

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДПП У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ШЛЯХІВ УКРАЇНИ

### PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE MECHANISM OF PPP IN THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF UKRAINE'S TRANSPORT ROUTES

Гречанюк Р.В., д.ю.н., доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Західноукраїнський національний університет*

У статті досліджено роль механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) у розвитку транспортної інфраструктури України, яка, попри свою стратегічну важливість, стикається з численними викликами, серед яких недостатнє фінансування та неефективність використання ресурсів. Автор звертає увагу на те, що, незважаючи на визначення у Національній транспортній стратегії України до 2030 року низки цілей для розвитку галузі, політична нестабільність та економічні труднощі стримують залучення приватних інвестицій, необхідних для модернізації транспортних шляхів.

Автором проаналізовано нормативно-правові умови реалізації проектів ДПП у секторі транспорту та підкреслено потребу у вдосконаленні їхнього правового регулювання. Зокрема, у статті розглядаються переваги диспозитивного підходу в договірних відносинах, які стосуються транспортних перевезень. На думку автора, диспозитивність, що дозволяє учасникам уточнювати зміст правовідносин відповідно до індивідуальних потреб, є необхідною характеристикою для ефективного застосування механізмів ДПП у транспортній сфері. Зазначається, що особливо важливий цей підхід на місцевому рівні, де гнучке регулювання строків та умов реалізації проектів може сприяти залученню більшого числа приватних партнерів.

Автором акцентовано увагу на чинних законодавчих актах та законопроектах, включаючи проект закону № 7508, спрямований на спрощення процедури ДПП у рамках відновлення інфраструктури, зруйнованої війною, та стимулювання післявоєнної перебудови. Автор наголошує, що вказаний проект передбачає скорочені строки для проходження процедур до укладення договору ДПП, що дозволить сторонам швидше перейти до реалізації угоди.

Крім того, автор звертає увагу на важливості децентралізації й можливості органам місцевого самоврядування брати активнішу участь у визначенні умов механізму ДПП, адаптуючи законодавчо встановлені строки та умови під потреби місцевої громади. Це, як зазначає автор, здатне не лише стимулювати економічний розвиток, а й розв'язати проблеми транспортної інфраструктури, спрощуючи умови для входу приватних інвесторів на ринок.

У підсумку автор обґрунтовує, що удосконалення правових та організаційних аспектів ДПП здатне значно підвищити ефективність залучення інвестицій у транспортний сектор України, а диспозитивний характер регулювання сприятиме підвищенню гнучкості і адаптивності проектів, що, у свою чергу, дозволить швидше досягти цілей Національної транспортної стратегії.

**Ключові слова:** механізм, органи місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство.

This article examines the role of public-private partnership (PPP) mechanisms in the development of Ukraine's transport infrastructure, which, despite its strategic importance, faces numerous challenges, including inadequate funding and inefficient resource utilization. The author notes that, although the National Transport Strategy of Ukraine to 2030 outlines a series of sector development goals, political instability and economic difficulties continue to hinder the attraction of private investment essential for modernizing transport infrastructure.

The author analyzes the regulatory framework for implementing PPP projects in the transport sector and emphasizes the need to improve its legal regulation. In particular, the article discusses the advantages of a discretionary approach in contractual relations related to transport services. According to the author, discretion, which allows participants to specify the terms of legal relations in line with individual needs, is an essential feature for effectively applying PPP mechanisms in the transport sector. This approach is especially important at the local level, where flexible regulation of terms and conditions for project implementation can help attract more private partners.

The author highlights existing legislation and draft laws, including draft law No. 7508, aimed at simplifying PPP procedures in the context of restoring war-damaged infrastructure and promoting post-war reconstruction. The author emphasizes that the draft law provides for shortened timelines for PPP procedural completion, enabling parties to move more quickly toward project implementation.

Furthermore, the author draws attention to the importance of decentralization and the discretionary capacity of local government bodies to take a more active role in defining PPP mechanisms, adapting legislatively set timelines and conditions to meet community needs. As the author notes, this approach can stimulate economic growth while addressing infrastructure challenges by lowering entry barriers for private investors.

In conclusion, the author substantiates that improvements in the legal and organizational aspects of PPPs can significantly enhance the effectiveness of attracting investment into Ukraine's transport sector, and that the discretionary nature of regulation will promote greater flexibility and adaptability of projects, thereby accelerating the achievement of the National Transport Strategy's goals.

**Key words:** mechanism, local government bodies, public-private partnership.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** В Україні питання залучення якісних національних та іноземних інвестицій у значних обсягах, особливо якщо йде мова про транспортний сектор України, завжди було критично важливим, та набуло ще більшої актуальності з початком повномасштабної війни.

У зв'язку з цим український уряд та парламент працюють над законодавчими змінами для покращення нормативно-правового регулювання державно-приватних відносин у сфері будівництва, експлуатації та утримання транспортних шляхів України. У процесі імплементації вказаних змін безумовно необхідною є забезпечення належного функціонування механізму та інструментів публічного адміністрування у цій сфері.

Одним із основних інструментів врегулювання відносин між приватним та публічним сектором у сфері

транспортних шляхів є державно-приватне партнерство (ДПП). Адміністративно-правове регулювання механізму реалізації ДПП в Україні має особливе значення для залучення інвестицій, необхідних для розвитку стратегічних інфраструктурних секторів, включаючи транспортний сектор. У сучасних умовах створення прозорого, передбачуваного та стабільного середовища для інвесторів стає критичним завданням, оскільки воно дозволяє мінімізувати ризики, що супроводжують великі інфраструктурні проекти, і надає потенційним інвесторам впевненість у захищеності їхніх інвестицій.

Наявність чітко визначеного правового поля щодо механізму ДПП сприяє розвитку конкуренції та полегшує доступ до фінансування, оскільки міжнародні фінансові інституції та інвестори зацікавлені в довгострокових та регульованих партнерствах. Також ДПП є одним

із напрямків вдосконалення транспортного сектору, що передбачено у Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року. Зокрема, стратегія передбачає необхідність збільшення ефективності та конкурентоспроможності транспортної галузі, елементом якої є вдосконалення правового механізму державно-приватного партнерства, посилення взаємодії між державним та приватним сектором.

**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: М. Бахуринська, І. Браїловський, О. Бригінєць, О. Василик, О. Вінник, Т. Губанова, І. Дробот, Н. Дутко, О. Медведєва, А. Мельник, Н. Міляков, О. Мішук, В. Опаріна, В. Оспіщева, К. Палажченко, С. Підгасць, В. Родіонова, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалова, О. Шевчук, та інші.

Проте, проблемні питання адміністративно-правового регулювання механізму ДПП залишаються відкритими і потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є огляд наукових підходів щодо вдосконалення регулювання механізму ДПП, визначення строків реалізації ДПП та проблем наявного регулювання механізму ДПП.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Транспортний сектор України є важливим елементом економіки, що забезпечує зв'язок між виробництвом і споживанням. Однак, інвестиції в цю галузь зіштовхуються із численними викликами, включаючи недостатнє фінансування та неефективне використання ресурсів. Частка капітальних інвестицій у транспорт становить близько 8% від загального обсягу капітальних інвестицій в Україні, з найбільшою часткою в наземному транспорті.

Втім, транспортний сектор зіштовхується із такими проблемами, як недостатнє фінансування, неефективність інвестицій та політична й економічна складова. Так, транспортна інфраструктура потребує значних капіталовкладень для модернізації та розвитку, які є ускладненими під час військових дій та політичної нестабільності, що характерно для України протягом останніх років. Більш того, часто виділені ресурси державного сектору у сфері транспорту не використовуються оптимально, що знижує їх вплив на розвиток транспортних шляхів України [1].

Ця проблема визначена, серед іншого, у Національній транспортній стратегії України до 2030 року, затвердженій розпорядженням КМУ №430-р від 30 травня 2018 року. Зокрема, вказано, що станом на сьогодні необхідним є впровадження нових принципів формування та координації державної політики в транспортній галузі, створення умов для забезпечення здійснення контролю за якістю виконання функцій відповідних органів виконавчої влади.

Серед іншого, це може бути здійснено завдяки повноцінному збільшенню ефективності та конкурентоспроможності транспортної галузі через вдосконалення механізму ДПП, посилення взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, з одного боку, та підприємствами, з іншого боку, проведення необхідних реформ, у тому числі запровадження децентралізації, особливо шляхом скоординованих ініціатив державної політики [2].

Вдосконалення механізму ДПП та посилення взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування стало предметом наукових досліджень різних представників наукової доктрини України.

Як зазначає В. Круглов, вдосконалення механізму ДПП може відбуватися через використання зважених підходів з боку держави, що передбачає, зокрема, вдо-

сконалення різних механізмів державного регулювання. Науковець стверджує, що нагальна потреба в залученні інвестицій, розвитку регіонів, розбудові інфраструктури в країні потребує відповідних регуляторних дій і враховуючи, що в результаті реалізації проєктів ДПП вирішуються соціально важливі питання, завданням державного регулювання розвитку ДПП є визначення мети, стратегічних цілей, засобів, механізмів та інструментарію реалізації державної економічної політики [3].

Слід погодитися із В. Кругловим та додати, що окрім здійснення регуляторних дій, вкрай важливим є надання диспозитивного характеру діям сторін у процесі відбору приватного партнера, реалізації конкурсу та самого проєкту ДПП.

Аналізуючи нормативно-правові засади здійснення перевезень в Україні, слід погодитися із позицією Р. Шишки, що в договірному регулюванні перевезень є значна доля імперативів. Водночас, є диспозитивні норми, які надають можливість їх учасникам уточнити зміст правовідносин, прив'язати здійснення прав та виконання обов'язків сторін до місця, строку, способу виконання тощо. Це індивідуалізує регулювання договірних відносин у сфері транспортних перевезень, відповідно до потреб, можливостей та інтересу їх сторін [4].

Із врахуванням дотичності сектору перевезень до будівництва, експлуатації та утримання транспортних шляхів України, слід зазначити, що диспозитивність повинна бути характерною рисою механізму ДПП в цілому.

Щоправда, у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України, доцільно передбачити значно ширшу диспозитивність в регулюванні механізму ДПП та реалізації його проєктів, а не надати можливість сторонам договору ДПП лише вносити ті чи інші умови до договору, як це визначено у ст. 6 Цивільного кодексу України [5] та запропоновано Р. Шишкою стосовно сфери перевезень.

При зміні механізму ДПП, в першу чергу, слід враховувати, що строки реалізації проєкту ДПП є довготривалими. Відповідно, диспозитивність в цьому контексті повинна полягати у тому, що реалізація проєктів ДПП, щонайменше на місцевому рівні, може реалізовуватися протягом коротких термінів, які можуть встановлюватися місцевими публічними партнерами, тобто органами місцевого самоврядування. Це сприятиме залученню ширшого кола приватних партнерів до тих чи інших проєктів у сфері будівництва, експлуатації та утримання транспортних шляхів України.

Так, відповідно до чинного Закону України «Про державно-приватне партнерство» [6], Закону України «Про концесію» [7], Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженої Наказом Міністерства економіки України № 1067 від 14.12.2021 року [7], Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 [8], механізм здійснення проєкту ДПП триває не менше 2-3 років (в залежності від підтримки уряду щодо адміністративних питань і проходження необхідних процедур).

Відповідно до норм проєкту 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 строк, необхідний для проходження усіх етапів механізму ДПП аж до укладення договору ДПП, при застосуванні спрощеної процедури, складає до 361 календарного дня – тобто, менше 1 року [10].

У цьому контексті коротший строк дає можливість сторонам швидше перейти від підготовчої стадії механізму ДПП до безпосереднього укладення та виконання договору ДПП як частини механізму ДПП. Таким чином, для повноцінної реалізації проєктів ДПП із застосуванням гнучких механізмів їх регулювання, вищевказаний проєкт Закону України № 7508 слід доповнити положеннями, які дозволяють органам місцевого самоврядування адаптувати вказані в Законі та підзаконних актах строки реалізації механізму ДПП до наявних потреб.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Аналіз наукових матеріалів, вітчизняного законодавства та інших експертних матеріалів дає підстави для наступних висновків.

Диспозитивність механізму регулювання ДПП у сфері будівництва, експлуатації та утримання транспортних шляхів України відіграє важливу роль, дозволяючи сторонам пристосовувати умови до реальних потреб проєкту. Цей підхід важливо врахувати при нормотворенні

стосовно механізму ДПП, зокрема, для більш гнучкого та ефективного розвитку інфраструктурних проєктів у транспортній галузі.

Впровадження механізмів диспозитивності та децентралізації щодо визначення строків реалізації ДПП дозволить місцевим органам встановлювати терміни їх виконання відповідно до локальних можливостей та умов. Це дасть право відповідним органам скорочувати строки реалізації інфраструктурних проєктів і сприятиме залученню більшого кола приватних партнерів. Прийняття відповідних змін у чинне законодавство, як частина нормативних положень у проєкті Закону України № 7508, дозволить удосконалити правову базу для більш динамічного та адаптивного регулювання ДПП, що має велике значення для відбудови економіки України та розвитку її транспортної інфраструктури.

Перспективами подальших наукових пошуків та досліджень визначаємо аналіз сфер реалізації ДПП, а також проблематики їх правового регулювання.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лоза С. П.. Інвестування транспортної галузі – як основа відновлення економіки країни. З. : Національний університет «Запорізька політехніка», 2023. 200 с.
2. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України прийняте 30 трав. 2018 року №430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. С. 533
3. Круглов В. В. Механізми державного регулювання державно-приватного партнерства в Україні : дис. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02. Харків : Нац. академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління, 2020. 479 с.
4. Шишка Р. Механізм правового регулювання перевезень. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 120–125.
5. Цивільний кодекс: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. С. 356.
6. Про державно-приватне партнерство. Закон України прийнятий 01 лип. 2010 року № 2404-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. №40. С. 524.
7. Про концесію. Закон України від 3 жовт. 2019 року № 155-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 48. С. 5
8. Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Наказ Міністерства економіки України від 14 груд. 2021 р. № 1067. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-22#Text>
9. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-#n11>
10. 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>