

## НЕОБХІДНІСТЬ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

**Терещенко С. В.,**

к. ю.н., доцент кафедри господарського права,  
Східноукраїнського національного університету

імені Володимира Даля

<https://orcid.org/0000-0003-1605-7717>

*Анотація. Висвітлено результат огляду аргументів щодо необхідності модернізації державно-приватного партнерства для потреб повоєнного відновлення економіки України. Обґрунтовано доцільність проведення комплексних наукових досліджень економіко-правових проблем даного процесу модернізації. Оприлюднено структуру авторського (С.В. Терещенко) підходу до вдосконалення правової форми державно-приватного партнерства. Виявлено низку теоретичних та практичних проблем на шляху вдосконалення партнерства. Зроблено акцент на необхідності уточнення концептуальних засад модернізації системи державно-приватного партнерства. Окреслено потребу конкретизації правового режиму залучення приватних інвестицій під потреби післявоєнної перебудови економіки України.*

*Ключові слова: модернізація, правове забезпечення, державно-приватне партнерство, комплексне наукове дослідження, теоретичні та практичні проблеми, концептуальні засади, правовий режим.*

Україна залучена до важливих проектів за участі ЄС, Великої Британії/Об'єднаного Королівства та інших країн, що мають намір допомогти у вирішенні нашою країною важливих для неї проблем повоєнної відбудови. Вагомий потенціал правового забезпечення інвестування в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України містить законодавство про партнерство держави/декількох держав та бізнесу. В умовах, коли приватне інвестування не спроможне покрити потреби України на повоєнну відбудову (станом на початок 2024 року за оцінкою Світового банку витрати на відбудову складають понад 486 млрд. дол.), необхідною стає участь кількох дружніх держав та бізнесу у партнерстві.

Регламентом ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. «Про заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe та скасування Регламентів (ЄС) № 219/2007, (ЄС) № 557/2014, (ЄС) № 558/2014, (ЄС) № 559/2014, (ЄС) № 560/2014, (ЄС) № 561/2014 та (ЄС) № 642/2014» (далі – Регламент 2021/2085) [1] передбачено економіко-правовий механізм інвестування за участі кількох дружніх держав та бізнесу для реалізації стратегічних високовартісних інвестиційно-інноваційних проектів.

За твердженням О.М.Вінник та О.В.Шаповалової цей механізм вартий уваги і врахування під час вдосконалення положень Закону України «Про державно-приватне партнерство», який не передбачає ні можливість участі в партнерстві в ролі державних партнерів, крім України та її органів місцевого самоврядування, інших держав, ні інституційної форми партнерства [2].

У науковому середовищі обговорюється проект Закону «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» №7508 від 01.07.2022 [3]

Так, детальне опрацювання тексту законопроекту №7508 (у редакції станом на 12.07.2023) здійснили А.Швадчак та В. Даценко. Вони виявили ризики, пов'язані із загальними функціями здійснення ДПП/концесії; проведенням конкурсу на визначення приватного партнера/концесіонера із наступним укладенням договору за його результатами; фінансовими та майновими проблемами визначеності щодо здійснення

ДПП/концесії; підготовкою та відбором проєктів з відновлення інфраструктури та економіки, будівництва житла з допороговим значенням; недоліками оприлюднення інформації про конкурси на визначення приватного партнера/концесіонера [4].

Також ними було обгрунтовано як недолік - невичерпний перелік критеріїв кваліфікаційного відбору претендентів у партнери. Шкідливим наслідком такого переліку вони вважають відсутність співвідношення питомої ваги критеріїв оцінки конкурсних пропозицій. Засуджено відсутність альтернативного способу оскарження дій, рішень, бездіяльності державного партнера/конкурсної комісії. Ще - зроблено висновок про неврегульованість питання обмеження максимальної кількості претендентів та відбору найкращих претендентів; не виправданість обмежень щодо проведення аукціонів. Наголошено на нечіткості визначення обмежень щодо строку концесії та ДПП. Виявлено недоліки особливого порядку підготовки державних і місцевих проєктів з відновлення. Висловлено причини критичного ставлення до окремих форм підтримки ДПП і концесії.

Актуальність заявленої теми обумовлена початком модернізації організаційно-правового механізму державно-приватного партнерства (далі - ДПП). Свідченням започаткування є заяви на офіційному рівні про розгляд ДПП важливим інструментом довгострокового структурного розвитку інфраструктурних та стратегічних послуг, вищезазначений законопроект та напрацювання стратегії повоєнної відбудови економіки України, а також інші директиви та документи. Для досягнення завершеності даного процесу пропонується реформування організаційно-правового механізму державно- ДПП під потреби повоєнної відбудови України.

Мета статті. Популяризація наукових знань щодо необхідності модернізації державно-приватного партнерства в Україні та доцільності проведення комплексного наукового дослідження економіко-правових проблем (теоретичного характеру та практичної затребуваності) даного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вивчення правових механізмів створення та функціонування інституційної та інших нових моделей ДПП присвячено праці В.А.Устименка, О.М.Вінник, О.В.Шаповалової та інших. Глибокий юридичний аналіз практичних проблем реформування ДПП для повоєнної відбудови нашої країни здійснили А.Швадчак та В. Даценко у статті «Реформа ДПП для повоєнної відбудови: перспектива чи ризик?» [2] , яка була підготовлена Transparency International Ukraine за фінансової підтримки Швеції та Європейського Союзу. Її вміст є виключною відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов'язково відображає погляди Швеції та Європейського Союзу.

Однак обгрунтування потреби у комплексному науковому дослідженні економіко-правових проблем даного процесу у сучасних умовах економічного стану України в умовах війни та післявоєнної відбудови, використовуючи інституційне публічно-приватне партнерство, не було здійснено у науці господарського права в умовах сучасного стану економіки України.

Виклад основного матеріалу. Регламентом ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. передбачено можливість застосування інституційної форми державно-приватного партнерства/ публічно-приватного партнерства загальноєвропейського рівня в рамках програми Horizon Europe<sup>5</sup>. За цією програмою передбачається заснування дев'яти спільних підприємств як державно-приватних партнерств для досягнення конкретних економічних цілей у деяких галузях, призначений для партнерської співпраці. У статусі членів цих спільних підприємств визначено держави-учасниці ЄС; членів-засновників (ними можуть бути юридичні особи, засновані в державі-члені, країні, асоційованій з

---

<sup>5</sup> Horizon Europe є ключовою програмою ЄС для фінансування досліджень та інновацій з [бюджетом 95,5 мільярдів євро](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en) : [Horizon Europe - Research and innovation. URL : https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en) (дата звернення: 21.12.2023).

Horizon Europe, або міжнародній організації, яка визначена як член спільного підприємства відповідно до зазначеного Регламенту або одного з його додатків); асоційованих членів (ними можуть бути юридичні особи, засновані в державі-члені, країні, асоційованій з Horizon Europe, або міжнародній організації, які приєднується до спільного підприємства шляхом підписання листа-зобов'язання відповідно до встановлених вимог).

На важливості цього досвіду ЄС для України наголошують О.М.Вінник та О.В.Шаповалова: він важливий з огляду можливості використання такого ефективного правового механізму залучення інвестицій кількох дружніх держав і суб'єктів бізнесу (вітчизняного та іноземного) до реалізації пріоритетних інвестиційно-інноваційних проєктів, які потребують великих коштів. Перевага такого механізму незаперечна для партнерів-інвесторів, ніж надання безоплатної допомоги, за що Україна вдячна країнам-донорам. Відбудова України, зміцнення її обороноздатності важливі для захисту Європи (центру та заходу) [2].

У Стратегії національної безпеки України державно-приватне партнерство визнано важливим економіко-правовий механізмом, призначеним не лише для забезпечення повоєнної відбудови, але й у справі національної безпеки.

Тому розглядаючи важливі аспекти інвестування, з використанням економіко-правового механізму ДПП, не можна залишати у стані малодослідженості проблему правового забезпечення в Україні інституційного публічно-приватного партнерства (або ДПП, якщо доцільність цієї категорії доведуть результати майбутніх комплексних досліджень) за участі кількох дружніх держав у статусі інвестора-партнера.

Але в сучасних умовах виявлено численні недоліки законодавства України про ДПП, які породжують проблеми правореалізації та правозастосовання. Найвні на даний час законодавчі положення ускладнюють визначення природи та структури відносини партнерів. Відсутність сучасних фундаментальних досліджень щодо організаційно-правового механізму державно- ДПП під потреби повоєнної відбудови України унеможливує встановлення всіх переваг та недоліків господарсько-правового режиму партнерства, що важливо усвідомлювати інвестору, державі, іншим особам, що перебуватимуть у статусі партнерів

У складі договірному механізмі реалізації ДПП залишається відкритою ціла низка юридично значущих питань. Умови участі у конкурсі та підтвердження перемоги у ньому претендентів у партнери прописані з суттєвими суперечностями. Державі проблематично оптимізувати потенціал свого впливу з огляду на вимоги дерегуляції господарських відносин, а приватному партнеру нелегко реалізувати право на забезпеченість своїх суверенних прав заходами державних гарантій. Використання договірному механізмі реалізації державно-приватного партнерства в Україні зазвичай зведено до розробки вимог, зобов'язань та умов їхнього виконання з оформленням домовленостей про концесію, розподіл продукції. тощо.

Водночас важливе місце у комплексі договорів, позначених законодавцем «у межах державно-приватного партнерства» посідають ніяк не поймаєні домовленості про угодоспроможність партнерів, стратегію партнерства тощо. Відсутність узагальненого поняття договору у межах ДПП також призводить до невизначеності його в існуючому правовому полі та, у зв'язку з цим, позбавляє необхідної чіткої правової формалізації зобов'язального складу відношень ДПП, що призводить до виникнення проблем у правозастосовній практиці

Критичний аналіз підходів до визначення механізму реалізації ДПП у профільних законах «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію» дозволяє виявляти умови оновлення договірному механізмі ДПП, розширення можливостей ініціювання концесії потенційним концесіонером, залучення радників та незалежних експертів для підготовки проєктів ДПП та їх виконання. Додаткових гарантій для приватних партнерів потребує процес визначення особливостей взаємодії державних та приватних партнерів у сфері

військово-оборонній, будівельній тощо.

Отже на рівні наукових правових досліджень із забезпечення реалізації механізму ДПП виникає потреба напрацювання теоретичних засад модернізації правового механізму державно-приватного партнерства під потреби повоєнної відбудови України.

Метою таких досліджень могло б бути обґрунтування нових теоретичних положень та розробка конкретних рекомендацій з удосконалення господарсько-правового механізму реалізації партнерства держави та органів місцевого самоврядування з недержавними суб'єктами господарювання, в т.ч. іноземними інвесторами, під потреби повоєнного відновлення економіки України.

Задля досягнення такої мети доцільним стає виконання наступних завдань:

- узагальнення методологічних, аналітичних, теоретичних та функціональних можливостей науки господарського права та господарського-процесуального права у розв'язанні проблемних питань реалізації ДПП;
- прояснення сутності та правового змісту низки основоположних категорій, що отребуються для вибудови структури механізму партнерства та функціонального призначення договірних інструментів реалізації ДПП;
- з'ясування змістовного складу механізму реалізації ДПП під потреби повоєнної відбудови економіки України;
- аналіз господарсько-процесуального забезпечення договірних відносин ДПП;
- обґрунтування авторської позиції стосовно захисту прав та інтересів претендентів і партнерів ДПП та підходу до тлумачення правових спорів, пов'язаних з ДПП у визначенні їх підсудності;
- порівняння поняття договору у межах ДПП з поняттям рамкового договору, уточнення ознак першого як інструмента публічно-правового регулювання;
- дослідження тенденцій розвитку вітчизняного та зарубіжного законодавства про договори ДПП та обґрунтування алгоритму формування нормативної бази ДПП в Україні;
- розробка пропозицій з удосконалення законодавства про ДПП.

Об'єктом авторського дослідження є сукупність політико-правових суспільних відносин, що складаються в процесі інвестування у реалізацію ДПП під потреби повоєнної відбудови України

Висновки :

1. Механізм державно-приватного партнерства надає суттєві переваги щодо скорочення державних витрат для відбудови знищеної інфраструктури та її подальшого утримання. Внаслідок наявних матеріальних, технічних та інших потреб України доцільно провести фундаментальне правове дослідження реформаторського потенціалу державно-приватного партнерства як механізму активізації відповідних модернізаційних процесів в Україні. У даному контексті він розглядається важливим інструментом довгострокового структурного розвитку інфраструктурних та стратегічних послуг.

2. Реформаторський потенціал у даному контексті проявляється у перетворенні базового Закону про ДПП з рамкового на спеціальний. Це означає, що надалі він регулюватиме лише відносини, пов'язані з підготовкою та реалізацією ДПП як окремої форми партнерства. Також реформаторський підхід вбачається у тому, що фінансування проектів соціальної інфраструктури зможе відбуватися з нових джерел, а саме від донорів за грантові кошти.

3. Загальновідомими є спроби адаптувати механізм концесії для потреб розвитку конкуренції на внутрішньому ринку. Конкуренція досягається завдяки можливості отримання переваг досвіду приватних компаній щодо забезпечення їх ефективності та запровадження інновацій. Це спонукало Європейську комісію розробити комплексну, збалансовану і гнучку законодавчу базу для регулювання концесійних договорів, що

забезпечує суб'єктам господарювання, зокрема представникам малого й середнього бізнесу, ефективний і вільний від дискримінації доступ до ринків концесій ЄС. Зазначена законодавча база може стати структурним елементом законодавчої бази ДПП в частині її використання для напрацювання інструментів оцінки інвестиційної ефективності проектів ДПП.

4. Прогалини в чинному законодавстві України про ДПП, нехтування досвідом ЄС щодо інституційного ДПП за участі кількох дружніх держав, є негативними факторами, що стримують процес модернізації партнерства в Україні. Тому наявний механізм, визначений у законодавстві України, потрібно адаптувати до потреб залучення інвестицій, в т.ч. іноземних, на відбудову зруйнованої інфраструктури, житла, інших стратегічно важливих об'єктів за моделлю інституційного ДПП за участі кількох дружніх держав (прогнозується збільшення позитивних результатів подальшого дослідження). Також доцільним слід вивчити доцільність наслідування досіду країн ЄС.

#### Список використаних джерел:

1. Council Regulation (EU) 2021/2085 of 19 November 2021 establishing the Joint Undertakings under Horizon European and repealing Regulations (EC) No 219/2007, (EU) No 557/2014, (EU) No 558/2014, (EU) No 559/2014, (EU) No 560/2014, (EU) No 561/2014 and (EU) No 642/2014 . ST/12156/2021/INIT. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2085> (дата звернення: 23.03.2024).

2. Вінник О.М., Шаповалова О.В., Проблеми правового забезпечення стратегічного інвестування та поступу цифровізації з використанням досвіду ЄС в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України // Збірник наукових праць «Приватне право і підприємництво», 2024, Випуск 24, Частина 1. С. 274-283. <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2024.24.36>

3. Проект Закону «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» №7508 від 01.07.2022 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2648-IX#Text>

4. Швадчак А., Даценко В. Реформа ДПП для повоєнної відбудови: перспектива чи ризик? Transparency International Ukraine. Юридичний аналіз. 1 вересня 2023 р. URL: <https://ti-ukraine.org/news/reforma-dpp-dlya-povoyennoyi-vidbudovy-perspektyva-chy-ryzyk/>.

5. Horizon Europe є ключовою програмою ЄС для фінансування досліджень та інновацій з [бюджетом 95,5 мільярдів євро](#) : [Horizon Europe - Research and innovation](#). URL : [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en) (дата звернення: 21.12.2023).

*Abstract. The result of the review of arguments regarding the need to modernize the public-private partnership for the needs of the post-war recovery of Ukraine's economy is highlighted. The expediency of conducting complex scientific studies of the economic and legal problems of this modernization process is substantiated. The structure of the author's (S.V. Tereshchenko) approach to improving the legal form of public-private partnership has been made public. A number of theoretical and practical problems on the way to improving partnership were identified. Emphasis is placed on the need to clarify the conceptual foundations of the modernization of the public-private partnership system. The need to specify the legal regime for attracting private investments to meet the needs of the post-war reconstruction of Ukraine's economy is outlined.*

*Key words: modernization, legal support, public-private partnership, complex scientific research, theoretical and practical problems, conceptual foundations, legal regime.*