

УДК 336.2 +346.62

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.2.29>**Р. В. Гречанюк**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Західноукраїнський національний університет  
ORCID ID: 0009-0001-5102-3718

## ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА У СФЕРІ ДПП: ПРОБЛЕМАТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено етапи розвитку системи державної підтримки державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні, що є ключовим інструментом для залучення приватних інвестицій у важливі економічні проєкти. Автор аналізує складнощі, що супроводжували кожен етап становлення цієї системи, починаючи з 1991 року, коли система перебувала під впливом радянської парадигми державного управління, і закінчуючи сучасним станом, коли Україна намагається наблизити своє законодавство до стандартів ЄС. У статті особливу увагу приділено тому, як державна підтримка ДПП поступово еволюціонувала: від прямої бюджетної допомоги підприємствам без конкурсних умов і належного аналізу ефективності до впровадження цільових методів у бюджетному процесі та міжнародних стандартів державної допомоги.

Автор досліджує вплив прийняття Податкового кодексу та Угоди про асоціацію з ЄС на розвиток механізмів державної підтримки. Незважаючи на певні зрушення у регулюванні, автор звертає увагу на те, що значна частина законодавчих ініціатив залишається декларативною через відсутність належного бюджетного фінансування. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України у 2023 році, яка встановлює порядок надання державної підтримки ДПП, є кроком вперед, однак брак фінансування суттєво обмежує можливості реалізації проєктів на практиці.

Автор пропонує низку шляхів для вирішення проблеми недофінансування ДПП. Зокрема, досліджено можливість використання альтернативних механізмів державної підтримки, що не потребують великих витрат із державного бюджету, якими можуть бути адміністративні, організаційні, правові та інформаційні заходи підтримки, а також залучення фінансування від міжнародних фінансових організацій та донорів. Особливо важливим є розвиток фінансових інструментів, таких як облігаційні позики, які дозволять зменшити навантаження на державний бюджет.

Автор також звертає увагу на необхідність удосконалення законодавства, що регулює концесії як форму ДПП, та на важливість створення єдиного державного органу, відповідального за питання підготовки фахівців у цій сфері. Це, за словами автора, дозволить підвищити ефективність використання механізмів ДПП і сприяти більш активному залученню приватних інвестицій.

**Ключові слова:** державна підтримка, державно-приватне партнерство, концесія, фінансування.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

З огляду на зростаючі виклики, пов'язані з відновленням транспортної інфраструктури України, включно з морськими, авіаційними, автомобільними, залізничними та річковими шляхами, залучення приватних інвестицій стає все більш актуальним.

Оскільки країна поступово вдосконалює законодавче регулювання і рухається

в напрямку євроінтеграції, потреба у новій візії держави у транспортному секторі, яка враховуватиме сучасні правові реалії, стає нагальною.

Попри те, що державно-приватне партнерство (ДПП) продовжує бути важливим інструментом, що дозволяє уряду та приватному сектору ефективно співпрацювати, недосконалість чинного законодавства, що регулює державну підтримку ДПП, не дозволяє Україні досягти високих показників реалізації проєктів у цьому форматі.

Водночас, успіх багатьох інфраструктурних проєктів, що впроваджені через механізм ДПП у Європі, Латинській Америці, азійських країнах стимулює Україну до подальшого вдосконалення відповідного законодавства.

Одним із таких вдосконалень можна вважати прийняття у 2010 році ЗУ «Про державно-приватне партнерство». Пізніше, даний закон зазнав нових модифікацій у 2019 році, коли його модель була докорінно змінена на прозахідний формат регулювання процедур відбору приватного партнера, врегулювання відносин сторін, органів у сфері ДПП, форм та принципів ДПП та, що найважливіше, підтримки у сфері ДПП.

Однак, все ж положення, що стосуються державної підтримки та допомоги у сфері ДПП залишилися неврегульованими належним чином. Це, у свою чергу, спричинило декларативність певних положень щодо реалізації проєктів із застосуванням інструменту ДПП.

**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. Проблема правового регулювання ДПП та їх форм й моделей на сучасному етапі є предметом дослідження науковців і експертів, серед яких: М. Бахуринська, І. Брайлівський, О. Бригінець, О. Василик, О. Вінник, А. Губанова, І. Дробот, Н. Дутко, О. Медведєва, А. Мельник, Н. Міляков, О. Міщук, В. Опаріна, В. Оспіщева, К. Палажченко, С. Підгаєць, В. Родіонова, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалова, , О. Шевчук, та інші.

Проте, проблемні питання регулювання підтримки та допомоги у сфері ДПП залишаються відкритими і потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є огляд наукових підходів щодо співвідношення державної підтримки та допомоги ДПП, зокрема, а також етапів вдосконалення регулювання надання підтримки у проєктах ДПП та проблем реалізації залучення державної підтримки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Згідно зі звітом Світового банку, найбільш капіталомістким для відновлення й відбудови України внаслідок пошкоджень, завданих повномасштабною війною росії проти України є транспортний сектор, який посідає важливе місце після найбільших зафіксованих потреб у житловому секторі, що становлять 17% від загального

обсягу. Відповідно, потреби щодо відновлення саме транспортного сектору складають 15% [1]. Зокрема, найбільших пошкоджень зазнали вказані нижче транспортні об'єкти:

- дорожні шляхи місцевого значення та комунальні вулиці й дороги, які знаходяться в межах населених пунктів – разом (26 %);
- залізнична інфраструктура, рухомий склад, обладнання та інші активи (24 %);
- автомагістралі, шосе та інші національні дороги (23 %) [1].

При цьому, загальні потреби у відновленні та реконструкції транспортного полотна України оцінюються у 73,7 млрд доларів США протягом наступних 10 років.

Втім, отримання коштів для відбудови транспортних об'єктів планується із залученням, передусім, приватних інвестицій. За даними аудиторської компанії KPMG, масштабна реконструкція та відновлення України є найбільшим проєктом відбудови протягом останніх 80 років, який являє собою місце для привабливих інвестицій приватного капіталу заради отримання значного прибутку у найближчому майбутньому [2].

Однак залучення приватних інвесторів у транспортну сферу потребує належного регулювання таких інструментів кооперації держави та приватних суб'єктів, як ДПП. Не останню роль у неефективному застосуванні вказаного інструменту відіграють неточності регулювання державної підтримки у цій сфері.

Разом з тим, навіть та державна підтримка у сфері ДПП, яка існує станом на сьогодні, перебувала і перебуває в поступовому розвитку. Варто погодитися з позицією Д. Чернікова, щодо поділу на етапи розвитку державної підтримки ДПП: [3]

1991–2000 роки – радянська парадигма розвитку господарської діяльності, відповідно й система підтримки ДПП існувала у цій канві. В першу чергу, мова йшла про надання прямої бюджетної підтримки підприємствам без конкурсних умов та економічного і правового аналізу ефективності такої підтримки.

2001–2005 роки – реалізовується бюджетна реформа, яка має наслідком застосування цільового методу у бюджетному процесі країни. Відповідно, реалізовувалося у певній мірі покращення умов надання державної підтримки.

2005–2010 роки – відбувається активізація зусиль у напрямі міжнародної економічної інтеграції. В цей час, відбувалося певне скорочення об'ємів підтримки державою. Вкінці цього періоду ухвалено й Закон України «Про ДПП»,

стаття 18 якого передбачала надання гарантій як державної підтримки або прямого надання фінансування в межах державного та місцевого бюджетів [4].

Проте, дана норма, безумовно, була декларативною, оскільки видатків для надання фінансування і гарантій в межах ДПП у бюджетах не було передбачено.

2010–2014 роки – із прийняттям Податкового кодексу України у 2010 році, держава реалізовує перші заходи у напрямку систематизації практики надання підтримки. В цьому процесі здійснюється апробування підходу у наданні підтримки за певними визначеними критеріями, змінюючи фокус на підтримку без прямого залучення коштів держбюджету.

2014-2019 роки – оскільки Угода про асоціацію України та ЄС встановлювала нову для України рамку регулювання державної підтримки, то основною подією цього етапу можна назвати підписання цієї Угоди [5]. В межах угоди питання правового регулювання державної підтримки виділене в окремі статті.

З одного боку, така увага питанню державної допомоги пов'язана із чітким фокусуванням ЄС на збереженні конкурентного середовища у сфері господарської діяльності. З іншого боку, витрати коштів із державного бюджету – які складають основу державної допомоги – стають причиною чому державна допомога стає об'єктом окремого регулювання в Україні.

2019-2024 року – протягом цього періоду ухвалено підзаконні акти на виконання Закону України «Про державно-приватне партнерство» у сфері державної підтримки. Так, 8 лютого 2023 року ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства» № 117 від 8 лютого 2023 року [6]. Та попри ухвалення цього підзаконного акту, проблематичною залишається державна підтримка ДПП в силу відсутності виділених бюджетних коштів для реалізації такої підтримки.

Втім, Н. Виноградова зазначає слушну позицію про те, що слід розглянути інструменти державної підтримки, які не потребують значних коштів із державного бюджету. Наприклад, такими можуть стати механізми державної підтримки у формі заходів адміністративної, організаційної, правової, інформаційної та іншої підтримки.

Окрім цього, науковець наголошує на можливості залучення, окрім як коштів державного бюджету, коштів спеціального фонду та коштів загального

фонду, також й фінансування міжнародних фінансових організацій, а також донорів [7].

Більш того, задля уникнення використання великих обсягів бюджетних коштів у проєктах ДПП, В. Струкова пропонує розширення інструментів фінансування проєктів державно-приватного партнерства, зокрема, подальше удосконалення проєктного фінансування, а також розвиток законодавства для більш ефективного використання облігаційних позик.

Більше того, вона пропонує розвиток механізмів компенсацій приватному партнеру мінімального доходу без необхідності щорічної зміни бюджету, у тому числі створення більш мобільного інструменту компенсації. При цьому, В. Струкова додає, що створення єдиного державного органу і системи підготовки фахівців з питань державно-приватного партнерства є необхідним [8]. Останнє дасть можливість зекономити державні кошти завдяки вищій кваліфікації працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, які матимуть більш якісний підхід до витрат публічних коштів після проходження необхідного навчання.

Слід погодитися із цією думкою і доповнити, що ані Закон України «Про державно-приватне партнерство»[4], ані Закон України «Про концесію»[9] не містять положень щодо навчання фахівців з питань ДПП. Очевидно, що сторони можуть включити такі положення до концесійного договору (як форми ДПП) або власне договору ДПП, враховуючи положення ст. 6 ЦКУ[10], яка вказує про можливість сторін в договорі врегулювати свої відносини на власний розсуд. Втім, за відсутності законодавчих імперативних положень, державний партнер, ймовірно, відмовлятиметься включити такі положення щодо зобов'язань із навчання персоналу у сфері ДПП до договору через відсутність обов'язку такого включення.

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

Підтримка у сфері ДПП дійсно потребує вдосконалення та включення нових положень до законодавства для успішної реалізації ДПП у транспортній галузі. Законодавче врегулювання підтримки у сфері ДПП потребує подальшого вдосконалення із врахуванням потреби внесення змін щодо донорського фінансування, а також покращення умов для залучення проєктного фінансування та більш ефективного використання облігаційних позик.

Також українське законодавство, зокрема, Закон України «Про державно-приватне партнерство» та Закон України «Про концесію» повинні бути доповнені положеннями щодо обов'язку державного приватного партнера проводити регулярні тренінги та навчання спеціалістів у сфері ДПП. Перспективами подальших наукових пошуків та досліджень визначаємо аналіз механізму ДПП та його складових, а також проблематики регулювання цього об'єкту правового регулювання.

#### Список використаних джерел:

1. Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>
2. Приватні інвестиції в повоєнну відбудову України: як світ готовий допомогти. URL: <https://mind.ua/openmind/20260132-privatni-investiciyi-v-povoennu-vidbudovu-ukrayini-yak-svit-gotovij-dopomogti>
3. Черніков Д. О. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні. К. : НІСД, 2013. 28 с.
4. Про державно-приватне партнерство. Закон України прийнятий 01 лип. 2010 року № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №40. С. 524.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України 984\_011 від 27 червня 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
6. Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2023 р. №117. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 29.
7. Виноградова Н. В. Механізм державної підтримки проектів державно-приватного партнерства у регіонах. Публічне урядування. 2022. № 2 (30). С. 16–22.
8. Струкова В. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні : дис. на здобуття ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2016. 119-120 с.
9. Про концесію. Закон України від 3 жовт. 2019 року № 155-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 48. С. 5
10. Цивільний кодекс: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. С. 356.

#### **Hrechaniuk R. V. State support and assistance in the field of PPPs: the issue of distinction**

*The article explores the stages of development of the state support system for public-private partnerships (PPPs) in Ukraine, which is a key tool for attracting private investments into significant economic projects. The author analyzes the challenges faced at each stage of this system formation, starting from 1991, when it was impacted by the Soviet paradigm of governance, and ending with the current period, when Ukraine is striving to align its legislation with EU standards. The article focuses on how state support for PPPs has gradually evolved – from direct budget assistance to enterprises without competitive conditions or proper efficiency analysis to the introduction of targeted methods in the budget process and the implementation of international standards for state aid.*

*The author examines the impact of the adoption of the Tax Code and the Association Agreement with the EU on the development of state support mechanisms. Despite certain regulatory advances, the author highlights that a significant portion of legislative initiatives remain declarative due to the lack of proper budgetary funding. The 2023 Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which establishes the procedure for providing state support for PPPs, is considered a step forward, but the lack of funding severely limits the practical implementation of projects.*

*The author proposes several ways to address the underfunding of PPPs. Specifically, the article explores the possibility of using alternative state support mechanisms that do not require substantial budget expenditures, which could include administrative, organizational, legal, and informational support measures, as well as financing from international financial organizations and donors. Of particular importance is the development of financial instruments such as bond loans, which would reduce the burden on the state budget.*

*The author also emphasizes the need to improve legislation governing concessions as a form of PPP, as well as the importance of establishing a unified state body responsible for the training of specialists in this field. According to the author, this would enhance the efficiency of PPP mechanisms and encourage more active involvement of private investments.*

**Key words:** state support, public-private partnership, concession, financing.