



В. В. Оліярник, Д. М. Бірюшов

Національний лісотехнічний університет України, м. Львів, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА (НА ОСНОВІ КРАЇНОВОГО ДОСВІДУ): ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ

Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового та інституційного забезпечення сфери державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні, визначено ключові виклики та відповідні причинно-наслідкові зв'язки. Показано, що надійна законодавча база та політика ДПП мають першочергове значення для розвитку сектору ДПП. Стабільне та передбачуване законодавче та регуляторне середовище дає змогу залучати інвестиції в проекти ДПП і додатково закладає основу для успішного завершення ДПП. Застосовано порівняльний аналіз кількості та якості проектів ДПП в Україні та інших країнах. На підставі аналізу моделей ДПП та регуляторного ландшафту зроблено висновок про необхідність покращення ландшафту довіри та відповідальності учасників ДПП, зокрема за допомогою вдосконалення механізмів гарантій. Підкреслено унікальність сфери ДПП, яка полягає у неочевидній кореляції досконалості правової бази та успішності імплементації ДПП, а також випереджальному характері розвитку моделей ДПП стосовно законодавчої бази. Також наголошено на критичній ролі інституціонального середовища, відсутність якого призводить до сповільненого прийняття рішень та труднощів у досягненні домовленостей, серйозних розбіжностей у розумінні розподілу ризиків між партнерами та неприйнятних для учасників фінансових умов.

Ключові слова: державно-приватне партнерство; правове забезпечення; інституційний ландшафт; інфраструктура; проекти; інвестиції.

Вступ

Парадигма Нового державного управління вбачає державно-приватне партнерство (ДПП) як інструмент, що використовується органами державної влади в цілях активізації третіх сторін для реалізації інфраструктурних проектів, створення та підтримки відповідних мереж зацікавлених сторін упродовж життєвого циклу проекту, а також забезпечує імплементацію відповідних винагород та штрафів за допомогою контрактів, з метою стимулювання співпраці. Хоча триває доволі активне дослідження у сфері ключових факторів інституційного характеру, які сприяють успішному розвитку ДПП в Україні, сьогодні спостерігається відносно небагато спроб поєднання концептуальних основ інституційної зрілості ДПП (легітимності, довіри та потенціалу) із більш всеосяжною теоретичною парадигмою Нового державного управління, як справедливо зазначає В. Круглов [5; 6].

Тим часом, розвиток ДПП вимагає формування відповідного інституційного середовища, відсутність якого, як показує досвід зарубіжних країн, призводить до сповільненого прийняття рішень і труднощів у досяг-

ненні домовленостей, серйозних розбіжностей у розумінні розподілу ризиків між партнерами та неприйнятних для учасників фінансових умов [12]. Еволюція ж "правил гри" та відповідних інститутів дає змогу зробити механізм ДПП ефективнішим та прозорішим для обох сторін. У розвинених країнах використання ДПП вже давно є одним з найдієвіших механізмів взаємодії державного і приватного секторів, які широко застосовуються і активно розвиваються. Підтвердженням цього є існування таких міжнародних проектів, як TA-CIS, MED A, Interreg, завданням яких є усунення регіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку різних країн світу (зокрема, тих, які не мають достатньої кількості фінансових ресурсів для здійснення важливих проектів у галузі інфраструктури) [19].

Упродовж тривалого часу в Україні відбувається формування правових засад для розвитку певних форм ДПП. На поточний момент, "масив" законодавчої бази містить: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI, Закон України "Про концесію" від 03.10.2019 № 155-IX. Проте також існує велика кількість підзаконних нормативно-право-

Інформація про авторів:

Оліярник Володимир Васильович, канд. економ. наук, доцент, кафедра публічного управління та адміністрування.

Email: volodymyr.oliyarnyk@nltu.edu.ua; <https://orcid.org/0009-0008-3621-1949>

Бірюшов Дмитро Михайлович, здобувач програми доктора філософії, кафедра публічного управління та адміністрування.

Email: biryushov.dmytro@nltu.lviv.ua; <https://orcid.org/0009-0005-2057-4727>

Цитування за ДСТУ: Оліярник В. В., Бірюшов Д. М. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства (на основі країнового досвіду): виклики, перспективи та інноваційні підходи. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 3/4(80/81). Львів: НЛТУ України, 2024. С. 36–44.

Citation APA: Oliarnyk, V. V., & Biryushov, D. M. (2024). Regulatory and legal support for public-private partnership: challenges, prospects and innovative approaches. *Efficiency of public administration*, 3/4(80/81), 00–00. <https://doi.org/10.36930/508005>

вих актів, які спрямовані на регулювання здійснення ДПП, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384 "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства", Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 "Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки

та визначення форми управління ними" та ін. Загальна кількість таких підзаконних актів на цей момент - 13. Водночас вони є доволі "лоскутними" і не створюють цілісної ефективної екосистеми законодавчої бази для ДПП, що, відповідно, корелює і з динамікою розвитку проєктів ДПП у країні (рис. 1).

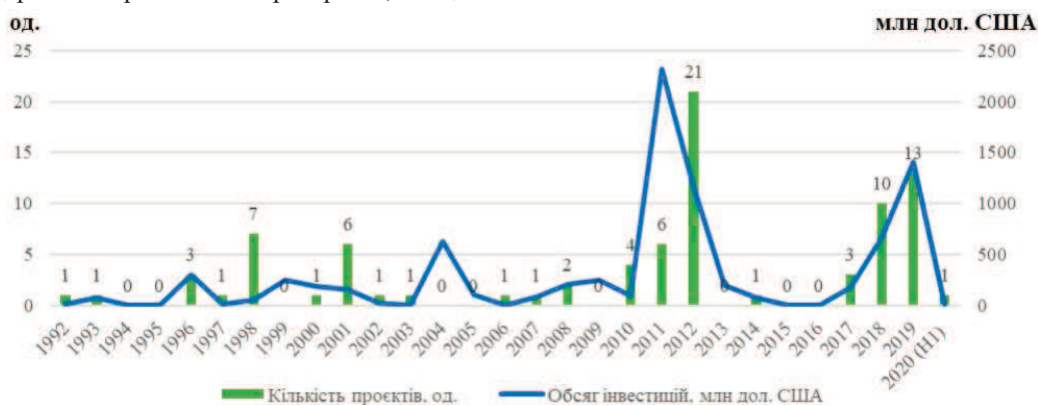


Рис. 1. Динаміка проєктів ДПП в Україні, 1992-2020 рр. [7]

Як показує аналіз світового досвіду функціонування ДПП як системи, у своєму становленні та розвитку воно проходить три етапи, що знаходять відображення у зростанні кількості проєктів. При цьому існує низка подій, що характеризують кожен із цих етапів. Перший етап передбачає політичні рішення формування законодавства та портфеля проєктів, затвердження базових концепцій; бенчмаркінг досвіду, набутого в інших сферах державно-приватної взаємодії [21].

Другий етап передбачає здійснення реформи законодавства, ідентифікацію та чітке формулювання стратегічних і практичних принципів роботи системи ДПП; заснування спеціалізованих інститутів, які досліджують питання ДПП; доопрацювання/адаптація моделей ДПП; сприяння розвитку ринку; розширення переліку проєктів та областей, у яких вони реалізуються; використання нових джерел фінансування [21].

На третьому етапі відбуваються зняття правових бар'єрів, процес диверсифікації моделей ДПП; цей же етап передбачає розподіл ризиків; створення гарантованого переліку проєктів, підтримку довгострокового політичного консенсусу; застосування повного "арсеналу" джерел фінансування. Також на цьому етапі формується інвестиційний ринок, що охоплює кошти пенсійних і приватних пайових фондів, відбувається практичне використання досвіду ДПП кваліфікованими фахівцями державних і муніципальних установ [21].

В Україні розвиток ДПП зупинився на першому та певною мірою – другому етапі, що зумовило сплеск динаміки зростання кількості проєктів ДПП у період 2010-2013 років. Проте неплановий початок третього етапу спричинив різке падіння темпів розвитку ДПП наступними роками.

Згідно з даними центральних і місцевих органів виконавчої влади, станом на січень 2024 р., в Україні на умовах ДПП було укладено 198 договорів, але з них реалізуються всього 22 договори (10 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), тоді як 166 договорів не реалізуються (115 – не виконуються, 51 – розірвані або термін їх дії закінчився), і всього лише 10 призупинені через російську збройну агресію. Парадоксальною є ситуація, що за на-

явності двох законів та тринадцяти підзаконних актів, кількість договорів ДПП, що реально реалізуються, становить усього лише 22, причому і вони не мають стратегічного характеру [8].

Великих інфраструктурних проєктів ДПП, які є характерними для зарубіжних країн, в Україні немає. Найочевиднішою причиною цього є, звісно, відсутність ефективних механізмів мотивації до участі у ДПП, як у органів державної влади, так і в бізнесу, що є наслідком недостатньої інституціоналізації та законодавчої підтримки. Отже, дослідження нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства у площині викликів, перспектив та інноваційних підходів, зокрема на основі зарубіжного досвіду, є актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Огляд досліджень і публікацій [1, 2, 4] демонструє, що науковці і практики у сфері державно-приватного партнерства приділяють істотну увагу нормативно-правовому забезпеченню ДПП в Україні. Переважно, автори вважають недосконалість української нормативно-правової бази у сфері ДПП однією з головних причин, що призводять до невдач запуску та імплементації ДПП-проєктів в Україні, та однією з перших рекомендацій (здебільшого – найпершою) висувають вимогу вдосконалення національного законодавства у цій сфері. Є. Чорний [10] справедливо зазначає, що Закон України "Про державно-приватне партнерство" містить низку декларативних принципів і передбачає можливість регулювання конкретних недостатньо вдосконалених аспектів функціонування державно-приватного партнерства на підставі підзаконних нормативно-правових актів, але на практиці це ускладнює ефективне законодавче регулювання ДПП. Цей же дослідник зазначає, що відповідно до Практичних рекомендацій з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства, які було розроблено ще у 2008 р., існує перелік принципів, які досі не запроваджено в українському законодавстві про ДПП, серед яких варто особливо наголосити на принципах прозорості, підзвітності, "доброросовісної поведінки", а також сталого розвитку.

Цікавий підхід застосувала українська дослідниця А. Штурба [11]. Вона висунула та перевірила альтернативну гіпотезу про те, що законодавче забезпечення у країні не є фактором критичного порядку для вдалого впровадження проєктів ДПП на практиці. Авторське формулювання гіпотези звучить так: зміна законодавчої бази в Україні щодо ДПП не надає впливу на зміну ступеня успіху впровадження проєктів ДПП. У рамках цієї гіпотези позитивний результат зміни законодавчої бази треба трактувати як узгодженість законів і підзаконних актів, які використовуються для регулювання усіх питань, що стосуються ДПП в Україні. Іншими словами, "за незмінного законодавства, але за зміни інших чинників проєкти ДПП будуть або можуть бути реалізовані успішно" [11]. Штурба [11], на основі аналізу статистичних даних, дійшла висновку про виражену залежність між кількістю впроваджених проєктів ДПП в Україні та законодавчим забезпеченням у цій сфері. До того ж графічно кореляція між кількістю законів і підписаними договорами в рамках ДПП виражена яскравіше

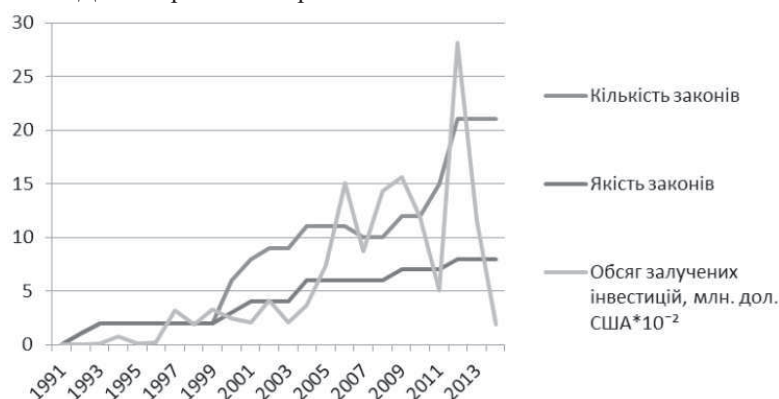


Рис. 2. Обсяг інвестицій, залучених у проєкти ДПП, та законодавче забезпечення: кореляція (1991-2013 рр.) [11]

Водночас, цілком очевидно, що недосконалість законодавчої бази стримує потенціал розвитку проєктів ГЧП, про що наочно свідчать дані. З 2017 по 2021 рр. відносно об'єктів державної власності в рамках ДПП було запропоновано реалізувати всього сім проєктів (з них п'ять проєктів - за ініціативи приватного бізнесу). Проте було укладено лише два концесійні договори за пропозиціями, які були ініційовані Мінінфраструктури (Херсонський морський порт і порт "Ольвія"). Як результат реформування законодавства України наприкінці 2019 р., країна отримала новий Закон України "Про концесію" № 155-IX від 03.10.2019 р., а також вдосконалену редакцію Закону України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р., які набули чинності 20.10.2019 року. Однак за 2 роки кількість проєктів ДПП, враховуючи концесійні, фактично не змінилася, тобто реформа поки не працює на практиці, як це очікувалося. Натомість, наприклад, у Казахстані Закон про ДПП було ухвалено лише у 2015 р., а вже через три роки було укладено 400 договорів ДПП лише за проєктами, ініційованими приватним бізнесом [3].

Ще цікавіший приклад бачимо в економіці Камбоджі, яку вважають менш розвинутою, ніж економіка України. Хоча в Камбоджі немає спеціального закону про ДПП, Закон про концесії було затверджено у 2007 р. для сприяння та заохочення реалізації інфраструктурних проєктів, що фінансуються з приватних джерел за концесійним контрактом. Не було ні закону, ні повних нормативних актів, які б регулювали ці

і чіткіше, ніж між якістю цих законів і кількістю укладених договорів (рис. 2). Отже, якість і узгодженість законів не відіграє істотної ролі у розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Водночас, можна допустити, що така кореляція між кількістю законів і кількістю укладених ДПП-договорів є не наслідком залежності другого від першого, а свідченням того, що процес формування культури ДПП в Україні відбувався одночасно у двох площинах - практичній та законодавчій: паралельно підписувались договори ДПП та формувалась необхідна законодавча база. Штурба [11] справедливо зазначає, що ретроспектива розвитку державно-приватних партнерств в Україні свідчить про те, що інколи ухвалення законів було зумовлено необхідністю законодавчо закріпити те, що сталося на практиці, тобто можна говорити навіть про існування зворотної залежності. Яскравим прикладом для доказу цієї тези є ситуація із проєктом побудови автошляху "Львів-Краків" і затвердженням Закону України "Про концесії".

проєкти ДПП. Підготовка проєктів здійснювалася на основі Закону про концесію та інших додаткових законів, які не стосуються переважно реалізації ДПП. Незважаючи на не повністю адекватні моделі ДПП правила та регулювання, нечіткі інституційні механізми реалізації, управління та моніторингу проєктів ДПП, у Камбоджі починаючи з 1990 р., реалізовану низку важливих проєктів ДПП в енергетичному секторі, аеропортах, мостах і дорожній галузі, як показано в табл. 1.

Очевидним є те, що ДПП в Україні поки не має реального потенціалу стати ефективним механізмом для залучення інфраструктурних інвестицій. Навіть ще й навпаки, зараз ДПП в Україні асоціюється, швидше, з невдачами. Проте в регіонах вдається довести до логічного завершення окремі невеликі проєкти ДПП. Прикладом є, зокрема, успішна імплементація проєкту "Створення Центру малоінвазивної хірургії (малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології)" у місті Трускавці.

Тобто успішними виявляються проєкти, що не стикаються з необхідністю опори на фундаментальний законодавчий бекграунд – такі, що концептуально засновані скоріше на "менеджменті здорового глузду" та мінімальних законодавчих нюансах стосовно розподілу ролей, фінансування прав та ін. Велике значення має також взаємна довіра учасників ДПП.

На думку європейських експертів, ДПП неможливе в умовах якщо відсутня взаємна довіра та немає встановлених обмежень, спрямованих на недопущення

зловживань, немає чітко сформульованих, недвозначних цілей і стратегій, зафіксованих у документах, чіткої схеми розподілу ризиків, відповідальності та повноважень. Серед перелічених умов найважливішим, очевидно, є досягнення довіри між суб'єктами взаємодії. Адже

зрозуміло, що виконання решти умов є апіорі неможливим, якщо сторони не довіряють одна одній [14]. При цьому умови контрактів ДПП – ключові правові інструменти реалізації проєктів ДПП.

Табл. 1. Реалізовані проєкти ДПП у Камбоджі [16]

	Назва проєкту	Ємність проєкту	Договір	Дата початку комерційної експлуатації
<i>I</i>	<i>Енергетика</i>			
1	Кіріром 1 ГЕС	12 МВт	ВОТ	2002
2	Очум 2 ГЕС	1 МВт	-	1993
3	Вугільний завод	10 МВт	ВОО	2010
4	Камчайська ГЕС	194.1 МВт	ВОТ	2011
5	Кіріром 3 ГЕС	18 МВт	ВОТ	2013
6	Вугільна електростанція	100 МВт	ВОО	2013
7	Атайська ГЕС	120 МВт	ВОТ	2014
8	Гідроелектростанція Нижній Стунг Руссей Хрум	338 МВт	ВОТ	2014
9	Вугільна електростанція	270 МВт	ВОО	2014
10	Татайська гідроелектростанція	246 МВт	ВОТ	2015
11	Нижній Се Сан 2 Гідроелектростанція	400 МВт	ВОТ	2018
12	Сонячна ферма	10 МВт	ВОО	2018
<i>II</i>	<i>Дороги</i>			
1	Швидкісна дорога Пномпень-Сіануквіль	4 смуги	ВОТ	2023
<i>III</i>	<i>Аеропорти</i>			
1	Міжнародний аеропорт Пномпеня	-	Концесія	1995
2	Аеропорт Сіємреап	-	Концесія	1995
3	Аеропорт Сіануквіль	-	Концесія	2016

Без будь-яких значних розбіжностей ці умови контрактів ДПП відтворено у Законі Сербії про ДПП. Зазначимо, що в ньому передбачено низку додаткових умов контракту, які наголошують на специфіці ДПП та стосуються розподілу ризиків між публічним та приватним партнерами, обсягу виняткових прав приватного партнера, а також доступних засобів правового захисту у разі невиконання зобов'язань (ст. 46 Закону Сербії про ДПП). Як прогресивні тенденції національного правового регулювання цих відносин, які отримали високі оцінки Світового банку, також варто вказати умови Закону Греції про ДПП, що стосуються захисту навколишнього середовища та об'єктів культурної спадщини; антикорупційних заходів та процедур [13].

Не менш значущим та мотиваційним для участі приватного сектору у проєктах ДПП є правове регулювання гарантій та державної підтримки ДПП, оскільки їх надання, по-перше, забезпечує зниження вартості позикового капіталу, дає змогу покращити співвідношення ціни та якості; по-друге, є ефективною стратегією мінімізації ризиків у проєктах ДПП; по-третє, є інструментом усунення фінансової нестабільності, яка може виникнути впродовж тривалого терміну реалізації проєкту ДПП [17]. Більшість держав, усвідомлюючи значущість цього, встановлюють перелік таких гарантій, проте в Україні відсутність необхідних гарантій приватному партнеру з боку держави (суб'єктів владних повноважень) є одним із найкритичніших слабких місць у ландшафті розвитку ДПП [3]. З цим також пов'язане питання правового регулювання захисту інтересів учасників проєктів ДПП, враховуючи механізми вирішення спорів, що виникають із проєктів ДПП.

Методи та інформаційна база дослідження. Методологічною базою дослідження є комплексний підхід та діалектичні принципи, що дали змогу виявити сутнісні характеристики досліджуваних процесів, форми їх про-

яву, ідентифікувати властиві їм суперечності та визначити тенденції їх розвитку. Методологічною основою дослідження є сукупність наукових прийомів і методів дослідження явищ і процесів. Під час дослідження застосовували загальнонауковий (діалектичний) метод пізнання, загальні прийоми формальної логіки (аналіз та синтез, дедукція та індукція, аналогія та порівняння та ін.) та пов'язані з ними приватно-наукові методи: історичний, системно-структурний, техніко-юридичний, а також метод порівняльного правознавства.

Результати дослідження та їх обговорення

Правова база ДПП залежить від правової традиції у країні – двома основними типами є загальне та цивільне право. У системах цивільного права діяльність уряду кодифікована адміністративним правом. Цей кодекс у поєднанні з іншими законодавчими актами, такими як цивільний кодекс і кодекси про комерційні та публічні договори, встановлює юридичні права та процеси, які застосовуються до контрактів ДПП. Системи загального права є менш директивними, з меншою кількістю положень, що регулюють контракти загалом. Як результат, контракти у країнах загального права, зазвичай, триваліші, ніж у країнах цивільного права; умови, що регулюють відносини між сторонами, зазвичай, вказуються детальніше, щоб уникнути двозначностей, які не легко вирішити шляхом посилання на конкретну судову практику.

Доцільно звернутися до результатів оцінювання рівня відповідності національних актів (законів) про ДПП міжнародним, проведених Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Світовим банком, оскільки згідно з позиціями цих міжнародних організацій, "вони можуть бути корисним інструментом для вдосконалення законодавства про ДПП" [15]. У рамках оцінювання ЄБРР національне законодавство 32 країн ранжувалося за чотирма рівнями: найвищий, високий, помір-

ний і низький. Так, найвищий рівень відповідності визначено законам про ДПП Сербії та Монголії, а високий – законодавству про ДПП Греції, Косово, Латвії, Болгарії, Єгипту, Литви, Албанії, Румунії, Чорногорії, Словенії, Хорватії, Марокко, Йорданії, Тунісу, Казахстану, Македонії, Молдови, України.

Щодо результатів оцінювання Світового банку, географічне охоплення якої значно ширше (82 держави), то високий рівень відповідності міжнародним актам про ДПП мають національні правові основи ДПП таких країн, як Великобританія, Філіппіни, Литва, ПАР, Австралія, Південна Корея, Мексика, Чилі, Колумбія, Італія, Бразилія, США. Помірного рівня відповідності досягло законодавство Албанії, Коста-Ріки, Китаю, Уругваю, Танзанії, В'єтнаму, Болгарії, Канади, Ямайки, Шрі-Ланки, Гондурасу, Нігерії, Індонезії, Маврикії, Марокко, Перу, Боснії та Герцеговини, Франції, Киргизстану, Мозамбіку, Бангладешу, Кот-д'Івуару, Домінікани, Уганди, Йорданії, Казахстану, Замбії, Португалії,

Тунісу, Аргентини, Єгипту, України. Згідно з оцінюванням Світового банку, найефективніші моделі правового регулювання умов та управління контрактами ДПП закріплені в національному законодавстві Бразилії, Мексики, Філіппін [20].

Отже, відповідно до міжнародних рейтингів, рамкове законодавство України у сфері ДПП визнають, принаймні, відповідним помірному рівню порівняно з міжнародними вимірами регулювання ДПП. Водночас, критично низька кількість проєктів ДПП є свідченням низького рівня конкретизації законодавства стосовно ДПП, а також відсутності необхідної інституційної бази (інституційного ландшафту).

У цьому контексті доцільно розглянути наявні у світі моделі ДПП та деякі приклади їх реалізації.

Концесійні контракти досить популярні у системі ДПП різних країн з економікою, що розвивається, і з перехідною економікою (табл. 2).

Табл. 2. Приклади інфраструктурних концесій у країнах, що розвиваються, і з перехідною економікою [18]

Телекомунікації	Електропостачання	Транспортування та розподіл природного газу	Залізничі	Водопостачання та розподілення
Китайська Народна Республіка (КНР), Острови Кука, Гвінея-Бісау, Угорщина, Індонезія, Мадагаскар, Мексика	КНР, Кот-д'Івуар, Гвінея, Угорщина, Мексика	Аргентина	Аргентина, Бразилія, Буркіна-Фасо, Чилі, Кот-д'Івуар, Мексика	Аргентина, Бразилія, Чилі, КНР, Колумбія, Кот-д'Івуар, Гвінея, Угорщина, Індонезія, Макао, Малайзія, Мексика, Філіппіни, Сенегал

Концесійний договір зазвичай діє впродовж 5-10 років, щоб оператор мав достатньо часу, щоб повернути інвестований капітал й отримати відповідний прибуток упродовж терміну дії концесії. У разі необхідності, державний орган може зробити внесок у вартість капітальних інвестицій. Це може бути інвестиційна "субсидія" (фінансування забезпечення життєздатності) для досягнення комерційної життєздатності концесії. Крім того, уряд може отримати компенсацію за свій внесок, отримавши відповідну частину зібраного тарифу. Прикладом ефективного концесійного проєкту є, зокрема, проєкт, запущений у Республіці Корея (РК). Лінія завдовжки 61,7 км від центру Сеула до міжнародного аеропорту Інчхон забезпечуватиме як приміські, так і експрес-сполучення. Однокілометрову першу чергу нового приміського та експрес-залізничного та повітряного сполучення в Південній Кореї було відкрито в 2007 р. між міжнародним аеропортом Інчхон і внутрішнім аеропортом Гімпо. Через 5 років її було подовжено на 0,7 км, щоб вивести лінію до центру столиці на центральному вокзалі Сеула. Проєкт рішуче підтримують національні та регіональні уряди як засіб сполучення вузла Інчхон із Сеулом і нещодавно перед тим відкритою високошвидкісною залізницею КТХ, яка пролягає від Центрального вокзалу Сеула до Пусана. Це був перший проєкт залізничної концесії у РК. Залізнична компанія Міжнародного аеропорту Інчхон (Iarco), спеціальна компанія, зареєстрована в березні 2001 р., має концесію на експлуатацію терміном на 20 років після завершення будівництва. Iarco має 11 акціонерів, на чолі з Hyundai Engineering and Construction (HDEC) з 7 %, Posco Engineering and Construction (11,9 %), Daelim Industrial (10 %), Dongbu Corporation (10 %), Korea Rail Network Authority (9,9 %), і шістьма іншими корейськими компаніями. Bechtel надає Iarco підтримку в управ-

лінні проєктом, а корейський консультант Kortech також допомагає концесіонеру [19].

Основні недоліки концесії охоплюють складність контракту, необхідного для визначення діяльності оператора. Урядам також необхідно покращити свій регуляторний потенціал щодо тарифів і моніторингу ефективності. Крім того, тривалий термін дії контрактів (необхідний для відшкодування значних інвестиційних витрат) ускладнює процес торгів і розроблення контракту, враховуючи складність передбачення подій упродовж 5-річного періоду. Цей недолік можна усунути, дозволивши періодично переглядати певні умови контракту в контексті середовища, що розвивається [14].

Проте є й інші варіанти організації ДПП, зі своїми перевагами, вже перевіреними у процесі реалізації.

Зокрема, Build – Operate – Transfer (BOT) (Будівництво-Експлуатація-Передача) та подібні моделі є різновидом спеціалізованої концесії, за якою приватна фірма або консорціум фінансує та розробляє новий інфраструктурний проєкт або основний компонент відповідно до стандартів ефективності, встановлених урядом. Рис. 4 ілюструє структуру контракту BOT.

Основні варіанти реалізації проєкту наведено в табл. 3.

Відповідно до BOT, приватний партнер надає капітал, необхідний для будівництва нового об'єкта. Важливо, щоб приватний оператор тепер володіє активами впродовж періоду, встановленого контрактом, достатнього, щоб дати розробнику час відшкодувати інвестиційні витрати за рахунок зборів з користувачів. Державний сектор погоджується купувати мінімальний рівень продукції, виробленої об'єктом, достатній для того, щоб дозволити оператору відшкодувати свої витрати під час експлуатації. Труднощі виникають, якщо державний сектор переоцінив попит і закуповує про-

дукцію за такою угодою ("бери або плати"), коли попит відсутній. Як альтернатива, наприклад, розподільна комунальна компанія може сплачувати плату за потужність і плату за споживання, у такий спосіб розподіляючи ризик попиту між державними та приватними партнерами. Після завершення контракту державний сектор бере на себе право власності, але може взяти на себе відповідальність за експлуатацію, передати відповідальність за експлуатацію розробнику або укласти новий контракт з новим партнером. Різниця між угодою

типу BOT і концесією полягає в тому, що концесія, як правило, передбачає розширення та експлуатацію наявних систем, тоді як BOT, зазвичай, передбачає великі "нові" інвестиції, що вимагають значного зовнішнього фінансування для власного капіталу і боргового капіталу. Однак на практиці концесійний контракт може охоплювати розроблення основних нових компонентів, а також розширення наявних систем, а BOT іноді передбачає розширення наявних потужностей [18].

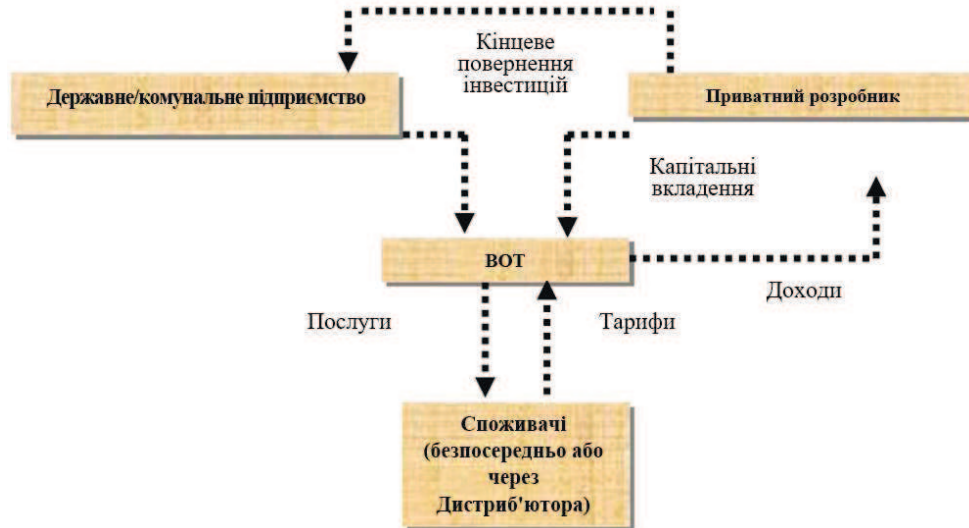


Рис. 4. Структура контракту Build – Operation – Transfer (BOT) [21]

Табл. 3. Основні варіанти реалізації проєкту BOT [13]

Модель	Власність	Заснування	Розроблення	Будівництво	Експлуатація та технічне обслуговування	Фінансова відповідальність
Design – Bid – Build (Розроблення-Пропозиція-Будівництво)	Державна	Державне	Приватне за гонорарним договором		Державна	Державна
Design – Build (Розроблення-Будівництво)	Державна	Державне	Приватне за гонорарним договором		Державна	Державна
Build – Operate – Transfer (Будівництво-Експлуатація-Передача) (BOT)	Державна	Державне	Приватне за гонорарним договором			Державна
Design – Build – Finance – Operate (Розроблення-Будівництво-Фінансування-Експлуатація) (DBFO)	Державна	Державне або приватне	Приватне за гонорарним договором			Державна. Державна/Приватна, або приватна
Build – Own – Operate (Будівництво-Володіння-Експлуатація) (BOO)	Приватна	Державне або приватне	Приватне за договором (концесія)			

Гонконг уклав договір "будівництво – експлуатація – передача" для будівництва та експлуатації своїх об'єктів перевезення твердих відходів, які охоплюють перевантажувальну станцію та парк вантажівок. Уряд здійснив попередній відбір кількох фірм на основі їхнього досвіду проєктування та експлуатації перевантажувальних станцій, а потім провів конкурсний процес для вибору фірми-переможця. Тендерна документація викладала технічні та екологічні вимоги, вимоги до технічного обслуговування та графіки заміни обладнання. Станція побудована і зараз працює. Уряд проводить регулярні інспекції транспортних засобів, щоб переконатися, що зазначені вимоги виконуються.

Крім того, спільні підприємства є альтернативою повній приватизації, коли інфраструктура перебуває у спільній власності та під керуванням державного сектору та приватних операторів. У рамках спільного підприємства як моделі ДПП партнери з державного та приватного секторів можуть створити нову компанію або прийняти спільне володіння наявною компанією шляхом продажу акцій одному чи кільком приватним інвесторам. Компанія також може бути зареєстрована на фондовій біржі. Ключовою вимогою до цієї структури є належне корпоративне управління, зокрема здатність компанії зберігати незалежність від уряду [19]. Це важливо, оскільки держава одночасно є частковим влас-

ником і регулятором, і чиновники можуть спокуситися втрутитися в бізнес компанії для досягнення політичних цілей. Проте з позиції акціонера уряд зацікавлений у прибутковості та сталості компанії та може працювати над згладжуванням політичних перешкод. Приватний партнер бере на себе операційну роль, а рада директорів, зазвичай, відображає склад акціонерів або експертне представництво. Однак, як вже було зазначено вище, подвійна роль уряду як власника та регулятора може призвести до конфлікту інтересів. Спільні підприємства також мають тенденцію до прямих переговорів або до менш офіційного шляху закупівель, що може викликати занепокоєння щодо корупції.

Також можливе розроблення контрактних домовленостей, які охоплюють різні характеристики низки типів контрактів. Їх називають "гібридними механізмами", які об'єднують атрибути, що найбільше відповідають вимогам конкретного проекту та умовам експлуатації [19]. Гібридні домовленості забезпечують індивідуальне рішення з точки зору обсягу, розподілу ризиків та/або обсягу, що найбільше підходить для поточного проекту.

Коли реструктуризація ролей у секторі є частиною процесу ДПП, приватний сектор залучається до діяльності, яка знаходилася у сфері відповідальності держави, а державний сектор стає регулятором або контролером, відіграючи обмежену роль у фактичному наданні послуг, якщо така є. У більшості країн спочатку бракує інституцій та інституційної спроможності, необхідних для організації, управління та реалізації процесу ДПП. Наявні інституції потребують нарощування спроможності, щоб мати можливість виконувати нові ролі, і часто доводиться створювати нові інституції. Деякі ключові інституційні механізми, які використовуються для підтримки ДПП, є такими: підрозділи ДПП; офіс реалізації проекту/підрозділ реалізації проекту; технічна допомога.

Підрозділ ДПП створюється як пункт координації, контролю якості, підзвітності та інформації, пов'язаної з ДПП, або в одному секторі, або в низці секторів. Ці підрозділи створюються як нове агентство або в рамках такого міністерства, як міністерство фінансів, яке, як вважають, знаходиться "на відстані витягнутої руки" від сектору, який потрібно реформувати. Для приватних пропонентів ці підрозділи забезпечують прозорість і послідовність. Для державних зацікавлених сторін і громадськості загалом підрозділи можуть поширювати інформацію та забезпечувати спеціалізоване управління спеціалізованим процесом.

Наприклад, уряд Філіппін створив інституційну структуру для підтримки великої приватної інфраструктурної програми країни. Кожна галузева агенція має спеціалізований підрозділ "будівництво – експлуатація – передача" (BOT), відповідальний за координацію розроблення та реалізації своїх проектів. Національні, регіональні та муніципальні органи влади відбирають та присуджують проекти в рамках цієї структури. Органи влади готують перелік пріоритетних проектів, який має бути затверджений комітетом з координації інвестицій Національного управління економіки та розвитку (NEDA) – або Радою NEDA, або місцевими чи регіональними радами [17].

Підрозділи ДПП, зазвичай, зосереджені на ідентифікації, розробленні та проведенні торгів за проектами.

Проте дедалі більше уваги приділяють потенційній ролі, яку підрозділи можуть відігравати в нагляді за контрактом після його запуску. Це може охоплювати забезпечення наявності належних систем моніторингу та звітності.

Інституційні структури загалом дуже важливі для ефективного нормативно-правового забезпечення ДПП. У США для стимулювання та забезпечення сприятливого клімату для державно-приватного партнерства було організовано Національну Раду з ДПП (The National Council for Public-Private Partnerships), до якої на правах членів входять представники як державного, так і приватного секторів [21]. При цьому в укладанні ДПП-контрактів однаково зацікавлені і органи влади, і бізнес-структури: за такими контрактами приватний сектор отримує можливість скористатися пільговими кредитами терміном до 25 років, за умови виконання ним суспільно важливих робіт. До подібних робіт належать, наприклад, розвиток систем водопостачання, будівництво та утримання об'єктів охорони здоров'я, інфраструктурне забезпечення, враховуючи транспортні шляхи та інші.

Аналіз досвіду використання механізмів ДПП у Німеччині показує, що тут будівництво автомобільних доріг стоїть на одному з перших місць серед пріоритетів партнерства. Донедавна тут вважалося, що реалізація інвестиційних проектів за участю держави є найвигіднішою у формі державного замовлення (державних закупівель). Однак з метою підтримки розвитку інституту партнерства в Німеччині було розроблено та прийнято федеральний закон "Про прискорення впровадження ДПП", який дав змогу сформувати законодавчу базу. На сьогодні у країні розроблено методики експертних оцінок ефективності реалізації інвестиційних проектів ДПП, набула розвитку система договірних відносин, яка дозволила підвищити ефективність взаємодії партнерів при будівництві інфраструктурних об'єктів [14]. У рамках розвитку федерального законодавства Німеччини, пов'язаного з розвитком інституту ДПП, уряд ухвалив програму сприяння компаніям середнього бізнесу.

При цьому, федеральне Міністерство фінансів відповідає за координацію діяльності державно-приватного партнерства в рамках федерального уряду [14]. Однією з важливих особливостей ДПП у Німеччині є повна прозорість та публічність. Відповідно до вимог до звітності забезпечується відкритий доступ до бухгалтерського балансу проекту.

Варто також зазначити, що фінансова модель має бути досить гнучкою, щоб враховувати низку змінних, що дає змогу здійснювати ітеративний процес між фінансовим моделюванням та проектуванням ДПП. Ключовою метою буде забезпечення фінансової стійкості, наприклад, комунального підприємства за рахунок підвищення ефективності та збалансування доходів і витрат. Фінансова модель – це інструмент, який допомагає досягти правильного балансу доступності, відшкодування витрат та інвестицій. Модель допоможе розставити пріоритети в інвестиціях та ухвалити обґрунтовані рішення про те, хто має платити за інвестиції, залежно від відповідної вартості капіталу. Деякі країни також вважають за корисне використовувати модель компаратора державного сектору (PSC), яка допомагає уряду перевірити, чи пропонує приватна інвестиційна пропозиція співвідношення ціни та якості порівняно з найефективнішою формою державного забезпечення.

Тоді як деякі країни досягли успіху в застосуванні ДПП, інші зіткнулися із труднощами у залученні приватного інтересу. Незважаючи на те, що ці відмінності можна пояснити декількома факторами, важливим з них є активна роль, яку відіграють деякі уряди у впровадженні низки політик, що зрештою можуть створити "сприятливе середовище" для розвитку ДПП. Зважаючи на міжнародний досвід, зазначене сприятливе середовище можна охарактеризувати такими елементами [18]:

- чітка орієнтація політики, що створює стабільне та довгострокове бачення, пропонуючи при цьому перспективу щодо потоку проєктів, які розроблятимуться в рамках механізму ДПП;
- правова та нормативна база, що забезпечує ясність дій уряду та впевненість приватного сектору в тому, що його законні права будуть належно захищені;
- підтримувальна інституційна структура, за допомогою якої створюється внутрішній потенціал і розподіляються обов'язки щодо просування, реалізації та управління проєктами ДПП;
- сукупність заходів фінансової підтримки, які зроблять проєкти досить прибутковими та безпечними для залучення приватних інтересів, зберігаючи при цьому фінансову стабільність.

Щоб максимально використати механізм ДПП, урядам необхідно вжити заходів щодо покращення сприятливого середовища ДПП, одночасно нарощуючи внутрішній потенціал. Останнє особливо важливо, оскільки необхідним є сильний державний партнер для структурованого проєктування, які впливатимуть на розвиток, адекватний розподіл ризиків та покращення послуг загалом (тобто якість, охоплення та доступ).

Висновки та перспективи подальших досліджень

Ефективне використання обмежених державних ресурсів є найважливішим завданням для урядів, і в цьому питанні багато урядів, зокрема й український уряд, далекі від досягнення цілей. Причина в тому, що державний сектор зазвичай має мало або взагалі не має стимулів для ефективності, вбудованих в його організацію та процеси, і отже, погано підготовлений до ефективного будівництва та експлуатації інфраструктури. Проте оператори приватного сектору вступають в інвестиційні або контрактні можливості з чіткою метою максимізації прибутку, який значною мірою генерується завдяки підвищенню ефективності інвестицій та експлуатації. Якщо ДПП структуровано так, щоб дозволити оператору досягати цієї мети, ефективність послуг інфраструктури, швидше за все, буде підвищена. Підвищення ефективності послуг і експлуатації також збільшує шанси на те, що ці послуги будуть економічно стійкими та надаватимуться за доступними цінами навіть після задоволення вимог приватних операторів до прибутку. ДПП дає змогу уряду передавати оперативні ролі ефективним операторам приватного сектору, зберігаючи та покращуючи фокус на основних обов'язках державного сектору, таких як регулювання та нагляд. За правильної реалізації цей підхід повинен призвести до нижчих сукупних грошових витрат для уряду та якіснішого та дешевшого обслуговування споживача. Це має бути справедливим навіть у тому разі, якщо уряд продовжить нести частину інвестиційних або експлуатаційних витрат, оскільки зобов'язання уряду

щодо витрат, швидше за все, будуть цільовими, обмеженими та структурованими в рамках раціональної загальної стратегії фінансування.

Однак імплементація всіх цих переваг можлива тільки за наявності грамотно створеного нормативно-правового забезпечення ДПП.

Реалізація конкретної угоди ДПП часто вимагає конкретних кроків реформ для підтримки нового розподілу ролей сектору, таких як ухвалення законів та створення окремих регулятивних органів. По суті перегляд нормативних і політичних угод має вирішальне значення для успіху проєкту ДПП. Під час розроблення процесу ДПП та вибору форми ДПП важливо враховувати такі фактори: цілі реформи; політичне середовище; правові, нормативні та інституційні рамки; потреби у фінансуванні та ресурси сектору; політичні обмеження та побоювання зацікавлених сторін. ДПП стане ефективним інструментом для вирішення деяких, але, ймовірно, не всіх проблем сектору.

Щоб бути успішними, ДПП повинні бути побудовані на діагностиці сектору, що забезпечує реалістичне оцінювання поточних обмежень сектору. Діагностика сектору допомагає уряду оцінити статус-кво, виявити прогалини та слабкі сторони, а також розробити стратегію реформування сектору або дорожню карту, яка описує інструменти та дії, необхідні для реформи. У багатьох випадках надійні чи вичерпні дані щодо продуктивності доступні не в усіх сферах, наприклад у фінансовій чи технічній. У такому разі більш ефективнішим рішенням може бути зосередження на збиранні обмежених, але ключових, показників, які забезпечують огляд загальної ефективності сектору.

Зокрема, може знадобитися реформування нормативного режиму та/або створення регулятивних органів для сприяння переходу від суто державних послуг до приватного надання послуг. Сприятливе правове, нормативне та політичне середовище має вирішальне значення для сталого ДПП. На базовому рівні потрібне правове середовище, яке може підтримувати участь приватного сектору в критично важливих послугах. Правове середовище має мінімізувати ймовірність корупції та бути достатньо надійним, щоб заохочувати приватну участь та інвестиції. Тією мірою, якою правове та судове середовище не визначено, інвестори та учасники проєкту розглядатимуть проєкт як непередбачуваний та високоризикований. Так само можливі інвестори повинні бути впевнені в тому, що закони і контракт будуть дотримуватися і можуть бути примусово реалізовані в судах або через арбітраж, якщо це необхідно.

References

1. Вакуленко, В. (2015). Особливості законодавчого регулювання державно-приватного партнерства в Україні. *Галицький Економічний Вісник*, 48(1), 5–9.
2. Дубок, І. П. (2016). Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в сфері культури України. *Ефективність Державного Управління*, 46(47). <https://doi.org/10.33990/2070-4011.46/47.2016.176158>
3. Козлов, С. (2021, 30 липня). Державі потрібен приватний партнер. Чи розуміє це держава?. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/derzhavi-potriben-privatnij-partner-chi-rozumije-tse-derzhava.html>
4. Кравець, С. (2022). Нормативно-правове забезпечення розвитку державно-приватного партнерства у сфері професійної

- (професійно-технічної освіти). *Професійна Педагогіка*, 1(24), 127–137.
5. Круглов, В. (2019). *Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: Механізми державного регулювання*. Харків: Магістр.
 6. Круглов, В. (2021). Розвиток системи державно-приватного партнерства в сучасних умовах. *Науковий Вісник: Державне Управління*, 3(9), 50–67.
 7. Малін, О. Л. (2020). *Аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні та світі: якісні зміни та головні тренди 2020 року: Аналітичний звіт*. Одеський Національний Політехнічний Університет.
 8. Міністерство економіки України (2023). Нормативно-правові акти ДПП. URL: <https://me.gov.ua/documents/detail?lang=uk-ua&id=c5fe4de5-3213-413e-ac82-71fef98f6933&title=oznaki-derzhavnoprivatnogopartnerstva>
 9. Міністерство економіки України (2024). Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <https://me.gov.ua/documents/detail?lang=uk-ua&id=9fc90c5-e-2f7-b-44b2-8bfl-1ffb7ee1be26&title=stanzdidsenniadppvukraini>
 10. Чорний, Є. М. (2021). Правове регулювання принципів здійснення державно-приватного партнерства. *Juris Europensis Scientia*, 6, 64–68.
 11. Штурба, А. (2016). Законодавче забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні. *Київський Національний Економічний Університет*. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6f8141dc-01ef-469-c-b477-041f4113ad22/content>
 12. Ali, Z., Irfan, S., & Salman, Y. (2020). Effectiveness of Public-Private Partnerships: A Systematic Literature Review. *Journal of Management and Research*, 7(2), 104–145.
 13. Arimoro, A. (2020). *Public-Private Partnerships in Emerging Economies*. New York: Routledge.
 14. Bogdanowicz, P., Caranta, R., & Telles, P. (Eds.). (2020). *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
 15. EBRR Transition Report 2017–18: Legal frameworks governing public-private partnerships: insights and recommendations. URL: <http://2017.tr-ebrd.com/infrastructure-and-growth/>
 16. Sar, B., Chea, M., & Ung, C. (2020). Public-Private Partnerships in Cambodia: Issues and Solution. *Open Journal of Business and Management*, 8, 1216–1225.
 17. Shah, S. A. (2019). Determinants of public-private-partnership performance: The case of Pakistan. [PhD dissertation]. James Cook University.
 18. Steelyana, W., Afiah, N., Dewi, N., Wahyuni, E., Avianti, I. (2024). Policy Strategies for Public – Private Partnership on Broadband Infrastructure: A Systematic Literature Review. *Central European Journal of Public Policy*, 18(1), 1–23.
 19. Valaguzza, S., & Parisi, E. (2020). *Public Private Partnerships: Governing Common Interests*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
 20. WB Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs. https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Benchmarking_PPPs_2017_ENpdf.pdf
 21. Yescombe, E., & Farquharson, E. (2018). *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

V. V. Oliyarnyk, D. M. Biriushov

Ukrainian National Forestry University, Lviv, Ukraine

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: CHALLENGES, PROSPECTS AND INNOVATIVE APPROACHES

Introduction. In Ukraine, for a long time, legal frameworks for the development of certain forms of public-private partnership have been formed. However, at present, the number of already implemented and ongoing PPP projects in Ukraine is critically small, which is a negative indicator even for developing economies.

Relevance of the study. Given the lag of Ukraine in the field of PPP projects among developing economies, the task of studying the legislative and regulatory support for PPP is important.

Methods. The methodological basis of the study is an integrated approach and dialectical principles, which made it possible to identify the essential characteristics of the processes under study, the forms of their manifestation, to highlight their inherent contradictions and to determine the trends of their development.

Results. Government must thus take action to improve its PPP-enabling environment while increasing internal capability if they want to maximize the PPP mechanism. The latter is especially crucial as programs that aim to improve services generally (i.e., quality, coverage, and access), distribute risks effectively, and achieve development impact require a strong public partner. Implementing a particular PPP deal sometimes necessitates taking tangible reform measures, including passing legislation and creating distinct regulatory agencies, to support the new division of sector tasks. In summary, a PPP project's success depends on a reexamination of the regulatory and policy frameworks. The reform objectives, the policy climate, the legal, regulatory, and institutional frameworks, the sector's funding needs and resources, political restrictions, and stakeholder concerns are all key factors to take into account when creating a PPP process and choosing a PPP type.

Keywords: public-private partnership; legal framework; institutional landscape; infrastructure; projects; investments.