

ДОСВІД ФРАНЦІЇ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО- ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ОСНОВА ДЛЯ ПОКРАЩЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 336.2 +346.62

Постановка проблеми. Розвиток країни та формування її економічної, інфраструктурної, регіональної та будівельної політики потребують прогресивних рішень як на рівні виконавчої, так і на рівні законодавчої влади. Для досягнення цього важливо використовувати передові методики, міжнародний досвід та сучасні підходи до реалізації різноманітних проєктів. Одним із таких підходів є державно-приватне партнерство (надалі – ДПП), яке є універсальним інструментом для впровадження політики розвитку та будівництва інфраструктури.

Зважаючи на велику кількість інфраструктурних проєктів, які реалізуються за кордоном через ДПП, актуальність структуривання подібних проєктів є важливою через необхідність чіткого та зрозумілого регулювання державно-приватних відносин для успішної реалізації інфраструктурних проєктів.

Світові тренди вказують на те, що держави є конкурентами в боротьбі за залучення приватного капіталу. Для цього, серед іншого, створюються зрозумілі, швидкі та прозорі правила для реалізації ДПП.

Україна намагалася створити такі умови через ухвалення Закону «Про ДПП» у 2010 році, який зазнав позитивних змін у 2019 році, перетворившись у прототип формату ДПП, що успішно використовується за кордоном. Проте, не зважаючи на внесені зміни, Україна не досягла очікуваного результату.

При цьому, після успішного впровадження моделі ДПП у Великій Британії, інші країни, такі країни як Франція розробили високорозвинені ринки ДПП. Відповідно, задля того, щоб Україна

належала до цієї групи розвинених західних країн, необхідним є покращення законодавчої рамки правового регулювання ДПП. Для досягнення такого ж рівня Україна стикається із необхідністю внесення відповідних змін до законодавства, включаючи створення єдиного органу у сфері ДПП, гарантування інвестицій у ДПП проекти та створення ДПП проєктів із квазі-приватними суб'єктами.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика правового регулювання операцій у сфері державно – приватного партнерства на сучасному етапі є предметом дослідження науковців і експертів, як: В. Струкова, Н. Слободянюк, О. Бригінець, А. Мельник, С. Підгаєць, Л. Васечко, О. Василик, О. Вінник, Д. Задихайло, Н. Міляков, О. Мішук, В. Опаріна, В. Оспіщева, В. Родіонова, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалова, О. Шевчук, Т. Губанова, К. Палажченко та інші.

Проте, проблемні питання інституційного забезпечення ДПП та функціонування квазі-приватних суб'єктів у ДПП залишаються відкритими і потребують подальшого дослідження.

Метою статті є огляд наукових підходів вивчення доінституційного забезпечення здійснення правового регулювання ДПП й окреслення проблемних питань гармонійного розвитку ДПП.

Виклад основного матеріалу. Суспільну взаємодію в межах більшості країн світу неможливо уявити без різноманітних форм співпраці між державою та приватними суб'єктами. ДПП являє собою вид взаємодії, що здобув велике поширення за останні 15–20 років, особливо після успішного його впровадження у Великій Британії. Цей вид партнерства є видимим прикладом трансформацій у методах і засобах, якими держава вирішує сучасні суспільні проблеми та задовольняє зростаючі потреби громадян. Крім того, він свідчить про інтенсифікацію співпраці між бізнесом і державою у пошуках ефективних рішень зазначених проблем на засадах партнерства.

Проте, в Україні ДПП не набуло такого ж поширення, як наприклад, у країнах західного блоку. За показниками центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2021 року на умовах державно-приватного партнерства укладено 192

договори, з яких реалізується 39 договорів (29 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 4 - інші договори), 153 договорів не реалізується (118 – не виконується, 35 - розірвані / закінчився термін дії)[1]. При цьому аналізуючи дану інформацію на щорічній основі, можна із впевненістю стверджувати, що не більше 5-7 проєктів ДПП реалізовується щорічно.

До прикладу, у Франції – як у 2020, так і у 2021 році – укладено по 17 договорів ДПП на рік. Відповідно 34 договори ДПП укладено впродовж двох років, не говорячи про суму проєктів, яка сягає 1,4 млрд євро у 2021 році та 2,4 млрд євро у 2020 році [2]. Україна не може заявити про схожі результати жодного року протягом періоду її незалежності.

Такі дані зумовлені відсутністю вибору чіткої моделі регулювання законодавства у сфері ДПП в Україні. Наша держава досі перебуває на роздоріжжі між вибором французької та англо-саксонської моделі регулювання ДПП. Враховуючи належність української правової системи до франко-германської правової школи, досвід Франції у сфері ДПП може стати путівником для національного ДПП регулювання.

Так, започатковані у Франції в червні 2004 року, «контракти державно-приватного партнерства» – дуже схожі на контракти приватної фінансової ініціативи (PFI) у Великій Британії – дозволяють державній установі доручити компанії реалізацію проєкту в рамках довгострокового контракту в обмін на поетапні платежі від державної установи, що залежать від ключових показників ефективності. Варто наголосити, що ДПП у Франції використовується для великих будівельних проєктів (навчальні заклади, вокзали тощо), міської інфраструктури (вуличне освітлення, дороги тощо) і навіть спортивних та культурних об'єктів (театри, стадіони, басейни тощо).

При цьому, як слушно зауважує В. Струкова, Франція має давні традиції державно-приватного партнерства. Вони передбачають залучення до концесійних угод або договорів ДПП співтовариств змішаної економіки (SEM) або квазі-публічних підприємств (SAEMES). Характеристикою цих утворень є те, що державний сектор і місцева влада мають велику частку у складі

активів цих організацій і в такий спосіб відіграють переважаючу роль в управлінні ними [3]. Створення квазі-публічних підприємств та співтовариств змішаної економіки формує певні особливості «французької моделі».

Відповідно, ДПП у Франції значною мірою відрізняється від англо-американської базової моделі цілою низкою суттєвих рис.

Мова йде про виключення приватизації приватним партнером переданого йому в ДПП муніципального або державного майна, комплексний характер ДПП, коли приватному партнерові одночасно доручається і розроблення проєкту (проектів) модернізації, і реалізацію заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, та їх експлуатація. Саме ці риси характерні французькій моделі ДПП – на протигагу концепції ДПП у країнах англо-американської системи.

Вказані характеристики французької ДПП моделі підтверджують можливість її застосування при правовому регулюванні ДПП в Україні, оскільки мають схожість із українською концепцією.

Так, українське законодавство, зокрема, частина 3 статті 7 ЗУ «Про ДПП» також вказує про те, що об'єкт ДПП після завершення дії договору передається приватним партнером у державну або комунальну власність. Більше того, частина 4 статті 7 цього ж закону вказує, що навіть новозбудоване приватним партнером майно є майном державної або комунальної власності [4].

Разом з цим, враховуючи те, що застосування механізму ДПП із включенням співтовариств змішаної економіки (SEM) або квазі-публічних підприємств (SAEMES) потерпіло невдачу при використанні у Парижі для налагодження системи паркування, а у місті Кан – для покращення роботи музею, застосування цих форм співпраці в межах ДПП повинно застосовуватися в Україні із врахуванням уроків, які засвоїла Франція при реалізації проєктів у такому форматі [5].

Так, французькі місцеві органи усвідомили необхідність посилення кадрів, які спеціалізуються на контрактних ДПП зобов'язаннях, а французький уряд зрозумів необхідність визначитися із моделлю ДПП – регулярні платежі приватному партнеру, можли-

вість надання субсидій приватному партнеру або їх відсутність тощо. Тому Україна має також перейняти досвід Франції навчатися на помилках навіть при використанні ефективних моделей реалізації проєктів ДПП.

Для України, у свою чергу, застосування механізму укладення договорів із SEM та SAEMES дасть можливість застосовувати тарифне регулювання цін, контролювати надходження до бюджетів та приймати стратегічні рішення в межах участі держави як акціонера SEM та SAEMES. Відповідно, з одного боку, така модель дозволить застосовувати досвід приватних суб'єктів, які стануть акціонерами цих суб'єктів – SEM та SAEMES, а з іншого боку, можливість держави впливати на процеси цих суб'єктів, оскільки держава також буде їх акціонером.

Втім, застосування даної моделі в українському законодавстві теж має бути обмеженим, оскільки свобода підприємницької діяльності та відсутність дискримінації одних суб'єктів правовідносин – а саме державних та «квазі-державних» – перед іншими, а саме приватними, повинна бути уникнена.

Іншим питанням, яке французьке законодавство врегульовує, на відміну від українського, є універсальні підстави для розірвання договору ДПП. Так, французький уряд ухвалив зміни до національного законодавства, врегулювавши можливість приватного партнера договору ДПП на компенсацію у випадку, коли державному партнерові доводиться вимагати суттєвих змін щодо виконання договору, які потребують нових інвестицій, що вважається явно надмірним тягарем з огляду на фінансове становище приватної сторони договору [6].

Натомість, ч. 4 ст. 17 ЗУ «Про ДПП» містить положення, що договір, укладений в рамках ДПП, може бути змінений або розірваний за згодою сторін або на вимогу однієї із сторін на підставі рішення суду або арбітражу у випадку істотного порушення іншою стороною зобов'язань, визначених таким договором, або у разі істотної зміни обставин, якими сторони керувалися у процесі укладення такого договору, та в інших випадках, передбачених таким договором [4].

Відповідно, додавши положення щодо можливості приватного партнера – при односторонній зміні договору державним

партнером – відшкодувати додаткові інвестиції, український законодавець продемонструє гнучкість законодавчого регулювання договірних відносин у рамках ДПП, тим самим імплементуючи найкращі західні практики.

Окрім договірних механізмів у сфері ДПП та квазі-публічних форм співпраці в межах ДПП, інституційний розвиток Франції може послужити предметом запозичення в контексті імплементції в українське ДПП законодавство.

Н. Слободянюк звертає увагу на Цільову групу по ДПП (Mission d'appui aux PPP або MAPPP), яка створена у 2005 році при Міністерстві фінансів і повністю фінансується державою [7]. На початку створення цього органу, більшість його функцій охоплювали адміністративні, правові та економічні аспекти ДПП. Після налаштування ж державних процесів діяльності MAPPP, разом із стандартизацією контрактів та структуруванням уроків питання фінансування стало відігравати важливу роль у діяльності MAPPP. Окрім цього органу, у Франції ключовими суб'єктами інституційної структури ДПП є: Міністерство економіки, фінансів та промисловості (яке є «батьківським органом» MAPPP) та Міністерство бюджету, галузеві підрозділи ДПП у галузевих міністерствах, інші органи, такі як Institut de la Gestion Déléguee.

Також Франція нараховує багато органів із державних закупівель, які відіграють провідну роль у ДПП проектах. Їх класифікують на державні або пов'язані з державою та суб-національні урядові установи. Головними державними суб'єктами або суб'єктами, які контролюються державою у сфері закупівель по ДПП процедурі у Франції є: галузеві міністерства (наприклад, оборони, юстиції, транспорту), Réseau Ferré de France (Французька залізнична інфраструктурна компанія), трасти охорони здоров'я (établissements de santé) та навіть університети.

Та якщо ж в контексті публічних закупівель досвід наявності численних французьких органів не є релевантним для України у світлі ч. 4 ЗУ «Про ДПП», яка вказує, що законодавство про публічні закупівлі не поширюється на ДПП правовідносини, французький досвід щодо інституційного забезпечення для реалізації стадій ДПП за ЗУ «Про ДПП» є релевантним.

В Україні стаття 11 ЗУ «Про ДПП» визначає також декілька органів, що здійснюють аналіз ефективності ДПП: центральні або місцеві органи виконавчої влади, що здійснюють відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності, які передаються у ДПП; виконавчі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, а також Рада міністрів АРК або уповноважений нею орган. При цьому, якщо кілька державних партнерів беруть участь у ДПП, вони спільно проводять й аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства. Більше того, вказані органи ухвалюють рішення й про здійснення ДПП [4].

Такий інституційний режим в українському законодавстві – якому в певній мірі притаманне нагромадження органів, що здійснюють функції щодо реалізації проекту ДПП – є схожим і у Франції, у якій існують численні міністерства та інститути для реалізації проектів ДПП.

При цьому відмінністю організації ДПП процесів між Францією та Україною є існування MAPPP. Французька цільова група по ДПП MAPPP має три основні функції: підтвердження попередніх оцінок проекту, підготовлених закупівельними органами; надання підтримки суб'єктам державного сектору у інформуванні, просуванні, підготовці, перемовинах та моніторингу виконання договору ДПП. Окрім цього, MAPPP бере участь у комунікації із міжнародними фінансовими та іншими установами в межах ДПП проектів.

Разом з тим, в Україні є кілька консультаційних установ щодо реалізації проектів у сфері ДПП, серед яких PPP Management office SPILNO при Міністерстві інфраструктури та ДПП Агенція при Мінекономіки.

Відповідно, проблематика полягає у відсутності в Україні єдиного органу за прикладом французького MAPPP, який став би універсальною «сервісною» установою у ДПП секторі.

Відповідно, із врахуванням відсутності єдиної інституційної установи в Україні, яка би здійснювала інформаційні, правові, адміністративні та інші функції у ДПП сфері, французький досвід із функціонування єдиного органу MAPPP має стати належним для імплементації в Україні.

Одним із відомих виконаних завдань МАРПП є також створення схеми державних гарантій для пріоритетних проєктів ДПП, зокрема як відповідь на фінансову кризу у 2008 році. Таке рішення було викликано великою кількістю великих державно-приватних партнерств у розробці, які ризикували завершитися без державної підтримки.

Відповідно, французький уряд ухвалив гарантійний механізм у розмірі 10 мільярдів євро для використання в проєктах, за результатами ухвалення якого чотири проєкти вартістю понад 13 мільярдів євро були дозволені для отримання відповідних державних гарантій [8].

Про відсутність державних гарантій як проблему для іноземних інвесторів, які бажають приймати участь у проєктах ДПП у якості приватного партнера, озвучувалося неодноразово. Зокрема, голова проєктного офісу SPILNO при Міністерстві інфраструктури та екс-директорка департаменту інвестицій та інновацій Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України заявляли про відсутність гарантій у сфері ДПП [9].

Існування цієї проблеми практично стає стоп-сигналом для широкої реалізації проєктів ДПП в Україні. Проблема полягає в тому, що за відсутності урядових гарантій окупності інвестицій приватних партнерів, українська юрисдикція, сповнена політичних і безпекових ризиків, перестає бути привабливим майданчиком для інвестицій у ДПП проєкти.

Таким чином, Україна не має іншого вибору як ухвалити механізм урядових гарантій окупності інвестицій приватного партнера у ДПП проєкти. Цю ініціативу можна імплементувати із ухваленням підзаконних нормативно-правових актів.

Висновки. Аналіз наукових матеріалів, міжнародного досвіду та вітчизняного законодавства, а також наявних напрацювань державних урядовців та інших експертів дає підстави для наступних висновків.

Необхідним є доповнення законодавства про державно-приватне партнерство механізмом реалізації ДПП проєктів із співтовариствами змішаної економіки (SEM) або квазі-публічними підприємствами (SAEMES), функціонуванням єдиного «сервісного»

органу у сфері ДПП, врегулювання механізму забезпечення ДПП проєктів урядовими гарантіями та відшкодування інвестицій приватного партнера при зміні договору за ініціативою державного партнера.

В умовах відсутності даних новел законодавства, ДПП не є врегульованим тим чином, яким воно може забезпечити краще функціонування.

Перспективами подальших наукових пошуків та досліджень визначаємо історію регулювання державно-приватного партнерства із застосуванням зазначеного у цій статті зарубіжного досвіду регулювання ДПП.

1. *Стан здійснення ДПП в Україні. Показники Міністерства економіки України.* URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (Дата зверення – 03.08.2023).
2. *Market Update – 2022. Review of the European public-private partnership market in 2022.* URL: <https://www.eib.org/en/publications/20230009-market-update-2022> (Дата зверення – 03.08.2023).
3. *Струкова В.Д. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. с. 158*
4. *Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст.524.*
5. *Public-private partnerships for infrastructure at the subnational level of government: Opportunities and challenges in France. Chapter 2.* URL: [Home | OECD iLibrary](#) (Дата зверення – 03.08.2023).
6. *A general introduction to public-private partnerships in France.* URL: [A general introduction to public-private partnerships in France - Lexology](#) (Дата зверення – 03.08.2023).
7. *Слободянюк Н. О. Зарубіжний досвід стратегічного державноприватного партнерства в інвестиційній сфері. Інвестиції: практика та досвід. Економічна наука. 2016. № 13. С. 49–53.*
8. *PPP Units and Related Institutional Framework: France.* URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_france_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf (Дата зверення – 03.08.2023).
9. *Т. Бойчук, І. Новікова. Що змінилося після прийняття закону про концесії? Юридична Газета, 2020.* URL: [Що змінилося після прийнят-](#)

тя закону про концесії? - Юридична Газета (yur-gazeta.com) (Дата звернення – 03.08.2023).

Банах С.В. Досвід Франції щодо правового регулювання державно-приватного партнерства як основа для покращення українського законодавства

Стаття присвячена дослідженню існуючої в Україні проблеми інституційного функціонування державно-приватного партнерства, відсутності ДПП механізмів із квазі-приватними суб'єктами, такими як співтовариства змішаної економіки (SEM) або квазі-публічні підприємства (SAEMES) та відсутності єдиного органу у сфері ДПП.

Для підтвердження існування проблематики у сфері низької популярності механізму ДПП автор наводить статистику щорічної реалізації проєктів в Україні та інших державах, таких як Велика Британія та Франція. Наводячи дані цифри, автор згадує про проблематику невизначеності українського підходу щодо слідування досвіду англо-саксонської чи романо-германської правової системи.

Окрім цього, у статті наголошено на відсутності врегульованого механізму забезпечення ДПП проєктів урядовими гарантіями та відсутності можливості відшкодування інвестицій приватного партнера при зміні договору за ініціативою державного партнера.

Автор пропонує застосувати досвід Франції та впровадити механізми державно-приватного партнерства із квазі-публічними підприємствами на прикладі облаштування інфраструктури у Парижі для налагодження системи паркування. Також автор бере за основу досвід у Каннах, де ДПП із квазі-публічними суб'єктами було застосовано для покращення роботи музею. При цьому, наголошується, що варто і врахувати уроки, які засвоїла Франція при впровадженні ДПП із квазі-публічними суб'єктами, такі як необхідність посилення кадрів, які спеціалізуються на контрактних ДПП зобов'язаннях, необхідність визначення нової моделі підходу до платежів приватному партнеру – а саме, регулярного надання платежів та субсидій приватному партнеру.

Відсутність урядових гарантій для забезпечення ширшої реалізації проєктів у сфері державно-приватного партнерства також пропонується для вирішення шляхом ухвалення додаткових підзаконних актів. Окрему увагу звернено автором на існування у Франції сервісного органу у ДПП сфері – MAPPP. Автор наголошує, що попри те, що даний орган має численні функції у Франції, в Україні такий орган міг би стати єдиним «сервісним» ДПП органом.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інституційне забезпечення, урядові гарантії, квазі-приватні суб'єкти.

Banakh S.V. The experience of France regarding legal regulation of public-private partnership as a basis for the improvement of ukrainian legislation

The article is devoted to the study of the existing problem of institutional functioning of public-private partnership in Ukraine, the absence of PPP mechanisms with quasi-private entities, such as mixed economy communities (SEM) or quasi-public enterprises (SAEMES), and the absence of a single body in the field of PPP.

To confirm the existence of problems in the field of low popularity of the PPP mechanism, the author provides statistics on the annual implementation of projects in Ukraine and other countries, such as Great Britain and France. Citing these figures, the author mentions the problem of the uncertainty of the Ukrainian approach to following the experience of the Anglo-Saxon or Romano-Germanic legal system.

In addition, the article emphasizes the absence of a regulated mechanism for providing PPP projects with government guarantees and the absence of the possibility of reimbursing the private partner's investments when the contract is changed at the initiative of the state partner.

The author proposes to apply the experience of France and implement the mechanisms of public-private partnership with quasi-public enterprises, using the example of infrastructure development in Paris to establish a parking system. The author also draws on the experience in Cannes, where PPPs with quasi-public entities were used to improve the work of the museum.

At the same time, it is emphasized that it is worth taking into account the lessons learned by France when implementing PPPs with quasi-public entities, such as the need to strengthen personnel specializing in contractual PPP obligations, the need to define a new model of approach to payments to a private partner - namely, regular provision of payments and subsidies to the private partner.

The lack of government guarantees to ensure wider implementation of projects in the field of public-private partnership is also proposed to be resolved by adopting additional by-laws. The author paid special attention to the existence of a service body in the field of PPP in France - МАРРР. The author emphasizes that despite the fact that this body has numerous functions in France, in Ukraine such a body could become the only «service» PPP body.

Keywords: public-private partnership, institutional support, government guarantees, quasi-private entities.