласти статтю 14-1 у наступній редакції:

Стаття 14². Незалежні експерти

1. Державний та приватний партнери можуть залучати до роботи конкурсної комісії або для врегулювання конфліктів незалежних експертів на договірній основі. Незалежні експерти не є членами конкурсної комісії та не мають права голосу на її засіданнях.

Державний партнер здійснює відбір незалежних експертів на конкурсних засадах відповідно до порядку, встановленого уповноваженим органом.

Оплата послуг незалежних експертів здійснюється за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, донорів та інших джерел, не заборонених законодавством.

2. Незалежні експерти не повинні мати потенційного або реального конфлікту інтересів з претендентами та учасниками конкурсу.

11. Викласти статтю 14-2 в наступній редакції:

Стаття 14¹⁴. Завершення конкурсу та проведення переговорів щодо укладення договору ДПП

1. Конкурсна комісія надсилає переможцю конкурсу запрошення до укладення договору ДПП у порядку та у строк, визначені конкурсною

документацією. Приватний партнер, який укладає договір ДПП, може бути однією особою з переможцем конкурсу, або ж може бути створений переможцем конкурсу відповідно до вимог конкурсної документації.

Під час укладення договору ДПП забороняється змінювати істотні умови такого договору, а також розподіл ризиків ДПП між сторонами та положення, що відображають зміст конкурсної пропозиції переможця конкурсу.

Укладення договору ДПП за результатами переговорів відповідно до положень цієї статті не допускається до спливу строків для оскарження конкурентних процедур відбору приватного партнера, встановлених законом.

Положення цієї частини поширюються і на запрошення до укладення договору ДПП другого за результатом учасника конкурсу у випадку, передбаченому частиною другою цієї статті.

Укладення договору ДПП з переможцем конкурсу не може бути забороненим у зв'язку із відсутністю створення компанії-резидента для укладення договору ДПП.

2. Якщо протягом більш як 15 календарних днів з дня отримання переможцем конкурсу запрошення до укладення договору ДПП договір ДПП не укладено, державний партнер повідомляє переможця конкурсу про припинення переговорів та запрошує до укладення договору ДПП другого за результатом учасника конкурсу. За рішенням державного партнера такий строк може бути продовжений у разі реалізації інноваційних проєктів, великих комплексних інфраструктурних проєктів за письмовою згодою сторін переговорів, але загальний строк переговорів не може перевищувати 20 календарних днів.

Переговори з другим за результатом учасником конкурсу щодо умов договору ДПП тривають не більше 60 календарних днів з дати повідомлення про припинення переговорів з переможцем конкурсу. За рішенням державного партнера такий строк може бути продовжений у разі реалізації інноваційних проєктів, великих комплексних інфраструктурних проєктів за письмовою згодою сторін переговорів, але загальний строк переговорів не може перевищувати 90 календарних днів.

3. Якщо за результатами переговорів щодо умов договору ДПП з другим за результатом учасником конкурсу договір ДПП не укладено, конкурс визнається таким, що не відбувся.

У такому разі державний партнер може прийняти рішення про проведення повторного конкурсу в порядку, встановленому цим Законом.

Рішення про проведення повторного конкурсу приймається не пізніше 60 календарних днів з дати визнання конкурсу таким, що не відбувся. У разі прийняття такого рішення проєкт ДПП повертається до етапу рішення про здійснення ДПП.

Повторний конкурс проводиться у порядку, передбаченому цим Законом.

4. Строки для проведення переговорів щодо умов договору ДПП, визначені частиною другою цієї статті, можуть бути тимчасово зупинені за письмовою вимогою однієї сторони переговорів іншій у разі оскарження конкурентних процедур відбору приватного партнера в порядку, встановлених законом. Тимчасове зупинення строків для проведення переговорів щодо умов договору ДПП триває до спливу відповідного строку для звернення до суду, визначеного законом, якщо сторона переговорів, на вимогу якої відбулось таке тимчасове зупинення, не повідомить письмово іншу сторону про відновлення переговорів.

Якщо оскарження не призводить до визнання конкурсу таким, що не відбувся, або до припинення переговорів щодо умов договору ДПП, перебіг тимчасово зупинених строків для проведення переговорів щодо умов договору ДПП відновлюється за письмовою вимогою однієї сторони переговорів іншій у межах строків, визначених частиною другою цієї статті.

Перебіг тимчасово зупинених строків для проведення переговорів щодо умов договору ДПП у будь-якому випадку не відновлюється, якщо за результатами оскарження конкурс визнається таким, що не відбувся.

5. Державний партнер не може поновлювати переговори з тим учасником конкурсу, переговори з яким були припинені.

12. Статтю 17 доповнити наступним положенням:

Закон встановлює необхідність ініціювання уповноваженою організацією визначення методології цін та тарифів щодо сплати за послуги приватного партнера при обранні моделі ДПП, при якій приватний партнер покладається на платежі користувачів як основу прибутку ДПП. Закон встановлює необхідність ініціювання уповноваженою організацією визначення методології розрахунку відшкодувань, що підлягають сплаті приватній стороні державною стороною у разі порушення останньою своїх зобов'язань за концесійним договором або договором ДПП.

Вказані методології затверджуються Кабінетом Міністрів України.

13. Статтю 18 викласти в наступній редакції:

Стаття 18. Підтримка здійснення державно-приватного партнерства

1. Підтримка здійснення ДПП надається у вигляді державної підтримки з Державного бюджету України або з місцевих бюджетів та у вигляді підтримки з інших джерел, не заборонених законодавством, зокрема:

1) шляхом надання державних гарантій та місцевих гарантій;

2) шляхом співфінансування витрат, пов'язаних з будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом, технічним переоснащенням) та/або створенням об'єкта ДПП, та/або виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором ДПП, зокрема плати за експлуатаційну готовність, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, державних підприємств;

3) шляхом співфінансування витрат, пов'язаних з будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом, технічним переоснащенням) та/або створенням об'єкта ДПП, та/або виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором ДПП, зокрема плати за експлуатаційну готовність, що здійснюються за рахунок коштів місцевого бюджету, комунальних підприємств;

4) шляхом співфінансування витрат, пов'язаних з будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом, технічним переоснащенням) та/або створенням об'єкта ДПП, та/або виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором ДПП, зокрема плати за експлуатаційну готовність, що здійснюються за рахунок коштів господарських товариств публічного сектора;

5) шляхом придбання, повної або часткової оплати державним партнером або особою, що виступає на стороні державного партнера (у тому числі центральним органом виконавчої влади, суб'єктом господарювання державного сектору економіки), товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором ДПП;

б) шляхом взяття державним партнером або особою, що виступає на стороні державного партнера (у тому числі центральним органом виконавчої влади, суб'єктом господарювання державного сектору економіки), зобов'язання щодо здійснення платежів на користь приватного партнера, розрахованих з метою компенсації різниці між мінімально

гарантованим рівнем та фактичним рівнем попиту на товари (роботи, послуги), виробництво (виконання, надання) яких передбачається забезпечити в результаті реалізації проєкту ДПП відповідно до положень договору ДПП (гарантія попиту);

7) шляхом постачання приватному партнеру державним партнером або особою, що виступає на стороні державного партнера (у тому числі центральним органом виконавчої влади, суб'єктом господарювання державного сектору економіки), сировини (у тому числі відходів) та/або товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення ДПП;

8) шляхом будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення) державним партнером або особою, що виступає на стороні державного партнера (у тому числі центральним органом виконавчої влади, суб'єктом господарювання державного сектору економіки), об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), що не є об'єктами ДПП, але необхідні для виконання договору ДПП. Кабінет Міністрів України повинен встановити виключний перелік тих об'єктів, які мають право побудувати державні органи для реалізації ДПП як прояву підтримки та процедурні питання будівництва (вибору підрядника щодо будівництва таких об'єктів, проведення авторського та технічного нагляду тощо);

9) шляхом надання приватному партнеру грантів для проєктів ДПП, які перераховуються до державного чи місцевого бюджету або на банківський рахунок господарського товариства публічного сектору для подальшої виплати приватному партнеру;

10) шляхом сприяння державним партнером залученню (інвестуванню, фінансуванню) коштів для реалізації проєктів ДПП з будівництва житла та

проектів ДПП з будівництва житла з допороговим значенням від фізичних та юридичних осіб на умовах та в порядку, встановлених договором ДПП;

11) в інших формах, передбачених законом, зокрема:

а) шляхом компенсації відсоткової ставки за кредитами (позиками) для реалізації проекту ДПП;

б) шляхом компенсації витрат на підключення та приєднання до інженерно-транспортних мереж;

в) шляхом звільнення від податку на прибуток на 10 років за умови його реінвестування в розвиток інвестиційного проекту ДПП;

г) шляхом звільнення від оподаткування податку на додану вартість та ввізним митом ввезення нового устаткування (обладнання) для власного використання в межах проекту ДПП;

д) шляхом застосування за рішенням органу місцевого самоврядування пільг на податок на нерухомість на території об'єктів ДПП.

Співфінансування витрат, передбачених пунктами 2-4 цієї частини, здійснюється на безоплатній, безпроцентній і безповоротній основі.

Розрахунок платежів на користь приватного партнера, передбачених пунктом 6 цієї частини, здійснюється згідно з методологією, визначеною договором ДПП.

2. Рішення про надання підтримки здійснення ДПП приймається:

1) Кабінетом Міністрів України за поданням державного партнера щодо підтримки, передбаченої пунктами 2 та 5, 6, 8 частини першої цієї статті, якщо така підтримка надається за рахунок коштів державного бюджету;

2) державним партнером щодо підтримки, передбаченої пунктами 7, 9, 10 частини першої цієї статті;

3) відповідними органами місцевого самоврядування щодо підтримки, передбаченої пунктами 3, 5, 6, 8 частини першої цієї статті, якщо така підтримка надається за рахунок коштів місцевого бюджету;

4) державним партнером щодо підтримки, передбаченої пунктами 2, 3, 5, 6, 8, 10 частини першої цієї статті, якщо така підтримка надається за рахунок коштів державних, комунальних підприємств, які належать до сфери управління державного партнера;

5) органом господарського товариства публічного сектора відповідно до законодавства та/або установчих документів такого господарського товариства щодо підтримки, передбаченої пунктами 4, 5, 6, 8, 10 частини першої цієї статті, якщо така підтримка надається за рахунок коштів господарського товариства публічного сектора.

Рішення щодо державної підтримки, що передбачена пунктом 1 частини першої цієї статті, а також іншими пунктами частини першої цієї статті, що здійснюється за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, приймається відповідно до Бюджетного кодексу України.

Якщо підтримка здійснення ДПП надається у формі гранту для проєктів ДПП відповідно до пункту 9 частини першої цієї статті, то рішення про надання такої підтримки приймається з урахуванням умов надання гранту.

У разі якщо, внаслідок внесення зміни до договору ДПП, збільшується розмір державної підтримки здійснення ДПП з Державного бюджету України або з місцевих бюджетів, рішення про надання додаткової підтримки здійснення ДПП приймається в порядку встановленому Кабінетом Міністрів України.

3. Гранти для проєктів ДПП, які перераховуються безпосередньо на банківський рахунок приватного партнера, не потребують прийняття

рішення про надання підтримки здійснення ДПП відповідно до цього Закону.

Розмір та умови надання грантів для проєктів ДПП (у разі їх залучення) повинні бути враховані в аналізі концептуальної записки та/або аналізі ефективності здійснення ДПП та у будь-якому випадку повинні бути визначені у конкурсній документації до її затвердження.

Порядок залучення, використання та моніторингу надання грантів для проєктів ДПП та укладення відповідного договору на підставі якого надається грант для проєктів ДПП визначається Кабінетом Міністрів України. Договір, на підставі якого надається грант для проєктів ДПП, повинен бути укладений до оголошення конкурсу.

4. Підтримка, передбачена цією статтею, не вважається державною допомогою попри відсутність положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та не потребує обов'язкового повідомлення про державну допомогу уповноваженого органу з питань державної допомоги, якщо така підтримка надається за умови дотримання кожної з таких вимог:

- 1) приватного партнера було визначено в результаті конкурсу;
- 2) надання підтримки передбачено в оголошенні про проведення конкурсу та/або в іншій конкурсній документації;
- 3) приватним партнером визначено учасника конкурсу з найбільш економічно вигідною пропозицією, або приватний партнер створений учасником конкурсу з найбільш економічно вигідною пропозицією.

Даний Закон має перевагу щодо визначення підтримки в межах ДПП як не державної допомоги перед Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

5. Форми, максимальний обсяг та інші умови надання підтримки здійснення ДПП відображаються в конкурсній документації та договорі ДПП.

Рішення про надання підтримки приймаються відповідно до положень частини другої цієї статті до затвердження конкурсної документації на підставі рішення про здійснення ДПП або до внесення змін до договору ДПП, якщо такі зміни призводять до збільшення розміру державної підтримки здійснення ДПП з Державного бюджету України або з місцевих бюджетів.

6. Підзаконні нормативно-правові акти та вказаний закон не можуть обмежувати приватного партнера звертатися до державних органів та органів місцевого самоврядування для надання приватному партнерові підтримки в межах реалізації договору ДПП.

14. Статтю 21-1 викласти в наступній редакції:

Стаття 21-1. Моніторинг виконання договорів ДПП

1. Фоновий моніторинг виконання договорів ДПП здійснює уповноважений орган шляхом отримання щорічних звітів від державних партнерів про виконання договору ДПП, що надаються в порядку та згідно з формою, затвердженими уповноваженим органом.

2. Уповноважений орган здійснює фоновий моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державних партнерів в договорах ДПП.

15. Статтю 22 викласти в наступній редакції:

Стаття 34. Повноваження уповноваженого органу

1. До повноважень уповноваженого органу, належать:

- 1) підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ДПП;
- 2) сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів (концесієдавців і концесіонерів) у процесі здійснення ДПП (концесії);
- 3) встановлення порядку конкурсного відбору незалежних експертів;
- 4) розроблення та затвердження примірної форми конкурсної документації;
- 5) проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП (концесії);
- 6) проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів;
- 7) проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи;
- 8) участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП;
- 9) ведення обліку договорів ДПП (концесійних договорів);
- 10) розроблення та затвердження нормативно-методологічних документів з питань ДПП, методичних рекомендацій щодо практичного застосування норм цього Закону;
- 11) здійснення інших повноважень, передбачених законом.

ДОДАТОК 3

СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ДПП В УКРАЇНІ



За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2024 на умовах ДПП укладено 198 договорів, з яких реалізується 22 договори (10 - концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), 166 договорів не реалізуються (115 – не виконуються, 51 – розірвані / закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації.

Джерело для доступу до інформації – [Стан здійснення ДПП в Україні | Міністерство економіки України \(me.gov.ua\)](#)

ДОДАТОК 4



ДОДАТОК 5



УКРАЇНА
ТИСМЕНИЦЬКА МІСЬКА РАДА
СТАРОКРИВОТУЛЬСЬКИЙ СТАРОСТИНСЬКИЙ ОКРУГ №10
77401 м. Тисмениця, вул. Галицька, 17, тел. +38 (03436) 2-43-36, e-mail: tismenicia@gmail.com

30.04.2024р. № 62

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Чорного Євгена Михайловича на тему:

«Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Дана довідка засвідчує те, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» аспіранта кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету **Чорного Євгена Михайловича** використовуються у діяльності Старокривотульського старостинського округу Тисменицької міської ради, мало важливе теоретичне і практичне значення для розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проектів на території Старокривотульського старостинського округу Тисменицької міської ради.

Староста Старокривотульського
старостинського округу



Володимир Назарук
Володимир Назарук

ДОДАТОК 6



УКРАЇНА

Олешанська сільська рада

Івано-Франківського району Івано-Франківської області
78040, с.Олеша, вул. ім. М.Грушевського, 121,
Код ЄДРПОРУ 04356946, e-mail: olesharada1@ukr.net

від 28 червня 2024 р.№ 305**Довідка**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорного Євгена Михайловича на тему: «Адміністративно-правове
регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та
експлуатації транспортних шляхів в Україні» поданого на здобуття
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право

Дана довідка засвідчує те, що результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного судочинства Західноукраїнського національного університету Чорного Євгена Михайловича використовуються у діяльності Олешанської сільської ради, мало важливе теоретичне і практичне значення для розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проєктів на території вищевказаної сільської ради.



Сільський голова

Богдан ДВОЯК

ДОДАТОК 7



**ОБЕРТИНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОГО РАЙОНУ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. ім. Мих. Погорелова, 1, селище Обертин Івано-Франківський район Івано-Франківська область, 78060 e-mail: obertynrada@ukr.net Код ЄДРПОУ 04357727

01.07.2024р. №519/02.1-21

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорного Євгена Михайловича на тему: «Адміністративно – правове
регулювання державно – приватного партнерства у сфері будівництва та
експлуатації транспортних шляхів в Україні» поданого на здобуття
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право**

Дана довідка засвідчує те, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно – правове регулювання державно – приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного судочинства Західноукраїнського національного університету Чорного Євгена Михайловича використовуються у діяльності Обертинської селищної ради, мало важливе теоретичне і практичне значення для розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проектів на території вище вказаної ради.

Селищний голова



Віктор ХАМУТ

ДОДАТОК 8



УКРАЇНА
ТИСМЕНИЦЬКА МІСЬКА РАДА
ЧОРНОЛІЗЬКИЙ СТАРОСТИНСЬКИЙ ОКРУГ №12

77471 с. Чернолізці, вул. Незалежності, 2, Івано-Франківський район Івано-Франківська обл.
chom.rada@ukr.net

Від 30.04.2024 № 154

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорного Євгена Михайловича на тему:

«Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Дана довідка засвідчує те, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» аспіранта кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету Чорного Євгена Михайловича використовуються у діяльності Чернолізського старостинського округу Тисменицької міської ради, мало важливе теоретичне і практичне значення для розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проєктів на території Чернолізського старостинського округу Тисменицької міської ради.

Староста Чернолізського
старостинського округу 12



Антон Збіглей

ДОДАТОК 9

ПРИВАТНЕ ПІДПРИЄМСТВО «АРТТЕКС»

77400, Івано – Франківська обл., м. Тисмениця, вул. Запорізька, 2, кв. 1
тел. +38 (066) 978 83 97
e-mail: arttex2020@ukr.net

Вих. № 67/1
Від 25.07.2024 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорного Євгена Михайловича на тему: «Адміністративно – правове
регулювання державно – приватного партнерства у сфері будівництва та
експлуатації транспортних шляхів в Україні» поданого на здобуття
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право**

Дана довідка засвідчує те, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно – правове регулювання державно – приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні» аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного судочинства Західноукраїнського національного університету **Чорного Євгена Михайловича** використовуються у діяльності приватного підприємства «Арттекс», мало важливе теоретичне і практичне значення для розробки внутрішніх політик та планів розробки документів щодо впровадження державно-приватного партнерства для реалізації транспортних проєктів на території здійснення підприємством «Арттекс» господарської діяльності за адресою: м. Тисмениця, вул. Вербова, 9, корпус Б .

Директор



Андрій Капінус