

УДК 346

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2022.9>

І. С. Студенець

[orcid.org/0000-0002-8812-3341](https://orcid.org/0000-0002-8812-3341)

аспірантка кафедри економічного права та економічного судочинства  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## КОНЦЕСІЯ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Повномасштабне російське вторгнення в Україну продовжує супроводжуватися значними руйнуваннями. Станом на грудень 2022 року загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України, оцінюється у \$137,8 мільярдів [1]. Враховуючи, що держава має обмежені ресурси для відновлення, співпраця із приватною стороною набуває першочергового значення.

Проект Плану відновлення України передбачає залучення інвестицій для забезпечення реалізації проектів розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури [2, ст. 166] шляхом створення спрощеного механізму державно-приватного партнерства (далі – «ДПП»). Концесія як модель ДПП є потужним інструментом для залучення інвестицій та досвіду приватного сектора, але потребує перегляду з врахуванням післявоєнного середовища.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові питання концесій в Україні досліджували М.М. Бахуринська, О.І. Вікарчук, О.М. Вінник, Л.М. Гончарук, О.М. Григоров, О.А. Медведєва, В.В. Поєдинок та інші. Концесії у пост-конфліктному середовищі розглядалися фрагментарно (в контексті ДПП) та іноземними дослідниками (Дж. Делмон, Г. Арая, Дж. Шварц та інші). Необхідне оновлення концесійної моделі з врахуванням наслідків війни.

**Метою статті** є визначення особливостей концесії у післявоєнний період. До завдань віднесено наступні: розглянути концесії після війни через призму історії; визначити умови, які дозволяють концесіям функціонувати після конфліктів; проаналізувати ініціативи щодо післявоєнної концесійної моделі в Україні та її недоліки; надати рекомендації для розвитку концесійної моделі після перемоги України. Об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин, що виникають під час концесійної діяльності, а предметом – концесія у післявоєнному середовищі. Методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема діалектичний, системно-структурний, формально-логічний та порівняльно-правовий.

**Виклад основного матеріалу.**

**Міжнародний досвід.** У післявоєнний період, зазвичай, очікується досягнення пев-

ного рівня економічної стабільності для можливості запровадження концесій та інших видів ДПП.

В результаті економічних криз та (або) пошкоджень у роки війни концесії в багатьох галузях були скасовані і лише інколи відновлювалися. Після Першої світової війни інфраструктура в основному проектувалася, будувалася та фінансувалася за рахунок державних коштів, а до 1982 року існувало обмежене приватне фінансування транспортної інфраструктури. Одним із основних винятків у Європі були програми будівництва платних автострад у Франції та Іспанії з 1960-х років, які фінансувалися приватними консорціумами [3, ст. 35].

Чи може концесія як механізм, що повинен передусім враховувати економічні умови, навпаки, стати рушієм відновлення економіки? Аналіз поглядів на міжнародну арену [4; 5; 6, ст. 1] дозволяє виділити умови, за яких ДПП можуть виявитися успішними та сприяти економічному зростанню після війни:

- короткострокові проекти;
- проекти, що включають платежі за експлуатаційну готовність;
- певні сфери, які сприяють забезпеченню базових послуг (енергетика, водопостачання, житло (наприклад, побудова готелю, в тому числі для зацікавлених сторін проектів ДПП), доступу до ринків (дороги, порти, аеропорти) та доступу до фінансування (телекомунікації);
- гарантії (від донора, міжнародної фінансової організації, кредитоспроможного іноземного уряду тощо);
- високоприбуткові проекти або проекти, відносно відокремлені від уряду та вітчизняної економіки;
- залучення досвіду неприбуткових громадських організацій.

Крім того, одним із способів, передбаченим у звіті Організації економічного співробітництва та розвитку, є значна модифікація або підтримка класичних моделей ДПП [6]. Міжнародна фінансова корпорація також підкреслює необхідність створення правової бази для участі приватної сторони у забезпеченні інфраструктури у післявоєнний період в контексті ДПП [7, ст. 15]. Існу-

ючі законодавчі ініціативи в Україні висвітлено нижче.

Найчастіше в перші роки після закінчення війни сферою впровадження ДПП є телекомунікації, а на шостому та сьомому роках \ перші місця за популярністю займають енергетика та транспорт [7, ст. 45].

**Законодавчі ініціативи в Україні.** На жаль, не можна стверджувати, що концесія є успішним механізмом в Україні, в тому числі до війни та до початку поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19. З іншого боку, оновлення законодавства може це виправити.

Наразі на друге читання готується законопроект, покликаний спростити процедуру підготовки та реалізації проектів ДПП для відбудови зруйнованих війною об'єктів інфраструктури та побудови нових об'єктів [8]. Відповідно до Пояснювальної записки, нова процедура дозволить гарантувати залучення в економіку України 8-10 мільярдів гривень щорічно (враховуючи реалізацію певної кількості проектів ДПП). Спрощена процедура поширюватиметься лише на об'єкти, які входять до переліків щодо державних і комунальних проектів ДПП, в тому числі і концесійних. Для таких об'єктів не потрібно розробляти концептуальну записку, проводити техніко-економічне обґрунтування та аналіз ефективності проекту (тобто строки підготовки скорочуються на 10-12 місяців). Державний партнер розробляє проектну документацію після формування відповідного переліку. Також можемо говорити про розширення переліку об'єктів ДПП, порівняно з існуючим переліком пріоритетних для держави інвестиційних проектів.

Крім того, законопроектом передбачається наступне: консультації щодо проведення конкурсів будуть проводитися в електронній торговельній системі (наразі розробляється для концесій); утворення галузевих конкурсних комісій (замість комісій для кожного конкурсу); розроблення примірної тендерної документації, зокрема типового договору; формування типових кваліфікаційних вимог до претендентів для проектів ДПП із однієї сфери для створення так званого «короткого списку» інвесторів, які не беруть участь в етапі попередньої кваліфікації; розроблення методичних рекомендацій для окремих галузей.

Отже, перевагами запропонованого законопроектом механізму ДПП, в тому числі концесій, є:

- спрощена і порівняно швидка процедура ДПП (менше року, на відміну від приблизно двох років відповідно до чинної процедури);

- створення спеціальних органів, відповідальних за конкурс і реалізацію ДПП, дискурс про необхідність виник вже давно;

- діджиталізація і прозорість, а саме використання системи електронних закупівель та єдиного європейського закупівельного документа.

Стратегія реформування системи публічних закупівель передбачає гармонізація процедур укладання договорів концесії відповідно до принципів ЄС. Однак, Представництво Європейського Союзу в Україні схиляється до думки, що прийняття законопроекту у поточній редакції не наближає законодавство України до положень Директив ЄС [9], водночас аргументація публічно не доступна.

На нашу думку, ряд нововведень щодо механізмів ДПП для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів містить ряд недоліків, в тому числі з врахуванням позицій головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. З урахуванням теми та обмеження обсягу дослідження, нижче узагальнено проаналізовані недоліки щодо власне концесійної моделі та важливі для неї (Таблиця 1).

#### **Висновки і пропозиції.**

Історичний досвід свідчить про зупинення концесійних проектів під час і після війни та економічних криз. Однак, існують умови, які можуть перетворити концесію на необхідний економіці механізм відновлення у післявоєнний період, а саме: короткостроковість; плата за експлуатаційну готовність; певні сфери (телекомунікації, енергетика, транспорт, водопостачання тощо); гарантії; модернізація правової бази. Поширеними сферами ДПП, включаючи концесії, після війни є телекомунікації, енергетика і транспорт.

Спрощена і порівняно швидка процедура ДПП, в тому числі концесій, в Україні може стати затребуваним поштовхом економіки за умови її комплексного та глибокого аналізу. До основних переваг законопроекту щодо нової процедури концесії віднесено: швидкість; створення спеціальних органів; діджиталізацію.

Існує ряд недоліків оновленої моделі концесії: термінологічний аспект; виключення техніко-економічного обґрунтування; прямі переговори у концесії; відсутність деталізації щодо діджиталізації та інші. Крім того, важливою умовою ефективності концесійної моделі після війни є практичний аспект (зацікавленість та комунікація сторін, підготовка експертів, фінансування тощо).

Пропонується в подальших дослідженнях розглянути конкретні приклади міжнародного досвіду щодо концесій або інших форм ДПП після війни (або під час економічних криз) та структурувати можливі бар'єри.

Таблиця 1

## Законодавчі ініціативи щодо концесії у післявоєнний період: напрямки вдосконалення

Положення законопроекту	Коментарі та пропозиції
Термінологічні аспекти, зокрема: 1) Назва проекту передбачає дію в рамках післявоєнної перебудови. 2) Передбачено співфінансування за рахунок коштів гранту як вид державної підтримки концесіонера.	Положення законопроекту стосуються не лише воєнного стану, тому доцільно змінити назву та розділити правовий режим (щодо збройної агресії росії та щодо надзвичайних ситуацій у майбутньому). Відсутнє визначення терміну «грант» у значенні державної підтримки.
Необов'язковість техніко-економічного обґрунтування.	Можливі недостатня обґрунтованість проекту та зменшення інтересу інвесторів.
Можливість укладання договору концесії шляхом проведення прямих переговорів за деякими видами договорів, за умови, що проект не призведе до зменшення обсягу надходжень до державного бюджету.	Неконкурентна процедури не сприяє збільшенню надходжень до державного бюджету. Крім того, варто переглянути види договорів (наприклад, чи включення договорів щодо створення об'єктів, а не лише їх експлуатація).
Строк концесійного договору не перевищує строк договору оренди нерухомого майна.	Доцільним є право перевищувати строк оренди для ефективності та безперервності концесії, якщо довгостроковість проекту є обґрунтованою.
Відсутність повноважень військово-цивільних адміністрацій для укладання договорів ДПП.	Необхідне законодавче закріплення таких повноважень.
Надано визначення адміністратора електронної торгової системи та віртуальної кімнати даних.	Доцільно врегулювати у законі чи підзаконних актах: 1) порядок обрання і взаємодії адміністратора електронної торгової системи із зацікавленими особами, а також вимоги (в тому числі кваліфікаційні та акредитаційні); 2) порядок створення та функціонування віртуальної кімнати даних.
Пропонується надати право публічній стороні залучати державну організацію для надання консультацій.	Потенційне створення нерівних умов для приватних радників.

**Література**

1. Загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну, зросла до майже \$138 млрд. Дата оновлення: 24.01.2023 URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-priyamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-zrosla-do-mayzhe-138-mlrd/>.

2. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Відновлення та розбудова інфраструктури» / Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/restoration-and-development-of-infrastructure.pdf>.

3. PPIAF. 2009. Overview of PPP experience. URL: <https://ppiiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaytoolkit/6/pdf-version/1-21.pdf>.

4. J. Delmon. Making public-private partnerships work for post-conflict countries. 2016 URL: <https://blogs.worldbank.org/ppps/post-conflict-PPP>.

5. Панченко К. Як колаборація бізнесу та держави допоможе відновлювати Україну // Економічна правда. Дата оновлення: 19.07.2022 URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/19/689341/>.

6. Infrastructure in Fragile and Conflict-Affected States. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/print/pdf/node/5709>

7. International Finance Corporation (IFC). 2013. Handshake: IFC's quarterly journal on public-private partnerships. Washington, D.C.: World Bank Group. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Handshake\\_Issue9\\_WEB.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Handshake_Issue9_WEB.pdf)

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму ДПП для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів,

пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України: Проект Закону від 1 липня 2022 р. (реєстр. № 7508).

9. Комітет з питань економічного розвитку разом з міжнародними експертами опрацьовує законопроект щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням державно-приватного партнерства // Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Дата оновлення: 07.11.2022. URL: [https://www.rada.gov.ua/news/news\\_kom/229944.html](https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/229944.html).

**Анотація**

**Студенець І. С. Концесія у післявоєнний період в Україні.** – Стаття.

У статті представлено комплексний аналіз концесійної моделі у післявоєнний період в Україні. Історія концесій свідчить про переважне зупинення концесійних проектів під час і після війни та економічних криз. Однак, концесія зруйнованої або пошкодженої внаслідок війни інфраструктури може стати прогресивним механізмом для відновлення України. Метою статті є визначення особливостей концесійної моделі державно-приватного партнерства у післявоєнний період. Використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, а саме діалектичний, системно-структурний, формально-логічний та порівняльно-правовий.

У статті визначено умови, які сприятимуть запровадженню концесій у післявоєнний період. Підкреслено, що поширеними сферами ДПП, включаючи концесії, у післявоєнний період є телекомунікації (з 1 року після війни) та енергетика і транспорт (переважно з 6 року після війни).

Досліджено законодавчі ініціативи щодо концесій в Україні після війни. Проаналізовано законопроект щодо спрощення процедури проектів ДПП, в тому

числі концесій, для відбудови зруйнованих та побудови нових об'єктів інфраструктури. Обґрунтовано, що основними перевагами законодавчих ініціатив щодо нової процедури для концесії є: швидкість; створення спеціальних органів в сфері ДПП; використання системи електронних закупівель.

Підкреслено, що нова процедура концесій в Україні потребує комплексного та глибокого напрацювання. Виділено нововведення, що можуть суперечити сутності концесійного механізму державно-приватного партнерства та запропоновано можливі варіанти доопрацювання. Звертається увага на важливість практичного аспекту, включаючи підготовку експертів та пошук фінансування.

Запропоновано в майбутньому розглянути приклади міжнародного досвіду та структурувати можливі бар'єри для післявоєнної концесійної моделі.

*Ключові слова:* концесія, державно-приватне партнерство, післявоєнний, післяконфліктний, Україна.

### Summary

*Studenets I. S. Post-war recovery concession in Ukraine.* – Article.

The article provides a comprehensive analysis of the concession model during the post-war period in Ukraine. The history of concessions shows that concession projects are mostly terminated during and after the war and economic crises. The infrastructure concession destroyed or damaged may be a progressive mechanism for the Ukrainian recovery after war. The purpose of the article is to determine the features of the concession model of

public-private partnership (PPP) the post-war period. To achieve the goal, general scientific and special methods of cognition are used, namely dialectical, systemic-structural, formal-logical and comparative-legal.

The article defines the conditions that will facilitate the introduction of concessions in the post-war period. It is emphasized that the common spheres of PPPs, including concessions, are telecommunications (from the 1st year after the war), as well as energy and transport (mostly from the 6th year after the war).

Legislative initiatives regarding concessions in Ukraine after the war are studied. The draft law on simplifying the procedure for PPP projects, including concessions, for the reconstruction of destroyed and construction of new infrastructure facilities was analyzed. It is substantiated that the main advantages of legislative initiatives regarding the new concession procedure are the following: speed of procedure; new special PPP authorities; the electronic procurement system.

It is emphasized that the new procedure of concessions in Ukraine needs comprehensive and in-depth study. Innovations that may conflict with the essence of the concession mechanism of PPP are highlighted and possible options for refinement are proposed. Attention is drawn to the importance of the practical aspect, including business capacity activities and finding of funding.

It is proposed to consider examples of international experience in the future and to structure possible barriers for the post-war concession model.

*Key words:* concession, public-private partnership, post-war, post-conflict, Ukraine.