

**Svitlana Naumenkova, Doctor of Economic Sciences,  
Full Professor, Professor at the Department of Finance**  
*Taras Shevchenko National University of Kyiv  
Kyiv, Ukraine*

**Yaroslav Honcharenko, Postgraduate Student  
at the Department of Finance**  
*Taras Shevchenko National University of Kyiv  
Kyiv, Ukraine*

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-495-5-24>

## **DEVELOPMENT OF UKRAINE LEGISLATION ON CONCESSIONS**

### **РОЗВИТОК КОНЦЕСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

Необхідність розвитку концесійного законодавства в Україні зумовлена необхідністю вдосконалення механізму взаємодії держави та бізнесу в процесі повоєнного відновлення економіки, розширення джерел фінансування для відбудови виробничої та соціальної інфраструктури.

Концесійне законодавство в Україні потребує відповідної гармонізації з законодавством ЄС для формування прозорого та дієвого правового механізму, який базується на юридично оформленому взаємовигідному співробітництві публічного та приватного партнерів, заснованому на об'єднанні ресурсів та розподілі ризиків з метою надання суспільно значущих послуг, які знаходяться у сфері публічного контролю.

У регуляторній практиці важливо відрізнити концесійне партнерство від економічного партнерства, ознаками якого також є софінансування, розподіл ризиків між партнерами, часові обмеження та договірні форми відносин. Але порівняно з економічним партнерством, концесія має важливу ознаку – предмет партнерства, який орієнтований на надання суспільно значущих послуг.

Важливою ознакою концесії відповідно до Директиви 2014/23/ЄС [1] та Закону України «Про концесію» [2] є передача концесіонеру операційного ризику економічного характеру. Це означає, що концесіонер не може відшкодувати вкладені інвестиції та витрати,

понесені при експлуатації робіт або послуг, наданих за нормальних умов експлуатації [1].

На наш погляд, поняття «нормальних умов експлуатації» для концесійного права України потребує відповідного уточнення з огляду на галузеві особливості, технічні характеристики та умови експлуатації активів, ризику ведення бізнесу в країні та довготривалість відносин між партнерами [3, с. 13-14; 4, с. 15]. Крім того, умови концесії мають включати якісні та кількісні показники відповідності ESG-стандартам для усунення потенційних конфліктів між концесієдавцем та концесіонером щодо оцінювання соціально-екологічних наслідків реалізації концесійних проєктів [5, с. 392; 6, с. 705].

Організаційно-правові основи концесійного партнерства в Україні мають відмінності порівняно з законодавством ЄС.

Так, в Україні концесійний договір укладається на строк, який становить не менше 5 та не більше 50 років, крім строку концесійного договору щодо будівництва та подальшої експлуатації автомобільних доріг, який має бути не менше 10 років. Згідно Директиви 2014/23/ЄС строк концесії може встановлюватися на основі періоду, необхідного для окупності інвестицій.

Важливою відмінністю регулювання концесійних відносин в ЄС є виключення концесії з переліку послуг з експлуатації мереж або розподілу та транспортування води населенню. Виключаються всі види послуг населенню щодо подачі води, а також утилізації та очищення стічних вод.

Також існують відмінності щодо вимог та критеріїв оцінки претендентів відповідно до Закону України «Про концесію» та Директиви 2014/23/ЄС [7]. Разом з тим підходи до оцінювання фінансового стану та надійності потенційних концесіонерів потребують відповідного регуляторного унормування.

Значна увага в ЄС приділяється розширенню доступу малих та середніх підприємств (МСП) до ринку концесій. З огляду на стратегічні пріоритети ЄС у сфері розширення діяльності МСП на ринку концесій, вважаємо, що для України це також має бути одним із важливих напрямів розвитку концесійного партнерства.

Посилюються вимоги до організації та моніторингу концесійної діяльності в країнах ЄС та Україні. Так, у березні 2023 року Єврокомісія оголосила про створення DataSpace для державних закупівель (PPDS), яка об'єднала європейські бази даних, включаючи дані про державні закупівлі та концесії, та набори даних, доступні на

національних порталах, що покращить доступ до тендерних оголошень, зокрема, для МСП.

В Україні також створюється електронна торгова система (далі – ЕТС), яка забезпечує можливість обміну інформацією і документами в електронному вигляді, проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу, а також публікацію документів у процедурі прямих переговорів з орендарем державного майна, що передається в концесію [2] ЕТС являє собою дворівневу інформаційно-комунікаційну систему, що включає центральну базу даних та електронні майданчики, які взаємодіють із центральною базою даних. Разом з тим забезпечення більшої прозорості та посилення відповідальності у сфері державних закупівель є край актуальним напрямом підвищення ефективності концесійного партнерства в Україні.

Важливим питанням у концесійному законодавстві в Україні є визначення критеріїв обмеження розміру тарифів при наданні послуг, доступних для споживачів і прийнятних для концесіонера для підтримання очікуваної норми дохідності. Якщо загальний збір тарифів не покриватиме витрати на експлуатацію активів, у концесійному договорі необхідно визначити чітку основу альтернативного відшкодування витрат за рахунок загальних субсидій, оподаткування, позик від уряду чи інших джерел.

В умовах фінансової децентралізації функції територіальних громад як ініціаторів та спонсорів (бенефіціарів), які беруть участь у створенні SPV і мають повноваження у прийнятті рішень щодо передачі майна та укладання концесійних угод, потребує правової конкретизації.

Окремої уваги заслуговують підходи до вибору найбільш прийнятної моделі концесійного партнерства з урахуванням галузевих особливостей, механізму взаємодії між концесіодавцем і концесіонером, форми концесійних платежів, механізму покриття ризику [8, с. 149; 9, с. 75].

Як свідчить зарубіжна практика, модель ВТО є однією з найбільш поширених у концесійних проєктах. В умовах України більш прийнятними концесійними моделями є ті, які передбачають будівництво об'єкта з поверненням його у власність державі після завершення терміну дії концесійного договору. До таких моделей належать BOT (Build – Operate – Transfer); BOOT (Build – Own – Operate – Transfer); BLOT (Build – Lease – Operate – Transfer); ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer). Діяльність SPV, які відіграють

вирішальну роль у реалізації концесійних проєктів, має ґрунтуватися на чіткому і прозорому організаційно-правовому механізмі.

В сучасній зарубіжній практиці набувають поширення моделі партнерських відносин, які пропонують більш гнучку форму взаємодії державного та приватного партнерів. Так, модель LDO є прийнятною для умов, коли авансові капітальні витрати є обмеженими для концесіонера або довгострокова експлуатація активу має першочергове значення. Привабливість цієї моделі для публічного партнера зумовлена можливістю підвищення ефективності функціонування об'єктів суспільно важливої інфраструктури, не відмовляючись від контролю над ними.

Розвиток концесійного партнерства в Україні є перспективним в енергетичному, транспортному секторах, комунальному господарстві, при відбудові об'єктів логістичної інфраструктури, які мають стратегічне значення для економіки України. Стримуючими факторами реалізації концесійних проєктів є високі ризики ведення бізнесу в країні, недосконалість економіко-правового забезпечення захисту майнових прав інвесторів, можливості порушення фінансових зобов'язань партнерами в умовах фінансової нестабільності в Україні, відсутність прозорого моніторингу та контролю та ін.

### Література:

1. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. URL: <https://www.legislation.gov.uk/eudr/2014/23/contents>
2. Про концесію. Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 157-IX.
3. Науменкова С., Міщенко С., Тищенко Є. Фінансові інструменти забезпечення від політичних ризиків у проєктному фінансуванні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2016. №10 (187). С.6–17.
4. Науменкова С.В. Оцінка впливу галузевої приналежності на рівень перспективної платоспроможності позичальника. *Вісник Національного банку України*. 2005. № 7. С.14–21.
5. Naumenkova S., Mishchenko V., Mishchenko S. Key energy indicators for sustainable development goals in Ukraine. *Problems and Perspectives in Management*. 2022. № 20(1). P. 379–395. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.20\(1\).2022.31](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.20(1).2022.31)
6. Naumenkova S., Mishchenko V., Chugunov I., Mishchenko S. Debt-for-nature or climate swaps in public finance management. *Problems and Perspectives in Management*. 2023. № 21(3). P. 698–713. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.21\(3\).2023.54](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.21(3).2023.54)

7. Гончаренко Я. Концесія як форма залучення іноземних інвестицій: світовий досвід та українська практика. *Інтернаука*. 2024. № 7. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2024-7-10069>

8. Науменкова С., Міщенко С., Тіщенко Є. Проектне фінансування в умовах реалізації “UKRAINE FACILITY PLAN”. *Економічний простір*. 2024. № 191. С.142–153. DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/191-24>

9. Naumenkova S., Tishchenko I., Mishchenko S., Mishchenko V., Ivanov V. Assessment and mitigation of credit risks in project financing. *Banks and Bank Systems*. 2020. № 15(1). P. 72–84. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/bbs.15\(1\).2020.08](http://dx.doi.org/10.21511/bbs.15(1).2020.08)