

# Сфери практики



**Державно-приватне партнерство**  
ДПП в Україні:  
стан, виклики і перспективи

стор. 18



**Інвестиції**  
Інвестиції в Європу:  
як підняти економіку?

стор. 22



## Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні

На початку 90-х рр. минулого століття у всьому світі, в т.ч. в державах з перехідною економікою кардинально зросла зацікавленість у залученні приватних інвесторів до фінансування, розробки та реалізації інфраструктурних проектів. Багатьом країнам бракувало ресурсів для задоволення зростаючих потреб населення в якісній інфраструктурі. З іншого боку, досвід приватизації державного майна в багатьох державах був невдалим. Все це змусило уряди багатьох країн вдатися до запровадження інституту державно-приватного партнерства (ДПП) як альтернативи приватизації та використовувати концесії та інші види ДПП для реалізації масштабних соціально важливих інфраструктурних проектів – будівництва та реконструкції об'єк-

тів транспортної інфраструктури, комунального господарства тощо.

Слід зазначити, що уніфікованого підходу до регулювання ДПП, придатного для всіх країн, не існує. На обрання програми ДПП конкретною юрисдикцією впливають різноманітні фактори – від типу системи права до ставлення суспільства до передання об'єктів соціальної інфраструктури приватним інвесторам, особливо іноземним. З юридичної точки зору існує 2 види програм ДПП, а саме:

- 1) прийняття спеціального законодавства про ДПП та
- 2) регулювання проектів ДПП на договірній основі.

### Спеціальне законодавство про ДПП

Світовий досвід свідчить про те, що прийняття спеціального зако-

ну не є запорукою чи обов'язковою умовою запуску успішної програми ДПП. Це підтверджується і на прикладі України, де після прийняття спеціального Закону про ДПП пройшло вже декілька років, а якихось якісних змін у політиці держави у цьому напрямку чи законодавстві, необхідному для зрушення питання з мертвої точки, так і не відбулося.

Незважаючи на це, а також на те, що положення чинного Закону України «Про державно-приватне партнерство» не повністю відповідають світовим стандартам, багато зацікавлених сторін (особливо іноземних) вважають цей закон важливим концептуальним документом, важелем для запуску пілотних проектів ДПП.

Слід ще раз наголосити, що наявність закону про ДПП не є авто-

матичною гарантією адекватного правового регулювання у цій галузі. Вся нормативно-правова база, яка тим чи іншим чином стосується державно-приватного партнерства, повинна бути покращена та доопрацьована (наприклад, законодавство, що регулює земельні відносини, будівництво доріг та інших об'єктів нерухомості, державні закупівлі). Окрім зрозумілості та ефективності законодавства, до світових стандартів нормативно-правового регулювання у галузі ДПП належить також правова регламентація координаційного механізму всередині державного (публічного) сектору з усіх аспектів ДПП у різних галузях та на різних рівнях державного управління.

# Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні

Закінчення. Початок на стор. 17



**Світлана ХЄДА**, к. ю. н., радник SAYENKO KHARENKO, голова робочої групи з доопрацювання Закону України «Про державно-приватне партнерство»

Досвід багатьох країн свідчить про необхідність визначеності правового регулювання у сфері ДПП. Однак ця сфера не повинна бути занадто законодавчо регламентована. Для ефективного структурування та запровадження проектів ДПП без шкоди державним інтересам відповідне законодавство повинне

встановлювати, наскільки це можливо, лише загальні обмеження як для приватних інвесторів, так і для державного (публічного) партнера.

Правові системи країн цивільного права зазвичай не надають достатньо свободи для запровадження новел у договірному регулюванні. Отже, з метою забезпечення гнучкості правового регулювання, вкрай необхідної для ДПП, для цієї сфери приймаються спеціальні закони. На жаль, український спеціальний закон про державно-приватне партнерство не сприяв досягненню цієї мети.

Світовий досвід показує, що країни, які йдуть шляхом законодавчої регламентації ДПП, часто демонструють сильну політичну прихильність до взятих на державу зобов'язань у таких проектах. На жаль, Україна і в цьому аспекті поки що є винятком.

У деяких країнах, де немає спеціальних законів про ДПП, при укладенні подібних договорів керуються законами про державні закупівлі чи концесійним законодавством, положення яких застосовуються до ДПП за принципом *mutatis mutandis*. Існують також держави, закони про концесії яких містять лише загальні положення, а детальна регламентація здійснюється шляхом прийняття спеціальних законів у певному секторі економіки. Очевидно, що рішення про прийняття законів, які регламентують ДПП, більшою мірою залежить від зацікавленості

та політичної волі уряду відповідної держави.

## Договірне регулювання проектів ДПП

У державах англо-саксонської правової сім'ї перевага надається договірному регулюванню ДПП. Договірна програма дає можливість сторонам проекту ДПП вносити необхідні зміни протягом життєвого циклу проекту, забезпечуючи таким чином більшу гнучкість регулювання відносин його учасників. Такий підхід сприяє також поширенню позитивних напрацювань шляхом розробки типових договірних положень, спільних для всіх проектів ДПП. Зазвичай при здійсненні проектів ДПП в країнах загального права керуються законодавством про державні закупівлі, нормами «м'якого права» та прецедентами.

З іншого боку, практика свідчить, що в країнах, які розвиваються, та в державах із перехідною економікою в тендерах із визначення приватного партнера переважно перемагають великі іноземні інвестори. Окрім внутрішніх стандартів здійснення інфраструктурних проектів, ці компанії повинні враховувати умови фінансування проектів ДПП, які розробляються кредиторами – переважно великими транснаціональними банками та міжнародними фінансовими установами (Міжнародною фінансовою корпорацією, ЄБРР тощо).

Окрім того, законодавство держави здійснення проекту ДПП (приймаючої держави) часто не відповідає світовим стандартам регулювання відносин у цій сфері. Внаслідок цього навіть у приймаючих країнах цивільного права концесійний договір, договір оренди чи будь-який інший вид договору про державно-приватне партнерство (*далі – ДПП-договір*) є ключовим документом проекту. Іноді його іменують «проектним договором», і його можна назвати документом, що регулює проект, або «законом про проект ДПП». Саме концесійні та інші договори, які укладаються для реалізації проектів ДПП, призвели до внесення необхідних змін до законодавства багатьох приймаючих країн. Від змісту ДПП-договору часто залежить не лише сам факт та умови надання фінансування для реалізації проекту, але й успіх проекту в цілому.

Запровадження та використання типової форми концесійних та інших видів ДПП-договорів не має сенсу на практиці, оскільки зміст кожного такого договору залежить від законодавства та регуляторних особливостей приймаючої сторони, особливостей окремого ДПП-проекту, способу фінансування та багатьох інших факторів. Однак на підставі аналізу різних ДПП-договорів, а також практики застосування відповідних проектів можна зробити висновок, що в різних країнах, незалежно від рівня їх економічного та цивілізаційного розвитку, регіону та інших чинників, викристалізувалися певні спільні стандарти розробки ДПП-договорів, які дозволяють істотно зменшити проектні ризики та збільшити шанси на успішну імплементацію проекту ДПП.

Зокрема, майже до кожного сучасного ДПП-договору з великим інвестором обов'язково включаються положення про вид та предмет договору, його об'єкт, основні зобов'язання сторін, проектування, будівництво та функціонування об'єкта, ціноутворення в рамках проекту ДПП, зобов'язання державного партнера щодо здійснення підтримки проекту, звітність, аудит та управління проектом, забезпечення кредитного зобов'язання активами проекту ДПП тощо.

Подібно до багатьох інших юридичних та фінансових документів, більшість положень ДПП-договорів є відносно рутинними, такими, що не викликають гарячих дебатів. Однак практика свідчить, що існує декілька положень, щодо яких сторонам ДПП складно досягти компромісу чи навіть





просто домовитися. Зокрема, суперечки виникають під час узгодження статей, присвячених форс-мажору, внесенню сторонами договору змін до ДПП-договорів (в т.ч. у од-

носторонньому порядку), умовам кредитування проекту (які висуваються кредиторами потенційного приватного партнера), достроковому розірванню договору, видам

та порядку здійснення платежів державі, змінам у законодавстві, відмові від державного імпунітету, а також порядку вирішення спорів та перегляду (переукладенню) ДПП-договору.

### Спеціалізований підрозділ ДПП

Процес здійснення проектів ДПП досить складний, тому в багатьох країнах імплементація закону про ДПП відбувається одночасно зі створенням спеціалізованого підрозділу ДПП, уповноваженого на проведення оцінки, переговорів та моніторингу виконання контрактів у рамках державно-приватного партнерства. Такі підрозділи допомогли багатьом країнам безболісно адаптуватися до процесів ДПП, хоча вони і не є обов'язковою умовою успіху подібних програм.

Цікаво, що незважаючи на численні тренінги, присвячені питанням ДПП, що майже 10 років проводяться в Україні різними міжнародними організаціями, а також часту публічну згадку державно-приватного партнерства багатьма українськими чиновниками, схоже, що уніфікованого підходу чи розуміння концепції ДПП в нашій державі досі не існує не лише на місцях, але й на національному рівні. Більше того, враховуючи традиційну політичну нестабільність та регуляторну непередбачуваність, що впливає на багато важливих ініціатив, зокрема на досить нове для України поняття ДПП, складно визначити, хто наразі є головною рушійною силою програми ДПП в українському уряді. Не за посадою, а за переконанням та реальними діями.

Міжнародний досвід свідчить, що спеціалізовані підрозділи повинні координувати процеси в рамках ДПП, розробляти відповідне законодавство та стратегію розвитку такого партнерства, сприяти покращенню інституційного потенціалу задіяних організацій, спілкуватися з інвесторами, здійснювати моніторинг імплементації проектів та дотримання угод у їх рамках, а також надавати допомогу державному (публічному) партнеру при обговоренні умов ДПП-договорів та іншої проектної документації. Повноваження, надані чинним законодавством департаменту інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного

партнерства Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, який виконує функції спеціалізованого підрозділу ДПП, на жаль, є недостатніми для належного виконання усіх зазначених вище функцій.

### Рецепт успіху для України

На даному етапі успіх глобальних реформ у сфері ДПП в Україні малоймовірний, однак покровкові поліпшення можуть спрацювати. Відповідно, єдиним здійсненим варіантом для нас буде точковий (паралельний) підхід до розвитку ДПП, що полягає у запуску декількох пілотних проектів (бажано на рівні регіонів) із одночасним розвитком законодавства на національному рівні. Схоже, що багато іноземних експертів з питань ДПП поділяють цю точку зору, зауважуючи, що Україна – це держава, у якій краще працюють реформи, що реалізуються поетапно.

Для досягнення успіху в розвитку ДПП необхідно працювати з усіма зацікавленими сторонами. Незалежно від підходу, важливо створити зрозуміле та стабільне правове середовище та забезпечити, щоби до всіх проектів ДПП застосовувалися однакові правила.

Для розвитку державно-приватного партнерства у нашій державі було б дуже корисним, якби серед українських чиновників з'явилася впливова особа, яка б чітко розуміла, що таке ДПП відповідно до міжнародних стандартів, була переконана, що це запорука модернізації української інфраструктури без значних видатків державного бюджету, а також послідовно сприяла запровадженню успішної програми ДПП в Україні незалежно від можливих змін політичних пріоритетів. Іншими словами, розвиток ДПП повинен стати для такої особи (осіб) питанням усього життя, виявом громадянської свідомості, тобто поза політикою.

В Україні, подібно до багатьох держав із недостатнім правовим регулюванням ДПП, прогалини в законодавстві можуть бути виправлені в окремих контрактах. Відповідно, якщо Україна зацікавлена у проектах ДПП, і державний партнер дійсно прагне їх здійснити, є шанс успішного запуску та імплементації такого проекту навіть в умовах існуючої правової та політичної ситуації.

## Прочитати. Усвідомити. Використати

### Актуальні варіанти оформлення передплати

- зателефонувати до редакції ☎ (044) 230-01-73
- заповнити online-заявку на сайті [www.yur-gazeta.com/registration.php](http://www.yur-gazeta.com/registration.php)
- надіслати електронного листа на адресу [info@yur-gazeta.com](mailto:info@yur-gazeta.com)

