

ГРЕЧАНЮК Р. В.

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та судочинства

(Західноукраїнський національний
університет)

ORCID ID: 0009-0001-5102-3718

УДК 336.2 +346.62

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.87>

НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СФЕР РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП

У статті детально досліджено сфери, у яких укладені угоди ДПП, та основні перепони на шляху їх реалізації. Автором окремо акцентовано увагу на транспортній галузі, яка, попри світовий досвід її пріоритетного значення для ДПП, в Україні досі є малою мірою задіяна. Як показує міжнародна практика, у багатьох країнах транспортні проекти, особливо дорожнє будівництво та розвиток портів, становлять значну частину реалізованих ДПП.

Автор аналізує наявне нормативно-правове регулювання ДПП у транспортній сфері, підкреслюючи складність імплементації таких проектів через неврегульованість певних питань у законодавчих нормах. Важливим, на думку автора, є уточнення інфраструктури, як складової, для створення якої можуть використовуватися ДПП, що дасть можливість залучити більші інвестиції у розвиток транспортної сфери.

У статті розглянуто положення статті 4 Закону України «Про ДПП», яке визначає перелік об'єктів, що підпадають під дію ДПП. Автор звертає увагу на правову невизначеність щодо застосування ДПП для ремонту або реконструкції об'єктів транспортної інфраструктури. Автор пропонує внести уточнення до статті 4 вказаного закону, щоб встановити, що ДПП може охоплювати також інфраструктурні об'єкти, включно з їх модернізацією, і таким чином сприяти підвищенню інвестиційної привабливості транспортної сфери.

Окремо автор аналізує перспективи застосування ДПП у сфері національної безпеки, зокрема кібербезпеки, відзначаючи, що міжнародний досвід вказує на доцільність розвитку такої співпраці. У статті розглянуто британський досвід, де національна безпека забезпечується за допомогою ДПП, включаючи співпрацю з приватним сектором у галузі кібербезпеки через Національний центр кібербезпеки Великої Британії. Аналогічно, на думку автора, запровадження механізмів ДПП у сфері оборони в Україні, включаючи громадську безпеку, цивільний захист та кібербезпеку, може стати ефективним інструментом для зміцнення національної безпеки.

У статті також досліджено положення проекту Закону України № 7508, який має на меті вдосконалення законодавства для залучення інвестицій у рамках ДПП на етапі післявоєнної перебудови. На думку автора, ухвалення цього закону із чітким визначенням інфраструктурних об'єктів, що можуть створюватися на умовах ДПП, сприятиме ефективнішому використанню потенціалу приватного сектору. Пропонується додати до законодавства перелік усіх типів інфраструктури, зокрема, вказавши можливість застосування ДПП для розвитку інфраструктури транспортних шляхів та об'єктів національної безпеки.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, транспорт, оборона.



Hrechaniuk R. V. Scientific and practical problems in defining the areas of PPP implementation

The article provides a detailed examination of the sectors where public-private partnership (PPP) agreements are implemented and the main obstacles to their realization. The author specifically highlights the transport sector, which, despite its global prioritization within PPP frameworks, remains underutilized in Ukraine. International experience shows that in many countries, transport projects, in particular, road construction and port development, constitute a significant portion of PPP initiatives.

The author analyses the existing regulatory framework for PPPs in the transport sector, emphasizing the challenges of implementing such projects due to unresolved legislative issues. According to the author, clarifying which types of infrastructure projects may involve PPP arrangements is essential to attract more investment in the transport industry's development.

The article reviews Article 4 of the Law of Ukraine "On PPPs," which outlines the list of objects eligible for PPP application. The author points to legal ambiguities surrounding the application of PPPs for the repair or reconstruction of transport infrastructure objects. The recommendation is to amend Article 4 to clarify that PPPs may also encompass infrastructure modernization, which would improve the investment appeal of the transport sector.

Separately, the author explores the potential for PPP application in national defence, especially in cybersecurity, noting that global experience supports the development of such partnerships. The article examines the UK's approach, where national security is supported through PPPs, including collaboration with the private sector on cybersecurity through the UK's National Cyber Security Centre. Similarly, the author suggests that establishing PPP mechanisms in Ukraine's defence sector, including public safety, civil defence, and cybersecurity, could serve as an effective tool for strengthening national security.

The article also examines provisions of draft Law No. 7508 of Ukraine, aimed at improving legislation to attract investments within the PPP framework for post-war reconstruction. The author suggests that passing this law, with a clear definition of infrastructure projects eligible for PPPs, would facilitate more effective utilization of private sector potential. The recommendation is to expand the legislation to include all infrastructure types, specifying the possibility of PPPs use in the development of infrastructure of transport routes and defence facilities.

Key words: *public-private partnership, transportation, defence.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. З огляду на масштабну потребу у відновленні критично важливої транспортної інфраструктури України, що включає морські, авіаційні, автомобільні, залізничні та річкові шляхи, залучення приватного капіталу у формі державно-приватного партнерства (ДПП) стає ключовим інструментом. Однак, наявні нормативні положення, що регулюють використання ДПП у транспортній сфері, залишаються неврегульованими належним чином. Це обмежує можливість реалізації інвестиційних проєктів, зокрема тих, що стосуються не лише будівництва, але й реконструкції чи модернізації об'єктів інфраструктури.

Світова практика демонструє, що ДПП найефективніше застосовується в будівництві доріг, морських портів, аеропортів та залізничній інфраструктурі. Однак, у національному законодавстві України чітке формулювання про застосування ДПП у всіх видах транспортної інфраструктури врегульовано не належним чином, що викликає правову невизначеність та суттєво обмежує перспективи розвитку ДПП у транспортній галузі.



Додатково, у законодавстві залишається невизначеність щодо можливостей застосування ДПП у сфері оборони. Попри те, що сучасні загрози безпеці диктують необхідність залучення приватного сектору до розробки та підтримки військової інфраструктури, об'єктів оборонного призначення та кіберзахисту, положення Закону України «Про ДПП» не охоплюють ці аспекти. Зарубіжний досвід свідчить про ефективність ДПП у таких стратегічних сферах, як кібербезпека та розбудова військової інфраструктури, проте в Україні це питання все ще залишається нормативно неврегульованим.

Таким чином, необхідність вдосконалення законодавства щодо сфер реалізації ДПП є нагальною, оскільки наявні прогалини обмежують потенціал залучення приватного капіталу у ключові інфраструктурні та оборонні проекти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проблематика правового регулювання ДПП та їх форм й моделей на сучасному етапі є предметом дослідження науковців і експертів, серед яких: Бахуринська М., Бондар Н., Брайловський І., Бригінець О., Василик О., Вінник О., Губанова Т., Дробот І., Дутко Н., Маркєєва О., Медведєва О., Мельник А., Міляков Н., Міщук О., Опаріна В., Оспіщева В., Палажченко К., Підгаєць С., Родіонова В., Сиротюк О., Федосова В., Шаповалова О., Шевчук О. та інші.

Проте, проблемні питання регулювання сфер реалізації ДПП залишаються відкритими і потребують подальшого дослідження.

Метою статті є огляд наукових підходів щодо сфер ДПП, зокрема, методів вдосконалення регулювання застосування ДПП у транспортній сфері та секторі оборони.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2024 на умовах ДПП укладено 198 договорів, з яких реалізується лише 22 договори ДПП.

Статистика Міністерства економіки України відображає, що станом на початок 2024 року реалізуються 10 концесійних договорів, 6 договорів про спільну діяльність та 6 інших договорів ДПП.

В той же час 166 договорів не реалізується, серед яких 115 договорів не виконуються, 51 – розірвані або закінчився термін дії, а 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації [1].

Щодо сфер, у яких реалізуються договори ДПП, наявні сфери виробництва, транспортування і постачання тепла, та розподіл і постачання природного газу; збір, очищення та розподілення води; управління відходами, крім збирання та перевезення; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт. Втім, дані Міністерства економіки України не містять згадок про реалізацію транспортних проектів у сфері ДПП протягом останнього року.

Однією із причин спадаючого попиту на реалізацію проектів ДПП у сфері транспорту – після реалізації значних пілотних проектів ДПП у порту Ольвія та Херсон [2] – є проблематика нормативно-правового регулювання щодо ДПП у транспортній сфері.

В той же час, світова практика демонструє, що найбільш активно застосовуються проекти ДПП у дорожньому будівництві (вони становлять 49,3% від загальної кількості проектів у транспортній галузі), морських портах (30%), 9,2% на залізничному транспорті та 11,5% - в аеропортах [3]. Відповідно, із врахуванням світового досвіду потенціал розвитку транспортних ДПП в Україні є значним.

Важливо звернути увагу у яких сферах може здійснюватися діяльність у ДПП. Так, у статті 4 Закону України «Про ДПП» у редакції 20.10.2019 (редакції після ухвалення Закону України «Про концесію» та внесення відповідних змін [4]) міститься те ж саме формулювання щодо сфер, у яких здійснюється ДПП, що було наявним у Законі України ЗУ «Про ДПП» до впровадження змін [5].

Мова йде про можливість використання ДПП при будівництві та експлуатації транспортних шляхів. Стаття 4 Закону України «Про ДПП» вказує, що ДПП може застосовуватися



для будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури.

Аналізуючи вказане нормативне положення відкритим залишається питання чи може застосовуватися ДПП, наприклад, для реконструкції або ремонту інфраструктури автострад та доріг.

Питання постає в тому чи формулювання статті 4 ЗУ «Про ДПП» «будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури» включає можливість застосування ДПП до створення інфраструктури лише морських і річкових портів, чи також створення інфраструктури автострад, доріг та інших транспортних об'єктів, зазначених у вказаному положенні закону.

Таким чином, статтею не врегульовано належним чином чи може інфраструктура автострад, доріг та інших транспортних об'єктів створюватися, будуватися та експлуатуватися із використанням ДПП.

Більше того, при перерахуванні об'єктів, які можуть будуватися або експлуатуватися із застосуванням ДПП, законодавцем не чітко вказано які проєкти щодо створення транспортної інфраструктури можуть бути реалізовані із застосуванням ДПП.

Проблемою відсутності розуміння правозастосування даної норми є те, що законодавець розмістив слова «...та їх інфраструктури» в кінці нормативного положення, не вказавши чи ці слова стосуються усіх перерахованих об'єктів чи суто морських й річкових портів. В такому разі варто формулювання частини 1 статті 4 ЗУ «Про ДПП» доповнити уточненням яка інфраструктура може створюватися із використанням ДПП – наприклад, «будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та інфраструктури усіх вказаних об'єктів».

Вказані зміни можуть бути реалізовані у проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» від 01.07.2022 № 7508 [6], оскільки вказаний проєкт Закону готується до ухвалення у другому читанні.

Враховуючи проблематику щодо застосування ДПП у транспортній сфері, важливим є визначення у проєкті Закону № 7508 сфери в цілому, у якій може реалізовуватися ДПП шляхом доповнення його положеннями наступного змісту: «ДПП може застосовуватися у сфері: транспорту, транспортної інфраструктури (залізничної, морської, річкової, автомобільної, трубопровідної, авіаційної, інфраструктури аеродромів та злітно-посадкових майданчиків, міського електротранспорту, метрополітену тощо)». Це змінить підхід, при якому наразі врегульовано лише роботи, при яких може застосовуватися ДПП, щодо будівництва та експлуатації транспортних шляхів.

Альтернативно, при відсутності змін до Закону України «Про ДПП», суттєвим спрощенням регулювання та правотлумачення може стати визначення відповідної дефініції транспортних шляхів України у Законі України «Про транспорт», вказавши, що «складовими транспортних шляхів України є автостради, дороги, залізниці, злітно-посадкові смуги на аеродромах, мости, шляхові естакади, тунелі і метрополітени, морські і річкові порти та їх інфраструктура» [7]. Такий підхід міг би вирішити питання щодо спектру застосування ДПП у сфері транспорту.

Також слід наголосити на необхідності застосування ДПП у сфері оборони. Маркєєва О. та Розвадовський Б. слушно зазначають про важливість запровадження державно-приватного партнерства у військовій сфері, сферах оборони та військового будівництва, державної та громадської безпеки, кібербезпеки та цивільного захисту [8].

Більш того, міжнародний досвід вказує про можливість застосування ДПП у сфері оборони. У Великій Британії положення щодо доцільності зміцнення ДПП закріплено у Стратегії національної безпеки, Антитерористичній стратегії, Стратегії захисту кіберпростору та урядовому Плані розвитку національної інфраструктури. Розвитку ДПП також активно



сприяє Національний центр кібербезпеки Британії, який надає консультативні послуги приватним компаніям та організаціям щодо фізичної безпеки національної інфраструктури [9].

Слід також наголосити, що ключове законодавство у сфері оборони, зокрема, Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» [10] не забороняє використання ДПП для розвитку майна оборони. Проте, відсутність чітких норм у Законі України «Про ДПП» та застосовному законодавстві щодо майна оборони створює неоднозначність щодо можливості застосування ДПП у сфері оборони, кіберзахисту та інших релевантних оборонних галузях. Відповідно, із врахуванням національних передумов та зарубіжного досвіду, законодавчі зміни щодо застосування ДПП у сфері оборони є вкрай необхідними.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. На підставі аналізу статистичних даних, нормативно-правового регулювання та міжнародного досвіду у сфері ДПП можна зробити наступні висновки.

Діюча нормативно-правова база України потребує суттєвих змін для ефективного застосування ДПП у транспортній галузі. Недосконалість законодавчих положень щодо регулювання застосування ДПП до транспортних проєктів значно звужує можливості реалізації інвестиційних ініціатив. Важливим кроком для вдосконалення є внесення до Закону України «Про ДПП» конкретизованих положень, що стосуються не лише будівництва, й реконструкції та модернізації транспортних шляхів, а також і їх інфраструктури. Такий підхід дозволить залучити іноземні інвестиції та пришвидшити відновлення критичних транспортних об'єктів та їх інфраструктури у післявоєнний період.

Не менш важливим є запровадження ДПП у сфері оборони, особливо у контексті національної безпеки, кіберзахисту та цивільного захисту. Міжнародний досвід, зокрема Великої Британії, свідчить про успішність такого підходу. Відповідно, необхідно внести до національного законодавства положення, що забезпечать можливість розвитку інфраструктури оборонного призначення на засадах ДПП. Це створить правові основи для залучення приватного капіталу у стратегічні проєкти, що суттєво посилить обороноздатність країни.

Список використаних джерел:

1. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <https://www.me.gov.ua/documents/detail?lang=uk-ua&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=stanzdiisnenniadppvukraini>
2. IFC підтримує впровадження перших в Україні проєктів портових концесій задля зміцнення сектору інфраструктури. URL: <https://www.ifc.org/uk/pressroom/2021/26562>
3. Бондар Н. М. Світовий досвід державно-приватного партнерства у транспортній галузі. К.: Національний транспортний університет, *Ефективна економіка*. 2010. № 6.
4. Про державно-приватне партнерство. Закон України прийнятий 01 лип. 2010 року № 2404-VI (в редакції після внесення змін Законом України «Про концесію» від 03.10.2019 року). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №40. С. 524.
5. Про державно-приватне партнерство. Закон України прийнятий 01 лип. 2010 року № 2404-VI (в редакції до внесення змін Законом України «Про концесію» від 03.10.2019 року). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №40. С. 524.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України. Проєкт Закону від 01.07.2022 № 7508. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ji07649a>
7. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1994. № 51. ст.446.
8. Маркєєва О. Д., Розвадовський Б. Л. Теоретичні підходи до державно-приватного партнерства у сфері національної безпеки. *Стратегічна панорама*, (1), 42-50.
9. National Cyber Security Centre (United Kingdom). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/National_Cyber_Security_Centre_\(United_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Cyber_Security_Centre_(United_Kingdom))
10. Про правовий режим майна у Збройних Силах України. Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1075-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 42. Ст. 14.

