

УДК 336.13:336.64  
JEL Classification: G38, H54, H72

DOI: 10.37332/2309-1533.2020.7-8.4

Шулюк Б.С.,  
канд. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія,  
Західноукраїнський національний університет,  
м. Тернопіль

## ЗАКОНОДАВЧІ КОЛІЗІЇ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Shuliuk B.S.,  
cand.sc.(econ.), assoc. prof., associate professor at the  
department of finance named after S.I. Yuriy,  
West Ukrainian National University,  
Ternopil

### LEGISLATIVE CONFLICTS OF DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

**Постановка проблеми.** При формуванні фінансового механізму державно-приватного партнерства (далі – ДПП) важливим завданням держави стає пошук форм, методів, інструментів здійснення партнерства з бізнесом і пом'якшення при цьому проблем й протиріч, оскільки кожна сторона прагне отримати якомога більше прав, одночасно намагаючись взяти на себе мінімальну кількість зобов'язань і ризиків. Дієвість та ефективність фінансового механізму ДПП залежить від відповідного правового забезпечення. Воно має бути спрямоване на формування сприятливого інституційного, економічного та управлінського середовища для залучення приватних інвестиційних ресурсів з метою модернізації вітчизняної економіки. У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження особливостей розвитку правового забезпечення фінансового механізму ДПП в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-концептуальні та практичні засади розвитку фінансового механізму розкрито в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Л. Васечко, О. Василика, О. Вінник, Д. Задихайла, Н. Мілякова, О. Міщук, В. Опаріна, В. Оспіщева, В. Родіонової, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалової та ін. Проте в економічній літературі відсутні дослідження стосовно правових аспектів розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства. Враховуючи зазначене, тема статті є актуальною.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у дослідженні законодавства, що регламентує порядок формування й функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства, а також обґрунтуванні заходів щодо усунення його прогалин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні процес формування правового забезпечення відбувається впродовж тривалого часу. Загалом законодавча врегульованість та дієвість складових, зображених на рис. 1, дають змогу сформувати ефективну структуру фінансового механізму ДПП, координувати партнерські відносини держави і бізнесу.

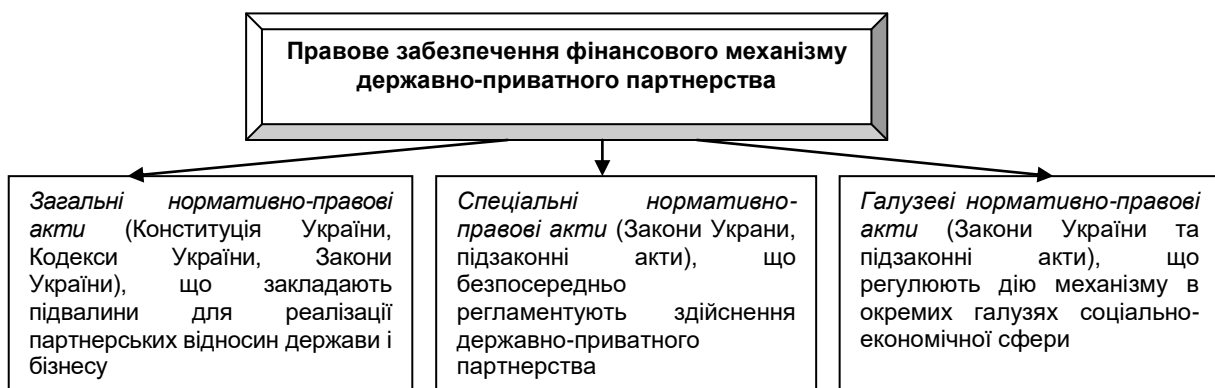


Рис. 1. Правове забезпечення фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні

Джерело: побудовано автором

Законодавча складова базується на правових нормах. Вони є загальнообов'язковими, офіційно встановленими правилами поведінки державних органів влади і суб'єктів господарювання в процесі ведення спільної діяльності. З цього приводу вдало зазначила Н. Ігнатюк: «Норми і правові положення є «каркасом», основою механізму державно-приватного партнерства, на якому можна «культивувати» інші елементи, сприяючих нормальній, безперебійній роботі при здійсненні партнерських відносин держави і бізнесу» [1, с. 18].

До загальних законодавчих актів у сфері функціонування фінансового механізму ДПП належать Конституція України, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України тощо.

Зокрема, згідно Конституції України [2], держава в особі органів державної влади повинна забезпечити суспільству сприятливі умови для його життєдіяльності та розвитку. Тому важливим завданням Уряду є розроблення й реалізація суспільно важливих проєктів, спрямованих на дотримання конституційних положень про права та свободи кожного громадянина країни.

Партнерські відносини держави і бізнесу загалом регламентовані Кодексами та Законами України. Що стосується Бюджетного кодексу України [3], то ним передбачено порядок, форми і механізми здійснення бюджетної підтримки, зокрема, надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (як один із способів фінансової участі держави у реалізації проєктів ДПП). На думку Г. Знаменського, принципова основа для самого широкого партнерства, в тому числі державно-приватного, в Україні вже була створена набагато раніше у Господарському кодексі [4, с. 7], саме яким врегульовано відносини у сфері господарської діяльності [5]. Правові основи оподаткування приватних інвесторів при реалізації проєктів ДПП та визначення спеціальних податкових режимів (особливих економічних зон, пільг і преференцій для приватних інвесторів) забезпечує Податковий кодекс України [6]. Ключову роль в регулюванні відносин у сфері ДПП відіграє Цивільний кодекс України [7], яким визначено юридичний статус приватних партнерів, основні форми та порядок здійснення договірних відносин між сторонами державно-приватного партнерства.

Вищезгадані базові нормативно-правові акти є первинними в сфері державно-приватного партнерства, відтак регулюють загальні питання взаємовідносин державних органів влади та бізнесу й не містять конкретних положень щодо регламентації ДПП.

Спеціальна група складається з численної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів стосовно ДПП, зокрема Законів України: «Про концесії» від 16.07.1999 р. № 997-XIV; «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI; «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» від 24.11.2015 р. № 817-VIII тощо.

Початком розвитку партнерських відносин держави і бізнесу стало концесійне законодавство, котре появилось у 1999 році з прийняттям Закону України «Про концесії» [8]. Попри внесення значної кількості змін та доповнень, договори концесії так і не набули популярності серед інвесторів, що свідчить про неієздатність зазначеного документу координувати партнерські відносини держави і бізнесу.

Неважаючи на те, що до 2010 р. в Україні існувало законодавче регулювання договірних відносин держави і приватного сектору щодо концесії, оренди, спільної діяльності тощо, становлення державно-приватного партнерства як правового інституту пов'язують з прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Ним регламентовано методичні, організаційні та управлінські аспекти діяльності учасників ДПП. Зокрема, окреслено базові принципи здійснення державно-приватного партнерства; сфери діяльності держави і приватного сектора; форми здійснення ДПП; умови надання державної підтримки та гарантій приватним інвесторам тощо. Вважалось, що закон заклав міцний фундамент у стосунках держави із суб'єктами господарської діяльності [9].

Прийняття зазначеного Закону, безумовно, сприяло створенню єдиного підходу до співпраці держави та бізнесу шляхом здійснення ДПП. Однак закон не виправдав очікувані сподівання стосовно покращення інвестиційного клімату в країні, що, за словами О. Вінник, пов'язано з лаконізмом цього закону (незважаючи на закріплені в ньому основні ознаки ДПП), його неузгодженістю з іншими законодавчими актами, які регулюють схожі партнерські відносини (концесійні, в сфері публічних закупівель), ігноруванням важливих для ДПП відносин (інституційного характеру, вимог до виконання укладених угод, співвідношення державного регулювання і саморегулювання в сфері ДПП, принципів взаємодії органів, уповноважених вирішувати питання щодо ДПП та інші) [10, с. 8-13], відтак названі проблеми не сприяли розвитку державно-приватного партнерства у вітчизняній практиці.

Таким чином, норми цього нормативно-правового акта містять декларативний характер, свідчать про відсутність особливостей здійснення ДПП в певній галузі соціально-економічної сфери, суперечать іншим нормам права. Свідченням останнього є те що, Законами України «Про державно-приватне партнерство» [9] і «Про концесії» [8] не врегульовано терміни дії концесійного договору. Адже згідно першого закону довготривалість відносин становить від 5 до 50 років, а другого – від 10 до 50 років. Відтак законодавча база співробітництва між державою і суб'єктами господарської

діяльності не сприяла розвитку державно-приватного партнерства в Україні не тільки внаслідок своєї незавершеності, а й недосконалості.

Задля покращення ситуації 24 листопада 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [11]. Його завданням є покращити функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства, знизити адміністративні перешкоди, розширити обсяг і форми державних гарантій для приватних інвесторів і усунути протиріччя між законодавчими актами в цій сфері. Це сприятиме створенню ефективного механізму співпраці між державними органами влади та суб'єктами підприємницької діяльності.

Враховуючи зазначене, варто відзначити, що даний документ спрямований на активізацію державно-приватного партнерства в Україні завдяки покращенню інвестиційного клімату, підвищенню довіри інвесторів до державних органів влади.

Задля конкретизації нормативно-правового регулювання та своєчасного вирішення певних питань у сфері співпраці держави і бізнесу затверджено укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, положення та накази центральних органів виконавчої влади, рішення місцевих органів влади.

Вищенаведене свідчить, що впродовж 2010–2016 рр. створено значну спеціалізовану законодавчу базу в сфері функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства. Однак вона є багаторівневою, заплутаною, складною, забюрократизованою. Адже ще до заключення договору про співпрацю приватному партнеру доводиться здійснити безліч методик і процедур погоджень. При цьому держава не гарантує виконання своїх зобов'язань щодо надання державної підтримки. І тільки після підписання угоди про партнерські відносини та початку її реалізації, державні органи влади приймають рішення стосовно фінансової підтримки. Відтак, це не сприяє ефективному застосуванню згаданого механізму для розвитку інвестиційної діяльності у вітчизняній практиці.

На думку В. Устименка та Р. Джабраїлова, «правове регулювання державно-приватного партнерства отримало галузевий відтінок, що яскраво засвідчило Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 1184-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві» [12, с. 175]. Таким чином, у вітчизняному законодавстві відбулось прийняття законів та підзаконних актів, які регулюють взаємовідносини держави і приватних партнерів в окремих сферах економіки: житлово-комунальному та дорожньо-транспортному господарстві, паливно-енергетичному комплексі, соціальній інфраструктурі.

В Україні існує різноманітна галузева законодавча база, проте вона не передбачає застосування партнерських відносин держави і бізнесу у важливих сферах суспільного життя – охороні здоров'я, туристично-рекреаційній інфраструктурі, культурі, мистецтві, фізичній культурі, спорті. Незважаючи на визначеність цих сфер у Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI [9], у правовому полі відсутні підзаконні нормативно-правові акти, які б регламентували порядок, методи, форми та інструменти здійснення державно-приватного партнерства у зазначених сферах. Така ситуація зумовлює виникнення правових прогалин і неточностей у вітчизняному законодавстві.

Таким чином, нормативно-правова база розвитку фінансового механізму ДПП знаходиться на етапі формування, супроводжується низкою проблем і обмежень, що стримують розвиток механізму. Тому актуальним є виокремлення напрямів вдосконалення й основних аспектів розвитку законодавчого забезпечення ДПП, а саме необхідним є:

1) розроблення державної стратегії розвитку партнерських відносин держави і бізнесу на національному рівні, яка передбачає визначення державою плану заходів державно-приватного партнерства із зазначенням термінів їх реалізації, встановлення цілей, соціально-економічних пріоритетів, напрямів здійснення спільної діяльності та джерел їх фінансування;

2) встановлення відповідності між законодавством загальної та спеціалізованої дії. Адже суттєвий часовий розрив у їх прийнятті зумовлює суперечливість між правовими нормами, що обумовлює виникнення певних видів ризиків у процесі функціонування фінансового механізму ДПП, корупційний характер регульованих відносин між партнерами;

3) розроблення та прийняття законодавства (не враховуючи концесіальне в процесі будівництва та ремонту автомобільних доріг), яке б регулювало партнерські відносини держави і бізнесу в різних видах економічної діяльності та сферах соціальної інфраструктури;

4) врегулювання процесу надання державної підтримки стосовно реалізації довгострокових інвестиційних проєктів. Адже такі проблеми, як щорічна зміна пріоритетів бюджетного фінансування, невизначеність методології надання бюджетної підтримки, обмежені можливості отримання державних гарантій місцевими органами влади (платність, зустрічні гарантії, неможливість залучення бюджетних коштів для повернення кредиту) підтримують довіру приватного сектору до держави. Ситуацію можна покращити завдяки прямій фінансовій підтримці; компенсації із бюджету

частини витрат приватного партнера за надані споживачам послуги (зокрема, внаслідок встановлення цін на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, у розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх надання); визначенню принципів та підходів її надання з врахуванням кращих здобутків світового досвіду; гарантуванню державою виконання довгострокових обов'язків приватним партнером, їх кредитуванню за рахунок бюджетів різних рівнів;

5) забезпечення прозорості функціонування досліджуваного механізму шляхом законодавчого закріплення періодичного звітування партнерів про досягнуті результати, здійснення аналізу виконання запланованих завдань, встановлення причин їх відхилень, відтак внесення корективів стосовно подальшого його функціонування;

6) врахування громадської думки в процесі розроблення законодавчих норм щодо функціонування фінансового механізму ДПП (залучення на постійній основі громадськості до обговорення, проведення експертизи і моніторингу дієвості та ефективності складових механізму, отриманих соціально-економічних результатів учасниками державно-приватного партнерства).

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, важливим є розроблення нормативно-правового комплексу, створення чіткої регулюючої системи, яка забезпечить раціональне формування та ефективне функціонування фінансового механізму ДПП. Створення сприятливих законодавчих умов для згаданого механізму дасть змогу вирішувати державні завдання щодо розвитку економічної сфери та соціальної інфраструктури, а також сприятиме розвитку приватного бізнесу.

### Література

1. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство : учебник. Москва : Юстицинформ, 2012. 384 с.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.08.2020).
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 09.09.2020).
4. Знаменський Г. Державно-приватне партнерство: український варіант. *Юридичний вісник України*. 2009. № 39 (26 вересня – 2 жовтня). С. 7.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 10.09.2020).
6. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 12.09.2020).
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.09.2020).
8. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 15.09.2020).
9. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 18.09.2020).
10. Вінник О. М. Публічно-приватне партнерство: вдосконалення правового регулювання з урахуванням досвіду ЄС. *Міжнародне право розвитку: сучасні тенденції та перспективи* : матеріали міжнарод. науч.-практ. конф., г. Одеса, 17 июня 2015. Одеса : Национальний університет «Одеськая юридическая академия»; Кафедра міжнародного права и міжнародних отношений, 2015. С. 8-13.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24.11.2015 р. № 817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-19> (дата звернення: 28.09.2020).
12. Устименко В., Джабраїлов Р. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання. *Схід*. 2011. № 1 (108). С. 175-178.

### References

1. Ignatiuk, N.A. (2012), *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public private partnership], textbook, Yustitsinform, Moscow, Russia, 384 p.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 28.06.1996 no. 254k/96-VR, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (access date August 28, 2020).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Biudzhetniyi kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 08.07.2010 no. 2456-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (access date September 09, 2020).

4. Znamenskyi, H. (2009), "Public and private partnership: Ukrainian version", *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 39 (September 26 – October 2), p. 7.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), *Hospodarskyi kodeks Ukrainy* [Economic Code of Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 16.01.2003 no. 436-IV, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (access date September 10, 2020).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Podatkovyi kodeks Ukrainy* [Tax Code of Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 02.12.2010 no. 2755-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (access date September 12, 2020).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy* [Civil Code of Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 16.01.2003 no. 435-IV, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (access date September 15, 2020).
8. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), *Pro kontsesii* [On concessions], *Zakon Ukrainy* dated 16.07.1999 no. 997-XIV, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (access date September 15, 2020).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Pro derzhavno-privatne partnerstvo* [On public and private partnership], *Zakon Ukrainy* dated 01.07.2010 no. 2404-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (access date September 18, 2020).
10. Vinnyk, O.M. (2015), "Public and private partnership: improving legal regulation taking into account the experience of the EU", *Mezhdunarodnoe pravo razvitiia: sovremennye tendentsii i perspektivy* [International development law: current trends and prospects]: *materialy mezhdunar. nauchn.-prakt. konf.* [Materials of the international scientific and practical conference], (Odessa, 17 June 2015), National University «Odessa Law Academy»; Department of International Law and International Relations, Odessa, Ukraine, pp. 8-13.
11. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo usunennia rehulatornykh barieriv dlia rozvytku derzhavno-privatnoho partnerstva ta stymuliuvannia investytsii v Ukraini* [On Amendments to certain laws of Ukraine on elimination of regulatory barriers to the development of public and private partnerships and stimulation of investments in Ukraine], *Zakon Ukrainy* dated 24.11.2015 no. 817-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-19> (access date September 28, 2020).
12. Ustyenko, V. and Dzhabrailov, R. (2011), "Problems and prospects for the implementation of public and private partnership in relations in the field of management", *Skhid*, no. 1 (108), pp. 175-178.